

# **Lebenslagen in Deutschland**

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

**Bericht**

# **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

	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>Kurzfassung .....</b>	<b>XV</b>
<b>Vorbemerkung .....</b>	<b>1</b>
<b>Teil A:       Zentrale Trends und Herausforderungen .....</b>	<b>3</b>
<b>Einleitung:   Konzeptionelle Grundlagen und Zielsetzungen der Berichterstattung.....</b>	<b>3</b>
<b>I.            Einkommen, Vermögen und Überschuldung.....</b>	<b>16</b>
<b>I.1          Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen .....</b>	<b>16</b>
<b>I.2          Einkommensverteilung .....</b>	<b>17</b>
<b>I.2.1        Allgemeine Trends .....</b>	<b>17</b>
<b>I.2.2        Relative Einkommensarmut .....</b>	<b>19</b>
<b>I.2.3        Wirkung von Kindergelderhöhungen und Steuerreform auf die Einkommensverteilung .....</b>	<b>22</b>
<b>I.2.4        Einkommensmobilität .....</b>	<b>24</b>
<b>I.2.5        Erwerbstätigkeit und Einkommensarmut.....</b>	<b>26</b>
<b>I.2.6        Hohe Einkommen .....</b>	<b>26</b>
<b>I.2.7        Exkurs: Einkommenssituation und Lebensstandard.....</b>	<b>29</b>
<b>I.3          Vermögensverteilung.....</b>	<b>32</b>
<b>I.3.1        Entwicklung und Verteilung der Vermögensbestände der privaten Haushalte .....</b>	<b>32</b>
<b>I.3.1.1      Aufholprozess in den neuen Ländern .....</b>	<b>33</b>
<b>I.3.1.2      Ungleichmäßige Verteilung der Vermögen .....</b>	<b>35</b>

<b>I.3.1.3</b>	<b>Die Entwicklung nach sozialen Gruppen, Haushaltstypen und Geschlecht .....</b>	<b>38</b>
<b>I.3.2</b>	<b>Weitere Aspekte der Vermögensverteilung .....</b>	<b>41</b>
<b>I.3.2.1</b>	<b>Betriebsvermögen .....</b>	<b>41</b>
<b>I.3.2.2</b>	<b>Gebrauchsvermögen.....</b>	<b>42</b>
<b>I.3.2.3</b>	<b>Humanvermögen .....</b>	<b>42</b>
<b>I.3.2.4</b>	<b>Sozialvermögen .....</b>	<b>43</b>
<b>I.3.3</b>	<b>Erbschaften.....</b>	<b>44</b>
<b>I.3.4</b>	<b>Reichtum und privilegierte Lebenslagen, Stiftungen .....</b>	<b>45</b>
<b>I.4</b>	<b>Überschuldung privater Haushalte - ein Armutsrisiko .....</b>	<b>49</b>
<b>I.4.1</b>	<b>Entwicklung der Überschuldung .....</b>	<b>50</b>
<b>I.4.2</b>	<b>Ursachen und Auslöser von Überschuldung .....</b>	<b>51</b>
<b>I.4.3</b>	<b>Merkmale von Überschuldung .....</b>	<b>52</b>
<b>I.4.4</b>	<b>Ressourcen zur Bewältigung von Überschuldung .....</b>	<b>53</b>
<b>II.</b>	<b>Sozialhilfe in Deutschland .....</b>	<b>57</b>
<b>II.1</b>	<b>Die Sozialhilfe als Instrument der Armutsbekämpfung .....</b>	<b>57</b>
<b>II.2</b>	<b>Umfang, Struktur und Ursachen des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt.....</b>	<b>57</b>
<b>II.2.1</b>	<b>Entwicklung des Leistungsbezugs.....</b>	<b>58</b>
<b>II.2.2</b>	<b>Struktur der Leistungsbezieher .....</b>	<b>59</b>
<b>II.2.3</b>	<b>Ursachen des Leistungsbezugs und Problemkumulation bei einzelnen Bevölkerungsgruppen .....</b>	<b>62</b>
<b>II.2.4</b>	<b>Dauer und Dynamik des Sozialhilfebezugs .....</b>	<b>64</b>
<b>II.2.5</b>	<b>Grenzen der Sozialhilfe.....</b>	<b>65</b>
<b>II.3</b>	<b>Sozialhilfe - Hilfe in besonderen Lebenslagen .....</b>	<b>66</b>

<b>II.3.1</b>	<b>Struktur und Entwicklung der Hilfe in besonderen Lebenslagen.....</b>	<b>66</b>
<b>II.3.2</b>	<b>Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen.....</b>	<b>66</b>
<b>II.3.3</b>	<b>Leistungen der Hilfe zur Pflege.....</b>	<b>67</b>
<b>II.4</b>	<b>Grundsicherung.....</b>	<b>68</b>
<b>III.</b>	<b>Lebenslagen von Familien und Kindern .....</b>	<b>71</b>
<b>III.1</b>	<b>Familien heute .....</b>	<b>71</b>
<b>III.2</b>	<b>Ressourcen und Lebenslagen von Familien .....</b>	<b>73</b>
<b>III.2.1</b>	<b>Einkommen von Familienhaushalten .....</b>	<b>74</b>
<b>III.2.1.1</b>	<b>Einkommensentwicklungen und -schichtungen bei Familienhaushalten ...</b>	<b>74</b>
<b>III.2.1.2</b>	<b>Die Rolle staatlicher Transferleistungen.....</b>	<b>76</b>
<b>III.2.1.3</b>	<b>Familien mit Hilfe zum Lebensunterhalt und niedrigem Einkommen .....</b>	<b>76</b>
<b>III.2.1.4</b>	<b>Erwerbssituation und -einkommen von Müttern .....</b>	<b>78</b>
<b>III.2.2</b>	<b>Leistungsfähigkeit und Eigenkompetenzen von Familien .....</b>	<b>79</b>
<b>III.2.2.1</b>	<b>Haushalts- und familienbezogene Kompetenzen.....</b>	<b>79</b>
<b>III.2.2.2</b>	<b>Zeitaufwendung in Familienhaushalten .....</b>	<b>80</b>
<b>III.3</b>	<b>Armutsrisiken und Bewältigungsstrategien in unterschiedlichen Übergangspassagen des Familienlebens .....</b>	<b>80</b>
<b>III.3.1</b>	<b>Von der Partnerschaft zur Elternschaft.....</b>	<b>80</b>
<b>III.3.2</b>	<b>Heranwachsen von Kindern .....</b>	<b>81</b>
<b>III.3.3</b>	<b>Trennung und Scheidung .....</b>	<b>83</b>
<b>III.3.4</b>	<b>Die Aktivierung familiärer Ressourcen zur Bewältigung von Armutssituationen.....</b>	<b>85</b>
<b>IV.</b>	<b>Bildung - Schlüssel zur Teilhabe .....</b>	<b>87</b>
<b>IV.1</b>	<b>Bildungsbeteiligung und Übergänge.....</b>	<b>87</b>
<b>IV.1.1</b>	<b>Elementarbereich .....</b>	<b>87</b>

<b>IV.1.2</b>	<b>Primarbereich .....</b>	<b>88</b>
<b>IV.1.3</b>	<b>Sekundarbereich I .....</b>	<b>88</b>
<b>IV.1.4</b>	<b>Allgemein bildende Schulabschlüsse .....</b>	<b>90</b>
<b>IV.1.5</b>	<b>Übergänge der Absolventen des allgemein bildenden Schulwesens in die Berufsausbildung .....</b>	<b>91</b>
<b>IV.1.6</b>	<b>Übergänge der Absolventen des allgemein bildenden Schulwesens an die Hochschule .....</b>	<b>93</b>
<b>IV.1.7</b>	<b>Tertiärer Bereich .....</b>	<b>95</b>
<b>IV.1.8</b>	<b>Weiterbildung .....</b>	<b>96</b>
<b>IV.2</b>	<b>Ressourceneinsatz .....</b>	<b>98</b>
<b>IV.3</b>	<b>Auswirkungen von Bildung auf Erwerbstätigkeit, Einkommen und berufliche Positionierung .....</b>	<b>98</b>
<b>IV.3.1</b>	<b>Beruflicher Bildungsstand der Erwerbstätigen .....</b>	<b>99</b>
<b>IV.3.2</b>	<b>Beruflicher Bildungsstand der Erwerbslosen .....</b>	<b>99</b>
<b>IV.3.3</b>	<b>Berufliche Abschlüsse und Stellung im Beruf .....</b>	<b>99</b>
<b>IV.3.4</b>	<b>Ausbildungsadäquate und -inadäquate Beschäftigung .....</b>	<b>100</b>
<b>IV.3.5</b>	<b>Übergänge vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem .....</b>	<b>101</b>
<b>IV.3.6</b>	<b>Bildung und Einkommen .....</b>	<b>102</b>
<b>IV.3.7</b>	<b>Einkommensverteilung .....</b>	<b>102</b>
<b>IV.4</b>	<b>Bildungsbeteiligung von Mädchen und Frauen .....</b>	<b>103</b>
<b>V.</b>	<b>Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt .....</b>	<b>106</b>
<b>V.1</b>	<b>Entwicklung der Erwerbstätigkeit .....</b>	<b>106</b>
<b>V.2</b>	<b>Entwicklung der Minijobs .....</b>	<b>108</b>
<b>V.3</b>	<b>Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit .....</b>	<b>110</b>
<b>V.3.1</b>	<b>Jugendarbeitslosigkeit .....</b>	<b>113</b>

V.3.2	Schwerbehinderte Arbeitslose.....	114
V.3.3	Arbeitslose Ausländerinnen und Ausländer.....	114
V.3.4	Psychosoziale Folgen von Arbeitslosigkeit.....	115
V.4	Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit.....	115
VI.	Versorgung mit Wohnraum .....	119
VI.1	Allgemeine Versorgungssituation .....	119
VI.1.1	Struktur des Wohnungsbestandes .....	119
VI.1.2	Quantitative Wohnungsversorgung .....	119
VI.1.3	Qualitative Wohnungsversorgung.....	120
VI.1.4	Wohnkostenbelastung .....	121
VI.2	Wohnungsversorgung einkommensstarker Haushalte .....	123
VI.3	Wohnungsversorgung einkommenschwacher Haushalte .....	124
VI.3.1	Eckdaten zur Wohnungsversorgung.....	124
VI.3.2	Quantitative Wohnungsversorgung .....	125
VI.3.3	Qualitative Wohnungsversorgung.....	126
VI.3.4	Wohnkostenbelastung .....	127
VI.4	Zunehmende soziale Polarisierung in den Städten .....	128
VI.5	Wohn(umfeld)qualität und Wahrnehmung von Umweltbelastungen .....	128
VII.	Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit .....	131
VII.1	Lebenslagen und gesundheitliche Situation .....	131
VII.1.1	Einkommenslagen und Gesundheit .....	131
VII.1.2	Bildungsstand und Gesundheit .....	132
VII.1.3	Arbeitswelt und Gesundheit.....	134
VII.1.4	Zusammenhänge zwischen Umwelt und Gesundheit.....	136

<b>VII.2</b>	<b>Gesundheit und Ausgrenzungsrisiken ausgewählter Bevölkerungsgruppen .....</b>	<b>137</b>
<b>VII.2.1</b>	<b>Gesundheitliche Situation von Arbeitslosen .....</b>	<b>137</b>
<b>VII.2.2</b>	<b>Gesundheit und soziale Lagen von Kindern und Jugendlichen.....</b>	<b>139</b>
<b>VII.2.3</b>	<b>Gesundheit im höheren Lebensalter .....</b>	<b>140</b>
<b>VII.2.4</b>	<b>Gesundheitliche Situation von Migrantinnen und Migranten .....</b>	<b>141</b>
<b>VII.2.5</b>	<b>Armutrisiken psychisch kranker Menschen .....</b>	<b>142</b>
<b>VII.3</b>	<b>Soziale Lage von Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen .....</b>	<b>142</b>
<b>VIII.</b>	<b>Lebenslagen behinderter Menschen .....</b>	<b>146</b>
<b>VIII.1</b>	<b>Behinderte Menschen .....</b>	<b>146</b>
<b>VIII.2</b>	<b>Vorsorge, Prävention und medizinische Rehabilitation .....</b>	<b>147</b>
<b>VIII.3</b>	<b>Vorschulische und schulische Bildung für behinderte Menschen.....</b>	<b>147</b>
<b>VIII.4</b>	<b>Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben.....</b>	<b>150</b>
<b>VIII.5</b>	<b>Finanzielle Situation von behinderten Menschen .....</b>	<b>153</b>
<b>VIII.6</b>	<b>Wohnen und Behinderung.....</b>	<b>154</b>
<b>IX.</b>	<b>Soziale und wirtschaftliche Situation von Migrantinnen und Migranten ...</b>	<b>157</b>
<b>IX.1</b>	<b>Entwicklung der Zuwanderung .....</b>	<b>157</b>
<b>IX.2</b>	<b>Situation von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern .....</b>	<b>157</b>
<b>IX.3</b>	<b>Situation von Ausländerinnen und Ausländern .....</b>	<b>158</b>
<b>IX.3.1</b>	<b>Struktur der ausländischen Bevölkerung .....</b>	<b>158</b>
<b>IX.3.2</b>	<b>Bildung und Ausbildung.....</b>	<b>159</b>
<b>IX.3.3</b>	<b>Wirtschaftliche Situation .....</b>	<b>161</b>
<b>IX.3.3.1</b>	<b>Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit.....</b>	<b>161</b>
<b>IX.3.3.2</b>	<b>Bezug von Sozialhilfe.....</b>	<b>162</b>

IX.3.4	Wohnsituation.....	164
IX.3.5	Gesundheit von Migrantinnen und Migranten .....	164
IX.4	Einkommensarmut bei Personen mit Migrationshintergrund.....	166
IX.5	Situation von Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund.....	167
IX.5.1	Ältere allein stehende Migrantinnen.....	168
IX.6	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.....	168
X.	Menschen in extremer Armut und begrenzt selbsthilfefähige Personen...	171
X.1	Lebenslagen wohnungsloser Menschen .....	172
X.2	Leben auf der Straße - Kinder und Jugendliche am Rande der Gesellschaft .....	174
X.3	Lebenslagen von Straffälligen und ehemaligen Strafgefangenen sowie ihre Gefährdung durch Armut.....	175
X.4	Suchtkrankheit und Armutsrisiken.....	177
X.5	Soziale Ausgrenzung von chronisch Kranken und AIDS-Kranken .....	179
XI.	Politische und gesellschaftliche Partizipation .....	182
XI.1	Politische Partizipation .....	183
XI.2	Soziale und kulturelle Partizipation.....	186
XI.3	Einkommen, Armut, privilegierte Lebenslagen und Partizipationschancen in Politik und Gesellschaft .....	187
Teil B:	Maßnahmen der Bundesregierung .....	194
Einleitung:	Den Wandel sozial gerecht gestalten - Teilhabe eröffnen - Ausgrenzung überwinden .....	194
I.	Auskömmliches Einkommen, Vermögensaufbau auf breiterer Basis, Prävention vor Überschuldung.....	200
I.1	Grundlagen für eine positive Entwicklung der Einkommen und den Aufbau von Vermögen .....	200

I.2	Maßnahmen zur Einkommensverbesserung .....	200
I.3	Vermögensaufbau fördern - Stiftungen stärken .....	207
I.4	Überschuldeten Privathaushalten helfen - Überschuldung vorbeugen .....	212
II.	Reform der Sozialhilfe - Armutsbekämpfung zielgenau ausrichten .....	218
II.1	Die neue Grundsicherung für Arbeitsuchende - Wege in die Erwerbstätigkeit.....	218
II.2	Die neue Sozialhilfe: Mehr Selbstbestimmung - weniger Bürokratie .....	218
II.3	Persönliches Budget - Stärkung des Vorrangs ambulanter Leistungen ...	221
II.4	Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung: Bekämpfung verschämter Armut.....	221
II.5	Zielgenauere Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten .....	222
II.6	Krankenversicherungsschutz für alle Sozialhilfeempfänger .....	222
III.	Familien fördern - Deutschland kinderfreundlich machen .....	225
III.1	Leitlinien und Akzente sozial gerechter und nachhaltiger Familienpolitik	225
III.2	Armutsriskien von Kindern und Jugendlichen bekämpfen.....	227
III.3	Balance und Vereinbarkeit von Familie und Arbeitswelt.....	230
III.4	Elternzeit und Erziehungsgeld .....	231
III.5	Integration in den Arbeitsmarkt verbessern .....	233
III.6	Armutsprävention durch Bildung in wirtschaftlichen und finanziellen Fragen.....	234
III.7	Familienleistungsausgleich und Steuerpolitik für Familien.....	235
IV.	Vorrang für Bildung - in Bildung und Ausbildung investieren .....	239
IV.1	Ausbau und Weiterentwicklung des Elementarbereiches - Kinderbetreuung verbessern .....	240
IV.2	Das Programm „Zukunft Bildung“ .....	240

IV.3	Ausbildungschancen für alle .....	244
IV.4	Verbesserung der Ausbildung von Jugendlichen mit schlechteren Startchancen.....	246
IV.5	Hochschulbildung für alle erreichbar machen - Reform der individuellen Ausbildungsförderung.....	247
IV.6	Mehr Zeit für Weiterbildung - Lernen ein Leben lang .....	249
IV.7	Förderung von Frauen .....	251
IV.8	Bildung ist der Schlüssel zur Teilhabe.....	252
V.	Mehr Beschäftigung - Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt .....	254
V.1	Beschäftigungspolitik, die Teilhabe fördert.....	255
V.2	Agenda 2010 für Beschäftigung: Die vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt .....	255
V.3	Startchancen für junge Menschen sichern .....	260
V.4	Chancengleichheit von Frauen und Männern im Beruf fördern .....	263
VI.	Aktive Wohnungspolitik - ein erfolgreicher Beitrag zur sozialen Integration .....	265
VI.1	Bezahlbare Mieten .....	265
VI.2	Zielgenaue soziale Wohnraumförderung .....	267
VI.3	Transparentes und soziales Mietrecht .....	268
VI.4	Soziale Städte sind lebenswerte Städte .....	269
VII.	Gesundes Leben - Basis für Teilhabe .....	272
VII.1	Die Gesundheitsreform 2004.....	272
VII.2	Nachhaltige solidarische Finanzierung der Gesundheitsversorgung sichern - Die Bürgerversicherung als eine wichtige Option .....	275
VII.3	Stärkung von Gesundheitsförderung und Prävention.....	275
VII.4	Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe psychisch Kranker .....	279

<b>VII.5</b>	<b>Qualität der Pflege sichern - Pflegeversicherung an gewandelte Bedürfnisse anpassen .....</b>	<b>279</b>
<b>VIII.</b>	<b>Erfolgreiche Politik für behinderte Menschen fortgesetzt.....</b>	<b>283</b>
<b>VIII.1</b>	<b>Persönliche Budgets für behinderte und pflegebedürftige Menschen .....</b>	<b>285</b>
<b>VIII.2</b>	<b>Behinderte Menschen erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren .....</b>	<b>286</b>
<b>VIII.3</b>	<b>Besserer Schutz vor Diskriminierungen .....</b>	<b>289</b>
<b>VIII.4</b>	<b>Barrierefreie Mobilität sichern.....</b>	<b>290</b>
<b>IX.</b>	<b>Migration und Integration .....</b>	<b>292</b>
<b>IX.1</b>	<b>Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten verbessern .....</b>	<b>292</b>
<b>IX.2</b>	<b>Integrationsleistungen des Bundes für Aussiedlerinnen und Aussiedler .</b>	<b>293</b>
<b>IX.3</b>	<b>Gesellschaftliche Teilhabe durch Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit .....</b>	<b>294</b>
<b>IX.4</b>	<b>Modernes Zuwanderungsgesetz.....</b>	<b>295</b>
<b>IX.5</b>	<b>Verbesserung der Situation junger Flüchtlingskinder.....</b>	<b>298</b>
<b>X.</b>	<b>Eingliederung von besonders armutsgefährdeten und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen fördern.....</b>	<b>301</b>
<b>X.1</b>	<b>Hilfen an wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen .....</b>	<b>301</b>
<b>X.2</b>	<b>Hilfen für Opfer bei häuslicher Gewalt .....</b>	<b>304</b>
<b>X.3</b>	<b>Zugang von wohnungslosen Menschen zu Gesundheitsleistungen .....</b>	<b>304</b>
<b>X.4</b>	<b>Kinder „von der Straße“ holen.....</b>	<b>305</b>
<b>X.5</b>	<b>Hilfen zur Überwindung sozialer Ausgrenzung von Straffälligen.....</b>	<b>305</b>
<b>X.6</b>	<b>Integration von Suchtkranken.....</b>	<b>307</b>
<b>X.7</b>	<b>Staatliche Hilfen und gesellschaftliche Aktivitäten sind unverzichtbar.....</b>	<b>309</b>
<b>XI.</b>	<b>Gesellschaftliche Partizipation und bürgerschaftliches Engagement .....</b>	<b>311</b>

<b>XI.1</b>	<b>Teilhabe von Personen in prekären Lebenssituationen .....</b>	<b>311</b>
<b>XI.2</b>	<b>Mobilität als Voraussetzung für die gesellschaftliche Partizipation eröffnen .....</b>	<b>312</b>
<b>XI.3</b>	<b>„Projekt P - misch dich ein“ .....</b>	<b>312</b>
<b>XI.4</b>	<b>Teilhabe durch Mitbestimmung stärken.....</b>	<b>313</b>
<b>XI.5</b>	<b>Bürgerschaftliches Engagement stärken.....</b>	<b>314</b>
<b>XI.6</b>	<b>Aktiver Dialog zur Stärkung gesellschaftlicher Integration .....</b>	<b>315</b>

## 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 ergriffene Reformmaßnahmen der Agenda 2010 sind erst im Laufe des Jahres 2004 oder Anfang 2005 in Kraft getreten. 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.

### Zur Definition von Armut und Reichtum

Armut und Reichtum sind als gesellschaftliche Phänomene untrennbar mit Werturteilen verbunden. Hinter jeder Interpretation des Armuts- und auch des Reichtumsbegriffs und hinter jedem darauf beruhenden Messverfahren stehen Wertüberzeugungen.

In Gesellschaften wie der unseren liegt das durchschnittliche Wohlstandsniveau wesentlich über dem physischen Existenzminimum. Hier ist ein relativer Armutsbegriff sinnvoll. Armut wird als auf einen mittleren Lebensstandard bezogene Benachteiligung aufgefasst. Deshalb wird im Bericht die zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbarte Definition einer „Armutsrisikoquote“ verwendet. Sie bezeichnet den Anteil der Personen in Haushalten, deren „bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen“ weniger als 60% des Mittelwerts (Median) aller Personen beträgt. In Deutschland beträgt die so errechnete Armutsriskogrenze 938 Euro (Datenbasis EVS 2003).

Relative Einkommensarmut ist jedoch nicht „der“ Indikator für die Messung und Feststellung von Armut. Ihre Bedeutung ist in mehrfacher Hinsicht zu relativieren:

- Die Festlegung des Anteils am Mittelwert, der die Armutsriskogrenze definiert (also z.B. die erwähnten 60 %), ist zunächst eine bloß gesetzte Konvention.
- Maße relativer Einkommensarmut sagen vor allem etwas über die Einkommensverteilung aus, jedoch nichts über die Einkommensressourcen, die zur Befriedigung der notwendigen Bedürfnisse erforderlich sind.
- Schließlich greift eine indirekte Bestimmung der Armut wie etwa in Form der Einkommensarmut zu kurz, wenn andere Faktoren (z.B. Vermögen, Schulden, Gesundheit, Bildung, Arbeitslosigkeit) bei gleichem Einkommen einen jeweils unterschiedlichen Stellenwert besitzen.

Eine weitere Form der Armutsdefinition, auf die in Gesellschaften mit höherem durchschnittlichen Wohlstandsniveau zurückgegriffen wird, ist das sozio-kulturelle Existenzminimum. Es nimmt nicht nur die physische Existenz zum Bezugspunkt,

sondern auch den Ausschluss von der Teilhabe am gesellschaftlich üblichen Leben, die soziale Ausgrenzung. Das sozio-kulturelle Existenzminimum wird im Sozialhilferecht definiert und abgesichert.

Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe zeigt aber nur das Ausmaß, in dem Teile der Bevölkerung einen zugesicherten Mindeststandard nur mit Unterstützung des Systems der sozialen Sicherung erreichen. Dies ist jedoch nicht mit Armut gleichzusetzen. Vielmehr drücken sich hierin fehlende unabhängig von dieser Unterstützung verfügbare Verwirklichungschancen aus. Der Sozialhilfeanspruch kann aber gezielt zur Überbrückung von finanziell kritischen Übergangsphasen eingesetzt werden und die Leistung wird vielfach mit aktivierenden Elementen verknüpft und befähigt so zur Selbsthilfe. Dann erweitert sich der Blick von einer statischen in Richtung auf eine entwicklungsorientierte Betrachtung von Existenzsicherung im Zeitverlauf und auf die Berücksichtigung von aktivierenden Elementen, mit denen der Sozialstaat Teilhabe- und Verwirklichungschancen bietet.

Auf die Berücksichtigung der Chancenperspektive drängen auch die relativen Armutskonzepte. Der dort definierte Abstand vom gesellschaftlichen Mittelwert kann sich als relative Unterversorgung mit Ressourcen, als unterdurchschnittlicher Lebensstandard sowie als mehr oder minder gravierender Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben (Exklusion) äußern. „Exklusion“ bezeichnet auch innerhalb der EU die aktuellsten Wohlfahrtsprobleme und die moderne Form von Ungleichheit.

Einkommensarmut, benachteiligte Lebenslagen und Ausgrenzung stellen verschiedene, einander ergänzende Diagnosekonzepte dar, die kombiniert und auf die Integration der Handlungsmöglichkeiten und Chancenangebote des aktivierenden Sozialstaats hin geöffnet werden müssen. Daher spiegelt am ehesten ein weites Armuts- und Reichtumskonzept die Bandbreite der bestehenden Werturteile und Vorstellungen in angemessener Weise wider. Es erscheint auch besser geeignet, um Hinweise auf die Wirksamkeit unterschiedlicher politischer Maßnahmen und auf notwendige gesellschaftliche Reformen zu geben.

Ausgehend von relevanten Lebenslagen stützt sich diese breite Konzeption im Bericht auf Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen. Armut ist dann gleichbedeutend mit einem Mangel an Verwirklichungschancen, Reichtum mit einem sehr hohen Maß an Verwirklichungschancen, deren Grenzen nur punktuell oder gar nicht erreicht werden. Mit diesem Ansatz kann an die im europäischen Kontext geführten Exklusionsdebatten angeknüpft werden. Da das Konzept der Verwirklichungschancen auch zahlreiche Übereinstimmungen mit dem Lebenslagenansatz aufweist, der bislang der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zugrunde lag, lassen sich beide konzeptionelle Ansätze sehr weitgehend miteinander vereinbaren.

Teilhabe lässt sich an den Chancen und Handlungsspielräumen messen, eine individuell gewünschte und gesellschaftlich übliche Lebensweise zu realisieren. Die gesellschaftlich bedingten Chancen sind maßgeblich dafür, in welchem Umfang eigene Ziele mit den individuellen Potenzialen erreicht werden können. Der Staat kann Chancen eröffnen. Darunter fallen z.B. politische Beteiligung und Mitbestimmung, Arbeitsmarktzugang, Zugang zu Bildung und Gesundheitswesen, Wohnen, Infrastruktur für Kinderbetreuung, soziale Sicherheit. Aber jede und jeder Einzelne entscheidet darüber, ob sie oder er die Chancen nutzt.

Gegenwärtig kann eine vollständige Operationalisierung des sehr komplexen Ansatzes der Teilhabe- und Verwirklichungschancen noch nicht gelingen. Geeignete Messinstrumente müssen erst noch weiter entwickelt werden, insbesondere Indikatoren, die ergänzend über Teilhabe- und Verwirklichungschancen informieren.

## **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 rund 82,5 Mio. Menschen im Jahr 2003 Prognosen zufolge um gut 10% auf rund 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. dem von der „Rürup-Kommission“ erstellten Szenario) 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 rund 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. Es geht darum, neue Formen der Sicherheit zu fördern. Soziale Sicherheit folgt künftig dem Paradigma, die Menschen zu befähigen, flexibel auf die Herausforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft zu reagieren.

## **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 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:

### **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. Die Wirtschaftswissenschaftler Richard Hauser und Irene Becker thematisieren 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.

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 (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 sozio-kulturelle 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 Arbeitsverwaltung
  - Zusammenführung 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 fortbestehende 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 vergleichbaren 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 sowie Paare mit zwei Kindern gehören zu den Gruppen mit unterdurchschnittlichem Armutsrisiko.

Jede Betrachtung der Einkommensverteilung basiert vor allem auf Markteinkommen, die im Wirtschaftsprozess erzielt werden (Primärverteilung). Die Löhne und Gehälter werden im Rahmen von Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften auf der Basis der gesetzlich 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 rund 7,8%. Real entsprach dies einem Zuwachs von 1,1%. In den neuen Ländern stieg das Nettoeinkommen nominal um rund 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 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 einem Jahr etwa ein Drittel der Phasen in relativer Einkommensarmut abgeschlossen oder unterbrochen und nach zwei Jahren etwa zwei Drittel (Basis: Sozio-oekonomi-

ches Panel, SOEP). Für den „Ausstieg“ aus der Armut spielt das Erwerbseinkommen eine maßgebliche Rolle. Gleichwohl macht die Gruppe derjenigen, die zwischen 1998 und 2003 (fast) durchgehend dem Risiko der relativen Einkommensarmut ausgesetzt waren, 7% der Bevölkerung aus. 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 rund 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 es den Weg zu einem Einkommen aus eigener Kraft begünstigt, welches Armut vermeidet und gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht; gleichzeitig muss die Handlungsfähigkeit des Staates bei der Bereitstellung öffentlicher Güter sichergestellt bleiben. Vor allem aber muss sie die Entstehung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze fördern, denn Einkommensprobleme und -disparitäten hängen zumeist direkt mit Arbeitslosigkeit, geringer Qualifizierung

**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

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 bei der Einkommensteuer von 25,9% auf 15,0% gesenkt und der

Grundfreibetrag deutlich erhöht. Die spürbaren Entlastungsmaßnahmen führten zwischen 1998 und 2002 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.

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 Bezieher höherer Einkommen. Die Bundesregierung hat eine Vielzahl von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen beseitigt, die vor allem von Beziehern höherer Einkommen genutzt wurden (u. a. Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Geschenken und des Abzugs von Bewirtungskosten, Kürzung der Freibeträge für Abfindungen und Kundenbindungsprogramme, Einschränkung übermäßiger Rückstellungsbildung durch realitätsnähere Bewertung, Einschränkung der Nichterfassung privater Veräußerungsgewinne durch verlängerte Haltefristen insbesondere bei Wertpapieren und Grundstücken, Einschränkung der steuerfreien Veräußerung von im Privatvermögen gehaltenen wesentlichen Anteilen an Kapitalgesellschaften durch Absenkung der Beteiligungsgrenze). 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 Altersarmut 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

#### **Situation:**

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

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.

## 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 rund 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 1990er Jahre eher gering. Nur etwa 3% bis 4% ihres Bruttovermögens haben Privathaushalte in Aktien oder Aktienfonds angelegt.

### Situation:

- Von 1998 bis 2003 stieg das Nettovermögen nominal um rund 17%
- Immobilienvermögen macht rund 75% des Gesamtvermögens aus
- Aufholprozess der neuen Länder fortgeschritten: Nettovermögen ostdeutscher Haushalte wuchs seit 1993 deutlich stärker (nominal 63%) als in Westdeutschland (+19%), gestiegener Anteil von Haushalten mit Immobilienbesitz und deutlich angeglichenere Verbreitung der einzelnen Geldvermögensarten

Es bestehen noch ausgeprägte, wenngleich sich abschwächende Ost-West-Ungleichheiten. Diese können naturgemäß nur sehr langsam abgebaut werden, da sich Vermögen nur langfristig 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. Diese Entwicklung ist zum größten Teil auf eine Steigerung der von den Haushalten selbst eingeschätzten Höhe ihrer Immobilienvermögen zurückzuführen, was vor allem die Vermögen der reicheren Haushalte beeinflusst, da sie sehr viel häufiger als die übrigen Haushalte über Immobilien verfügen; im obersten Zehntel besitzt praktisch jeder Haushalt Grundvermögen, im untersten Zehntel nur rund 6%. Auch sind die geschätzten Immobilienwerte bei den Haushalten im obersten Zehntel durchschnittlich über zehnmal so hoch wie bei denen im untersten Zehntel.

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 Bezieher höherer Einkommen ihren Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen erbringen. Vor allem schwächere Haushalte wurden steuerlich entlastet.

Die Bundesregierung setzt gezielt auf Anreize zum Vermögensaufbau im Rahmen der Altersvorsorge. So wurde mit der Rentenreform 2001 der Auf- bzw. Ausbau der betrieblichen Altersversorgung gestärkt und die steuerliche Förderung der privaten kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge als innovatives Element verankert. Betriebliche Altersversorgung sowie zusätzliche private Altersvorsorge können bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen mit Steuer- und ggf. Beitragsfreistellung bzw. mit staatlichen Zulagen gefördert werden. Durch die neue Zulageförderung werden vor allem Menschen mit geringen Einkommen und kinderreiche Familien besonders unterstützt. Die steuerliche Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge ist beachtlich, sie beläuft sich - abhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme - in der Endstufe nach 2008 auf rund 13 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 8,5% der Ersparnisse der privaten Haushalte im Jahr 2003. Mit dem Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetzes am 1. Januar 2005 werden zudem die Aufwendungen zugunsten einer Versorgung im Alter in zunehmendem Maße steuerfrei gestellt, so dass den Arbeitnehmern mehr Mittel zur Verfügung stehen, die sie in ihre zusätzliche Altersvorsorge investieren können.

**Ausgangslage:** Neben gesetzlicher Rente wird zusätzliche Altersvorsorge wichtig

**Maßnahme:** Förderung des Vermögensaufbaus im Rahmen der Altersvorsorge

- Kapitalgedeckte Zusatzversorgung im Alter wird seit Rentenreform 2001 massiv gefördert
- Allein die Zulageförderung beträgt in der Endstufe 2008 jährlich pro Zulageberechtigten 154 Euro zuzüglich je 185 Euro für jedes Kind, für das der Zulageberechtigte Kindergeld erhält
- Potenzielles Fördervolumen von rund 13 Mrd. Euro (2008) entspricht rund 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 im früheren Bundesgebiet 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 Altersstruktur 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 da-

durch 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 Privathaushalten helfen - Überschuldung vorbeugen

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 und Vermögen reichte trotz Reduzierung des Lebensstandards über einen längeren Zeitraum nicht aus, um fällige Forderungen zu begleichen. Ziel der Bundesregierung ist es, Menschen dabei zu unterstützen, nicht in Überschuldung zu geraten bzw. diese zu überwinden.

**Ausgangslage:** Steigende Zahl überschuldeter Privathaushalte

**Maßnahme:** Verbraucherinsolvenzverfahren verbessert Situation überschuldeter Haushalte

- Schuldnerberatung wirkt: Anteil überschuldeter Menschen, die den Weg in gesicherte Arbeitsverhältnisse fanden, erhöhte sich von 27,7% 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; Pfändung des Wohngeldes nur für Mietschulden

Hauptauslöser für den Wechsel von der Verschuldung in die Überschuldung waren Arbeitslosigkeit, dauerhaftes Niedrigeinkommen, Trennung bzw. Scheidung und gescheiterte Selbstständigkeit. In den neuen Ländern stellen weiterhin die Mietschulden ein gravierendes Problem dar. Die Haupteinkommensquellen der in den Beratungsstellen betreuten überschuldeten Men-

schen 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 bedingte Unpfändbarkeit des Wohngelds.

Ein wichtiges Instrument zur Unterstützung überschuldeter Haushalte ist zudem die Schuldnerberatung. Sie hilft, eine realistische Schuldenbereinigung für Überschuldete und Gläubiger in Angriff zu nehmen sowie für Überschuldete so eine Arbeitsaufnahme wieder lukrativ zu machen und am sozialen und ökonomischen Leben teilzuhaben. 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 27,7% auf 46%. Angesichts steigender Überschuldungszahlen stehen die Bundesländer in der Verantwortung, das Instrument der Schuldnerberatung nicht einzuschränken, sondern auszubauen und weiterzuentwickeln.

Der kompetente Umgang mit Geld und Konsumwünschen sowie ein effektiver Verbraucherschutz auch bei Finanzdienstleistungen sind wichtige Voraussetzungen, um Überschuldung vorzubeugen. Der Vermittlung entsprechender Qualifikationen und deren Verankerung in der schulischen wie der außerschulischen Bildung kommt daher eine große Bedeutung zu.

### **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 einen 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 er-

werbsfähige Hilfeempfänger, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten und damit sich, ihre Partner und Kinder von staatlichen Leistungen unabhängig zu machen.

**Ausgangslage:** Arbeitslosigkeit ist Hauptursache für den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt

**Maßnahme:** Mit der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende werden seit Januar 2005 Wege aus der Langzeitarbeitslosigkeit geebnet

- Das neue Leistungssystem setzt auf Aktivierung der Betroffenen
- Intensive Beratung, Vermittlung und individuelle Eingliederungshilfen
- Hilfe bei Vermittlung von Kinderbetreuungsangeboten für allein Erziehende
- Mit dem Kinderzuschlag wird verhindert, dass Familien allein wegen ihrer Kinder auf Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen sind

Mit der Zusammenführung 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 erwerbsfähigen Hilfeempfänger unternommen. Diese erhalten seit dem 1. Januar 2005 einheitliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts - das Arbeitslosengeld II - und Zugang zu umfassenden Eingliederungsleistungen. Dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende ehemalige Sozialhilfeempfänger werden endlich in die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung einbezogen. 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. bei der Ausgestaltung der Zuverdienstmöglichkeiten, aber auch durch 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 unabhängig 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 bestreiten. 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 wurden die Leistungen für kleinere Kinder verbessert: Die Regelsätze für Kinder bis unter 7 Jahren wurden von 50% bzw. 55% bei Kindern von allein Erziehenden auf 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

- Seit 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 seit 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 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**

Positiv 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 nahmen nicht alle Haushalte ihre berechtigten Sozialhilfeansprüche wahr. Forschungsergebnissen zufolge kamen auf drei Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1,5 und 2 weitere potenziell Berechtigte. Mögliche Ursachen für Nicht-Inanspruchnahme waren 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. Ost- und Westdeutschland weisen in der Entwicklung der Familienformen 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. Eine sozial gerechte und

nachhaltige 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.

## **Paradigmenwechsel in der Familienpolitik**

Sozial gerechte Familienpolitik ist nachhaltig darauf ausgerichtet, Familien bei der Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung durch Erwerbstätigkeit zu unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und dabei zu helfen, dass Lebensentwürfe mit Kindern realisiert werden können. Durch die Schaffung einer fördernden Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur werden Familien dabei unterstützt, den Kindern gerechte Startchancen mitzugeben. Dies trägt dazu bei, dass Bildung und Teilhabechancen der Kinder von ihrer sozialen Herkunft entkoppelt werden. Durch zielgerichtete Transferleistungen werden den besonderen finanziellen Belastungen und Risiken von Familien Rechnung getragen und Armutsrisiken verringert. Transferleistungen alleine können aber - auch abgesehen davon, dass sie an fiskalische Grenzen stoßen - strukturellen und individuellen Armutsrisiken von Familien nur unzureichend begegnen. 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. Über eine zielgerichtete Gestaltung finanzieller Leistungen für Familien hinaus wird der Ausbau einer Infrastruktur vorangetrieben, die Familien unterstützt. So werden neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen geschaffen.

**Ausgangslage:** Familien tragen besondere Lasten und ein höheres Armutsrisiko

**Maßnahmen:** Kindergeld erhöht, Familien steuerlich entlastet, Kinderzuschlag eingeführt, Ausbau der Kinderbetreuung gestartet

- Kindergeld wurde für erste und zweite Kinder auf 154 Euro ab 2002 angehoben
- Die beiden Gesetze zur Familienförderung, mit denen der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt wurde, entlasteten Familien steuerlich um insgesamt 5,8 Mrd. Euro
- Erwerbsbedingte Betreuungskosten können seit 2002 steuerlich berücksichtigt werden. Allein Erziehende erhalten seit dem 1. Januar 2004 einen steuerlichen Entlastungsbetrag von 1.308 Euro jährlich
- Eine vierköpfige Arbeitnehmerfamilie mit durchschnittlichem Einkommen zahlt 2005 fast 2.400 Euro weniger Steuern als 1998
- Familienleistungsausgleich (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
- Das Gesetz zum Ausbau der Tagesbetreuung (TAG) ist in Kraft. Der Bund stellt jährlich 1,5 Mrd. Euro für den bedarfsgerechten und qualitätsorientierten Ausbau der Kinderbetreuung zur Verfügung

## Familienleistungen reduzieren Einkommensarmut

Die Familienpolitik der Bundesregierung trägt auch in schwierigerem 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 Familienleistungsausgleichs im weiteren Sinne (Kindergeld, 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 durch gezielte Maßnahmen fortgesetzt: Ab 2005 gibt es einen - befristeten - Kinderzuschlag für potenzielle Beziehende von Arbeitslosengeld II. 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.

## 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 8,6% 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 Zusammenführung 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. Insbesondere die Weiterentwicklung des Erziehungsurlaubs zur Elternzeit (z.B. verbesserter Teilzeitananspruch) und der Rahmendingungen für die Aufnahme einer Teilzeitarbeit (z.B. rentenrechtliche Höherbewertung von Rentenbeiträgen unterdurchschnittlich verdienender Erziehender) leistet einen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familien und Beruf. Zudem hat die Bundesregierung seit Mitte 2003 unter dem Dach der „Allianz für die Familie“ Initiativen für eine bessere Balance von Familie und Arbeitswelt und für eine familienfreundliche Unternehmenskultur gebündelt.

### **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 Wissens-

gesellschaft 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 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.

**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 rund 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 Verbesserung von Teilhabechancen durch den 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“.

## **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 erhöht ihre Teilhabechancen und spart später teure Programme zur sozialen Integration. Der Versorgungsgrad bei Kindergartenplätzen erreicht in Deutschland zwar rund 91%; 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.

**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 Zusammenführung 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 für Jugendliche
  - 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

**Den Lernort Schule stärken**

Mit dem Programm „Zukunft Bildung“ trägt die Bundesregierung dazu bei, die Qualität im Bildungssystem zu verbessern sowie bessere Rahmenbedingungen für eine frühe und individuelle Förderung aller Schülerinnen und Schüler zu schaffen. Hierzu gehören der Auf- und Ausbau von Ganztagschulen, für den die Bundesregierung mit dem bereits genannten Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 4 Mrd. Euro zur Verfügung stellt, 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 ein wichtiger erster Schritt auf dem Weg zu einer notwendigen umfassenden 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 weit-

aus größte 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 1,36 Mio. bzw. 14,9% 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 im früheren Bundesgebiet 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 Freibetragssystem 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 Bundesre-

gierung 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 soll dazu beitragen, 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 Bildungschancen 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 rund 30%. Haushalte, in denen mindestens ein Mitglied einer vollen Erwerbstätigkeit bzw. mindestens zwei Mitglieder einer Teilerwerbstätigkeit nachgingen, wiesen dagegen eine Armutsrisikoquote von nur rund 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), sank 2003 aber wieder leicht auf 64,9% ab. Der Anstieg beruhte vor allem auf der Entwicklung im früheren Bundesgebiet 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 ist von 55,5% (1998) auf 58,8% (2003) angestiegen und hat damit 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 rund 38,3 Mio. zurück; die Arbeitslosenzahl stieg auf 4,377 Mio. (Quote: 11,6%). Zuvor war die Zahl der Arbeitslosen von 1998 bis 2002 von 4,28 Mio. auf 4,06 Mio. gesunken und hatte mit 3,85 Mio. im Jahr 2001 einen vorübergehenden Tiefstand erreicht. Der negative Trend am Arbeitsmarkt wurde im Jahresverlauf 2004 umgekehrt. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg wegen der starken Zunahme der geringfügigen Beschäftigung und des Booms bei der Ich-AG erstmals seit 2001 wieder auf 38,44 Mio. an. Die Zahl der Arbeitslosen lag im Jahr 2004 mit 4,381 Mio. ungefähr auf dem Vorjah-

resniveau und die Arbeitslosenquote lag bei 11,7%. In den neuen Ländern war die Arbeitslosenquote 2004 mit 20,1% immer noch mehr als doppelt so hoch wie im früheren Bundesgebiet (9,4%). Durch die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Arbeitsfähige kam es im Januar 2005 über die übliche saisonale Entwicklung am Arbeitsmarkt hinaus zu einem statistisch bedingten Anstieg der Zahl der Arbeitslosen auf 5,04 Mio.

**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. Ausländerinnen und 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 und erhöht ihre Erwerbsbeteiligung, auch wenn dies vor allem in einer Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen begründet ist. Während ihre Arbeitslosenquote im Jahr 1998 noch 0,9 Prozentpunkte höher lag als die der Männer, war sie im Jahr 2004 mit 10,8% um 1,7 Prozentpunkte niedriger. Der jahresdurchschnittliche Anteil Langzeitarbeitsloser an allen Arbeitslosen sank von 37,4% (1998) auf 33,7% (2002). Durch die schwierige wirtschaftliche Entwicklung ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen bis zum Jahr 2004 bundesweit wieder auf 38,4% angestiegen. Bei den Frauen lag er dabei im Jahr 2004 mit 40,5% deutlich höher als bei den Männern (36,7%), und in den neuen Ländern fiel er mit 43,6% deutlich höher aus als im früheren Bundesgebiet (35,3%).

## 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 unverzüglich umgesetzt 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 Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung, neue Wege zur Förderung von

Existenzgründungen, die Einführung von Personal-Service-Agenturen und die Reform der Mini-Job-Regelung.

**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 werden Grundlagen für die Förderung insbesondere von Langzeitarbeitslosen und jungen Menschen geschaffen. Diese erhalten neue Hilfen und 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 eine gemeinsame Erklärung mit der Bundesregierung abgegeben und ihre Bereitschaft signalisiert, dabei einen wesentlichen Beitrag zu leisten. Dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgeschaltet wurde die Initiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch“. Durch diese Initiative konnten von September bis Dezember 2004 125.000 Arbeitslosenhilfebezieher in zusätzliche Integrations- oder Beschäftigungsmaßnahmen eintreten. Allein 85.000 Personen nahmen einen Zusatzjob auf. Diese Jobangebote werden im Jahr 2005 konsequent ausgebaut.

### **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 2004 von 11,8% auf 9,9%. Damit lag sie um 1,8 Prozentpunkte unter der Quote aller Arbeitslosen (11,7%). Bei den Jugendlichen unter 20 Jahren sank die Quote von 9,3% (1998) deutlich auf 4,2% (2004); 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 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. 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 Ar-

beit oder eine Arbeitsgelegenheit erhalten. Dafür bedarf es besonders intensiver Betreuung; Ziel ist es, 2005 für jeweils 75 arbeitslose Jugendliche einen persönlichen Ansprechpartner (bzw. 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:** Effektive Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

- 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
- 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 und 25.000 Plätze für betrieblich durchgeführte Einstiegsqualifizierungen eingeworben werden
- „Ausbildungsoffensive der Bundesregierung 2004“ zur Gewinnung zusätzlicher Ausbildungsplätze
- Bund hat seine Ausbildungsleistung um 20% erhöht
- Junge Arbeitslose, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind, werden ab 2005 unverzüglich in Arbeit, Ausbildung oder Qualifizierung oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt

## **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 sich die Versorgung mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum in Deutschland weiter verbessert. Sie hat 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 deutschen 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 Ländern festzustellen, während der Anteil im früheren Bundesgebiet 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 3,4 Mio. Haushalte mit geringerem Einkommen dabei, die Belastung der Wohnraumfinanzierung tragbar zu halten. Von den 3,4 Mio. Haushalten erhalten rund 2,2 Mio. Haushalte Wohngeld in Form des allgemeinen Wohngeldes und 1,2 Mio. Haushalte Wohngeld in Form des besonderen Mietzuschusses. 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 3,4 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. Der Rest der Bevölkerung ist im Krankheitsfall über eine private Krankenversicherung oder sonstige Sicherungssysteme (z.B. Beihilfe, Heilfürsorge) abgesichert. 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 2004 sichert 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

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 - zusätzlich zur 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.

## Nachhaltige solidarische Finanzierung der Gesundheitsversorgung sichern - Die Bürgerversicherung als eine wichtige Option

Damit ist die Umstrukturierung des Gesundheitssystems aber nicht abgeschlossen. Eine zukünftige Reform muss Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen entwickeln, die den Anforderungen der Nachhaltigkeit gerecht werden, die Belastung des Faktors Arbeit reduzieren und größere Verteilungsgerechtigkeit bewirken. Mit diesem Ziel wird auch die Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Gesetzlichen Krankenversicherung zu einer Bürgerversicherung als wichtige Option diskutiert. Darüber hinaus ist auch die Effizienz der Leistungserbringung weiter zu verbessern.

### 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%).

**Ausgangslage:** Vernachlässigte Gesundheitsvorsorge und -förderung

**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

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 Qualitätsstandards 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.

## **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. Ein sehr hoher Anteil der Pflegebedürftigen in häuslicher Pflege kommt dank der Leistungen der Pflegeversicherung ohne Leistungen der Sozialhilfe aus. Auch die pflegebedingte Abhängigkeit vieler Heimbewohner von Sozialhilfeleistungen konnte erheblich verringert werden.

In der Pflegeversicherung besteht vor allem Handlungsbedarf im Hinblick auf die Stärkung der häuslichen Pflege, die Verbesserung der Versorgung von Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz sowie eine Dynamisierung der Leistungen. Hierzu ist eine breite Debatte über Umfang und Qualität einer Pflegeversicherung erforderlich, die die Versicherten künftig finanzieren sollen. Damit sich diese Debatte entfalten kann, hat sich der Gesetzgeber zunächst auf die Umsetzung des Urteils der Bundesverfassungsgerichts zum Familienleistungsausgleich 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 entsprach ca. 8% der Wohnbevölkerung. Hinzu kamen weitere behinderte Menschen, die wegen ihrer Behinderung besondere, nach Art oder Schwere der Behinderung sehr unterschiedliche Hilfen in Anspruch nehmen, die sie zu ihrer Eingliederung ins Arbeitsleben und in die Gesellschaft insgesamt brauchen. 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 pflegebedürftige Menschen künftig die Möglichkeit, Betreuungsleistungen selbst zu organisieren, zu steuern und abzurechnen. Dadurch werden die Freiräume für ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben ausgebaut und 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 tendenziell häufiger in niedrigen Einkommensgruppen vertreten sind als andere Haushalte. So haben z. B. bei den 25- bis unter 45-jährigen behinderten Menschen in 2-Personenhaushalten 36% ein Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.700 Euro. Dieser Anteil beträgt bei den Nichtbehinderten hingegen 24%. Zwischen behinderten Frauen und behinderten Männern zeigen sich in der Regel bei den Haushaltsnettoeinkommen - unter Einbeziehung der Einkommen der anderen Haushaltsmitglieder - nur relativ geringe Unterschiede. Allerdings erzielten behinderte Frauen - auch bedingt durch ihre geringere Erwerbsbeteiligung - deutlich niedrigere persönliche Ein-

kommen als behinderte Männer. So verfügten z.B. 28% der behinderten Männer von 25 bis unter 45 Jahren über ein persönliches Nettoeinkommen von unter 700 Euro, bei den behinderten Frauen waren es dagegen 42%.

**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

## **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 groß angelegten Vermittlungsoffensive - über 150.000 Vermittlungsfälle - um rund 24% zu senken. Auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist es also möglich, die Situation von behinderten und schwerbehinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

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 der Globalisierung und Deutschlands demografischer Entwicklung gehören die Steuerung der Zuwanderung und die Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern zu den wichtigsten Gestaltungsaufgaben der Gegenwart und Zukunft. Deutschland ist, um sein Wohlstandsniveau zu erhalten, mittel- und langfristig auf hochqualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland 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 nach wie vor deutlich 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 schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit ungünstigere Startchancen am Ausbildungsmarkt als Deutsche. Diese Defizite sind - neben Defiziten bei der Beherrschung der deutschen Sprache - Ursache für ein besonderes Arbeitsmarktrisiko von Ausländerinnen und Ausländern. So lag im Jahr 2003 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 sozialer Ausgrenzung betroffen

**Maßnahme:** Deutsche Staatsangehörigkeit und Zuwanderungsgesetz fördern Integration von Migrantinnen und Migranten

- Rund 660.000 Einbürgerungen seit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (2000 bis 2003)
- Seit 1. Januar 2005 haben alle Neuzuwanderer einen Rechtsanspruch auf Sprachförderung
- Für die Finanzierung von Integrationskursen nach dem Zuwanderungsgesetz für Neuzuwanderer, Spätaussiedler sowie in Deutschland schon lebende Ausländer und EU-Bürger stellt der Bund in 2005 insgesamt bis zu 208 Mio. Euro bereit.
- Aufbau eines Beratungs- und Informationsnetzwerkes zur beruflichen Integration von Personen mit Migrationshintergrund ab Januar 2005

Von 1998 bis 2002 sank entsprechend der allgemeinen Entwicklung am Arbeitsmarkt die Zahl der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer von 534.000 auf 505.000, stieg aber bis 2004 wieder auf 550.000 Personen an. Die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer war mit 20,4% (2004) weiterhin deutlich höher als die der Gesamtbevölkerung (11,7%). 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 von Migrantinnen und Migranten. 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 von Ausländerinnen und Ausländern ist zwischen 1998 und 2003 leicht gesunken, es lag 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. Gelungene Integration sichert die Zukunftsfähigkeit unseres Landes.

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 (2000 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 seit 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 Verletzung der Teilnahmepflicht 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.

Für die Finanzierung von Integrationskursen nach dem Zuwanderungsgesetz für Neuzuwanderer, Spätaussiedler sowie in Deutschland schon lebende Ausländer und EU-Bürger stellt der Bund in 2005 insgesamt bis zu 208 Mio. Euro bereit. 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 Unterstützung der insbesondere bei den Ländern und Kommunen liegenden Integrationsleistungen hat der Bund mit dem 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 2003 ist es zu einem starken Rückgang der Wohnungslosigkeit und der Wohnungsnotfälle gekommen. Zu den Wohnungsnotfällen zählen Personen, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht oder aktuell betroffen sind oder Personen, die aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Ihre geschätzte Gesamtzahl ging von 530.000 (1998) auf 310.000 Personen im Jahr 2003 und damit um fast 42% zurück. Der Anteil von Frauen betrug im Jahr 2002 - neuere geschlechts- und altersspezifische Zahlen liegen nicht vor - ca. 23% (75.000 Personen), der Anteil der Kinder und Jugendlichen ca. 22% (72.000 Personen), bei einer Gesamtzahl von 330.000 Wohnungslosen in diesem Jahr.

**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 Jahresgesamtzahl der Wohnungslosen verringerte sich von 530.000 (1998) auf 310.000 Personen (2003)
- 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 Wohnungslosenhilfe.

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 Ori-

entierungen 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. Daneben haben Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (z.B. Suchtkrankheit, Schulden oder Obdachlosigkeit) sowohl im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende als auch in der Sozialhilfe die Möglichkeit, soziale Unterstützungsleistungen wie Suchtberatung, Schuldnerberatung oder psychosoziale Betreuung in Anspruch zu nehmen.

## **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 zugrunde liegende 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 familiale 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 gegeben werden. Dazu gehören z.B. die Anhebung der Übungsleiterpauschale, die Verbesserung des Stiftungsrechts oder die seit 2005 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 (seit 2005)

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 Einkommensschichten 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. Der Betriebsrat hat darüber hinaus die Aufgabe, die Eingliederung schwerbehinderter Beschäftigter und sonstiger besonders schutzbedürftiger Personen sowie die Integration ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern. 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.

### **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)<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> 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). Die Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002 hat 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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 die Lebenslagen der Menschen in Deutschland z.B. im Hinblick auf Einkommen, Vermögen, Erwerbstätigkeit und Bildungsbeteiligung auf der Basis objektiver statistischer Daten. Das subjektive Wohlbefinden der Menschen wurde dabei nicht erfasst. Hierfür ist unter anderem auf den Datenreport des Statistischen Bundesamtes zu verweisen.<sup>6</sup>

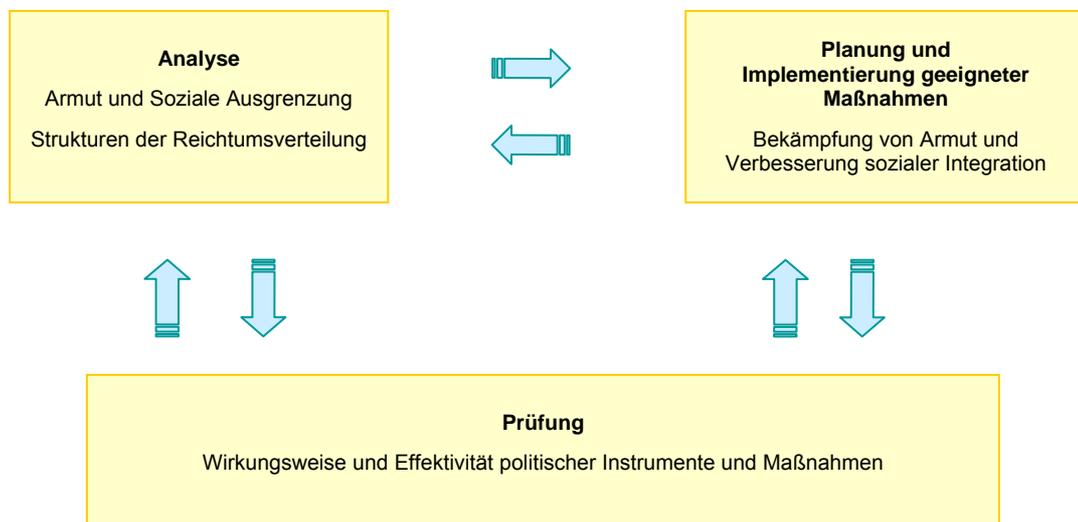
Mit seinem Beschluss vom 19. Oktober 2001<sup>7</sup> hat der Deutsche Bundestag die Rahmenbedingungen und Ziele für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung umrissen, die bei der Erarbeitung des 2. Armuts- und Reichtumsberichts zu berücksichtigen waren. Insbesondere galt es, das Profil der Berichterstattung 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.<sup>8</sup> 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 regelmäßigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung<sup>9</sup> sind:

- 
- 6 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2004
  - 7 Vgl. Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss), Drucksache 14/6628 vom 5. Juli 2001, a.a.O., S. 3 ff.
  - 8 Eine Übersicht der Gutachten findet sich in Anhang VIII dieses Berichts.
  - 9 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.:

- 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 2001<sup>10</sup> dargestellt. Da viele von der Bundesregierung ergriffene Reformmaßnahmen erst im Laufe des Jahres 2004 oder Anfang 2005 in Kraft getreten sind, konnten ihre Wirkungen 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).

### **Zur Definition von Armut**

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht begreift Armut und Reichtum als Pole einer Bandbreite von Teilhabe- und Verwirklichungschancen, wie sie Nobelpreisträger Amartya Sen mit dem Capability-Ansatz konzeptionell entwickelt hat. Mit dem Aufgreifen dieses Konzepts wird das erweiterte Verständnis der Berichterstattung deutlich, welches dem Umstand Rechnung trägt, dass Armut und Reichtum als gesellschaftliche Phänomene untrennbar mit Werturteilen verbunden sind. Hinter jeder Interpretation des Armuts- und auch des Reichtumsbegriffs und hinter jedem darauf beruhenden Messverfahren stehen Wertüberzeugungen. Deshalb ist auch die Aufgabe, Armut „messbar“ zu machen, im streng wissenschaftlichen Sinn nicht lösbar.<sup>11</sup> 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 können.

---

10 Bis zu diesem Referenzjahr reichte die Darstellung im Maßnahmenenteil des 1. Armuts- und Reichtumsberichts.

11 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.

In Gesellschaften wie der unseren liegt das durchschnittliche Wohlstandsniveau wesentlich über dem physischen Existenzminimum. Hier ist ein relativer Armutsbegriff sinnvoll, um Problemlagen angemessen zu erkennen. Armut wird als auf einen mittleren Lebensstandard bezogene Benachteiligung aufgefasst. Die Höhe des Einkommens kann als zentraler Indikator für den Lebensstandard oder die Lebensqualität gelten. Auch wenn Armut eine mehrdimensionale, also nicht nur finanzielle Benachteiligung darstellt, kann von den verfügbaren finanziellen Mitteln indirekt darauf geschlossen werden, welches Maß an gesellschaftlicher Teilhabe gelingt.

Deshalb wird im Bericht die zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbarte Definition einer „Armutrisikoquote“ verwendet. Sie bezeichnet den Anteil der Personen in Haushalten, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 % des Mittelwerts (Median) aller Personen beträgt. In Deutschland beträgt die so errechnete Armutrisikogrenze 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 Armutrisikogrenze in Höhe von 604 Euro.<sup>12</sup> 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.

Andere Konzepte, die etwa auf das Haushaltsnettoeinkommen oder das ungewichtete Pro-Kopf-Einkommen abheben, sind für eine wohlstandsorientierte Betrachtung der personellen Nettoeinkommensverteilung nicht 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, d.h. es würden altersspezifisch unterschiedliche Bedarfe und die durch das gemeinsame Wirtschaften erzielten Einspareffekte vernachlässigt. 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 (Neue OECD-Skala) geteilt. Das bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Einkommen ist also in Mehrpersonenhaushalten höher als das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, weil „economics of scale“ und altersspezifisch unterschiedliche Bedarfe berücksichtigt werden.

---

12 Vgl. Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Sozialbericht NRW. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf 2004.

Relative Einkommensarmut ist jedoch nicht „der“ Indikator für die Messung und Feststellung von Armut. Ihre Bedeutung ist in mehrfacher Hinsicht zu relativieren:<sup>13</sup>

- Die Festlegung des Anteils am Mittelwert, der die Armutsrisikogrenze definiert (also z.B. die erwähnten 60 %), ist lediglich eine Konvention.
- Nach dem Konzept hängt die Armutsrisikogrenze vom Wohlstandsniveau ab. Weil in Deutschland der erreichte Wohlstand vergleichsweise hoch ist, liegt die Armutsrisikogrenze höher als in anderen Ländern. Das ist bei internationalen Vergleichen zu berücksichtigen.
- Maße relativer Einkommensarmut sagen vor allem etwas über die Einkommensverteilung aus, jedoch nichts über die Einkommensressourcen, die zur Befriedigung der notwendigen Bedürfnisse erforderlich sind.
- Schließlich greift eine indirekte Bestimmung der Armut wie etwa in Form der Einkommensarmut zu kurz, wenn andere Faktoren (z.B. Vermögen, Schulden, Gesundheit, Bildung, Arbeitslosigkeit) bei gleichem Einkommen einen jeweils unterschiedlichen Stellenwert besitzen.

Von relativen Definitionen eines Armutsrisikos unterscheiden sich absolute Definitionen. Personen gelten als „absolut arm“, wenn sie nicht genügend Mittel zum physischen Überleben haben. Die Grenze zur Armut wird hier dann überschritten, wenn die Versorgung unterhalb einer vorgegebenen Schwelle liegt (physisches Existenzminimum), d.h. wenn die Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts nicht ausreichen.

In Gesellschaften mit höherem durchschnittlichen Wohlstandsniveau wird das Ziel der Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums verfolgt.<sup>14</sup> Es nimmt nicht nur die physische Existenz zum Bezugspunkt, sondern auch den Ausschluss von der Teilhabe am gesellschaftlich üblichen Leben, die soziale Ausgrenzung. Diese gesellschaftspolitische Werthaltung hat mit dem Begriff „Führung eines menschenwürdigen Lebens“ ihren Ausdruck im deutschen Sozialhilferecht gefunden. Das sozio-kulturelle Existenzminimum wird im Sozialhilferecht definiert und abgesichert. Die Bekämpfung von Armut durch Sicherung eines Minimums an materiellem Lebensstandard zählt somit zu den wesentlichen sozialstaatlichen Teilhabegarantien. Der Sozialstaat eröffnet bereits damit gesellschaftliche Teilhabe.

Die Inanspruchnahme von Sozialhilfe zeigt aber nur das Ausmaß, in dem Teile der Bevölkerung einen zugesicherten Mindeststandard nur mit Unterstützung des Systems der sozialen Siche-

---

13 Vgl. Semrau, P./Stubig, H.-J.: Armut im Lichte unterschiedlicher Messkonzepte, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 83, Nr. 3, Heidelberg 1999, S. 329-337.

14 Vgl. Becker, I./Hauser, R.: Soziale Gerechtigkeit - eine Standortbestimmung. Zieldimensionen und empirische Befunde, Berlin 2004.

rung erreichen. Dies ist jedoch nicht mit Armut gleichzusetzen. Vielmehr drücken sich hierin fehlende unabhängig von dieser Unterstützung verfügbare Verwirklichungschancen aus. Der Sozialhilfeanspruch kann aber gezielt zur Überbrückung von finanziell kritischen Übergangsphasen eingesetzt werden, oder die Leistung wird - zum Beispiel bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende - mit aktivierenden Elementen verknüpft und befähigt so zur Selbsthilfe. Dann erweitert sich der Blick in Richtung auf eine verlaufsorientierte Betrachtung von Existenzsicherung und die Berücksichtigung von aktivierenden Elementen, mit denen der Sozialstaat Teilhabe- und Verwirklichungschancen bietet.

Auf die Berücksichtigung der Chancenperspektive drängen auch die relativen Armutskonzepte. Der dort definierte Abstand vom gesellschaftlichen Mittelwert kann sich als relative Unterversorgung mit Ressourcen, als unterdurchschnittlicher Lebensstandard sowie als mehr oder minder gravierender Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben (Exklusion) äußern. „Exklusion“ bezeichnet auch innerhalb der EU die aktuellsten Wohlfahrtsprobleme und die moderne Form von Ungleichheit.<sup>15</sup> Es geht nicht mehr nur um Abstand, sondern um den Ausschluss vom gesellschaftlichen Leben, nicht mehr nur um Ausschluss durch Armut und Arbeitslosigkeit, sondern um den Ausschluss auch durch Diskriminierung und die Verweigerung von Zugangschancen.

Ein „bestes“ Messkonzept der Armut kann nicht festgestellt werden, weil den Maßstab dafür, bei welchem Einkommen, Lebensstandard oder Handlungsspielraum Ungleichheit nicht mehr hin genommen werden kann, gesellschaftliche Wertvorstellungen oder sozialpolitische Normen liefern. Einkommensarmut, benachteiligte Lebenslagen und Ausgrenzung stellen verschiedene, einander ergänzende Diagnosekonzepte dar, die kombiniert und auf die Integration der Handlungsmöglichkeiten und Chancenangebote des aktivierenden Sozialstaats hin geöffnet werden müssen.

Daher spiegelt am ehesten ein weites Armuts- und Reichtumskonzept die Bandbreite der bestehenden Werturteile und Vorstellungen in angemessener Weise wider. Ein differenziertes Konzept der Armuts- und Reichtumsberichterstattung erscheint auch besser geeignet, um Hin-

---

15 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.

weise auf die Wirksamkeit unterschiedlicher politischer Maßnahmen und auf notwendige gesellschaftliche Reformen zu geben.<sup>16</sup>

Ausgehend von relevanten Lebenslagen stützt sich diese breite Konzeption im Bericht auf Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen.<sup>17</sup> Das Konzept 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. Armut ist dann gleichbedeutend mit einem Mangel an Verwirklichungschancen, Reichtum mit einem sehr hohen Maß an Verwirklichungschancen, deren Grenzen nur punktuell oder gar nicht erreicht werden. Reichtum wäre gleichbedeutend mit „Privilegierung oder Macht“, und Armut lässt sich so auch als „Ausgrenzung von gesellschaftlich bedingten Chancen“ interpretieren. 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.<sup>18</sup> Diese Definition enthält neben dem relativen Charakter auch die Mehrdimensionalität von Armut. Armut bezieht sich demnach auf die Ungleichheit von Lebensbedingungen und die Ausgrenzung von einem gesellschaftlich akzeptierten Lebensstandard.

Mit diesem Ansatz wird an die im europäischen Kontext geführten Exklusionsdebatten angeknüpft. Da das Konzept der Verwirklichungschancen auch zahlreiche Übereinstimmungen mit

---

16 Vgl. zu den methodischen und begrifflichen Grundlagen der Sozialberichterstattung Bartelheimer, P.: Teilhabe, Gefährdung und Ausgrenzung als Leitbegriffe der Sozialberichterstattung, in: SOFI-Mitteilungen, Nr. 32, Dezember 2004, S. 47-61.

17 Vgl. ausführlich hierzu Sen, A.: *Development as Freedom*, Oxford 1999. Sen, A.: *Commodities and Capabilities*, Oxford 1999. Sen, A.: *Inequality Reexamined*, Oxford 1992. Sen, A.: *Economics and the Family*, Asian Development Review, Manila 1983.

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.

18 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, kulturelle 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.

dem Lebenslagenansatz<sup>19</sup> aufweist, der bislang der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zugrunde lag, lassen sich beide konzeptionelle Ansätze weitgehend miteinander vereinbaren. Die Nähe ihrer konzeptionellen Grundbegriffe führt zu sehr ähnlichen praktischen Konsequenzen: Beide Ansätze beinhalten eine Erweiterung der analytischen Perspektive über traditionelle Einkommensanalysen hinaus auf Lebenslagedimensionen wie Gesundheit, Bildung, etc. Entsprechend lassen sich die Ergebnisse des Lebenslagenansatzes ebenso für Untersuchungen mit dem Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen verwenden wie umgekehrt. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung kann durch die Erweiterung auf die Teilhabe- und Verwirklichungschancen auf eine Vielzahl internationaler Forschungsbeiträge zurückgreifen, da sich der Capability-Ansatz, anders als der Lebenslagenansatz, international wissenschaftlich etabliert hat. Das Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen bildet daher in Verbindung mit dem Lebenslagenansatz die Grundlage für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Darüber hinaus werden im Einkommensteil des Berichts 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.<sup>20</sup>

Teilhabe wie auch Ausgrenzung beschreiben weniger Zustände als vielmehr Verläufe und den Grad der Nutzung von Potenzialen. Teilhabe lässt sich an den Chancen und Handlungsspielräumen messen, eine individuell gewünschte und gesellschaftlich übliche Lebensweise zu realisieren. Von Bedeutung hierfür sind vor allem folgende Dimensionen:

---

19 Vgl. zur Methodik des Lebenslagenansatzes ausführlich Voges, W. et al.: Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes, Bonn 2005 (im Erscheinen). 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.

20 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 2005 (im Erscheinen).

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; sowie Kettschau, I./Hufnagel, R./Holz, E.: Private Haushaltsproduktion, Haushaltsführungskompetenzen und Armutsprävention, in: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Reichtum und Eliten - Haushaltsproduktion und Armutsprävention, Tagungsdokumentation, Bonn 2004, S. 120-130 bzw. S. 130-143.

- Einkommen und Vermögen stellen in jeder Geldwirtschaft die Voraussetzung für eine Vielfalt von Verwirklichungsmöglichkeiten dar. Einkommensarmut ist jedoch lediglich ein - wenn gleich oft sehr wichtiges - Element für die Identifikation von Armut als Mangel an Verwirklichungschancen.
- Darüber hinaus haben auch nicht-materielle Ressourcen (wie zum Beispiel Bildung, Gesundheit und soziale Kompetenzen) maßgeblichen Einfluss auf die individuellen Verwirklichungschancen.
- Schließlich entscheiden gesellschaftlich bedingte Chancen darüber, welche Konsequenzen sich aus solch unterschiedlichen individuellen Potenzialen im Endeffekt tatsächlich ergeben.

Indem Sozialberichterstattung nach dem Grad der Teilhabe fragt, der für eine Gesellschaft in einer gegebenen historischen Situation prägend ist, bindet sie die extremen Ausprägungen sozialer Ungleichheit - Armut und Reichtum - an das Geschehen in der Mitte der Gesellschaft, statt sie als Extremzustände zu isolieren.

Die gesellschaftlich bedingten Chancen - also die von Staat und Gesellschaft geschaffenen Bedingungen - sind maßgeblich dafür, in welchem Umfang eigene Ziele mit den individuellen Potenzialen erreicht werden können. Der Staat kann Chancen eröffnen. Darunter fallen z.B. politische Beteiligung und Mitbestimmung, Arbeitsmarktzugang, Zugang zu Bildung und Gesundheitswesen, Wohnen, Infrastruktur für Kinderbetreuung, soziale Sicherheit. Aber jede und jeder Einzelne entscheidet darüber, ob sie oder er die Chancen nutzt.

Das Hervorheben jener Aspekte der Verwirklichungschancen, auf die Staat und Gesellschaft Einfluss ausüben können, erleichtert es, die Auswirkungen staatlichen Handelns zu bestimmen und den gesellschaftlichen Reformbedarf zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und zur Herstellung der Chancengleichheit zu identifizieren - als wichtige Ziele der Armuts- und Reichtumsberichterstattung.

Gegenwärtig kann eine vollständige Operationalisierung des sehr komplexen Ansatzes der Teilhabe- und Verwirklichungschancen noch nicht gelingen. Genauere Kenntnisse über die Zusammenhänge etwa von Einkommen, Gesundheit, Qualifikation, sozialen, politischen, ökonomischen Chancen und der sozialen Sicherung sind höchst bedeutsam für die Politikgestaltung. Geeignete Messinstrumente müssen erst noch weiter entwickelt werden, insbesondere Indikatoren, die ergänzend über Teilhabe- und Verwirklichungschancen informieren.

### **Zur Definition von Reichtum**

Die begriffliche Fassung von Reichtum ist ebenso vielschichtig wie die von Armut, seine definitorische Abgrenzung und empirische Ermittlung sind zudem mit weiteren Schwierigkeiten ver-

bunden. 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.<sup>21</sup>

## Evaluation

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.“<sup>22</sup> Für den 2. Armuts- und Reichtumsbericht wurden dementsprechende Wirkungsanalysen vorgenommen sowie eine „Perspektivstudie“ zu den Möglichkeiten der Realisierung einer Wirkungskontrolle von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung durchgeführt.<sup>23</sup> Hierbei zeigte sich, dass eine Reihe methodischer Probleme<sup>24</sup> empirisch begründete Wirkungsana-

- 
- 21 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.
  - 22 Deutscher Bundestag: Drucksache 14/6628 vom 5. Juli 2001, S. 5 (s. Anhang IX).
  - 23 Beywl, W./Speer, S./Kehr, J.: Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Bonn 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.
  - 24 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.

lysen 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.

### **Datenlage**

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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 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.<sup>27</sup> 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

---

25 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, Bonn 2001, S. 182 ff.

26 Vgl. zu den Datenquellen der Berichterstattung ausführlich den 1. Armuts- und Reichtumsbericht.

27 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 Armutsrisiken 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.

der Sozialhilfeempfänger etc. ist. Kommen für die durch das Einkommen abgegrenzte Armutsrisikogruppe weitere Einschränkungen oder Benachteiligungen hinzu, besteht also eine Kumulation von - sich möglicherweise gegenseitig verstärkenden - Armutsrisiken. Es erhöht sich die Armutswahrscheinlichkeit für diese Haushalte.<sup>28</sup> 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.

### **Indikatoren**

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 Armutsrisikoquoten für einzelne Bevölkerungsgruppen. Mit diesen Indikatoren werden keine starren Armutsgrenzen festgelegt, es wird vielmehr die Identifizierung von Personengruppen erleichtert bzw. ermöglicht, die einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind. Wenn in mehreren Lebenslagendimensionen Unterversorgung und Mangelanliegen, 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 Unbe-

---

28 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.

grenztheit der Möglichkeiten, Willkür der Auswahl und Unklarheit der Beziehungen untereinander zu vermeiden.<sup>29</sup>

### **Gender Mainstreaming**

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.

---

29 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.

## **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.<sup>30</sup>

Analog zur schwachen Wirtschaftsentwicklung fiel der Zuwachs der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer über den gesamten Zeitraum hinweg äußerst moderat aus. Die Zuwächse bewegten sich zwischen 1,2% und 1,9% jährlich. Trotz der geringen Preissteigerung, die im gesamten Untersuchungszeitraum die Marke von 2% pro Jahr nicht überstieg, nahmen die realen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer kaum zu oder gingen gar leicht zurück. Auch der Anstieg der verfügbaren Einkommen nach 2001 war gering. Nachdem sie in den Jahren zuvor mit durchschnittlich rund 3% pro Jahr zugelegt hatten, waren nunmehr nur noch Zuwächse zwischen 0,9% und 1,9% im Jahresdurchschnitt zu verzeichnen; und dies, obwohl die verfügbaren Einkommen von einer sinkenden Abgabenquote positiv beeinflusst wurden. Sie betrug 42,4% im Jahr 1998 und verringerte sich bis 2003 auf 41,2% (Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen). 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

---

30 Für vertiefende Analysen zur Entwicklung der Einkommensverteilung im Zusammenhang mit ausgewählten Konjunkturindikatoren vgl. Frick, J. R. et al.: Zur langfristigen Entwicklung von Einkommen und Armut in Deutschland: starke Reduktion der arbeitsmarktbedingten Ungleichheit durch sozialpolitische Maßnahmen, in: DIW-Wochenbericht 4/2005, 72. Jg., Berlin 2005, S. 59-68.

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%.

## **I.2 Einkommensverteilung**

Das Einkommen 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.<sup>31</sup> 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 gesetzlich 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, insbesondere bei Frauen, 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 Trends<sup>32</sup>**

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-Koeffizient<sup>33</sup> zeigt für 2003 eine stärkere Streuung der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit als für 1998. Hier schlägt sich die Zunahme der geringfügigen und Teilzeit-Beschäftigungsverhältnisse nieder (s. auch Teil A, Kap. V.4). Aber selbst wenn nur Vollzeitentgelte

---

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

32 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 2005 (im Erscheinen). 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.

33 Der Gini-Koeffizient wird im Glossar beschrieben.

betrachtet werden, um diese Effekte auszublenden, bleibt der beobachtete Trend einer gestiegenen Spreizung auf dieser Ebene des Einkommensverteilungsprozesses bestehen, wenn auch in abgeschwächter Form.

**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 <sup>1)</sup>						
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 <sup>2)</sup>						
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 <sup>3)</sup>						
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 2005

Zur Analyse der Verteilung der Markteinkommen auf die Gesamtbevölkerung werden die verschiedenen Einkommenskomponenten des Markteinkommens auf Haushaltsebene zusammengefasst und über Äquivalenzgewichte den Haushaltsmitgliedern zugeordnet.<sup>34</sup> 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

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

am Markt erwirtschafteten Einkommen lässt sich auch dann noch erkennen, wenn man die Haushaltsgröße und -zusammensetzung berücksichtigt.<sup>35</sup>

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

### **I.2.2 Relative Einkommensarmut<sup>36</sup>**

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 vergleichbare 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.

---

35 Vgl. hierzu auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden 2004.

36 Dieser Abschnitt stützt sich auf das Gutachten von Hauser/Becker 2005. 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.

**Tabelle I.2:**

**Armutsrisikoquoten und Armutslücke<sup>1)</sup>**

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 <sup>2)</sup>	38,5	41,3	34,9	38,2	54,1	55,1
Armutslücke <sup>3)</sup>	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 2005

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 Armutslücke<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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

37 Eine genaue Definition der Armutslücke findet sich im Glossar.

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

niedrige Armutsrisiko für deutsche Senioren bestätigt auch der EU-Vergleich. Den letzten vergleichbaren Zahlen aus dem Jahr 2001 zufolge waren die über 65-Jährigen nur in Luxemburg und in den Niederlanden in geringerem Ausmaß mit Altersarmut konfrontiert.

**Tabelle I.3:**

**Gruppenspezifische Armutsrisikoquoten<sup>1)</sup> 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 <sup>2)</sup>				
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) <sup>3)</sup>				
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 2005

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

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 außerschulischer Kinderbetreuung zusammen.

### **I.2.3 Wirkung von Kindergelderhöhungen und Steuerreform auf die Einkommensverteilung<sup>39</sup>**

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.<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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%.

---

39 Der Abschnitt zu den Wirkungsanalysen stützt sich auf das Gutachten von Hauser/Becker, 2005. Die Konzeption der Analyse und die Interpretation der Ergebnisse oblagen dabei Dr. I. Becker und Prof. em. Dr. 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.

40 Vgl. zu weiteren Entlastungen durch die Steuerreform Teil B, Kap. I.2.

41 Vgl. dazu auch Kapitel III.

- 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 Eingangsteuersatzes, der 1996 deutlich erhöht worden war. Infolge der Steuerreformen der Regierungskoalition seit 2001 lag er 2002 nur noch knapp 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 %)
<b>Ausgewählte Haushaltstypen</b>	
Allein Erziehende	7,6
2 Erwachsene mit Kind(ern)	8,6
<b>Differenzierung nach dem eigenen Alter</b>	
bis 15 Jahre	6,4
16 bis 24 Jahre	6,1
25 bis 49 Jahre	5,5
<b>Gesamtbevölkerung in Haushalten...</b>	
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 Einkommensteuerreform auf das Ausmaß relativer Einkommensarmut wenig aussagekräftig. Im Unterschied zur Wirkungsanalyse der Kindergelderhöhungen wurden daher bei den Analysen zur Einkommensteuerreform nicht ihre Effekte auf das Ausmaß relativer Einkommensarmut untersucht, sondern die Auswirkungen auf die personelle Einkommensverteilung insgesamt. Zur Be-

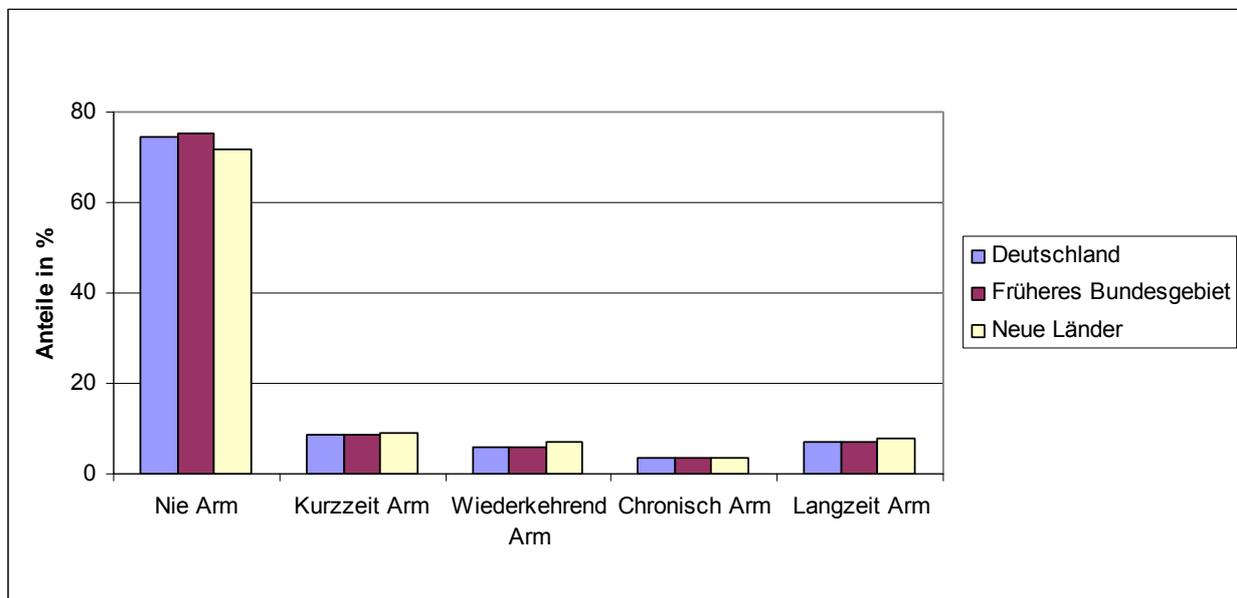
urteilung der Wirkung der Einkommensteuerreform zwischen 1998 und 2002 geht die Untersuchung von den Bruttoeinkommen des Jahres 2002 aus und belegt diese einmal mit den Parametern der Einkommensbesteuerung von 1998 und einmal mit denen von 2002. Danach haben die Entlastungsmaßnahmen bei der Einkommensteuer zu einer Erhöhung des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens um 2,4% geführt. Dieser Entlastungseffekt fiel im früheren Bundesgebiet mit 2,4% etwas stärker aus als in den neuen Ländern mit 2,1%.

### I.2.4 Einkommensmobilität<sup>42</sup>

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

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

Die meisten der Phasen in relativer Einkommensarmut sind eher kurzfristig. So sind im Zeitraum von 1998 bis 2003 nach einem Jahr etwa ein Drittel dieser Phasen abgeschlossen oder unterbrochen und nach zwei 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 Einkommensarmut 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 allein erziehend 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)<sup>43</sup> 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.

---

43 Das NIEP wird im Glossar beschrieben.

### **I.2.5 Erwerbstätigkeit und Einkommensarmut<sup>44</sup>**

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

### **I.2.6 Hohe Einkommen<sup>45</sup>**

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.<sup>46</sup>

Bisher ist weder ein allgemein akzeptierter Begriff des Einkommensreichtums noch eine allgemeingültige Einkommenshöhe als Abgrenzung entwickelt worden.<sup>47</sup> Einkommensreichtum lässt sich analog zum Messkonzept der relativen Einkommensarmut definieren. Als einkommensreich gilt dann, wer z.B. über mehr als 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.

---

44 Dieser Abschnitt stützt sich auf das Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI). Vgl. Haisken-De New, J.: Lebensstandarddefizite bei Erwerbstätigen, Bonn 2005 (im Erscheinen).

45 Dieser Abschnitt stützt sich auf das Gutachten: Merz, J./Hirschel, D./Zwick, M.: Struktur und Verteilung hoher Einkommen. Mikroanalysen auf der Basis der Einkommensteuerstatistik, Bonn 2005 (im Erscheinen).

46 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, Bonn 2003.

47 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. 2004.

**Tabelle I.5:**

**Bezieher höherer Einkommen nach alternativen Abgrenzungen**

	Einkommensgrenze in Euro	Anteil am Gesamteinkommen in %	Anzahl <sup>1)</sup> (N)	Anteil in %
<b>Bruttoeinkommen 1992</b>				
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
<b>Nettoäquivalenzeinkommen 1992</b>				
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
<b>Bruttoeinkommen 1995</b>				
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
<b>Nettoäquivalenzeinkommen 1995</b>				
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
<b>Bruttoeinkommen 1998</b>				
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
<b>Nettoäquivalenzeinkommen 1998</b>				
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

Wie problematisch der Begriff des Millionärs als Abgrenzungskriterium ist, macht die Währungsumstellung von DM auf Euro deutlich. Diese Grenze ist willkürlich gesetzt, hat keinen Be-

zug 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%.

**Tabelle I.6:**

**Bezieher höherer Nettoeinkommen nach sozioökonomischen Gruppen 1998**

	> 200% des Mittelwertes		Reichsten 1%	
	Bevölkerungs- anteil der Reichen	Einkommens- anteil der Reichen	Bevölkerungs- anteil der Reichen	Einkommens- anteil der Reichen
<b>Berufliche Stellung</b>				
Freiberufler	22,88	79,49	6,29	37,44
Unternehmer	17,88	67,50	5,52	47,82
Arbeiter, Angestellter	5,78	17,92	0,48	3,36
Sonstige	5,57	35,11	1,55	22,96
<b>Haushaltstyp</b>				
Single, allein veranlagt	1,76	14,15	0,26	7,49
Allein veranlagt mit einem Kind	1,51	11,39	0,34	6,93
Allein veranlagt mit mehr als einem Kind	2,34	18,35	0,61	12,67
Zusammen veranlagt (ZV) ohne Kinder	12,71	34,95	1,77	12,86
ZV mit einem Kind	9,55	25,52	1,32	9,22
ZV mit zwei Kindern	10,98	28,00	1,54	10,29
ZV mit mehr als zwei Kindern	13,21	33,95	2,19	14,52
<b>Region</b>				
Westdeutschland	7,62	28,10	1,12	11,32
Ostdeutschland	3,51	15,31	0,44	6,03

Quelle: Einkommensteuerstatistik 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 Einkommensreichtums 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.

Eine Betrachtung verschiedener sozioökonomischer Gruppen zeigt, dass Selbstständige unabhängig vom betrachteten Grenzwert sehr viel häufiger als abhängig Beschäftigte zu den Einkommensreichen zählen. Ähnliches gilt für zusammen veranlagte Paare im Vergleich mit allein veranlagten Steuerpflichtigen. Auch ist in Westdeutschland der Anteil der Haushalte mit hohem Einkommen mehr als doppelt so hoch wie in Ostdeutschland (s. Tabelle I.6).

### **I.2.7 Exkurs: Einkommenssituation und Lebensstandard<sup>48</sup>**

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 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.<sup>49</sup>

---

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

49 Die Methodik des Lebensstandardansatzes wird im Glossar erläutert.

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 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 wurde 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 vergleichbare 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 waren nach einem Jahr etwa ein Drittel der Phasen in relativer Einkommensarmut abgeschlossen oder unterbrochen und nach zwei 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 Vermögensverteilung<sup>50</sup>

#### I.3.1 Entwicklung und Verteilung der Vermögensbestände der privaten Haushalte<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup>

**Tabelle I.7:**

#### 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

- 
- 50 Der Bericht zur Vermögenssituation stützt sich auf das ZEW-Gutachten von Westerheide, P./Ammermüller, A./Weber, A.: Die Entwicklung und Verteilung des Vermögens privater Haushalte unter besonderer Berücksichtigung des Produktivvermögens, Bonn 2005 (im Erscheinen).
- 51 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.
- 52 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 nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank 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.7). Von 1998 bis 2003 stieg das Nettovermögen nominal um rund 17%. Bereinigt um die Steigerung der Konsumentenpreise ergibt sich mit gut 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 Entwicklung der Immobilienwerte gibt im wesentlichen die Selbsteinschätzung der in der EVS befragten Haushalte zur Höhe ihrer Immobilienvermögen wieder. Dies ist daher mit einer gewissen Unschärfe behaftet. An den Immobilienmärkten sind die bei erfolgten Verkäufen tatsächlich erzielten Preise im Betrachtungszeitraum dagegen nicht mehr durchgängig gestiegen, sondern je nach Marktsegment und regionaler Lage teilweise konstant geblieben oder auch gesunken.

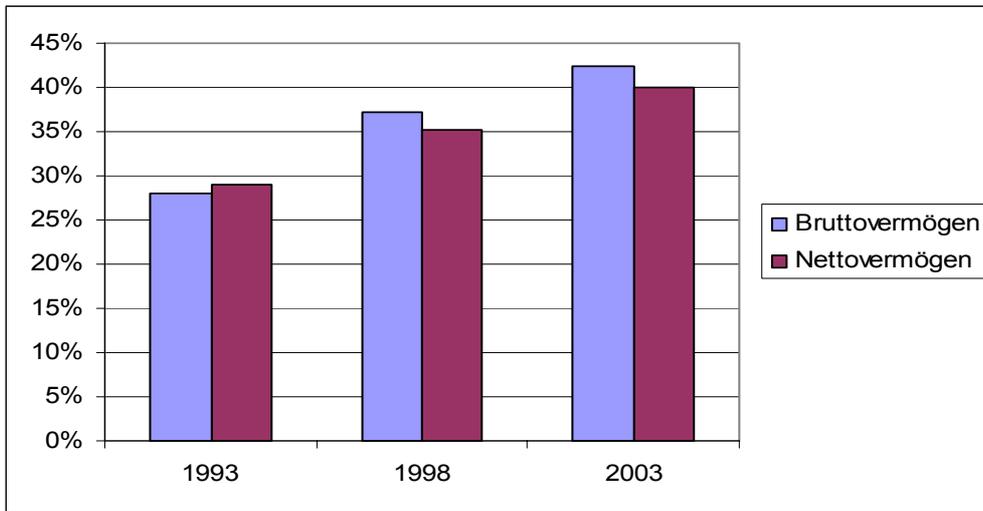
Von der Steigerung des geschätzten Immobilienvermögens profitieren aber vor allem die reicheren Haushalte, da sie sehr viel häufiger und auch über deutlich höhere Immobilienvermögen verfügen. Ordnet man nämlich die Haushalte nach der Höhe des Vermögens, so zeigt sich, dass im obersten Zehntel praktisch jeder Haushalt Grundvermögen besitzt, während es im untersten Zehntel nur rund 6% sind. Auch sind die geschätzten Immobilienwerte 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 1990er Jahre nach wie vor eher gering. Nur etwa 3-4% ihres Bruttovermögens haben Privathaushalte in Aktien oder Aktienfonds angelegt.

### **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.2:

**Ost/West-Relation der durchschnittlichen Gesamtvermögensbestände**

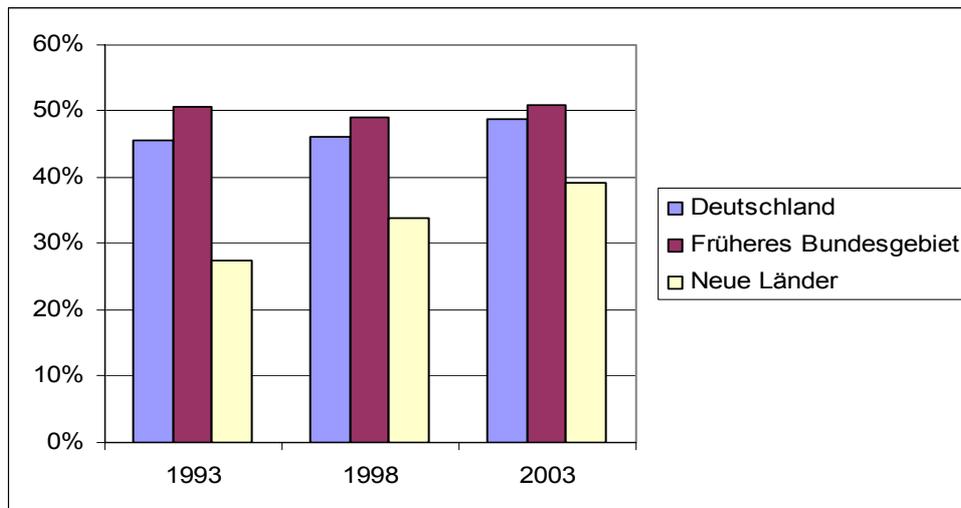


Quelle: EVS, ZEW-Berechnungen

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 weiter fortschreitenden Angleichung der Einkommen sicherlich auch die staatliche Förderung des Wohneigentums beigetragen.

Schaubild I.3:

**Anteil der Haushalte mit Immobilien**



Quelle: EVS, ZEW-Berechnungen

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.8). In Ostdeutschland ist darüber hinaus ein erhebliches Wachstum des in Kapitalversicherungen angelegten Vermögens zu verzeichnen, wogegen für Bauspareinlagen eine zwar substantielle, aber gemessen am gesamten Geldvermögen doch unterdurchschnittliche Zunahme zu konstatieren ist.

**Tabelle I.8:**

**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

**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.9). 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.9:**

**Mittelwerte und Anteile von Zehnteln der Haushalte am gesamten Nettovermögen**

Zehntel	Mittelwerte in 1.000 Euro			Anteile		
	1993	1998	2003	1993	1998	2003
<b>Deutschland</b>						
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%
<b>Früheres Bundesgebiet</b>						
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%
<b>Neue Länder</b>						
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 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.

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 45% gewachsen, während in Westdeutschland im fünften Zehntel ein Zuwachs um rund 10%, im sechsten Zehntel dagegen nur eine geringfügige Zunahme um weniger als 2% 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.10) 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.10:**

**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 allgemeinen 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.11): 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 kapital-

gedeckte 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.11:**

**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 Haushaltstypen 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 Erzie-

hende ein geringeres Vermögen haben. Solche Unterschiede, die allein auf den verschiedenen Positionen der Haushalte im Lebens- und Familienzyklus beruhen, zeigen noch keine Ungerechtigkeit 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 gleichmä-

ßig 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. Eine zusätzliche Betrachtung der Entwicklung der Vermögensbestände nach Geschlechtern für die Ein-Personen-Haushalte in der EVS zeigt keine einheitliche Entwicklung über die verschiedenen Altersgruppen. Insgesamt ist aber seit 1993 eine Verringerung der Differenz zwischen Frauen und Männern festzustellen. Ausnahmen bilden die Haushalte der 30- bis 49-Jährigen in Westdeutschland und die Haushalte der unter 30-Jährigen in Ostdeutschland.

### **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).<sup>53</sup>

#### **I.3.2.1 Betriebsvermögen<sup>54</sup>**

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 rund 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.

---

53 Vgl. dazu auch Westerheide/Ammermüller/Weber, a.a.O.

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

Dies gilt, obwohl im Wesentlichen nur der äußere Rand der Vermögensverteilung davon betroffen ist.

### **I.3.2.2    Gebrauchsvermögen<sup>55</sup>**

Analysen zur Höhe und Verteilung des Gebrauchsvermögens - hier definiert als langlebige Gebrauchsgüter ohne Berücksichtigung des Wohneigentums - der privaten Haushalte können 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    Humanvermögen<sup>56</sup>**

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.

---

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

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

Die Bildungsrendite<sup>57</sup> schwankt in Westdeutschland im Zeitverlauf zwischen 8 und 10% (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 aufweisen. 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 Lehraabschluss 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 im früheren Bundesgebiet eine ähnliche Größenordnung wie das in den jeweiligen Altersgruppen erworbene materielle Vermögen. In den neuen Ländern wären diese Ansprüche infolge der Überführung der in den

---

57 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.

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 ungleichmäßiger, da die Verteilung der Ansprüche an die betriebliche Alterssicherung von einem hohen Anteil geringer Ansprüche geprägt 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 früherem Bundesgebiet und neuen Ländern.

### **I.3.3 Erbschaften<sup>58</sup>**

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.<sup>59</sup>

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 lag im Jahr 1988 für alle Haushalte mit Erbschaften 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, machte 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

---

58 Erste Ergebnisse des Gutachtens „Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Erbschaften und Vermögensverteilung“ der Forschungsgruppe Altern und Lebenslauf (FALL) und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Bonn 2005, auf Basis der in den Jahren 1988 und 2002 im SOEP erhobenen Vermögensbilanz. Das Projekt wird unter Leitung von Prof. M. Kohli durchgeführt.

59 Vgl. dazu auch Schupp, J./Wagner, G. G., Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte. Erbschaft, soziale Herkunft, spezielle Lebenslagenindikatoren, Bonn 2005 (im Erscheinen).

als 200.000 Euro hatten, machte 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.

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.<sup>60</sup> 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“.<sup>61</sup> 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

---

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

61 Für die Armut- 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 2005 (im Erscheinen).

ist festzustellen, dass sich hierzu kaum empirisch abgesicherte Aussagen machen lassen.<sup>62</sup> 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 werden, „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“.<sup>63</sup>

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 Reichtumsmessung 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 bzw. deren 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 kom-

---

62 Aufschlüsse über die Motive für die Gründung von gemeinnützigen Stiftungen; Schichtzugehörigkeit von Stifterinnen und Stiftern, und die Stiftungszwecke kann eine „Stifter-Studie“ der Bertelsmann-Stiftung geben, die im Jahr 2005 veröffentlicht werden soll. Eine vorab durchgeführte Analyse der Daten der Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Stifter und Stifterinnen überwiegend hochgebildet, verheiratet und im Durchschnitt 68 Jahre alt sind. Dabei haben Stifter in der Mehrheit Kinder, während über die Hälfte der Stifterinnen kinderlos ist. Dass für die Stiftung verwendete Vermögen stammt bei Männern überwiegend aus selbständigem Unternehmertum und bei Frauen häufiger aus Erbschaften oder Schenkungen. Die Stiftungsaktivitäten richten sich überwiegend auf soziales Engagement, gefolgt von Bildung und Erziehung. Die wichtigsten Motive für eine Stiftungsgründung sind vorwiegend der Wunsch, etwas bewegen zu wollen, Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Mitmenschen zu übernehmen oder ein konkretes Problem bekämpfen zu wollen. Vgl. Schulze, E./Meyer, S. et al.: Stiften Frauen anders? Stiftungsaktivitäten von und für Frauen, Düsseldorf 2005 (unveröffentlicht).

63 Schulze/Steffens, a.a.O., 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.

men 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 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.<sup>64</sup>

---

64 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%. Diese Entwicklung ist zum größten Teil auf eine Steigerung der von den Haushalten selbst eingeschätzten Höhe ihrer Immobilienvermögen zurückzuführen, denn die Vermögenshöhe und -verteilung wird durch das Immobilienvermögen dominiert, das rund 75% des Gesamtvermögens ausmacht. Die Bedeutung von Aktien für das gesamte Vermögen privater Haushalte ist dagegen trotz des Aktienbooms der 1990er 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 (früheres Bundesgebiet) 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 Einkommen und Vermögen über einen längeren Zeitraum trotz Reduzierung des Lebensstandards nicht ausreichen, um fällige Forderungen zu begleichen.<sup>65</sup> Im Jahr 2002 waren 3,13 Mio. private Haushalte in Deutschland überschuldet, das sind rund 8% aller Haushalte.<sup>66</sup>

Überschuldung zieht sich durch alle gesellschaftlichen Gruppen.<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup>

Überschuldete Personen und ihre Familien können nur begrenzt am normalen wirtschaftlichen und sozialen Leben teilnehmen. 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, es besteht die Gefahr der Wohnungslosigkeit. Überschuldung ist verbunden mit einer psycho-sozialen Destabilisierung der Schuldnerinnen und Schuldner und ihrer Familien.<sup>69</sup>

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.

---

65 Vgl. Korczak, D.: Definitionen der Verschuldung und Überschuldung im europäischen Raum, München 2003.

66 Vgl. Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, München 2004, S. 46.

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

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

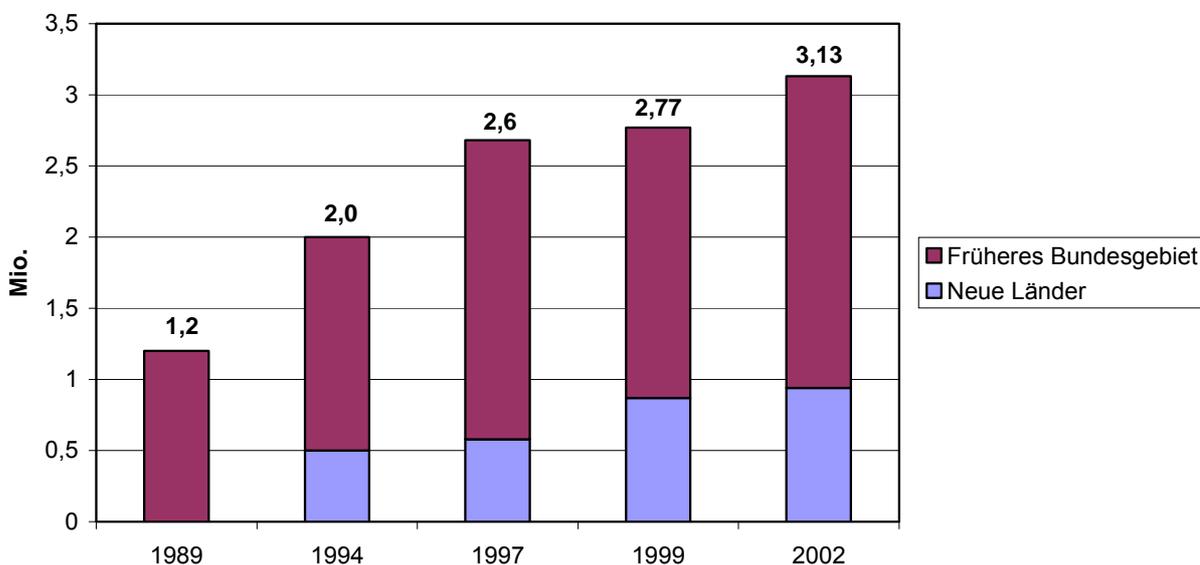
69 Vgl. Korczak, D.: Definitionen der Verschuldung und Überschuldung im europäischen Raum, a.a.O.

### I.4.1 Entwicklung der Überschuldung

Die Gesamtzahl von überschuldeten Privathaushalten<sup>70</sup> hat sich zwischen 1999 und 2002 von 2,77 Mio. auf 3,13 Mio. Haushalte erhöht, davon 2,19 Mio. im früheren Bundesgebiet und 0,94 Mio. in den neuen Ländern (s. Schaubild I.4). Dies war 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 lag der Anteil bei 11,3%, im früheren Bundesgebiet bei 7,2%.<sup>71</sup>

Schaubild I.4:

Entwicklung der Überschuldung privater Haushalte



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

70 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 Antwortverweigerungen 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.

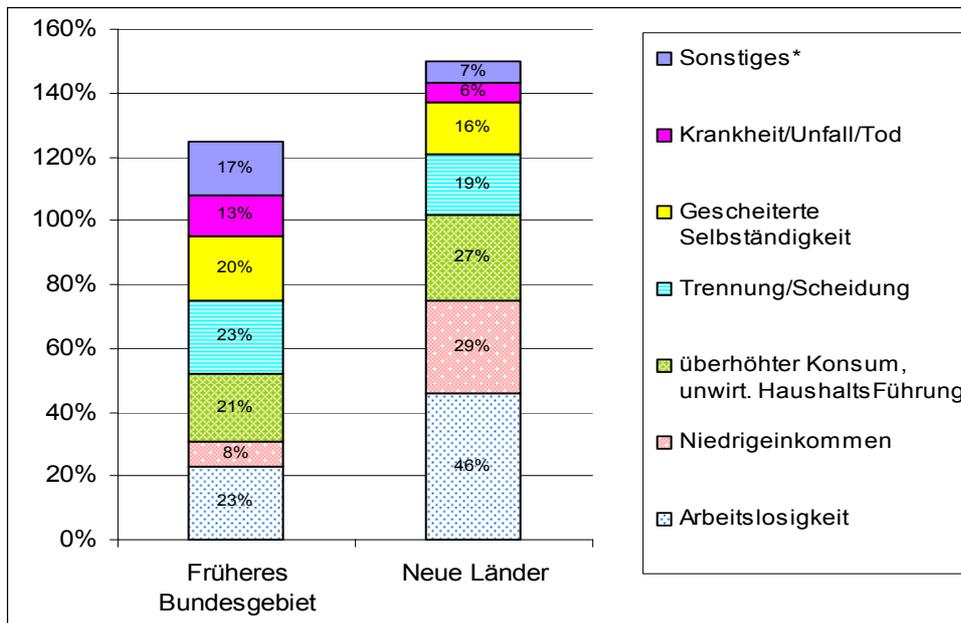
71 Vgl. Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, a.a.O., S. 46. Der Datenreport 2004 kommt für das Jahr 2002 auf der Basis von Analysen des SOEP zu vergleichbaren Größenordnungen mit Überschuldungsquoten von 7% in Westdeutschland und 11% in Ostdeutschland. Vgl. Statistisches 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 hauswirtschaftliche Kompetenzen Überschuldung verursachen. Als weitere Ursache ist die Vergabe von nicht angemessenen Krediten ohne vorherige sorgfältige Bonitätsprüfung zu nennen. Die Aufzeichnungen der Schuldnerberatungen seit 1988, regionale Untersuchungen zur Arbeitslosigkeit sowie die Daten der SCHUFA Holding AG zu Zahlungsstörungen und Zahlungsausfällen 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.<sup>72</sup>

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, München 2004, S. 29

72 Vgl. Korczak, D.: Überschuldungsexpertise für den 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; München 2004.

### 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 Mittelstand.<sup>73</sup>

Die differenzierteste Datenquelle mit Aussagen über die Überschuldeten ist die Klientenstatistik der Schuldnerberatungsstellen.<sup>74</sup> Danach ergab sich für das Jahr 2002 folgendes Bild:<sup>75</sup>

- Überschuldung war schwerpunktmäßig ein Phänomen des mittleren Lebensalters, auffällig waren 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 waren 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 gingen im früheren Bundesgebiet mit 24% im Vergleich zu 1999 mit 27% leicht zurück. In den neuen Ländern dagegen stiegen diese gegenüber 1999 von 25% auf 32% an. Mietschulden stellten 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 stellten im Vergleich zur Gesamtbevölkerung einen überdurchschnittlichen Anteil Ratsuchender bei der Schuldnerberatung.<sup>76</sup>

---

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

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

75 Vgl. Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, a.a.O.

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

Nach geltendem Recht<sup>77</sup> können Minderjährige ohne Einwilligung der Eltern keine eigenen rechtsgeschäftlichen Verpflichtungen eingehen, die zu Schulden führen. Eine eigenmächtige Verschuldung in Form von Kontoüberziehung ist ebenso rechtlich ausgeschlossen wie das Anhäufen von Zahlungsverpflichtungen infolge eines Darlehensvertrages. Dauerschuldverhältnisse (z. B. Handyverträge), bei denen die Höhe der zu zahlenden monatlichen Beträge nicht fest steht oder nicht begrenzt ist, stellen jedoch eine Verschuldungsgefahr für Jugendliche und in der Folge für ihre Eltern dar. Verbindliche Betroffenenzahlen liegen - v.a. wegen der fehlenden Unterscheidung zwischen Minderjährigen und Volljährigen - nicht vor.<sup>78</sup> 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, die Verbesserung und Überwindung von Überschuldungslagen. Auf gesellschaftlicher Ebene stellen wesentliche Ressourcen die Insolvenz- und Schuldnerberatung, die verantwortungsbewusste Kreditvergabe durch Finanzdienstleister sowie rechtliche Maßnahmen zum Verbraucher- und Schuldnerschutz dar. Auf individueller Ebene bilden zentrale Ressourcen wie z.B. eine gute Allgemeinbildung in finanziellen Fragen sowie Alltags- und hauswirtschaftliche Kompetenzen die Handlungsansätze für Entschuldungsmaßnahmen und Prävention.

Auf struktureller Ebene nimmt die Schuldnerberatung in diesem Prozess eine Schlüsselrolle ein. Schuldnerberatung hilft Menschen, einen Weg aus der Überschuldung zu finden, eine realistische Schuldenbereinigung für Überschuldete und Gläubiger in Angriff zu nehmen sowie für Überschuldete so die Arbeitsaufnahme wieder lukrativ zu machen und wieder am sozialen und ökonomischen Leben teilzuhaben. Nicht nur die Überschuldeten, sondern auch die Gläubiger profitieren von der Schuldnerberatung. Analysen bestätigen die Wirksamkeit von Schuldnerberatung. So zeigten sich z.B. im Hinblick auf die Erwerbssituation Überschuldeter Verbesserungen (s. Schaubild I.6). Danach sank nach einjähriger Beratung der Anteil der überschuldeten Privathaushalte, 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 27,7% auf 46,0%. Die Arbeitgeber werden von Kosten durch Lohnpfändungen

---

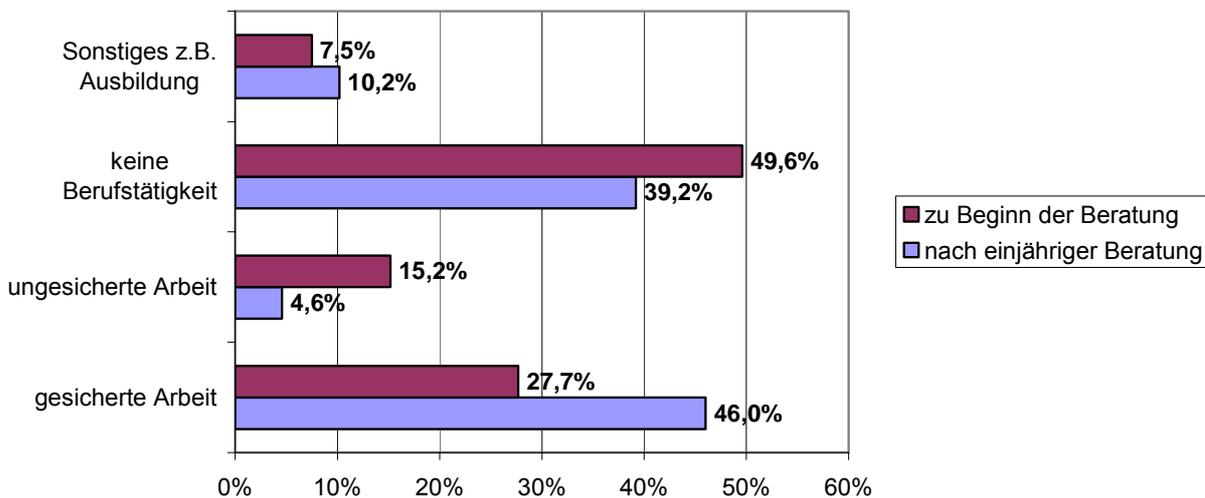
77 Vgl. auch im Folgenden Jaquemoth, B.: Verschuldung von Kindern und Jugendlichen, Nürnberg 2004.

78 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.

entlastet und die Arbeitseffizienz steigt. Sozialversicherungssysteme profitieren und bedarfsabhängige Leistungen werden gespart.

**Schaubild I.6:**

**Nutzen der Schuldnerberatung am Beispiel der Erwerbssituation Überschuldeter**



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

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 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.

Die Zahl der Verbraucherinsolvenzverfahren stieg von 1.634 im Jahr 1999 auf 32.131 Fälle im Jahr 2003. Dabei ist ein wesentlicher Teil des Anstiegs durch die Auflösung des bis zur Novellierung Ende 2001 bestehenden Antragsstaus zu erklären. Dort, wo von Anfang an keine Kostenhürden bestanden, war ein wesentlich geringerer Anstieg der Verfahren zu verzeichnen. 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 Kontenpfändungsrecht erweist sich jedoch bei gleichzeitiger Pfändung von Arbeitseinkommen und Sozialleistungen als äußerst kompliziert und unübersichtlich, insbesondere 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 Altersvorsorgeverträgen 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.<sup>79</sup>

Über Fragen der Finanzdienstleistungen herrscht in der Bevölkerung allgemein ein relativ niedriger Wissensstand.<sup>80</sup> 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 Alltags- und hauswirtschaftlichen Kompetenzen, der Eigenverantwortung und der Allgemeinbildung in finanziellen Fragen bildet die Basis für eine wirksame Teilnahme am Erwerbsleben sowie an einem gesellschaftlich produktiven Leben.

---

79 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.

80 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 Einkommen und Vermögen eines Haushaltes über einen längeren Zeitraum trotz Reduzierung des Lebensstandards nicht ausreichen, um fällige Forderungen zu begleichen. Überschuldung ist verbunden mit einer psycho-sozialen Destabilisierung der Betroffenen. 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 waren im Jahr 2002 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 Ländern 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%).

Zur Vermeidung, Verbesserung und Überwindung von Überschuldungslagen setzen die Maßnahmen der Bundesregierung sowohl auf struktureller, rechtlicher sowie individueller Ebene an. Im Fokus stehen die Schuldner- und Insolvenzberatung, die Verbesserung des rechtlichen Verbraucher- und Schuldnerschutzes sowie die Stärkung individueller Alltags- und Haushaltskompetenzen. 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 27,7% auf 46,0%. Mit der Reform des Insolvenzrechts wurde seit 1999 auch privaten Schuldnerinnen und Schuldner mit dem Verbraucherinsolvenzverfahren eine Restschuldbefreiung eröffnet. Die Entwicklung bei den Verbraucherinsolvenzverfahren bestätigt die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen.

## **II. Sozialhilfe in Deutschland**

### **II.1 Die Sozialhilfe als Instrument der Armutsbekämpfung**

Mit der Sozialhilfe besteht ein mit Rechtsansprüchen ausgestattetes System, 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 auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die in den letzten Jahren zur wichtigsten Ursache für den Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt wurde, reagiert. Mit der Verabschiedung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Ende 2003 und des Kommunalen Optionsgesetzes im Juli 2004 wurde eine grundlegende Sozial- und Arbeitsmarktreform beschlossen, durch die die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zusammengeführt wurden. Seit dem 1. Januar 2005 erhalten erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter von 15 bis unter 65 Jahren Leistungen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II (s. Teil B, Kap. V).

Parallel zur Eingliederung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in das SGB II wurde auch die Sozialhilfe im Rahmen des SGB XII 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). Die folgenden Ausführungen stellen die Rechtslage bis zum 31. Dezember 2004 dar, soweit dies nicht besonders gekennzeichnet ist.

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

Die Hilfe zum Lebensunterhalt garantiert Personen und Haushalten, deren Einkommen oder Vermögen zur Sicherung des Lebensunterhalts 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.<sup>81</sup>

---

81 Der Bedarf an Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen setzt sich aus Regelsätzen, einmaligen Leistungen, evtl. anfallenden Mehrbedarfszuschlägen und Kosten der Unterkunft einschließlich Heizkosten zusammen. Die Festsetzung der Regelsätze wird jährlich zum 1. Juli vorgenommen. Die seit dem 1. Januar 2005 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 wurden die bisherigen „einmaligen Leistungen“ bis auf wenige Ausnahmen in den Regelsatz mit einbezogen.

Über die gesetzlich geregelten Leistungen hinaus erbringen viele Kommunen noch weitere freiwillige Zusatzleistungen, um Belastungen der Sozialhilfeempfänger abzumildern und ihnen Teilhabe- und Verwirklichungschancen zu eröffnen.<sup>82</sup> 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 z.B. durch verbilligte Besuche von Frei- und Hallenbädern,
- Zugang zu Verkehrsdiensten über Preisnachlässe für die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs,
- Zugang zu Medien z.B. durch die gebührenfreie Nutzung von Radio und Fernsehen.

Dieses breit gefächerte Zusatzleistungsangebot steht neben den Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt auch anderen Gruppen mit niedrigem Einkommen, z.B. 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 2,776 Mio. Personen Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (s. Schaubild II.1 und Anhangtabelle II.4).<sup>83</sup> Zum Jahresende 2003 stieg die Empfängerzahl erneut um 2% auf 2,828 Mio. Personen. Außerdem haben 2002 rund 280.000 Personen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen (Ende 2003: rund 266.000).

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, ihr Anteil an allen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern ist seit Mitte der 1990er Jahre weiter angestiegen und lag im Jahr 2003 bei 47,0% (s. Anhangtabelle II.7). 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 1.060,6 Mio. Euro im Jahr 2003. Mit der Zusammen-

---

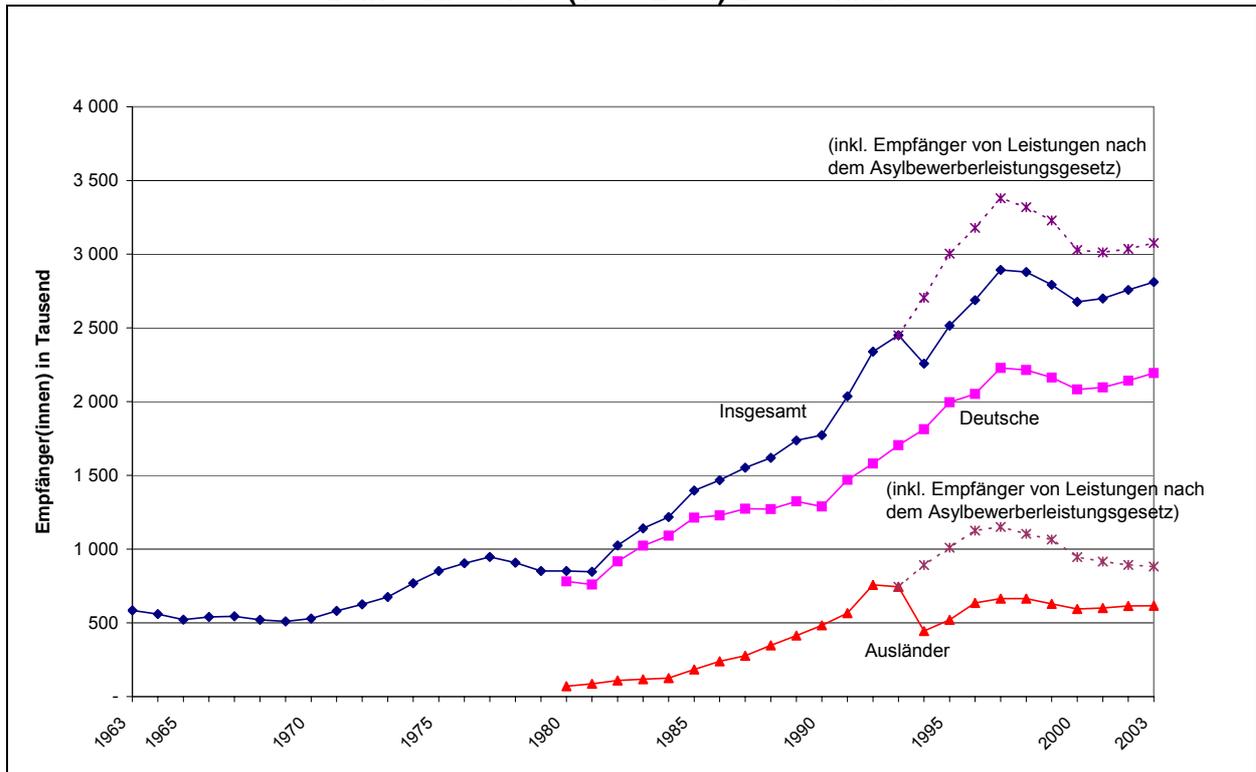
82 Krug, W./Ernst, N.: Zusatzleistungen für Sozialhilfeempfänger, Bonn 2005 (im Erscheinen).

83 Zur Entwicklung der Sozialhilfeausgaben s. Anhangtabelle II.11.

führung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige ab 1. Januar 2005 bündelt die Bundesregierung die Anstrengungen in diesem Bereich und richtet sie zielgenauer aus (s. Teil B, Kap. V).

**Schaubild II.1:**

**Entwicklung der Zahl der Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zum Jahresende (1963-2003) Deutschland <sup>1)</sup>**



1) Bis einschließlich 1990: Früheres Bundesgebiet.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik

**II.2.2 Struktur der Leistungsbezieher**

Die Sozialhilfequote<sup>84</sup> 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.

Größte Gruppe unter den Sozialhilfebeziehern sind die Kinder. Ende 2003 bezogen insgesamt rund 1,1 Mio. Kinder unter 18 Jahren laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Sozialhilfequote von Kindern ist von 1998 bis 2002 leicht zurückgegangen, allerdings 2003 auf 7,2% angestie-

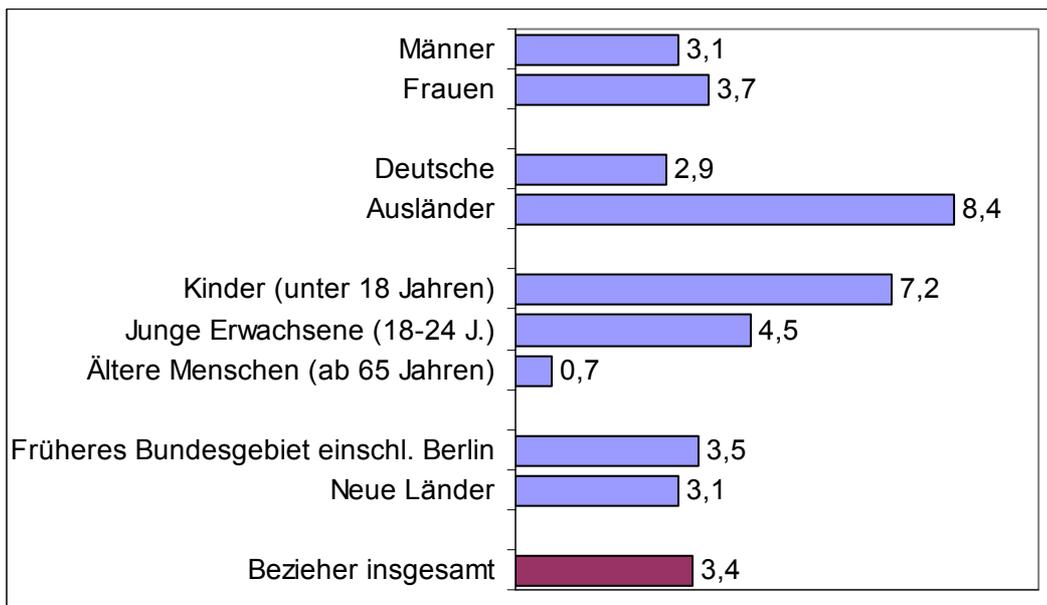
84 Anteil der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt an der Bevölkerung bzw. der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.

gen und liegt damit deutlich über dem Wert des Jahres 1998.<sup>85</sup> Sie war damit doppelt so hoch wie die durchschnittliche Sozialhilfequote. Es ist festzustellen, dass die Sozialhilfequote der Kinder umso höher ist, je jünger die Kinder sind. Die höchste Sozialhilfequote mit 11,1% findet sich 2003 in der Gruppe der unter 3-Jährigen, während die der 15- bis 17-Jährigen 5,0% beträgt.<sup>86</sup>

Über dem Durchschnitt liegt auch die Quote der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 24 Jahren, die 4,5% 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 in % am Jahresende 2003**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik

Das Sozialhilferisiko der älteren Personen liegt dagegen unter dem Gesamtdurchschnitt, nimmt mit zunehmendem Alter ab und ist bis zum Jahr 2002 weitgehend konstant geblieben. Mit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zum 1. Januar 2003 sank die Sozialhilfequote der über 65-Jährigen im Jahr 2003 auf 0,7% ab (2002: 1,3%) (s. Schaubild

85 Allerdings lag der Anteil der Kinder an allen Beziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt auch im Jahr 1980 schon bei gut einem Drittel (35%) und ist bis 2003 nur leicht auf 38% angestiegen.

86 Der hohe Anteil von Kleinkindern ist in Zusammenhang mit der Regelung zu sehen, dass eine Arbeitsaufnahme einer Hilfesuchenden mit Kindern vor Vollendung des 3. Lebensjahres nicht zuzumuten ist.

II.2). Dass die Sozialhilfestatistik trotz der Grundsicherung im Jahr 2003 noch ältere Personen auswies, lag beispielsweise daran, dass diese ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, weil etwa Mehrbedarfe wegen einer kostenaufwändigeren Ernährung weiterhin über die Hilfe zum Lebensunterhalt abzudecken waren. Zudem wurden Grundsicherungsempfänger, die mit einem jüngeren sozialhilfebeziehenden (Ehe-) Partner zusammenleben wegen des Bedarfsgemeinschaftsprinzips - obwohl selbst nicht im Sozialhilfebezug - in der Sozialhilfestatistik ebenfalls erfasst. Darüber hinaus erhielten aufgrund noch unbearbeiteter Grundsicherungsanträge im Jahr 2003 grundsicherungsberechtigte Personen zunächst noch Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt und wurden deshalb in der Sozialhilfestatistik erfasst. Seit dem 1. Januar 2005 entspricht jedoch die Ausgestaltung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, abgesehen vom Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff und dem Ausschluss der Haftung von Erben, der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel des SGB XII. Damit gilt das neue Regelsatzsystem in vollem Umfang auch für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und es entfallen ergänzende Leistungen aus der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Frauen beziehen mit einer Quote von 3,7% relativ häufiger Hilfe zum Lebensunterhalt als Männer mit 3,1%. Dies trifft insbesondere auf Frauen im Alter von 20 bis 40 Jahren zu (4,9% 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 55% in 2003).

Ausländer haben mit 8,4% eine fast drei Mal so hohe Sozialhilfequote wie Deutsche mit 2,9%. Waren 1965 im früheren Bundesgebiet 3% der Sozialhilfebezieher Ausländer, so ist deren Anteil bis 2003 auf 24% angestiegen<sup>87</sup> (Deutschland insgesamt: 22%, s. Teil A, Kap. IX).

Auf der Ebene von Haushalten (s. Schaubild II.3) machten 2003 die Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt einen Anteil von 3,7% aller Privathaushalte in Deutschland aus.<sup>88</sup>

- Allein erziehende Frauen sind 2003 mit 26,3% mit Abstand am stärksten auf Sozialhilfe angewiesen. Allerdings ging die Quote gegenüber 1998 (28,1%) zurück.
- Überdurchschnittlich häufig betroffen waren (2003) allein lebende Männer. Auch hier ist ein Rückgang von 5,6% (1998) auf 5,0% (2003) zu beobachten.
- Ehepaare mit Kindern weisen einen unterdurchschnittlichen Leistungsbezug auf. Nach ei-

---

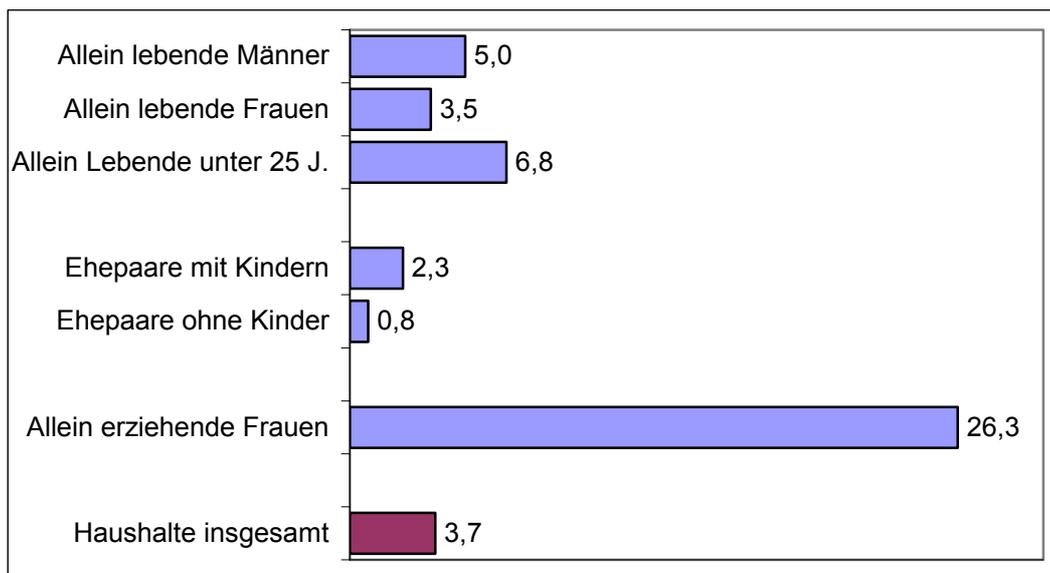
87 Zahl für 2003: Früheres Bundesgebiet ohne Berlin.

88 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.

nem zwischenzeitlichen Rückgang erreichte die Quote Ende 2003 allerdings mit 2,3% wieder den Wert von 1998. Noch deutlich geringer ist aber die Bezugsquote bei Ehepaaren ohne Kinder, die mit 0,8% weit unter dem Gesamtdurchschnitt der Haushalte lag (s. Anhangtabelle II.5).

**Schaubild II.3:**

**Haushaltsquoten laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 2003  
Anteil der Bezieherhaushalte an den jeweiligen Privathaushalten in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt

### **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 sozio-kulturelle Existenzminimum. Wurde Arbeitslosigkeit 1980 nur bei jedem zehnten Bezieherhaushalt als Hauptursache vermerkt, waren 2003 47% der insgesamt 1,8 Mio. Leistungsbezieher im erwerbsfähigen Alter (von 15 bis 64 Jahren) arbeitslos gemeldet, die meisten davon ohne Bezug von Entgeltersatzleistungen.<sup>89</sup>

---

89 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.

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

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 2003 15% der deutschen und 26% der ausländischen Hilfeempfänger keinen Schulabschluss. Ohne beruflichen Abschluss waren 76% der deutschen und sogar 85% der ausländischen Leistungsempfänger.

**Tabelle II.1:**

**Sozialhilfebezug und höchster Schulabschluss 2003**

Schulabschluss	HLU-Empfänger Jahresende 2003 <sup>1)</sup>		Bevölkerung im April 2003 <sup>1)</sup>	
	Anzahl	Anteil	Anzahl in Tsd.	Anteil
kein Schulabschluss	180.494	13,9%	1.532	3,1%
Volks-/ Hauptschule	631.410	48,7%	19.072	38,3%
Realschule o. gleichrangig	274.857	21,2%	15.919	32,0%
(Fach-) Hochschulreife	119.812	9,2%	12.730	25,6%
sonstiger Schulabschluss	90.322	7,0%	530	1,1%
Zusammen	1.296.895	100,0%	49.783	100,0%
noch in Ausbildung	136.960	x	2.991	x
Schulabschluss unbekannt	346.046	x	2.284	x
Insgesamt	1.779.901	x	55.058	x

x Tabellenfach gesperrt, weil Angabe nicht sinnvoll.

1) Im Alter von 15 bis 64 Jahren in Privathaushalten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik und Mikrozensus sowie Berechnungen des BMGS

Allein erziehende Frauen geraten besonders häufig in Armutslagen und in den Sozialhilfebezug. Ende 2003 waren rund 97% der allein Erziehenden in der Sozialhilfe 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.<sup>90</sup> Nach einer Trennung oder Scheidung erreichen abgeleitete Unterhalts- und Versicherungsansprüche für den bisher nicht erwerbstätigen 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.

#### **II.2.4 Dauer und Dynamik des Sozialhilfebezugs**

Auch die Dauer des Hilfebezugs im Jahr 2003 bestätigt die dargestellten Zusammenhänge:

- Hilfeempfänger ohne Schulabschluss beziehen mit durchschnittlich 27 Monaten länger Hilfe zum Lebensunterhalt als Bezieher mit Schulabschluss (durchschnittliche Bezugsdauer 24 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 41 Monaten.
- Auch allein lebende Frauen weisen mit durchschnittlich 44 Monaten eine hohe Bezugsdauer auf; hierbei handelt es sich vor allem um ältere Frauen .

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.<sup>91</sup> 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.

---

90 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 2005 (im Erscheinen).

91 Schwarze, J./Mühling, T.: Auswertung des Niedrigeinkommens-Panels (NIEP) im Hinblick auf eine mehrdimensionale Analyse von Armut, Bonn 2005 (im Erscheinen), S. 41.

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,<sup>92</sup> 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 Arbeitsmarkt 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.<sup>93</sup>

Nicht jeder, der sozialhilfeberechtigt ist, nimmt die Leistungen auch in Anspruch. Das quantitative Ausmaß dieser „verdeckten Armut“ einzuschätzen ist allerdings schwierig. Simulationsrechnungen<sup>94</sup> auf der Basis der EVS, des SOEP und des NIEP - bei einer möglichst realitätsnahen Abbildung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) - ergeben, dass auf drei Empfänger von

---

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

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

94 Hauser, R./Becker, I.: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie), Bonn 2005 (im Erscheinen).

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, Stigmatisierungsängste 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 Stigmatisierungsängste 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 mögliche 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 2003 bezogen in Deutschland 1,61 Mio. Personen Hilfe in besonderen Lebenslagen, davon gut 809.000 in Einrichtungen gegenüber rund 910.000 Beziehern in Privathaushalten.

#### **II.3.2 Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen**

Rund 464.400 Personen nahmen am Jahresende 2003 Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Anspruch. Darunter waren 186.000 Personen (rund 40%) in Werkstät-

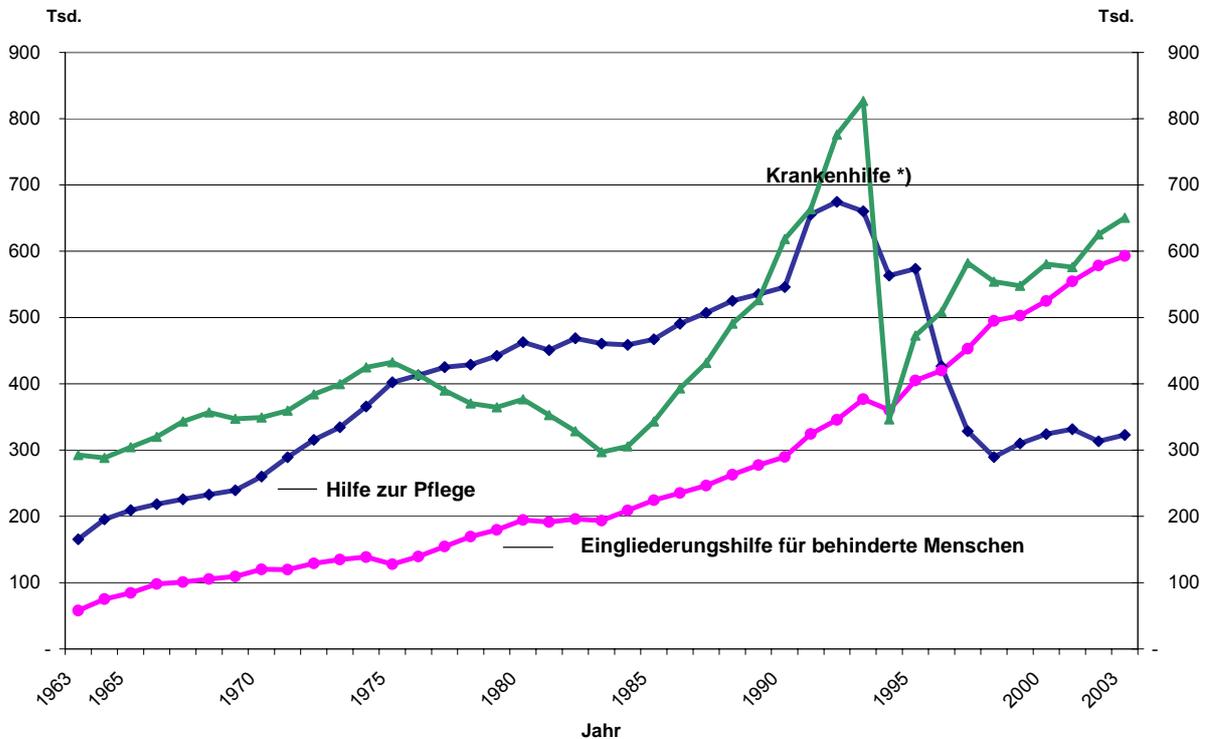
ten für behinderte Menschen beschäftigt, in 72.900 Fällen wurden heilpädagogische Maßnahmen für Kinder geleistet (15,7%). 40.500 behinderte Kinder und Jugendliche erhielten Hilfen zu einer angemessenen Schulausbildung (8,7%). Weniger als ein Fünftel der Bezieher lebt in Privathaushalten. 45% aller Bezieher nehmen die Unterstützung in vollstationären Einrichtungen in Anspruch, 43% in teilstationären Einrichtungen. Seit 1994 ist die Anzahl der Empfänger während eines Jahres um rund 65% und sind die Netto-Ausgaben um rund 66% von 5,8 Mrd. Euro auf rund 9,6 Mrd. Euro gestiegen (s. Anhangtabelle II. 10). Diese Entwicklung ist auf den medizinischen Fortschritt, die demografische Entwicklung und den gesellschaftlichen Wandel zurückzuführen. Das Durchschnittsalter der behinderten Wohnheimbewohner liegt bei rund 40 Jahren. Lediglich 20% der Leistungsempfänger in stationären Wohneinrichtungen für behinderte Menschen sind 55 Jahre und älter. Da die Lebenserwartung behinderter Menschen in der Regel nicht geringer einzuschätzen ist als die nicht behinderter Menschen, ist in den meisten Fällen von einem langjährigen weiteren Eingliederungshilfebedarf auszugehen. Aufgrund des früheren Verlassens des Elternhauses, mit dem weit mehr jüngere behinderte Menschen als früher ihr Recht auf ein eigenständiges und eigenverantwortliches Leben wahrnehmen, steigt der Bedarf an spezifischen ambulanten und stationären Betreuungsangeboten stetig an, ohne dass dem nennenswerte Abgänge aus stationären Wohneinrichtungen gegenüberstehen. Hinzu kommt, dass in Anbetracht des medizinischen Fortschritts auch der Anteil schwerstbehinderter Menschen in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe zunimmt.

### **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 pflegeversichert sind oder 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 am Jahresende von 1994 bis 1999 rückläufig, bevor sie bis 2002 wieder leicht auf rund 60.000 angestiegen sind. Bis Ende 2003 sank die Empfängerzahl erneut und lag bei rund 55.400 Hilfeempfängern. Im Bereich der stationären Pflege war nach einem deutlichen Rückgang wieder ein leichter Anstieg zu beobachten. Von 1998 bis 2000 stieg die Zahl der Leistungsempfänger am Jahresende auf über 200.000 an, ging dann aber wieder auf rund 187.000 im Jahr 2003 zurück (s. Anhangtabelle II.9).

Schaubild II.4:

Entwicklung der Zahl der Empfänger/-innen von Hilfe in besonderen Lebenslagen während des Jahres 1963-2003 - Deutschland <sup>1)</sup>



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, Sozialhilfestatistik

## II.4 Grundsicherung

Das am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) führte 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

Forschungsprojekt<sup>95</sup> sollen Zielerreichung und Umsetzung der neuen Leistung evaluiert werden. Hierbei werden Fragen des Zugangs zum System der Grundsicherung, der Häufigkeit der Inanspruchnahme, der Angemessenheit zur Bekämpfung der verschämten Armut, zur Akzeptanz der Regelungen im Hinblick auf den 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 sowie eine Befragung von beratenden Stellen und Interessenvertretern.

Nach vorläufigen Schätzungen des Statistischen Bundesamtes erhielten am Jahresende 2003 ca. 466.000 Personen Leistungen der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Es hat sich herausgestellt, dass die Leistungen insgesamt von Frauen häufiger als von Männern in Anspruch genommen wurden (60 zu 40). Rund 270.000 Personen (58%) waren älter als 65 Jahre. Somit waren 1,8% aller Menschen ab 65 Jahren in der Bundesrepublik Grundsicherungsempfänger. Rund 196.000 Personen (42%) waren zwischen 18 und 64 Jahren alt und erhielten die Leistung wegen ihrer dauerhaft vollen Erwerbsminderung.

---

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

### **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 2,776 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 2,828 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 in Haushalten von allein Erziehenden auf. 26,3% der allein erziehenden 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: 1,3%). Mit Einführung der Grundsicherung und der angestrebten Aufdeckung der verdeckten Armut stieg im Jahr 2003 der Prozentsatz der Leistungsempfänger in dieser Altersgruppe auf 1,8%.

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 fast 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 - Veränderungen 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.<sup>96</sup> 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.<sup>97</sup> Im Jahr 2003 gab es zudem mindestens 58.000 statistisch registrierte gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften, die sich aus 55% männlichen und 45% weiblichen Paaren zusammensetzten.

---

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

97 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 <sup>1)</sup>	500	5,3	670	7,4
Allein Erziehende <sup>2)</sup>	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 <sup>1)</sup>	289	3,9	419	5,6
Allein Erziehende <sup>2)</sup>	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 <sup>1)</sup>	211	11,2	250	15,8
Allein Erziehende <sup>2)</sup>	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 rund 1,5 Mio. allein Erziehende mit Kindern unter 18 Jahren. 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 überwiegend 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“).<sup>98</sup> 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-

98 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 Universitätsabschlüssen 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 Univer-sitätsabschlüssen mit 16% bis 17% deutlich niedriger. Das Zusammenleben mit Kindern hat subjektiv gerade dort an Attraktivität verloren, wo kein unmittelbares Armutsrisiko besteht. Die sinkende Geburtenzahl ist somit kein Indikator für wachsende 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.<sup>99</sup> 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-

---

99 Vgl. dazu Bien, W./Weidacher, A.: Leben neben der Wohlstandsgesellschaft. Familien in prekären Lebenslagen, Wiesbaden 2004.

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 Familienhaushalten<sup>100</sup>

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

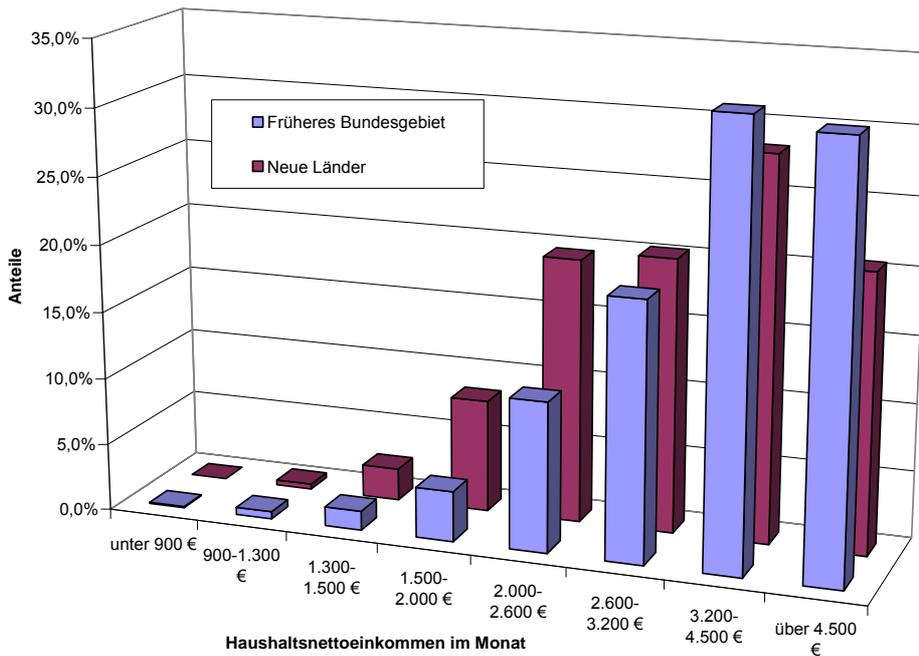
Allein Erziehende sind in der Einkommensschichtung weit überwiegend in den unteren Einkommensgruppen vertreten. Ein Drittel der allein Erziehenden hat monatlich weniger als 1.300 Euro zur Verfügung, fast drei Viertel weniger als 2.000 Euro. Dagegen zählen Paare mit Kindern deutlich häufiger zu den Haushalten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

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

Unterschiedliche Einkommenschichtungen 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:**

**Einkommenschichtung 2003 - Paare mit zwei Kindern**



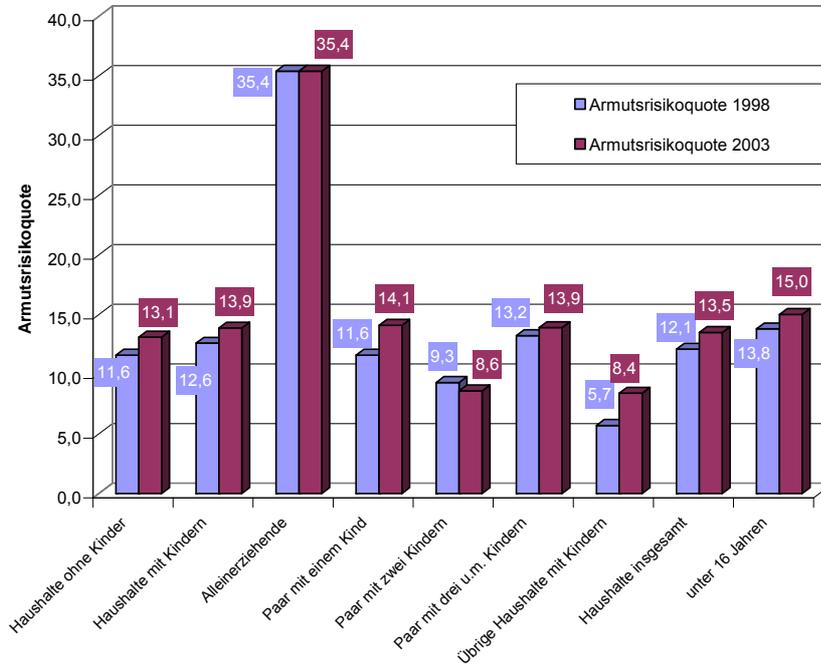
Quelle: Fraunhofer Institut, EVS, 1. Halbjahr 2003

Im Vergleich zu 1998 ist der Anteil der Haushalte mit Kindern, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen<sup>101</sup> 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 lag 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.

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

Schaubild III.2:

### Armutsrisikoquoten 1998 und 2003 nach Familientyp



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

#### III.2.1.2 Die Rolle staatlicher Transferleistungen

Öffentliche Transfers wie Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss aber auch die Hilfe zum Lebensunterhalt sind insbesondere für einkommensschwache Familien wichtige und unverzichtbare Leistungen der finanziellen Unterstützung. Die Leistungen des Familienleistungsausgleich 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.

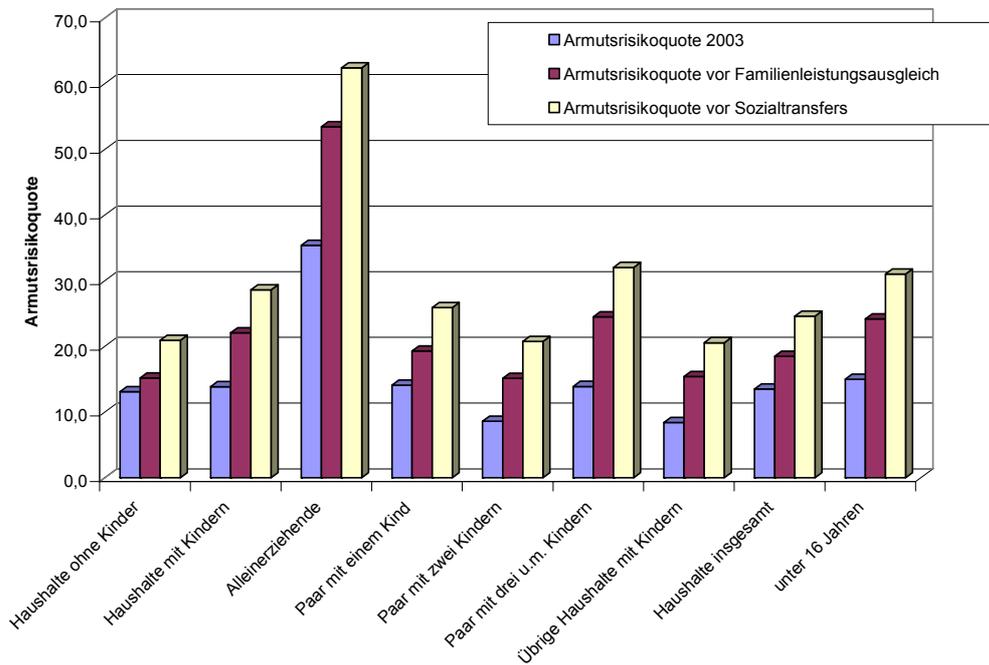
#### III.2.1.3 Familien mit Hilfe zum Lebensunterhalt und niedrigem Einkommen

Eine der wichtigen Aufgaben der Sozialhilfe besteht darin, Familien so zu unterstützen, dass die Entwicklung und Zukunftschancen ihrer Kinder nicht durch soziale Notlagen beeinträchtigt werden. Rund 1,1 Mio. 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. 55% von ihnen leben in Haushalten von al-

lein Erziehenden und nur 35% in Zwei-Eltern-Familien.<sup>102</sup> Unverändert bestehen gegenüber 1998 deutliche Unterschiede zwischen deutschen und ausländischen Familienhaushalten. Während nach wie vor der überwiegende Teil (60%) der deutschen Kinder mit Sozialhilfebezug aus allein erziehenden Haushalten stammte, galt dies nur für 35% der ausländischen Kinder mit Sozialhilfebezug.

**Schaubild III.3:**

**Armutsrisikoquoten 2003 vor und nach Familienleistungsausgleich und Sozialtransfers**



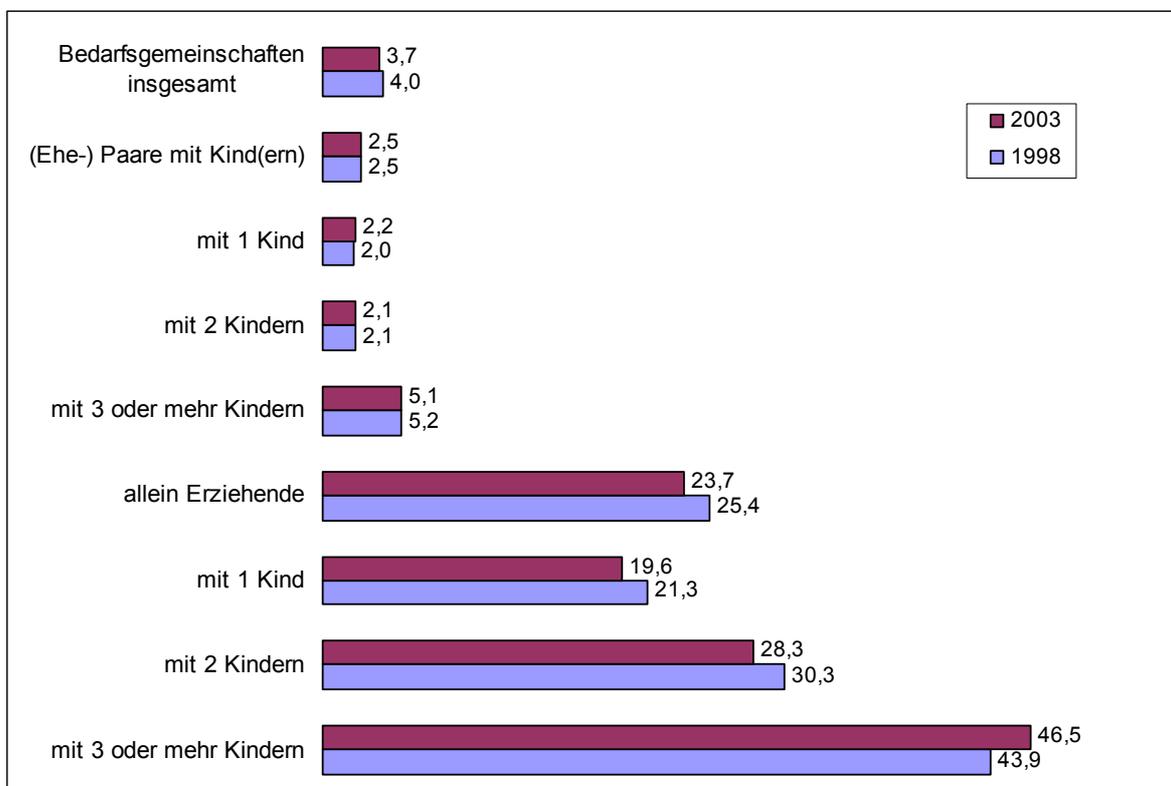
Quelle: Fraunhofer Institut, EVS, 1. Halbjahr 2003

Die Sozialhilfequote der (Ehe-) Paare mit Kindern nahm 1998 bis 2002 von 2,5% auf 2,2% ab und stieg 2003 wieder auf das Niveau von 1998 an (s. Schaubild III.4). Demgegenüber zeigte sich bei den allein Erziehenden eine rückläufige Tendenz von 25,4% (1998) auf 23,7% (2003). Lediglich bei den allein Erziehenden mit drei oder mehr Kindern gab es einen Anstieg von 43,9% auf 46,5%. 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 ausbleibende oder unzureichende Unterhaltszahlungen Auslöser für den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt.

102 Die übrigen Kinder leben in sonstigen Bedarfsgemeinschaften.

Schaubild III.4:

**Sozialhilfequoten von Familien 1998 und 2003 in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik

**III.2.1.4 Erwerbssituation und -einkommen von 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 58,8% 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 (s. hierzu auch Teil A, Kap. V.4).<sup>103</sup>

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

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 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.<sup>104</sup>

### **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.<sup>105</sup> 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 Kompetenzen**

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.<sup>106</sup> 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 sollten 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

---

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

105 Vgl. hierzu Ketschau, I./Hufnagel, R./Holz, E.: Lebensgestaltung auf Haushaltsebene - Verknüpfung zwischen Armutsforschung und Zeitbudgetdaten, Berlin 2004 sowie Piorkowsky, M.-B.: Haushaltsaktivitäten und Wohlfahrtserträge in Familienhaushalten mit Niedrigeinkommen, Bonn 2003.

106 Vgl. Meier, U./Preuße, H./Sunnus, E. M.: Steckbriefe von Armut, Wiesbaden 2003, S. 44.

Fertigkeiten des Einzelnen gelingen kann, sondern auch unterstützende Strukturen und Angebote erforderlich sind.

### **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 Organisationspotenzial zur zeitlichen Ausgestaltung der Haushaltsprozesse gestaltet sich in Haushalten mit und ohne Armutsrisiko unterschiedlich. Haushalte, die von Armutsrisiken betroffen sind, verfügen in der Regel über ein geringeres haushaltsbezogenes Wissen und weniger Kompetenzen, die sie zu einem ökonomischen Umgang mit ihren Zeitressourcen befähigen. Für Haushalte mit Armutsrisiko lässt sich häufig 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 Übergangspasen 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 organisierte 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 8,6% 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.<sup>107</sup> 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 oft nicht realisiert, weil der Einkommengewinn 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 zulassen.

### **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 Le-

---

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

bens- 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 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.<sup>108</sup>

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 Essensgeld 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.<sup>109</sup> 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.<sup>110</sup> Ein frühzeitiger und dauerhafter Kindergartenbesuch ist für eine spätere positive schulische Entwicklung förderlich. Bei Kindern mit Migrationshintergrund sind deutsche Sprachkenntnisse mindestens

---

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

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

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

eines Elternteils ein wichtiger Faktor.<sup>111</sup> Zentrale Ressourcen der Eltern zur erfolgreichen Bewältigung dieser Familienphase sind dabei z.B. die schulische und berufliche Qualifikation 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.<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup>

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.<sup>114</sup>

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

---

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

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

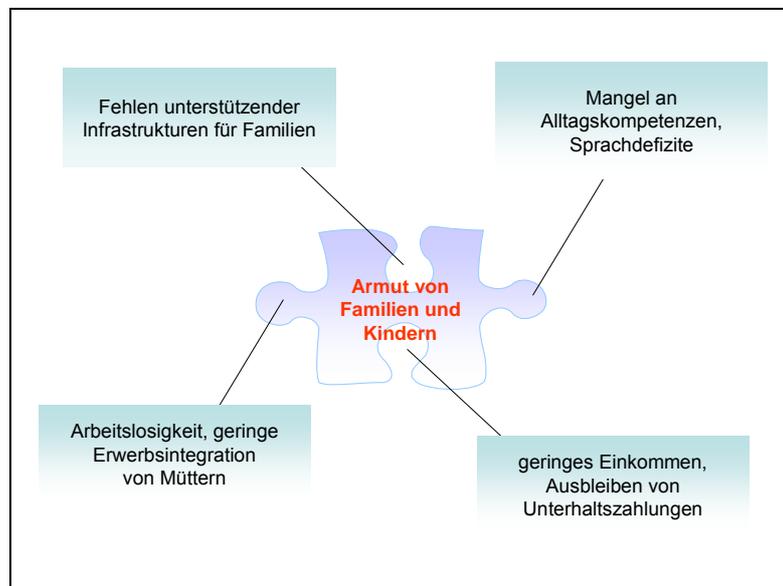
113 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Wenn aus Liebe rote Zahlen werden. Über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, Berlin 2003, S. 8 f.

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

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 Haushaltseinkommen 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.<sup>115</sup>

### Schaubild III.5:

#### Armut von Familien und Kindern



Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

In besonderem Maße betroffen von den negativen wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung sind Mütter, 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.<sup>116</sup> Die Aufnahme oder Ausdeh-

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

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

nung 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 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 aber insgesamt 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 Familienleistungsausgleichs 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 8,6% 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.<sup>117</sup>

##### **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 Ganztagsplätzen 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 191.000 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%.

---

117 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einem Gutachten, das von Prof. Dr. G. Weißhuhn erstellt wurde. Vgl. ausführlich Weißhuhn, G.: Bildung und Lebenslagen in Deutschland, Schriftenreihe Bildungsreform des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bd. 9, Bonn 2005.

Seit 1996 besteht in Deutschland ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Zum Jahresende 2002 standen für 2,8 Mio. Kinder im Kindergartenalter insgesamt 2,55 Mio. Plätze zur Verfügung. Dies entsprach einem Versorgungsgrad von 91%. Beim zeitlichen Betreuungsumfang gab 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“).<sup>118</sup> 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 erreichten, 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 gehörten 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 I<sup>119</sup>**

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-

---

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

119 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.<sup>120</sup>
- 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

---

120 Im Gegensatz zu IGLU (s. Kap. IV.1. 2) wurden bei PISA nicht die Übergangsempfehlungen in der Grundschule, sondern der tatsächliche Schulbesuch in der neunten Klasse erfasst.

deutschen Sprache und der Lesekompetenz ist demnach der Schlüssel zum Abbau von Benachteiligung aufgrund eines Migrationshintergrundes.

Die Ende 2004 veröffentlichten PISA-Ergebnisse des Jahres 2003 bestätigen im Wesentlichen die Ergebnisse der Erhebung im Jahr 2000. Zwar hat sich Deutschlands Position im internationalen Vergleich leicht verbessert, jedoch ist diese Verbesserung nahezu ausschließlich auf Leistungssteigerungen im Gymnasium und teilweise in den Realschulen zurückzuführen. Eine vertiefte Analyse zeigt zudem, dass Leistungssteigerungen eher bei Kindern aus einem Elternhaus mit höherem sozialen Status feststellbar sind. Damit vergrößert sich aber potenziell der Leistungsunterschied zwischen den Schulformen und zwischen den unterschiedlichen sozialen Schichten. Es besteht somit die große Gefahr, dass durch das Schulsystem Chancenungleichheit weiter vergrößert statt reduziert wird.

**Tabelle IV.1:**

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

Entlassungsjahr	Ohne Hauptschul- abschluss	Mit Hauptschul- abschluss	Mit Realschul- abschluss <sup>1)</sup>	Mit Fachhoch- schulreife <sup>2)</sup>	Mit allg. Hoch- schulreife
	Früheres Bundesgebiet				
<b>1983</b>					
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
<b>1994<sup>3)</sup></b>					
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				
<b>1998</b>					
Absolventen - 1.000	16,7	35,9	31,2	5,4	8,6
Anteil an allen Abgängern - %	20,9	14,6	7,2	6,6	3,6
<b>2002</b>					
Absolventen - 1.000	14,7	30,7	27,4	6,2	8,5
Anteil in allen Abgängern - %	17,2	12,6	5,7	5,7	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

#### **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 beson-

dere 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.

Eine weitere Problemgruppe bilden die Jugendlichen ohne Schulabschluss. Früher wie heute haben Jugendliche ohne Schulabschluss (im früheren Bundesgebiet) 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.

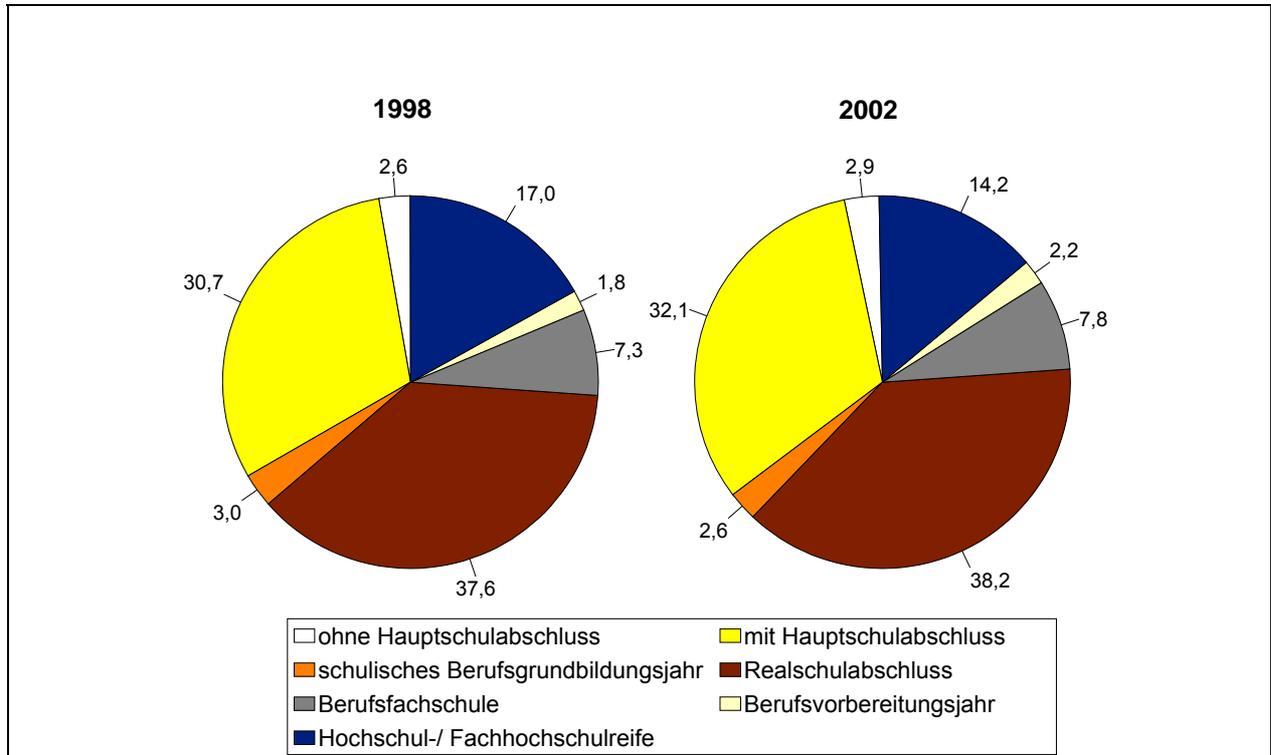
Ein Teil der Absolventen des allgemein bildenden Schulsystems mündet in eine betriebliche Berufsausbildung ein, wobei im Zeitverlauf immer weniger Hauptschulabsolventen (direkt) in das duale System überwechseln. Der Anteil der Realschulabsolventen bleibt im Zeitverlauf in etwa gleich und der Anteil der 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.<sup>121</sup>

---

121 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.

Schaubild IV.1:

**Auszubildende in der betrieblichen Berufsausbildung (duales System) nach schulischer Vorbildung Deutschland - 1998 und 2002 in % <sup>1)</sup>**



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 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 im früheren Bundesgebiet 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 im früheren Bundesgebiet. Diese Entwicklung der Relation von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen ist insofern unbefriedigend, weil vor allem über betriebliche Ausbildungsstätten in den neuen Ländern vom Bund und den Ländern finanziell erheblich gefördert werden.

Von den im Jahr 2000 nicht vermittelten Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerbern kamen im früheren Bundesgebiet rund 47% aus der Hauptschule (mit bzw. ohne Abschluss) und rund 44% aus der Realschule. In den neuen Ländern stammten rund 38% der Unvermittelten aus der Hauptschule und knapp 54% aus der Realschule. Zahlen für die Sonderschule lagen nicht vor. Die unvermittelten Ausbildungsplatzbewerberinnen hatten insgesamt eine etwas bessere schulische Vorbildung als die männlichen Bewerber.

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 beruflichen Bildungsabschluss.<sup>122</sup> Die Zusammensetzung der Jugendlichen ohne Berufsausbildung (bis einschließlich der Altersgruppe der 25-Jährigen) hat sich im früheren Bundesgebiet in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert.<sup>123</sup> Sie ist heute im Vergleich zu den 1960er und 1970er Jahren eine zunehmend sozial homogenere, männlichere und ethnisierte Gruppe.<sup>124</sup> 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.

#### **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

---

122 Nach einer Auswertung des Mikrozensus 2003.

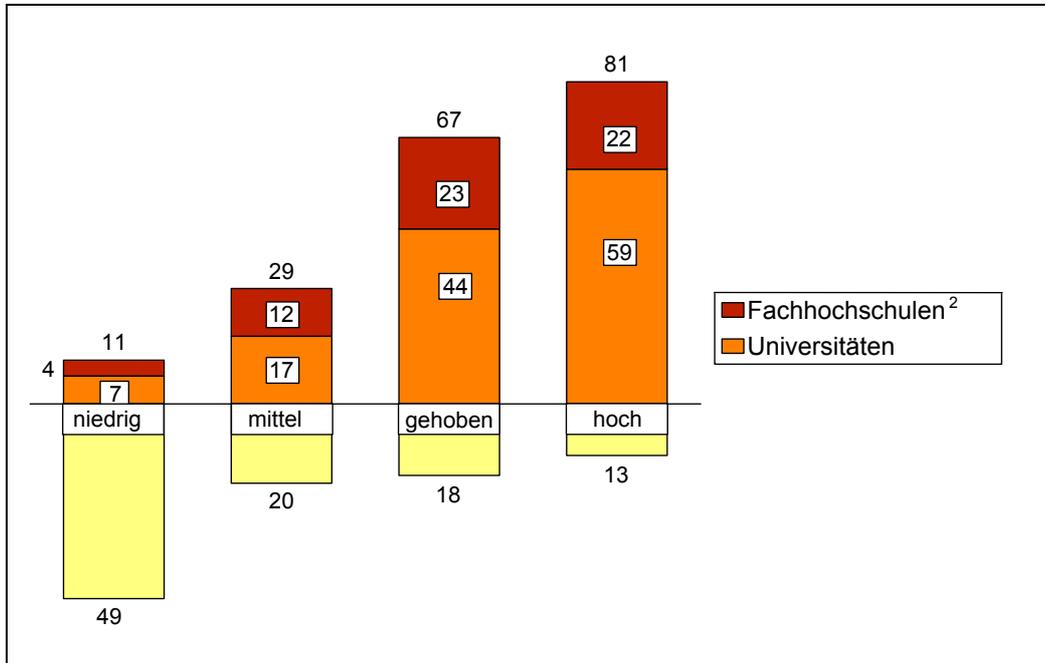
123 Auswertungen am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung anhand der Lebensverlaufskohortenstudien und des SOEP.

124 Vgl. weiterführend Wagner, S.: Jugendliche ohne Berufsausbildung. Eine Längsschnittstudie zum Einfluss von Schule, Herkunft und Geschlecht auf ihre Bildungschancen, Aachen 2005 (im Erscheinen); vgl. auch Solga, H.: Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft, Leverkusen-Opladen 2005 (im Erscheinen).

Universität) und nur 28% eine Lehre. Die ungleiche Bildungsbeteiligung an Hochschulen zeigt Schaubild IV.2.

Schaubild IV.2:

**Quoten der Bildungsbeteiligung -  
Anteil der 19- bis 24-Jährigen nach sozialer Herkunft<sup>1)</sup>**



- 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.

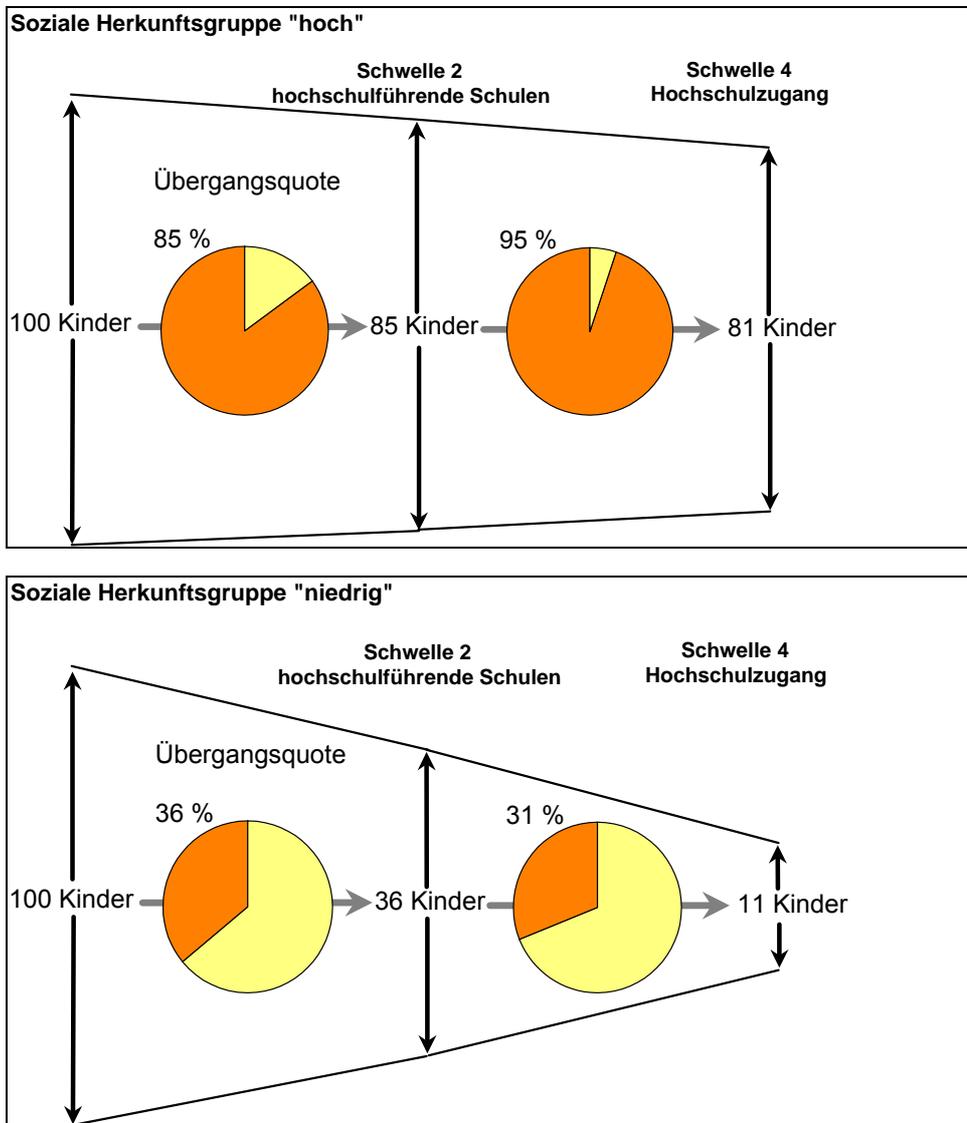
Quelle: Deutsches Studentenwerk (DSW): Hochschulinformationssystem (HIS), 17. Sozialerhebung, Bonn 2003

Im Ergebnis der mehrfachen Selektionsprozesse im Bildungsverlauf<sup>125</sup> 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.

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

Schaubild IV.3:

### Hochschulzugang nach sozialer Herkunft



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

#### 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 Studienabbrucherquote an den Universitäten zu hoch. Besorgniserregend ist hier vor allem die Tatsache, dass der Studienabbruch in der Regel 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.<sup>126</sup> Nur 15% der un- und angelernten Arbeiter nahmen im Jahr 2000 an beruflichen 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).

Der starke Anstieg der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung in den 1980er und 1990er Jahren zeigt, dass das Konzept des lebenslangen Lernens<sup>127</sup> in Deutschland deutlich an Boden

---

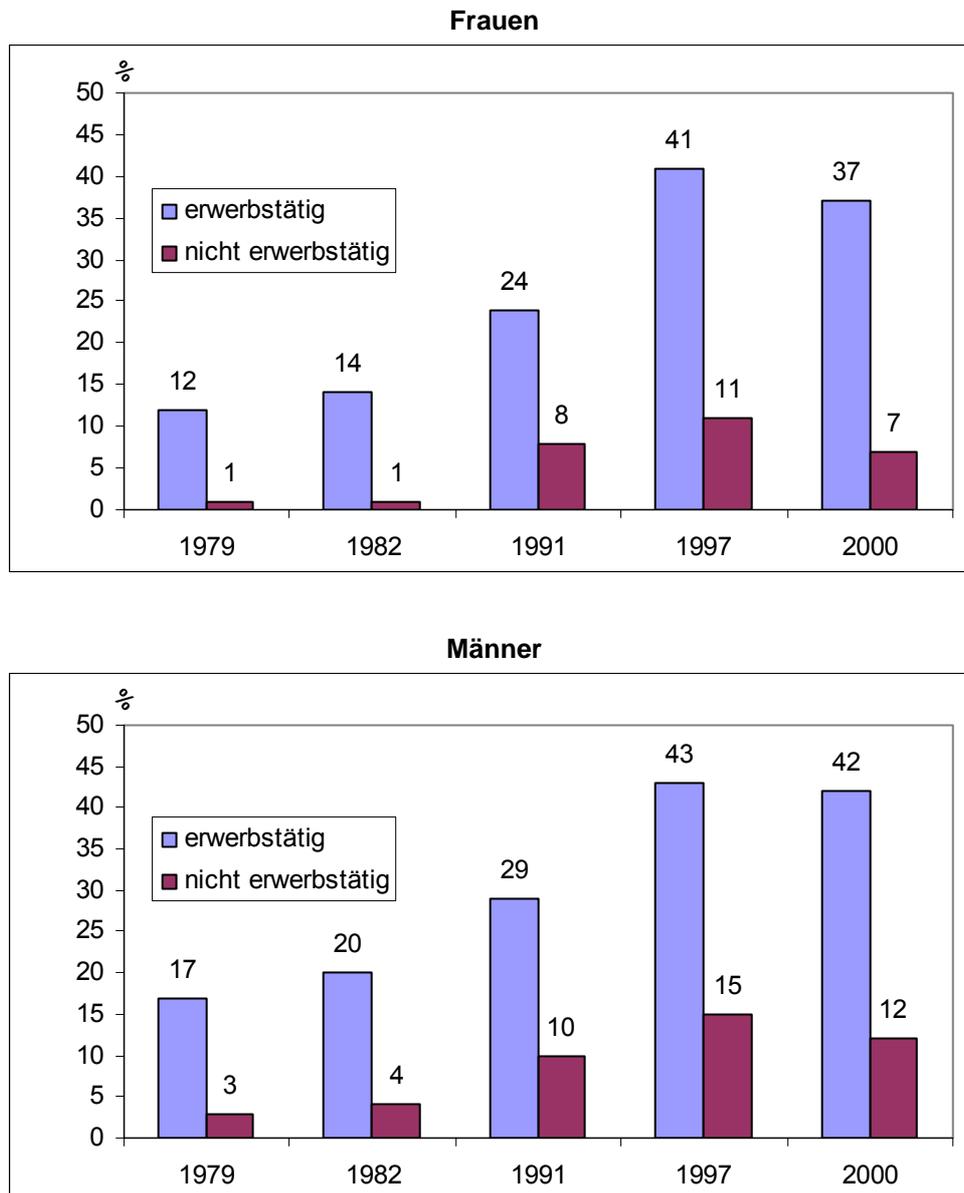
126 Dargestellt werden Daten des Berichtssystems Weiterbildung; die Weiterbildungsquoten beziehen sich auf die Gesamtzahl aller Befragten. Weitere Quellen (u.a. Volkshochschulstatistik, ANBA, CVTS, IAB-Betriebspanel, Mikrozensus, SOEP) könnten im Prinzip herangezogen werden, jedoch sind dort die Weiterbildungsbegriffe 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 konzeptionellen Grundlagen für einen nationalen Bildungsbericht - Berufliche Bildung und Weiterbildung/Lebenslanges Lernen. Schriftenreihe Bildungsreform des BMBF, Bd. 8. Bonn 2004.

127 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 längsschnitorientierten 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 (be-

gewonnen hat. Jedoch bestehen noch starke Unterschiede hinsichtlich der beruflichen Vorbildung, des beruflichen Status und des Geschlechtes der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Schaubild IV.4:

**Teilnahmequoten an beruflicher Weiterbildung  
nach Erwerbsstatus 1979 - 2000 in % <sup>1)</sup>**



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

trieblich 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.

## 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, früheres Bundesgebiet), 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.<sup>128</sup>

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 Primärbereich.

Der Grad der Versorgung mit Ausbildungsleistungen in allen Teilen des Bildungssystems und eine Nivellierung beobachtbarer, sozio-ökonomisch bedingter Unterschiede in der Bildungsbeeteiligung 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.<sup>129</sup> So stieg die Vollgefördertenquote seit dem Inkrafttreten des Ausbildungsförderungsreformgesetzes (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 Geförderten 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 2003 erheblich verbessert. Keinen allgemeinen Schulabschluss hatten im früheren Bundesgebiet 2,6% der Männer und 2,9% der Frauen. In den neuen Ländern lagen die Werte bei nur 1,2% bzw. 0,9%. Nach wie vor gibt es zu (funktionalem) Analphabetismus in der

---

128 Die Zahlen für 1970, 1980, und 1991 stammen aus dem OECD-Studien „Education at a Glance“. 1998 betrug der entsprechende Anteil 4,4%. Zahlen für 2002 sind noch nicht verfügbar.

129 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.

Erwachsenenbevölkerung über 15 Jahre nur Schätzungen, die von 0,5 bis 1,9 Mio. Erwachsenen reichen.<sup>130</sup>

#### **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.<sup>131</sup> 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 (einschließlich Promotion), 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 stiegen bei Männern wie bei Frauen die Arbeitslosenquoten der Hochqualifizierten bis 1997 leicht an und sanken 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 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. Im früheren Bundesgebiet beträgt der Anteil der Hochqualifizierten bei selbstständigen Männern wie Frauen 25% und hat

---

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

131 Bei den ausgewiesenen Zahlen ist eine proportionale Verteilung der Fälle „ohne Angabe“ enthalten, die sich als plausibel erwiesen hat. 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.

sich damit von 1982 bis 2002 fast verdoppelt.<sup>132</sup> 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 zum früheren Bundesgebiet der Anteil derjenigen ohne beruflichen Abschluss fast in allen Statusgruppen wesentlich niedriger.

#### **IV.3.4 Ausbildungsadäquate und -inadäquate Beschäftigung**

Der Anteil ausbildungsadäquat beschäftigter Männer mit Universitäts- bzw. Fachhochschulabschluss hat im früheren Bundesgebiet von 94% im Jahr 1997 auf 85% im Jahr 2002 abgenommen, während der entsprechende Anteil sich bei den Frauen von 73% auf 80% verbessert hat.<sup>133</sup> 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 im früheren Bundesgebiet, jedoch stiegen 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 war. Demzufolge sind auch hier kaum Verdrängungsprozesse festzustellen. Auf der Ebene der abgeschlossenen Berufsausbildung zeigte sich sogar eine Konstanz der Anteile ausbildungsadäquater Beschäftigung bei Männern wie Frauen.

Eine ausbildungsinadäquate Beschäftigung führte bei den männlichen und weiblichen Erwerbstätigen mit Universitäts- und Fachhochschulabschluss im früheren Bundesgebiet im Jahr 2002 bei hohen Qualifikationsverlusten zu Verdiensteinbußen bis zu rund 50%. Erwerbstätige Männer und Frauen mit abgeschlossener Berufsausbildung verloren im Falle einer inadäquaten Beschäftigung etwa 30% ihres Verdienstes. In den neuen Ländern zeigten sich bei hoch qualifizierten Männern Verdiensteinbußen von 39% und bei den Frauen von rund 53%. Erwerbstätige Männer mit abgeschlossener Berufsausbildung verdienten auf ausbildungsinadäquaten Arbeits-

---

132 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.

133 Daten des SOEP 2002.

plätzen rund 28% weniger, Frauen rund 21%. Diese vergleichsweise geringeren Abschlüsse erklären sich auch aus dem allgemein noch niedrigeren Verdienstniveau in den neuen Ländern.

#### **IV.3.5 Übergänge vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem**

An den Übergangsquoten vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem zeigt sich die veränderte Verwertbarkeit von Bildungsabschlüssen in den letzten Jahrzehnten. Im früheren Bundesgebiet gingen Abgänger aus den Hauptschulen im Jahr 1975 nur zu 2,2% direkt in Arbeitslosigkeit über. 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 waren es rund 73%, die in eine Erwerbstätigkeit überwechselten, aber 7,8% fanden keine Arbeit. Zudem wechselten mehr in andere berufliche Ausbildungswege.<sup>134</sup>

Bei Abgängern mit Berufsfachschul- oder Fachschulabschluss bzw. aus Schulen des Gesundheitswesens und von Fach- und Berufsakademien bestand im Jahr 2000 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 sank diese Quote 2000 auf etwa 2,3%. Zunehmend mehr wechselten in eine direkte Erwerbstätigkeit. Abgänger aus Universitäten wechselten mit leicht steigendem Trend auf direktem Weg in eine Erwerbstätigkeit (2000: 78,7%) und nur 2,5% (2000) wurden arbeitslos. Allerdings stieg auch der Übergang in die (freiwillige) Nichterwerbstätigkeit, vor allem bei weiblichen Abgängern.

In den neuen Ländern wechselten anteilmäßig im Jahr 2000 mehr Hauptschüler direkt in die Arbeitslosigkeit. Der größte Teil der Schüler mit mittlerer Reife wechselte in weiterführende Bildungseinrichtungen. Bei den Absolventen mit Hochschulreife zeigte sich ein abnehmender Anteil an Abwanderungen in das frühere Bundesgebiet.

Von besonderem Interesse ist auch, wie viele der erfolgreichen Absolventen einer beruflichen Ausbildung direkt von ihrem Ausbildungsbetrieb in eine Beschäftigung übernommen werden: Im früheren Bundesgebiet wurden 1995 60,4% der Absolventen vom Ausbildungsbetrieb übernommen, 2001 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% im früheren Bundesgebiet.

---

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

### IV.3.6 Bildung und Einkommen

Es zeigt sich, dass die ausbildungsinduzierten Lohnvorsprünge von Männern mit Universitätsabschluss im früheren Bundesgebiet 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 im früheren Bundesgebiet hat sich also verringert. In den neuen Ländern ist dagegen die Lohnrelation der männlichen und weiblichen Beschäftigten mit Universitäts- und Fachhochschulabschluss gestiegen.<sup>135</sup> Trotzdem führt eine höhere berufliche Ausbildung immer noch zu höherem Einkommen. Gleichzeitig weisen höher- und hochqualifizierte Erwerbstätige auch steilere Einkommenskarrieren im Zeitverlauf im Sinne höherer erzielter Bruttomonatseinkommenszuwächse auf.<sup>136</sup>

### IV.3.7 Einkommensverteilung

Im früheren Bundesgebiet (2002) zeigt sich - gemessen an den Äquivalenzeinkommen<sup>137</sup> -, 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 neuen Ländern, wenngleich das Niveau unter dem des früheren Bundesgebietes 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 im früheren Bundesgebiet, 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,

---

135 „Lohnrelationen“ der beruflichen Ausbildungsniveaus geben die (kontrollierte) prozentuale Lohndistanz im Vergleich zum Niveau „ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ an.

136 Ergebnis auf Basis einer Längsschnittanalyse von SOEP-Daten.

137 Zu Einzelheiten vgl. Weißhuhn, G., a.a.O.

wenngleich allein stehende Männer ohne abgeschlossene Berufsausbildung noch stärker unterhalb der Armutsrisikogrenze liegen.

Im früheren Bundesgebiet 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 dieser Haushaltsgruppe 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 Armutsrisikogrenze 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 unzureichend gelöste 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 im früheren Bundesgebiet 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 beruflichen Bildungsabschluss. 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 Geförderten 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 realen BIP-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 jährliche reale Wirtschaftswachstum mit 2,0% (1998 und 1999) bzw. 2,9% (2000) über der Beschäftigungsschwelle und die Zahl der Erwerbstätigen stieg. 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 38,70 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 umgekehrt. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg - bedingt durch die starke Zunahme der geringfügigen Beschäftigung und den Boom bei der Ich-AG - um 128.000 auf 38,44 Mio. an.

**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
2004	38,442	31.218	5,690	1,535

Quelle: Statistisches Bundesamt und Statistische Landesämter

Die Erwerbstätigenquote, definiert als Anteil der Erwerbstätigen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren an der erwerbsfähigen Bevölkerung in diesem Alter, erhöhte sich von 1998 bis 2002 von 63,8% auf 65,4%. Damit hat sich Deutschland der auf EU-Ebene im Rahmen des Lissabon-Prozesses vereinbarten Beschäftigungsquote (70% bis 2010) weiter angenähert, auch wenn im Jahr 2003 ein Rückgang der Erwerbstätigenquote auf 64,9% zu verzeichnen war.<sup>138</sup> Der Anstieg der Erwerbstätigenquote von 1998 bis 2002 um insgesamt 1,6 Prozentpunkte beruhte vor allem auf dem Anstieg der Erwerbstätigenquote im früheren Bundesgebiet sowie auf der gestiegenen Quote 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 derjenigen der Männer 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 Quote der erwerbstätigen Männer ist dagegen seit dem Jahr 2000 wegen der Probleme in einigen Industriebranchen sowie

---

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

vor allem in der Bauwirtschaft zurückgegangen. Die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen ist allerdings mit einer Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen verbunden (s. hierzu auch Teil. A, Kap. V.2 und V.4).<sup>139</sup>

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 im Vergleich zum früheren Bundesgebiet weiterhin deutlich höheren Erwerbsneigung der Frauen in den neuen 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 64 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.<sup>140</sup> Infolge der umfassenden Reform der geringfügigen Beschäftigung zum 1. April 2003 ist die Zahl der Minijobs noch einmal deutlich gestiegen: Im Juni 2004 betrug die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten 4,80 Mio. Daneben gab es 1,66 Mio. Personen, die einem Minijob als Nebenbeschäftigung nachgingen. Die amtliche Statistik

---

139 Auch wird u.a. in wissenschaftlichen Untersuchungen thematisiert, inwieweit diese Erwerbstätigkeit mit schlechter dotierten, frauenspezifischen Beschäftigungen verbunden ist. Vgl. etwa Weißhuhn, G./Große Rövekamp: Lebenslagen von Mädchen und Frauen im Zusammenhang mit Bildung, Wissenschaft, Arbeit und Einkommen, Berlin 2002.

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

erfasst nicht die Gründe für die Aufnahme eines Minijobs. Umfragen belegen, dass die so genannten Minijobs überwiegend dem Hinzuverdienst dienen und oft von Schülern, Studenten, Hausfrauen und Rentnern ausgeübt werden.<sup>141</sup> Die Alters- und Geschlechtsstruktur der Minijobber bestätigt diesen Zusammenhang.

So ist der Frauenanteil mit rund 70% sehr hoch und die Altersgruppen unter 20 Jahren sowie ab 60 Jahren sind stark besetzt (s. Tabelle V.3). Zudem gibt es auch im Alter von 35 bis 44 Jahren relativ viele 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

---

141 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.

### V.3 Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit<sup>142</sup>

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 4,28 Mio. im Jahr 1998 auf 4,06 Mio. im Jahr 2002. 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 1,6% endlich überwunden. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg wegen der starken Zunahme der geringfügigen Beschäftigung und des Booms bei der ICh-AG erstmals seit 2001 wieder an. Da eine geringfügige Beschäftigung von weniger als 15 Stunden pro Woche nach der Arbeitslosigkeitsdefinition der Bundesagentur für Arbeit eine Erfassung in der Arbeitslosenstatistik nicht beendet und viele dieser Beschäftigungsverhältnisse von bisher nicht am Arbeitsmarkt aktiven Personen aufgenommen wurden, schlug sich dieser Beschäftigungsanstieg noch nicht in einem Abbau der Arbeitslosigkeit nieder. Die Zahl der Arbeitslosen lag im Jahr 2004 bei 4,381 Mio. und die Arbeitslosenquote bei 11,7%. Mit 20,1% war die Arbeitslosenquote in den neuen Ländern immer noch mehr als doppelt so hoch wie im früheren Bundesgebiet (9,4%). Aufgrund der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Arbeitsfähige kam es im Januar 2005 über die übliche saisonale Entwicklung am Arbeitsmarkt hinaus zu einem statistisch bedingten Anstieg der Zahl der Arbeitslosen auf 5,04 Mio.<sup>143</sup>

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen sank von 1998 bis 2002 im Jahresdurchschnitt von 37,4% auf 33,7%. 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 den Stand von 38,4%. Mit 43,6% war der Anteil der

---

142 Mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (in Kraft seit 1. Januar 2004) wurde § 16 3. Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) 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 berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen. Eine Änderung ergibt sich allein für Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, die bis 2003 - 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. Im Jahresdurchschnitt 2003 gab es 93.000 Teilnehmer an Eignungs- und Trainingsmaßnahmen.

143 So wurden nun mindestens 220.000 erwerbsfähige ehemalige Sozialhilfeempfänger, die bisher nicht bei den Arbeitsagenturen registriert waren, in die Arbeitslosenstatistik aufgenommen.

Langzeitarbeitslosen in den neuen Ländern weiterhin deutlich höher als im früheren Bundesgebiet (35,3%). Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu Beginn diesen Jahres wird aber dazu führen, dass sich das Betreuungsangebot für Langzeitarbeitslose mit der Zeit deutlich verbessert und ihre Eingliederungschancen steigen können (s. hierzu Teil B, Kap. V).

**Tabelle V.4:**

**Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland**

Jahr	Arbeitslose in Mio.	Arbeitslosenquote <sup>1)</sup> insgesamt in %	Arbeitslosenquote <sup>1)</sup> der Männer in %	Arbeitslosenquote <sup>1)</sup> der Frauen in %	Langzeitarbeitslosenanteil <sup>2)</sup> der Männer in %	Langzeitarbeitslosenanteil <sup>2)</sup> 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
2004	4,381	11,7	12,5	10,8	36,7	40,5
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
2004	2,781	9,4	10,3	8,4	35,8	34,7
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
2004	1,600	20,1	20,6	19,5	38,5	49,3

1) Bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen der jeweils betrachteten Gruppe.

2) Bezogen auf die Arbeitslosen insgesamt der jeweils betrachteten Gruppe.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Während die Arbeitslosenquote der Frauen im Jahr 1998 noch 0,9 Prozentpunkte höher lag als diejenige der Männer, war die Arbeitslosenquote der Frauen im Jahr 2004 mit 10,8% um 1,7 Prozentpunkte niedriger als die der Männer (12,5%). 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) lag der Anteil bei den Frauen im Jahr 2004 mit 40,5% aber deutlich höher als derjenige bei den Männern (36,7%).

**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 der Arbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe - 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 im Juni 2003 bei den unter 25-Jährigen 3,8 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 die registrierte Arbeitslosigkeit in vielen Fällen durch Nutzung des § 428 SGB III (Bezug von Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen) und 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 ist verglichen mit der Gesamtarbeitslosigkeit niedrig. Von 1998 bis 2004 sank die Arbeitslosenquote der Jüngeren unter 25 Jahren (s. Tabelle V.7) von 11,8% auf 9,9% und lag damit um 1,8 Prozentpunkte niedriger als diejenige aller Arbeitslosen (11,7%). Bei den Jugendlichen unter 20 Jahren liegt die Arbeitslosenquote noch deutlicher unter der aller Arbeitslosen und ist auch im internationalen Vergleich niedrig; sie sank von 9,3% (1998) deutlich auf 4,2% im Jahr 2004.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen unter 25 Jahren lag im September 2003 bei 7,6%, bei den Jugendlichen unter 20 Jahren - die auch aufgrund ihres Lebensalters von Langzeitarbeitslosigkeit weniger betroffen sind - 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 <sup>1)</sup> in %	Arbeitslose in 1.000	Arbeitslosenquote <sup>1)</sup> 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
2004	75	4,2	504	9,9

1) Bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen der betrachteten Gruppe.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

**V.3.2 Schwerbehinderte Arbeitslose**

Schwerbehinderte Menschen waren in den Jahren 1998 bis 2004 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**

Entsprechend der allgemeinen Entwicklung des Arbeitsmarktes stieg nach einem vorübergehenden Rückgang auch die Zahl der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer bis 2004 wieder an. Im Jahresdurchschnitt 2004 waren 20,4% der Ausländerinnen und Ausländer arbeitslos, der Anteil der arbeitslosen Ausländer an der Gesamtzahl der Arbeitslosen betrug im Jahr 2004 12,5%. Die Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern lag somit weiterhin deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenquote (2004: 11,7%). Das höhere Arbeitslosigkeitsrisiko von Ausländerinnen und Ausländern resultiert vor allem aus Defiziten bei der sprachlichen Kompetenz sowie schlechteren schulischen und beruflichen Qualifikationen (s. ausführlich hierzu Teil A, Kap. IX).

### **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 frühere Sterblichkeit erwarten. Die mit Arbeitslosigkeit einhergehenden Gesundheitsprobleme treten sowohl bei Männern als auch bei Frauen auf. Langzeitarbeitslose Frauen und Männer sind aber häufiger in ihrer Gesundheit eingeschränkt und berichten über gesundheitliche Probleme. Im Hinblick auf die Stärke und die Muster des Zusammenhangs sind aber geschlechtsspezifische Unterschiede zu beobachten. (s. ausführlich Teil A, Kap. VII).

### **V.4 Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit<sup>144</sup>**

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

Minderjährige Kinder im Haushalt und das Fehlen einer Vollzeit-erwerbstätigkeit können Armutsrisiken verstärken. Hierdurch sind insbesondere allein Erziehende betroffen. Selbst in Vollerwerbshaushalten weisen allein Erziehende, Haushalte mit mehr als zwei Kindern und Zuwanderer überdurchschnittlich hohe Armutsrisikoquoten auf. Unterdurchschnittlich sind Armutsrisikoquoten in kinderlosen Haushalten, bei Elternpaaren mit Kindern über 15 Jahren, Personen im

---

144 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.

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 die 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, die bereits in früheren Perioden ein Armutsrisiko aufwiesen (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 Vollzeitwerbstätigkeit - geboten werden.

## **Erwerbs- und Einkommenssituation von Frauen**

Nach den Feststellungen des Berichts der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern vom 25. April 2002 erreichen Frauen im Durchschnitt 75,8% des durchschnittlichen Jahresbruttoeinkommens der Männer.<sup>145</sup> Die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern sind im früheren Bundesgebiet wesentlich größer als in den neuen Ländern: Während in Westdeutschland eine Frau knapp 75% des durchschnittlichen Einkommens eines Mannes erzielt, sind es in Ostdeutschland knapp 94%. Junge Frauen (20 bis 24 Jahre) verdienen mit 95% in Westdeutschland bzw. 99% in Ostdeutschland fast annähernd so viel wie die gleichaltrigen Männer, wogegen ältere Frauen (60 Jahre und älter) noch nicht einmal 66% in Westdeutschland bzw. 77% in Ostdeutschland des Einkommens ihrer männlichen Altersgenossen erreichen.

Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten hat auf 7,3 Mio. Beschäftigte zugenommen. 85% der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen. Die Teilzeitquote der Frauen ist von 30,2% (1991) auf 41,4% (2003) gestiegen, die der Männer nur von 2,1% auf 6%. In Westdeutschland liegt die Teilzeitquote der Frauen bei 45%, in den neuen Ländern bei 27%. Die Teilzeitquote von Müttern im Jahre 2003 – Anteil aktiv erwerbstätiger Mütter an allen Müttern – betrug rund 39 %. In Ostdeutschland lag sie bei 21%. Mit einem Anteil von 70,2% gingen deutlich mehr Frauen als Männer einer geringfügigen Beschäftigung nach. Die über das Leben kumulierten Erwerbszeiten und Erwerbseinkommen von Frauen sind daher deutlich geringer als diejenigen von Männern. Das kumulierte Erwerbseinkommen von Frauen (Geburtsjahrgänge 1936-1955) beträgt im Durchschnitt rund 42% des Männereinkommens.

---

145 Vgl. Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern. Drucksache 14/8952 vom 25. April 2002, Berlin 2002.

### **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 im früheren Bundesgebiet sowie auf der gestiegenen Quote 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 bis 2003 führte in der Folge zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit auf 38,31 Mio. und die Zahl der Arbeitslosen stieg auf 4,377 Mio. (Quote: 11,6%). Im Jahr 2004 kam es bei der Erwerbstätigkeit zu einer Trendwende. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg um 128.000 auf 38,44 Mio. an. Die Zahl der Arbeitslosen blieb mit 4,381 Mio. ungefähr auf dem Niveau des Vorjahres (11,7%). Die Arbeitslosenquote war 2004 in den neuen Ländern mit 20,1% immer noch mehr als doppelt so hoch wie im früheren Bundesgebiet (9,4%).

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen sank im Jahresdurchschnitt von 37,4% (1998) auf 33,7% (2002). Durch die schwierige wirtschaftliche Entwicklung ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen bis zum Jahr 2004 bundesweit allerdings wieder angestiegen und erreichte den Stand von 38,4%. In den neuen Ländern lag der Anteil 2004 mit 43,6% deutlich höher als im früheren Bundesgebiet (36,7%). Die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen lag vergleichsweise niedrig und sank zwischen 1998 und 2004 von 11,8% auf 9,9%. Sie lag somit um 1,8 Prozentpunkte unter der aller Arbeitslosen (11,7%). Bei den Jugendlichen unter 20 Jahren sank die Quote von 9,3% (1998) deutlich auf 4,2% (2004); sie war damit deutlich niedriger als die Gesamtarbeitslosenquote. Schwerbehinderte Menschen waren von 1998 bis 2004 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, auch wenn dies vor allem in einer Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen begründet liegt. Während ihre Arbeitslosenquote 1998 noch 0,9 Prozentpunkte höher lag als die der Männer, war sie 2004 um 1,7 Prozentpunkte niedriger. Beim Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen liegt der Anteil bei den Frauen im Jahr 2004 mit 40,5% aber deutlich höher als derjenige bei den Männern (36,7%).

Die Armutsrisikoquote von Arbeitslosen ist von 33,1% (1998) auf 40,9% (2003) gestiegen. In Haushalten mit nur einem Teilzeiterwerbstätigen beträgt die Armutsrisikoquote rund 30%, in Haushalten, in denen mindestens ein Mitglied einer vollen Erwerbstätigkeit bzw. mindestens zwei Mitglieder einer Teilzeiterwerbstätigkeit 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 trotz massiver Angebotsüberhänge noch nicht völlig überwundenen Nachholbedarf der neuen Länder und zum anderen auf angespanntere Wohnungsmärkte in einigen Wachstumsagglomerationen im früheren Bundesgebiet 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 Ländern ist dieser Anteil höher als im früheren 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 im früheren Bundesgebiet (um 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 Eigentümerquote<sup>146</sup> festzustellen. Im früheren Bundesge-

---

146 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).

biet betrug 2002 die Eigentümerquote 45,1% (s. Anhangtabelle VI.2). Sie hat sich gegenüber 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 zum früheren Bundesgebiet erheblich zurück. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass in der ehemaligen DDR Eigentumsbildung 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 Ländern 118 qm waren. Eine vergleichbare Situation besteht bei den Hauptmieterhaushalten. Ein durchschnittlicher Mieterhaushalt mit zwei Kindern verfügte 2002 im früheren Bundesgebiet 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 Ländern 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 verbunden, 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 des früheren Bundesgebietes hinaus angehoben haben. In den Altbauten mit drei und mehr Wohnungen konnte in den neuen Ländern der Anteil der Wohnungen mit Sammelheizung von 63,6% in 1998 auf 87,6% in 2002 gesteigert werden. Im früheren Bundesgebiet 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.

#### **VI.1.4 Wohnkostenbelastung**

Der kräftige Anstieg der Mietbelastung 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) war ein durchschnittlicher Anstieg um 1,6% pro Jahr zu verzeichnen. Hinter diesen Durchschnittswerten verbargen 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 Ländern lag dieser Wert 2002 um 13% unter der Durchschnittsmiete des früheren Bundesgebietes. Der höchste Mietwert von 7,24 Euro je qm war in Mietwohnneubauten im früheren Bundesgebiet festzustellen, die 2001 und später errichtet wurden. Der niedrigste Wert von 4,99 Euro je qm wurde in den zwischen 1979 und 1990 errichteten sog. Plattenbauten in den neuen Ländern erhoben.

Nach 1998 war eine weitere Zunahme von Haushalten mit hoher Mietbelastung nur in den neuen Ländern festzustellen, während die Anteile im früheren Bundesgebiet zurückgingen (s. Tabelle VI.1). Allerdings gilt dies nicht für alle Haushaltsgößen 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.1:**

**Mietbelastung nach Haushaltsgröße**

	Anteil von Haushalten mit einer Mietbelastung von 30% und mehr <sup>1), 2)</sup>								
	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 Wohnungstichprobe 1993 sowie 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 Mietbelastung (30% und mehr) hat im früheren Bundesgebiet zwischen 1998 und 2002 um 5,2 Prozentpunkte auf 33,2% abgenommen, während er in den neuen Ländern um 4,3 Prozentpunkte auf 25,5% zugenommen hat (s. Tabelle VI.2). Eine Ursache dieser Tendenz dürfte neben den - insbesondere modernisierungsbedingten - 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, im früheren Bundesgebiet 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%).

**Tabelle VI.2:**

**Mietbelastung von Familien und Senioren**

	Anteil von Haushalten mit einer Mietbelastung von 30% und mehr <sup>1)</sup>					
	Früheres Bundesgebiet		Neue Länder		Deutschland	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Haushalte mit Kindern zusammen <sup>2)</sup>	38,4	33,2	21,2	25,5	34,3	31,7
davon nach Zahl der Kinder <sup>2)</sup>						
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	/ <sup>3)</sup>	33,9	42,1	37,0
darunter allein Erziehende	/ <sup>4)</sup>	59,0	/ <sup>4)</sup>	51,6	/ <sup>4)</sup>	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

**VI.2 Wohnungsversorgung einkommensstarker Haushalte**

Die Wohnungsversorgung einkommensstarker <sup>147</sup> 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 betrug 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 Woh-

---

147 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.

nungseigentumspolitik 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 Ländern besonders stark ausgeprägt. Dagegen werden qualitativ hochwertige Mietwohnungen nachgefragt, auch dann, wenn sie hohe Mietpreise haben. Einer Eigentumsquote 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.9). 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 Wohnungsversorgung<sup>148</sup>**

Die im 1. Armuts- und Reichtumsbericht dargestellten langfristigen positiven Trends in der Entwicklung der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte haben sich im Zeitraum 1998 bis 2003 fortgesetzt (s. Anhangtabelle VI.10, VI.12, VI.13). 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 94% (früheres Bundesgebiet) bzw. 82% auf 95% (neue Länder) erhöht. Die durchschnittlichen Wohnkosten näherten sich zwischen West- und Ost-

---

148 Die Ausführungen zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte basieren auf der Wohngeldstatistik. 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.

deutschland 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 auf Basis des verfügbaren Einkommens nur für das Jahr 2001 vorliegen - auf das Jahr 2003.

### 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 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.

**Tabelle VI.3:**

#### **Durchschnittliche Wohnflächen einkommensschwacher Hauptmieterhaushalte 2003 (Angaben in qm)**

Haushaltsgröße (Personen)	Früheres Bundesgebiet			Neue Länder		
	alle Hauptmieterhaushalte <sup>1)</sup>	Empfänger von... <sup>2)</sup>		alle Hauptmieterhaushalte <sup>1)</sup>	Empfänger von... <sup>2)</sup>	
		Allgemeinem Wohngeld	besonderem Mietzuschuss		allgemeinem Wohngeld	besonderem Mietzuschuss
1	60	49	45	53	46	42
2	77	65	61	66	56	57
3	86	76	72	74	65	66
4	95	84	81	84	76	74
5 und mehr	102	96	95	93	91	90
Insgesamt	72	64	60	63	54	55

1) Mikrozensus-Zusatzerhebung 2002.

2) Wohngeldstatistik (früheres Bundesgebiet einschließlich Berlin gesamt; Neue Länder ohne Berlin).

Quelle: Mikrozensus 2002 und Wohngeldstatistik 2003

Auffallend ist, dass der Abstand der einkommensschwachen Mieter zur durchschnittlichen Flächenversorgung aller Mieterhaushalte in den alten und neuen Ländern mit zunehmender Haushaltgröße relativ abnimmt (s. Tabelle VI.3).

In der Gruppe der Empfänger von allgemeinem Wohngeld lässt sich für 2003 in den alten und den neuen Ländern für Familien mit Kindern eine überdurchschnittliche Wohnflächenversorgung nachweisen. Im Osten findet ein Aufholprozess statt. Die Wohnflächen bei einkommensschwachen Familien mit Kindern sind hier gegenüber 1998 gestiegen. Die Gruppe der Empfänger von besonderem Mietzuschuss, d.h. die Haushalte mit den geringsten verfügbaren Ein-

kommen, muss sich in beiden Teilen Deutschlands flächenmäßig stärker einschränken als die der Empfänger von allgemeinem Wohngeld.<sup>149</sup>

### 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 2003 im Gesamtdurchschnitt rund 95% der einkommensschwachen Mieter mit allgemeinem Wohngeld über Sammelheizung und Bad, während dieser Anteil im früheren Bundesgebiet bei 94% 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 wohnten, die weder über Sammelheizung noch Bad verfügten.

**Tabelle VI.4:**

#### Ausstattungsmerkmale von Wohnungen einkommensschwacher Mieter 2003

Haushaltsgröße	Früheres Bundesgebiet einschl. Berlin gesamt		Neue Länder ohne Berlin	
	allgemeines Wohngeld	besonderer Mietzu- schuss	allgemeines Wohngeld	besonderer Mietzu- schuss
Personen	Anteil der Haushalte mit Sammelheizung und Bad/Dusche in %			
1	93	92	95	91
2	95	93	97	96
3	96	94	97	96
4	97	94	96	96
5 und mehr	96	93	94	93
Insgesamt	94	93	95	94

Quelle: Wohngeldstatistik 2003

Die Ausstattungsgrade der Haushalte mit den niedrigsten Einkommen (Empfänger von besonderem Mietzuschuss) liegen in den alten und neuen Ländern bei über 90%.<sup>150</sup> Der Gesamtdurchschnitt lag dabei in den neuen Ländern mit 94% um einen Prozentpunkt höher als im früheren Bundesgebiet.

149 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.

150 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.

Wohnungen von Familien mit Kindern im Kreis der Empfänger von allgemeinem Wohngeld weisen einen überdurchschnittlich hohen Ausstattungsgrad auf. Hier hat sich inzwischen die Versorgungssituation in den neuen Ländern an die des früheren Bundesgebietes angeglichen und ist teilweise sogar etwas besser als dort (s. Anhangtabelle VI.11).

### VI.3.4 Wohnkostenbelastung<sup>151</sup>

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. Dies belegt die familienfreundliche Ausgestaltung des Wohngeldes.<sup>152</sup>

**Tabelle VI.5:**

#### Mietbelastungsquoten einkommensschwacher Mieter mit allgemeinem Wohngeld 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 einschließlich 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

151 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.

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

12,4 Prozentpunkte erreicht. In den neuen Ländern ist die Entlastungswirkung gleich geblieben. Dies unterstreicht die Wirksamkeit der Wohngeldreform im früheren Bundesgebiet, die ein tragbares Belastungsniveau auch für einkommensschwache Mieterhaushalte sicherstellt.

#### **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. Außerdem ist das Umweltbewusstsein auch stark von den Zukunftserwartungen der Menschen und den damit verbundenen Einschätzungen geprägt. Hierbei sind deutliche Unterschiede in der zeitlichen Perspektive zu beobachten: Relativ verbreiteter Zufriedenheit und Wohlfühlen im Hinblick auf die gegenwärtige Situation stehen eher pessimistische Erwartungen für die Zukunft gegenüber.<sup>153</sup>

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 Umwelt-

---

153 Vgl. Grunenberg, H./Kuckartz, U.: Umweltbewusstsein im Wandel, Opladen 2003, S. 66 ff., S. 73, 81, S. 226 f.

belastung) erheblich geringer als in kleineren Gemeinden.<sup>154</sup> 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 und Mangel an Grünflächen in der Wohnumgebung geltend machen.<sup>155</sup> Weiterhin ist der Indikator „Wohnzufriedenheit“ bei Eigentümern allgemein größer als bei Mietern. Dies bezieht sich tendenziell auch auf die Zufriedenheit mit der Wohnumgebung, entsprechend der eher dezentralen Lage von Eigenheimen, insbesondere in Westdeutschland.<sup>156</sup>

---

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

155 Statistisches Bundesamt (Hg): Datenreport 2002, a.a.O., S. 512 und S. 518 f.

156 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 ihren insgesamt guten bis sehr guten Standard trotz rückläufiger Bautätigkeit 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 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 Ländern festzustellen, während der Anteil im früheren Bundesgebiet zurückging.

Die langfristigen positiven Trends in der Entwicklung der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte haben sich auch im Zeitraum 1998 bis 2003 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 Wohngeldleistungsreform 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.<sup>157</sup>

### **VII.1 Lebenslagen und gesundheitliche Situation**

#### **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 Zugang zur notwendigen medizinischen Versorgung unabhängig von sozialem Status und Einkommen 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,

---

157 Die nachfolgenden Ausführungen basieren in weiten Teilen auf einer Expertise des Robert Koch-Instituts. Vgl. Lampert, Th./Ziese, Th.: Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit, Bonn 2005 (im Erscheinen).

Schlaganfall, Adipositas, chronische Bronchitis, Depression und bei Männern auch Leberzirrhose.<sup>158</sup>

Der Anteil der Raucher bei Männern und Frauen ab 15 Jahren mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 700 Euro lag im Jahr 2003 bei etwa 37,2% im Vergleich zu 27,2% der Personen mit einem höheren Einkommen. Im Jahr 1999 betragen die entsprechenden Anteile 35,2% bzw. 28,2%, so dass eher von einer Zunahme als von einer Verringerung der Einkommensdifferenzen im Rauchverhalten auszugehen ist.<sup>159</sup> 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%.<sup>160</sup> 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.<sup>161</sup>

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 vorzeitige Sterblichkeit auf.<sup>162</sup>

### 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 Bil-

---

158 Auswertungen unter Einbeziehung von Daten des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003, des Bundesgesundheitsurveys 1998 und der Gmünder Ersatzkasse für den Zeitraum 1990 bis 2004. Gegenüberstellungen zwischen dem Bundesgesundheitsurvey 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.

159 Laut Mikrozensus der Jahre 1999 und 2003.

160 Ergebnisse des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003.

161 Anhand von Daten des SOEP 2002.

162 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.

dungsungleichheit spiegelt sich dementsprechend auch im Gesundheitszustand der Bevölkerung wider.

Im bundesweiten Gesundheitssurvey 2003 berichteten 40,1% der Männer mit einem Volks- oder Hauptschulabschluss, aber nur 30,6% der Männer mit Abitur, an einer länger andauernden Krankheit oder Gesundheitsstörung zu 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. Im SOEP 2002 klagten 43,2% der Männer mit Volks- und Hauptschulabschluss und 18,5% derjenigen mit Abitur über starke Schmerzen in den letzten vier Wochen. 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% (s. Anhangtabelle VII.1). 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 zeigt sich vor allem bei Frauen: 72,3% der Frauen mit Volks- und Hauptschulabschluss gegen-

über 38,2% der Frauen mit Abitur sind übergewichtig.<sup>163</sup> In der Inanspruchnahme von Angeboten der primären und sekundären Prävention (z. B. Gesundheits-Check-Up, Krebs-Früherkennung) sind ebenso wie in der ärztlichen Versorgung nur geringe Bildungsunterschiede zu beobachten.<sup>164</sup>

### 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 sowie die Beziehungen zu Kollegen und Vorgesetzten 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.3). Im Zeitraum von 1992 bis 2002 verringerten sich die Arbeitsunfälle um mehr 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 pro Jahr. Dabei bestehen zwischen den verschiedenen Branchen große Unterschiede.<sup>165</sup>

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.<sup>166</sup> 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. Im Baugewerbe spielen beispielsweise 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 Ban-

---

163 Beurteilungsgrundlage ist der Body-Mass-Index (BMI), der als Quotient aus Körpergewicht (in kg) und Körpergröße (in m zum Quadrat) berechnet wird. Von Übergewicht wird bei einem BMI-Wert von 25 bis < 30 ausgegangen. Bei einem BMI-Wert ab 30 spricht man Adipositas, der häufig ein Krankheitswert beigemessen wird.

164 Die Ausführungen basieren auf Ergebnissen des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003.

165 Daten der Unfallversicherungen.

166 AOK-Statistiken.

ken- 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 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 Zeitraum von 1993 bis 2003 haben 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 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 Männer in gering qualifizierten Berufen. Die niedrigste Sterberate weisen Männer in Berufen mit hohem Status auf.<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup>

---

167 Daten der Gmünder Ersatzkasse für den Zeitraum 1990-2003.

168 Ergebnisse des SOEP und des bundesweiten Gesundheitssurveys 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.<sup>169</sup>

- 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 z.B. durch Staub- und Schwefeldioxid belastet als Angestellte oder Selbstständige.
- In verschiedenen anderen Studien in Hamburg wurde eine erheblich höhere Straßenverkehrs-Belastung bei den Schulanfängern deutlich, deren Eltern als statusniedrig eingestuft wurden.

Studien zur Belastung der Innenraumluft kommen ebenfalls zu diesen Ergebnissen. Der Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Status und der inneren Schwermetallbelastung ist bei Kindern (wegen der 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“<sup>170</sup> 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. Als Hauptursache wurde in multivariaten Analysen das Passivrauchen ermittelt.

Im Umweltbewusstsein in Deutschland überschneiden sich die „objektiven“ Bedingungen, z.B. die Wohngegend, mit der allgemeinen Sensibilität gegenüber Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen sowie dem Wissen um Risikopotenziale, welche stärker in den besser gestellten sozialen Milieus verbreitet sind.<sup>171</sup> Allerdings wähen sich nur wenige Menschen selber in einer be-

---

169 Vgl. Mielck, A./ Heinrich, J.: Soziale Ungleichheit und die Verteilung umweltbezogener Expositionen (Environmental Justice), in: Gesundheitswesen, 64. Jg., 2002, S. 405-416.

170 Vgl. Heinrich, J.: Umwelt-Survey 1998 - Band VI, Umweltbundesamt, Berlin 2004, WaBoLu-Heft 03/2003.

171 Die nachfolgenden Ergebnisse im Hinblick auf Gesundheitsbelastungen sind der BMU/UBA-Repräsentativumfrage „Umweltbewusstsein in Deutschland 2002“ entnommen. Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt: Umweltbewusstsein in Deutschland 2002, Berlin 2002. Eine ausführliche Darstellung der Sachverhalte findet sich in auch: Wehrspau, M./Penn-Bressel, G.: „Ökologische Gerechtigkeit“ im Bereich Wohnen, Umweltbundesamt, Berlin 2004.

nachteiligten 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.<sup>172</sup>

Das Wohnen an einer stark befahrenen Hauptverkehrsstraße führt zu einem erheblichen Anstieg der Belastungswahrnehmung. 53% der sich durch Straßenverkehrslärm und 40% der sich durch Autoabgase „äußerst“ oder „stark gestört und belästigt“ einstuftenden Befragten wohnen in einem solchen Umfeld. An einer innerstädtischen Straße mit durchschnittlichem Verkehr wohnen 25% der hoch Lärm- und 22% der stark durch Abgase Belästigten, bei wenig Verkehr sinken diese Anteile auf rund 15%, und nur je 7% der Hochbelästigten wohnen in einem als ruhige Wohnstraße eingeschätzten Wohnumfeld.<sup>173</sup> 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. Die persönliche Erfahrung mit allergischen Erkrankungen hängt stark mit der Ortsgröße zusammen: in Städten über 500.000 Einwohnern ist sie am höchsten, in Orten unter 5.000 Einwohnern am geringsten.<sup>174</sup> 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.

## **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.

---

172 BMU/UBA: Umweltbewusstsein in Deutschland 2002, a.a.O., S. 40; sowie Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt: Umweltbewusstsein in Deutschland 2004, Berlin 2004, S. 28 f.

173 Grunenberg/Kuckartz, a.a.O., S. 226 f., 232 ff.

174 Weiterhin wurden für mehrere Bereiche, z.B. Chemikalien in Produkten des täglichen Bedarfs, Schadstoffe in Lebensmitteln, Schadstoffe im Trinkwasser, Abstrahlung durch Handys, Abstrahlung durch Mobilfunksendemasten mögliche Gesundheitsbelastungen abgefragt. Vgl. BMU/UBA: Umweltbewusstsein in Deutschland 2002, a.a.O., S. 43 f.; sowie BMU/UBA: Umweltbewusstsein in Deutschland 2004, a.a.O., S. 29.

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.<sup>175</sup> Zum Zeitpunkt der Befragung waren 59,7% der langzeitarbeitslosen Männer und 27,7% der erwerbstätigen Männer von einer länger andauernden Krankheit oder Gesundheitsstörung betroffen; bei den langzeitarbeitslosen Frauen waren es 51,6% 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 an, an Depressionen zu leiden - im Vergleich zu 17,8% der erwerbstätigen Frauen. 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 40,2% der langzeitarbeitslosen Frauen an Rückenschmerzen, sind es bei den Erwerbstätigen 26,5%. (s. Anhangtabelle VII.2).

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.<sup>176</sup>

Das verstärkte Auftreten von Krankheiten und Beschwerden sowie die höhere Inanspruchnahme medizinischer Leistungen sind unter anderem auf gesundheitsriskanteres Verhalten zurückzuführen. Beispielsweise rauchen knapp zwei Drittel der langzeitarbeitslosen Männer im Gegensatz zu etwas mehr als 40% 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 spricht das erhöhte Auftreten von starkem Übergewicht (Adipositas) bei Arbeitslosen: Langzeitarbeitslose Frauen sind rund 2-mal häufiger betroffen als erwerbstätige Frauen, langzeitarbeitslose Männer 1,5-mal häufiger als erwerbstätige Männer.<sup>177</sup>

Gesundheitsriskanteres Verhalten und vermehrte Krankheitshäufigkeit bei Arbeitslosen schlagen sich in einer erhöhten Sterblichkeit nieder. Bei Personen, die zwei oder mehr Jahre ar-

---

175 Bundesweiter Gesundheitssurvey 2003.

176 Ergebnisse des Bundesgesundheitssurveys 1998.

177 Gemäß des bundesweiten Gesundheitssurveys 2003.

beitslos 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.<sup>178</sup>

## 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 u.a. Sehstörungen, Sprachauffälligkeiten, psychomotorische Defizite, Adipositas, Beeinträchtigungen der geistigen Entwicklung, psychiatrische Erkrankungen sowie emotionale und soziale Störungen.<sup>179</sup> Auch Unfallverletzungen und zahnmedizinische Probleme treten bei ihnen vermehrt auf. 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 bei späteren Vorsorgeuntersuchungen noch zu.<sup>180</sup>

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.<sup>181</sup>

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 zweimal 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

---

178 Laut den Daten der Gmünder Ersatzkasse für die Jahre 1998-2000.

179 Ergebnisse der Brandenburger Einschulungsuntersuchungen 2000 und 2002.

180 Ergebnisse der Berliner Einschulungsuntersuchungen 1998.

181 Dies wird beispielsweise durch die Einschulungsuntersuchungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes oder die Studie Health Behaviour in School-aged Children (HBSC), die sich auf 11- bis 15-jährige Schulkinder bezieht, bestätigt.

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 Fernseher, während dies nur für 17% der Mädchen aus der höchsten Wohlstandsgruppe gilt. Bei Jungen belaufen sich diese Anteile auf 28,7% bzw. 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: Dies 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.<sup>182</sup>

### 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. Im bundesweiten Gesundheits-survey 2003 gaben 51,0% der Männer und 60,7% der Frauen im Alter von über 70 Jahren an, von mindestens einer länger andauernden Krankheit oder Gesundheitsstörung betroffen zu sein. Gemäß der Berliner Altersstudie, in der Anfang der 1990er Jahre 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% bei Männern auf die 75-Jährigen und Älteren. Unter den psychiatrischen Krankheiten stellen Demenzen und Depressionen die wichtigsten Krankheitsbilder dar. Schätzungen zu

---

182 Ergebnisse der HBSC-Studie aus dem Jahr 2002.

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.<sup>183</sup> Auch Angaben zur Zufriedenheit mit der Gesundheit relativieren den Eindruck der starken gesundheitlichen Belastung im höheren Lebensalter.<sup>184</sup>

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 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.<sup>185</sup>

#### **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).

---

183 Bundesweiter Gesundheitssurvey 2003.

184 SOEP 2003.

185 Bundesweiter Gesundheitssurvey 2003.

### **VII.2.5 Armutrisiken psychisch kranker Menschen**

Armut geht häufig mit seelischer Dauerbelastung einher, etwa in Form von Existenzängsten, Schamgefühl, Minderwertigkeitserleben etc. Dies gilt als Risikofaktor für die Entstehung, Fortexistenz oder Verschlimmerung bestimmter psychischer Erkrankungen, wie z.B. Belastungs- und Anpassungsstörungen, Angststörungen, Depressionen und Suchterkrankungen. Vor diesem Hintergrund ist nach heutigem Kenntnisstand erklärbar, dass schwere und chronische psychische Erkrankungen, wie z.B. Depressionen oder Angstzustände vermehrt in unteren sozialen Schichten auftreten, wenngleich die Datenlage diesbezüglich verbesserungsbedürftig ist.<sup>186</sup> 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, Migrantinnen und Migranten oder Obdachlose, betroffen sein.

### **VII.3 Soziale Lage von Pflegebedürftigen und ihrer 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 2003 um rund 80.000 auf rund 2 Mio. Personen zu. Aufgrund ihrer im Vergleich zu Männern höheren Lebenserwartung ist die Mehrzahl der Pflegebedürftigen weiblich.<sup>187</sup>

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 60.000 in vollstationären Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen). Der Anteil der Frauen an den stationär Pflegebedürftigen liegt in der sozialen Pflegeversicherung bei rund 76% (rund 74% in der privaten Pflege-Pflichtversicherung). Bei den ambulant Pflegebedürftigen liegt er in der sozialen Pflegeversicherung bei rund 64% (rund 55% in der privaten Pflege-Pflichtversicherung). 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

---

186 Ergebnisse zu diesen Zusammenhängen lieferte das Zusatzmodul „Psychische Gesundheit“ des Bundesgesundheits surveys 1998.

187 Der Dritte Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung enthält eine umfassende Darstellung der Pflegeversicherung und ihrer Entwicklung in den Jahren 2001 bis 2003. Vgl. Deutscher Bundestag: Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung. Drucksache 15/4125 vom 4. November 2004, Berlin 2004.

Hause versorgten Pflegebedürftigen nahm die Inanspruchnahme von Pflegesachleistungen leicht zu.

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 Ende 1994 (dem letzten Jahr vor Einführung der Pflegeversicherung) auf rund 242.000 Personen Ende 2003 zurückgegangen; sie hat sich seit 1997 ungefähr auf diesem Niveau stabilisiert (s. Anhangtabelle II.9). Dies waren rund 47% weniger als im Jahr 1994.

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 2001 war wieder ein geringfügiger Anstieg der Empfängerzahlen zu verzeichnen. Ab 2002 ging die Zahl erneut zurück und sank zum Jahresende 2003 um 7,4% auf rund 55.000 Empfänger ab. Der Vergleich der rund 55.000 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 2003 im stationären Bereich mehr als 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 (s. Anhangtabelle II.9).

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 (s. Tabelle VII.1). 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 So-

zialhilfe in Form von Hilfe zur Pflege angewiesen waren, mit rund 143.000 deutlich niedriger als die Gesamtzahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege.<sup>188</sup>

**Tabelle VII.1:**

**Empfänger/-innen von Hilfe zur Pflege außerhalb und innerhalb  
von Einrichtungen während des Jahres  
Deutschland**

Jahr	Empfänger insgesamt	<i>darunter:</i> mit zusätzlichen Pflegeleistungen eines Sozialversicherungsträgers	
	Anzahl	Anzahl	in %
1994 <sup>1)</sup>	563.452	96.065	17,0
1995 <sup>2)</sup>	573.636	86.961	15,2
1996	426.365	116.800	27,4
1997	328.280	106.784	32,5
1998	289.299	107.014	37,0
1999	309.713	113.765	36,7
2000	324.144	142.319	43,9
2001	331.520	131.619	39,7
2002	313.190	151.586	48,4
2003	322.851	142.884	44,3

1) Für das Berichtsjahr 1994 fehlen die Angaben von Hamburg und Bremen; die Meldungen aus Niedersachsen waren lückenhaft.

2) Für das Berichtsjahr 1995 fehlen die Daten aus Bremen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik sowie eigene Berechnungen

188 Eine der Anhangtabelle II.9 entsprechende Stichtagszahl von Empfängern von Hilfe zur Pflege, die gleichzeitig Leistungen der Pflegeversicherung erhalten, wird von der Sozialhilfestatistik nicht erhoben. Sie würde noch deutlich niedriger ausfallen als die genannten rund 143.000.

### **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 auch 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 langzeitarbeitslosen Frauen waren es 51,6% gegenüber 34,5% bei den erwerbstätigen Frauen.

Die Einführung der Pflegeversicherung hat zu einer deutlichen Verbesserung der Lebenssituation der Betroffenen sowie zu einer spürbaren Entlastung der pflegenden Angehörigen geführt. Ein sehr hoher Anteil der Pflegebedürftigen in häuslicher Pflege kommt dank der Leistungen der Pflegeversicherung ohne Leistungen der Sozialhilfe aus. 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.<sup>189</sup>

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 waren etwas über 8% der Wohnbevölkerung. 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. Etwa die Hälfte (52%) der schwerbehinderten Menschen war 65 Jahre und älter; ein knappes Viertel (22%) gehörte der Altersgruppe zwischen 55 und 65 Jahren an. 2% der Schwerbehinderten waren Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. 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),
- 178.410 arbeitslose schwerbehinderte Menschen (Stand: Dezember 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, sowie weitere behinderte Menschen, die wegen ihrer Behinderung besondere, nach Art oder Schwere der Behinderung sehr unterschiedliche Hilfen in Anspruch nehmen, die sie zu ihrer Eingliederung ins Arbeitsleben und in die Gesellschaft insgesamt brauchen.

---

189 Vgl. ausführlich zur Lebenssituation behinderter Menschen und zur Bewertung der gesetzlichen Maßnahmen in den vergangenen Jahren Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe. Drucksache 15/4575 vom 16. Dezember 2004, Berlin 2004.

## **VIII.2 Vorsorge, Prävention und medizinische Rehabilitation**

Vorsorge ist für alle Altersgruppen und Lebensbereiche von entscheidender Bedeutung, um den Eintritt einer Behinderung oder chronischen Krankheit möglichst zu vermeiden. Die erforderlichen Maßnahmen müssen zielgerichtet, unverzüglich und ohne Zugangshemmnisse erbracht werden, damit Armutsrisiken möglichst gering gehalten werden können. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Früherkennung, Frühbehandlung und Frühförderung von Kindern, um rechtzeitig Maßnahmen vor einer vollen Ausprägung der Beeinträchtigung, d. h. bei Neugeborenen und im Säuglingsalter einzusetzen. Auch während des Erwerbslebens gilt es, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, indem drohende Behinderungen frühzeitig erkannt, vermieden und trotz nicht vermeidbarer Behinderungen die Teilhabe am Arbeitsleben gesichert wird.

Die betriebliche Prävention wird in Deutschland in Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen. Frühzeitige Informationen und Interventionen zur Anpassung der Arbeitsplätze an gesundheitsbedingte Anforderungen mit passgenauen Leistungen kommen den Betroffenen zugute und entlasten die Arbeitgeber. Frühverrentung wird vorgebeugt und damit ein wesentlicher Beitrag zur Verlängerung der effektiven Lebensarbeitszeit geleistet. Rechtzeitig eingeleitete Rehabilitationsmaßnahmen können betroffene Arbeitnehmer vor Entlassung schützen und ihre Arbeitsplätze sichern.

Die medizinische Rehabilitation gewinnt - auch im Verhältnis zur Kurativmedizin - immer mehr an Bedeutung. Die älter werdende Gesellschaft und die zunehmende Zahl von chronisch kranken Menschen erfordern ein System von Leistungen, das darauf ausgerichtet ist, Behinderungen einschließlich chronischer Krankheiten entgegen zu wirken. Durch Leistungen zur medizinischen Rehabilitation sollen insbesondere Frühverrentungen und Pflegebedürftigkeit und damit auch der vorzeitige Bezug anderer Sozialleistungen vermieden werden. Dabei kann in vielen Fällen die frühzeitige Prüfung erforderlich sein, ob zur Erhaltung der Erwerbsfähigkeit oder des Arbeitsverhältnisses bereits neben oder im Anschluss an Leistungen zur medizinischen Rehabilitation auch Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erforderlich sind.

## **VIII.3 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.

**Tabelle VIII.1:**

**Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.2002 nach Art der Einrichtung und Art der verfügbaren Plätze**

	Integrative Tageseinrichtungen	für Krippenkinder	für Kindergartenkinder	für Hortkinder	Tageseinrichtungen für behinderte Kinder	für Krippenkinder	für Kindergartenkinder	für Hortkinder
<i>davon nach Art der verfügbaren Plätze</i>								
Ganztagesplätze mit Mittagessen	365.053	44.175	254.614	66.264	9.569	103	6.152	3.314
<i>darunter Plätze für behinderte Kinder</i>								
Ganztagesplätze mit Mittagessen	32.552	1.673	28.063	2.816	9.569	103	6.152	3.314

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil III. 1, Tabelle 14

**Tageseinrichtungen für Kinder am 31.12.2002 nach Art der Einrichtung und Art der verfügbaren Plätze**

	Integrative Tageseinrichtungen	für Krippenkinder	für Kindergartenkinder	für Hortkinder	Tageseinrichtungen für behinderte Kinder	für Krippenkinder	für Kindergartenkinder	für Hortkinder
<i>davon nach Art der verfügbaren Plätze</i>								
Vor- und Nachmittagsplätze ohne Mittagessen	237.237	671	230.016	6.550	433	56	18	359
<i>darunter Plätze für behinderte Kinder</i>								
Vor- und Nachmittagsplätze ohne Mittagessen	6.039	26	5.827	186	433	56	18	359

Quelle: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil III. 1, Tabelle 14; revidierte Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes

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 nicht behinderte 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 nicht behinderten Kinder zu fördern.

Bezogen auf die schulische Bildung zeigt sich, dass 15% der behinderten Menschen zwischen 25 und 45 Jahren im Jahr 2003 keinen Schulabschluss hatten, in der Vergleichsgruppe ohne Behinderung waren es nur 2,4%. Hinsichtlich des erreichten Bildungsstandes ergaben sich zwischen behinderten und nicht behinderten Menschen große Unterschiede: rund 11% der behinderten Jungen und Mädchen schlossen den Schulbesuch mit der Hochschulreife ab, im Gegensatz zu 23,7% der Jugendlichen ohne Behinderung. Behinderte Frauen weisen deutlich mehr Realschulabschlüsse und weniger Hauptschulabschlüsse auf als behinderte Männer. Ein Studium schlossen 4% der behinderten Frauen und Männer ab, bei den nicht behinderten Menschen waren es 10%.<sup>190</sup>

Auch behinderte Kinder und Jugendliche müssen eine angemessene Bildung erhalten. Nach den Schulgesetzen der Länder sollen sie so gefördert werden, dass sie möglichst die Bildungsziele der allgemeinen Schulen erreichen können. Erklärtes Ziel ist, möglichst viele behinderte Kinder und Jugendliche integrativ an allgemeinen Schulen zu fördern. Soweit dies aus behinderungsbedingten Gründen auch mit zusätzlicher Unterstützung nicht möglich ist, werden sie in Sonderschulen zu den Zielen geführt, die für sie erreichbar sind. Auch dort wird, soweit die Fähigkeiten der behinderten Kinder ausreichen, die Vermittlung von allgemeinen Abschlüssen angestrebt. Die Sonderschulen sind verpflichtet, bis zum Ende eines jeden Schuljahres 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 nicht behinderten Kindern und Jugendlichen hinwirken oder nach anderen Formen der Kooperation mit Regeleinrichtungen suchen.

Obwohl die Länder in den letzten Jahren den Auf- und Ausbau integrativer schulischer Angebotsstrukturen verstärkt vorangetrieben haben, bestehen in diesem Bereich noch Defizite. Vor diesem Hintergrund müssen aus Sicht der Bundesregierung die Bemühungen zur Schaffung eines bundesweit bedarfsdeckenden Angebots an integrativen Bildungsangeboten fortgesetzt werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, hierzu in einen Dialog mit den Ländern einzutreten, ohne hierdurch das bewährte Sonderschulwesen in Frage zu stellen.

---

190 Ergebnisse des Mikrozensus 2003.

#### VIII.4 Teilhabe behinderteter 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 Möglichkeiten offen, die auch von nicht behinderten Menschen gewählt werden können. In der Berufsausbildung und -ausübung behinderteter Menschen hat der Grundsatz der Integration einen hohen Stellenwert.

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben umfassen alle Leistungen, die erforderlich sind, um die Erwerbsfähigkeit behinderteter oder von Behinderung bedrohter Menschen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und ihre Teilhabe am Arbeitsleben möglichst auf Dauer zu sichern. Bei der Auswahl der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sind Eignung, Neigung und bisherige Tätigkeit der behinderten Menschen sowie die Lage und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt angemessen zu berücksichtigen. Behinderten Frauen werden gleiche Chancen im Erwerbsleben gesichert. In zahlreichen Fällen genügen Leistungen wie z.B. arbeitsplatzbezogene technische Arbeitshilfen, Hilfen zur behinderungsgerechten Ausstattung oder zum Erwerb eines Kraftfahrzeugs, Ausbildungszuschüsse und Eingliederungshilfen an Arbeitgeber, um das Ziel der Rehabilitation zu erreichen; den Kernbereich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben bilden jedoch berufliche Bildungsmaßnahmen. Sofern es Art und Schwere der Behinderung oder die Sicherung des Erfolges der Teilhabe erfordern, werden die beruflichen Bildungsmaßnahmen in besonderen Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation durchgeführt.

**Tabelle VIII.2:**

#### **Erwerbsquoten<sup>1)</sup> behinderteter und nicht behinderteter Menschen nach Alter in % - 2003**

<b>Alter</b>	<b>Erwerbsquote behinderteter Menschen</b>	<b>Erwerbsquote nicht behinderteter Menschen</b>
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
Insgesamt	26,0	61,5

1) Anteil der Erwerbspersonen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt - Mikrozensus

Ist die Erwerbsquote der 15 bis 25-Jährigen bei nicht behinderten 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 oder suchen eine Tätigkeit, wogegen 52,9% der nicht behinderten Frauen im Berufsleben stehen.

Etwa 2,1 Mio. der schwerbehinderten Menschen (rund 32%) sind zwischen 18 und 60 Jahre alt. Die Zahl der im Erwerbsleben stehenden schwerbehinderten Menschen betrug 983.349 (Oktober 2002). 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.

Die spezifische Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen ging von 1998 bis 2002 von 17,5% auf 14,5% zurück (s. Tabelle VIII.3) 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 behinderten Menschen 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:**

**Spezifische Arbeitslosenquote schwerbehinderter 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%).

Ziel der Bundesregierung ist es, vorrangig behinderte Menschen in Betrieben 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 die Werkstätten für behinderte Menschen für einen nicht unerheblichen Teil der behinderten Menschen das einzige Instrument zur beruflichen Bildung und zur Teilhabe am Arbeitsleben bleiben.

**Tabelle VIII.4:**

**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

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.4). 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.

Derzeit werden in 671 anerkannten Werkstätten (Stand: September 2004) 235.756 behinderte Menschen gefördert, zu einem ihrer Leistung angemessenen Arbeitsentgelt beschäftigt und beruflich gebildet (in Westdeutschland 190.367, in Ostdeutschland 45.389). Für die in Werkstätten tätigen behinderten Menschen besteht Versicherungsschutz in der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung. 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 insgesamt 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.5 Finanzielle Situation von behinderten Menschen**

Die Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen zeigt, dass Haushalte mit behinderten Menschen tendenziell häufiger in niedrigen Einkommensgruppen vertreten sind als Haushalte nicht behinderter Menschen.<sup>191</sup> So haben z. B. bei den 25- bis unter 45-jährigen behinderten Menschen in 2-Personenhaushalten 36% ein Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.700 Euro. Dieser Anteil beträgt bei den Nichtbehinderten hingegen 24%. Zwischen behinderten Frauen und behinderten Männern zeigen sich in der Regel bei den Haushaltsnettoeinkommen - unter Einbeziehung der Einkommen der anderen Haushaltsmitglieder - nur relativ geringe Unterschiede. Allerdings erzielen behinderte Frauen - auch bedingt durch ihre geringere Erwerbsbeteiligung - deutliche niedrigere persönliche Einkommen als behinderte Männer. So verfügten z.B. 28% der behinderten Männer von 25 bis unter 45 Jahren über ein persönliches Nettoeinkommen von unter 700 Euro bei den behinderten Frauen waren es dagegen 42%.

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.<sup>192</sup> Parallel zur allgemeinen Entwicklung stieg die Armutsrisi-

---

191 Auf Basis der Daten der Mikrozensus 2003.

192 Aufgrund der verwandten Datengrundlage - SOEP - weichen die Quoten von Armutsrisikoquoten in anderen Kapiteln des Berichts ab, die auf Daten der EVS basieren. Vgl. hierzu Deutscher Bundestag: Drucksache 15/3270 vom 27. Mai 2004, a.a.O., S. 10/11 sowie S. 52.

koquote behindertter 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.6 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 Anpassung 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 behinderte Menschen („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 behindertter 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. Im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen besteht zudem ein Anspruch auf Hilfen bei der Beschaffung, dem Umbau, der Ausstattung und Erhaltung einer Wohnung, die den besonderen Bedürfnissen der behinderten Menschen entspricht.

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 waren etwas über 8% der Wohnbevölkerung. 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 tendenziell häufiger in niedrigen Einkommensgruppen vertreten sind als Haushalte nicht behinderter Menschen. So haben z.B. bei den 25- bis unter 45-jährigen behinderten Menschen in 2-Personenhaushalten 36% ein Haushaltsnettoeinkommen von unter 1.700 Euro. Dieser Anteil beträgt bei den Nichtbehinderten hingegen 24%. Zwischen behinderten Frauen und behinderten Männern zeigen sich in der Regel bei den Haushaltsnettoeinkommen - unter Einbeziehung der Einkommen der anderen Haushaltsmitglieder - nur relativ geringe Unterschiede. Allerdings erzielten behinderte Frauen - auch bedingt durch ihre geringere Erwerbsbeteiligung - deutliche niedrigere persönliche Einkommen als behinderte Männer. So verfügten z.B. 28% der behinderten Männer von 25 bis unter 45 Jahren über ein persönliches Nettoeinkommen von unter 700 Euro, bei den behinderten Frauen waren es dagegen 42%. 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 behinderten Menschen 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.

Nach den Schulgesetzen der Länder sollen behinderte Kinder und Jugendliche so gefördert werden, dass sie möglichst die Bildungsziele der allgemeinen Schulen erreichen können. Erklärtes Ziel ist, möglichst viele behinderte Kinder und Jugendliche integrativ an allgemeinen Schulen zu fördern. Vor diesem Hintergrund müssen aus Sicht der Bundesregierung die Bemühungen zur Schaffung eines bundesweit bedarfsdeckenden Angebots an integrativen Bildungsangeboten fortgesetzt werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, hierzu in einen Dialog mit den Ländern einzutreten.

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 2003 lebten in Deutschland rund 7,3 Mio. Ausländerinnen und Ausländer, dies entsprach einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von fast 9%. Zwischen 1999 und 2003 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 35.607 im Jahr 2004 gesunken.<sup>193</sup>

### **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 wurden nur noch rund 73.000 Spätaussiedler aufgenommen. 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 44 Jahren alt (s. Anhangtabelle IX.3).

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. Die Eingliederung der Spätaussiedler 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 das berufliche, soziale und kulturelle Leben in Deutschland (zu den Integrati-

---

193 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.

Leistungen des Bundes s. Teil B, Kap. IX; zur Berufsstruktur der Aussiedler s. Anhangtabelle IX.4).

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. Allerdings ist auch 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	4.280.630	126.079	2,9
1999	4.100.499	99.702	2,4
2000	3.889.695	77.411	2,0
2001	3.852.564	64.790	1,7
2002	4.061.345	59.390	1,5
2003	4.376.769	58.224	1,3
2004	4.381.040	55.500	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 2003 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%), Serbiens und Montenegros mit 8% (1998: 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, Hessen und Nordrhein-Westfalen (s. Anhangtabelle IX.6). Besonders hohe Ausländeranteile weisen neben Großstädten wie Frankfurt am Main, München und Stuttgart vor allem kleinere industriell geprägte Städte auf. Vergleicht man die Altersstrukturen der deutschen und der aus-

ländischen 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 im früheren Bundesgebiet einen Migrationshintergrund, d.h. nach der in PISA verwandten Definition ist mindestens ein Elternteil im Ausland geboren.

Kinder ausländischer Herkunft<sup>194</sup> 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.1.4). 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

---

194 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 Schüler 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 darunter 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 kontinuierlich auf 6,5% 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 um 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 regulierten 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 Bevölkerung im früheren Bundesgebiet 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 Bevölkerung hat die Ausländerbeschäftigung in den neuen Ländern 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 <sup>1)</sup> in %	Anteil an allen Arbeitslosen in % <sup>2)</sup>	Langzeitarbeits- losenanteil in % <sup>2)</sup>
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
2004	550	20,4	12,5	-

1) Bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

2) Jeweils im September des Jahres.

- Zahlen liegen noch nicht vor.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die ökonomischen Strukturveränderungen - wie auch die verhaltene konjunkturelle Entwicklung - zeigen sich auch bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern. Von 1998 bis 2002 sank die Zahl der ausländischen Arbeitslosen von 534.000 auf 505.000. Im Jahr 2004 stieg ihre Zahl wieder auf 550.000 Personen an (s. Tabelle IX.2). Die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung lag 2004 mit 20,4% weiterhin ungefähr doppelt so hoch wie die der Gesamtbevölkerung (11,7%). 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 verfügbaren Arbeitsmarktstrukturanalyse lag im Jahr 2003 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 es mittel- und langfristige einen erhöhten Bedarf an hochqualifizierten Fachkräften geben. Damit wird auch bei den Ausländerinnen und Ausländern eine Verbesserung der beruflichen Qualifikation zunehmend wichtiger. Schlüsselqualifikationen, wie die sicherere Beherrschung der deutschen Sprache, sind elementare Voraussetzungen zum Erreichen einer abgeschlossenen Berufsausbildung und Basis für eine Erhöhung ihrer Arbeitsmarktchancen.

### **IX.3.3.2 Bezug von Sozialhilfe**

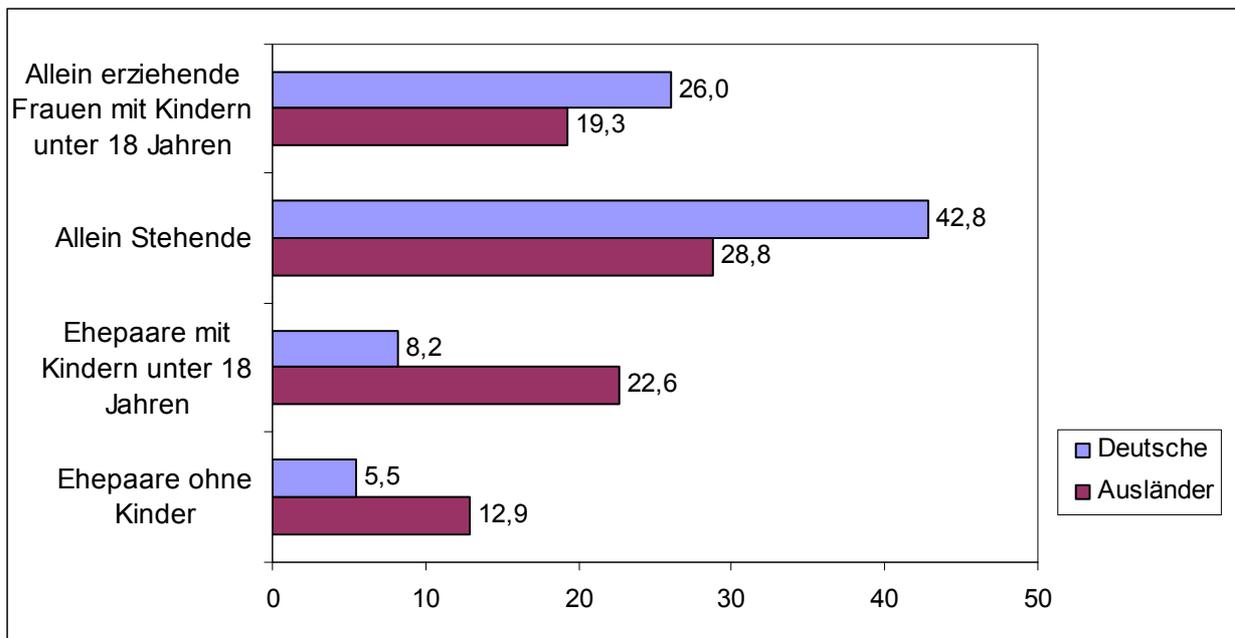
Bis Ende 2003 sank die Zahl ausländischer Empfängerinnen und Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Vergleich zu 1998 um rund 48.000 auf 616.934 Personen. Die Sozialhilfequote, d.h. die Inanspruchnahme von Sozialhilfe in der entsprechenden Bevölkerungsgruppe, ging in diesem Zeitraum bei den ausländischen Hilfeempfängern von 9,1% auf 8,4% zurück. Der Rückgang war damit deutlicher als bei den deutschen Hilfeempfängern (von 3,0% auf 2,9%). Der Anteil der Ausländer unter den Sozialhilfebeziehern blieb mit gut einem Fünftel nahezu unverändert (s. Anhangtabelle IX.8).

Ausländische Frauen wiesen 2003 mit 9,4% eine höhere Sozialhilfequote auf als ausländische Männer mit 7,5%; dieser Unterschied ist noch etwas stärker ausgeprägt als bei der deutschen Bevölkerung. Ausländische Kinder und Jugendliche wiesen 2003 mit 14,9% eine mehr als doppelt so hohe Sozialhilfequote auf als deutsche Kinder und Jugendliche (6,4%). 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 2003 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 2003 nur noch 36,2% 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 knapp 37%).

**Schaubild IX.1:**

**Struktur der Haushalte von Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in % <sup>1)</sup> am 31.12.2003**



1) Anteil der Haushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bezogen, an allen entsprechenden Haushalten.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Sozialhilfestatistik

Ein Blick auf die Berufsausbildung der 18- bis 64-jährigen ausländischen Sozialhilfeempfänger (soweit nicht in Ausbildung bzw. Abschluss unbekannt) zeigt weiter, dass 2003 gegenüber 1998 unverändert rund 25% über eine abgeschlossene Lehre verfügten (deutsche Hilfeempfänger: von 43% auf 41%) und gegenüber 1998 mit leicht steigender Tendenz 15% einen höheren beruflichen Abschluss erreicht hatten (deutsche Hilfeempfänger: von 9,8% auf 8,8%). Ebenso wie 1998 verfügten rund 60% der ausländischen Sozialhilfeempfänger dieser Altersklasse über keinen beruflichen Abschluss (deutsche Hilfeempfänger: von 47% auf etwa 50%). Mit 13,1% wie-

sen Ausländerinnen und Ausländer ab 65 Jahren eine überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote auf (2002; Daten für 2003 liegen noch nicht vor), während ältere Deutsche eine relativ geringe Sozialhilfequote (2002: 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.<sup>195</sup>

#### **IX.3.4 Wohnsituation**

Bereits im 1. Armuts- und Reichtumsbericht wurde dargestellt, dass es keine allgemeinen Wohnraumversorgungsprobleme für Ausländerinnen und Ausländer 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 Ausländerinnen und Ausländer ist mit ihrer Wohnung zufrieden: Nach den Ergebnissen der Marplan-Untersuchung<sup>196</sup> 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 einem schlechteren Gesundheitszustand von Ausländerinnen und Ausländern 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 den rechtlichen Status mit zu berücksichtigen.<sup>197</sup>

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%

---

195 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.

196 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).

197 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer Expertise des Robert Koch-Instituts im Auftrag der Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Vgl. Lampert/Ziese, a.a.O.

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 übergewichtig oder adipös, wobei die größten Unterschiede im höheren 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 1997<sup>198</sup> 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 Ausländerinnen und Ausländern in der Regel ebenso häufig in Anspruch genommen wie von der deutschen Bevölkerung. Präventive Angebote, z.B. Gripeschutzimpfung, Krebsfrüherkennung oder Zahnarztprophylaxe, erreichen Ausländerinnen und Ausländer jedoch deutlich seltener.<sup>199</sup> In der Altersgruppe der 50-Jährigen und Älteren erhalten fast doppelt so viele deutsche Männer und Frauen wie Ausländerinnen und Ausländer 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.<sup>200</sup> 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 immer noch seltener als deutsche Frauen schwangerschaftsbegleitende Angebote, wie z.B. Geburtsvorbereitungskurse oder Schwangerschaftsgymnastik. Im Sinne einer adäquaten Versorgung von Ausländerinnen und Ausländern 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.

---

198    Aktuellere Zahlen liegen nicht vor, da die Daten nicht routinemäßig nach Nationalität ausgewiesen werden.

199    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.

200    Auf Basis der Daten des Mikrozensus 2003.

Auf Grund der demografischen Entwicklung und des Nachzugs von Familienmitgliedern seit Mitte der 60er Jahre nimmt der Anteil der älteren Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland zu. Dadurch erhöht 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 Ausländerinnen und Ausländern geleistet wird, zu einer Zunahme ihrer Rehabilitationsbedürftigkeit führen. Nach Aussagen der Rentenversicherungsträger liegen die Zahlen der Inanspruchnahme von Rehabilitationsmaßnahmen durch Ausländerinnen und Ausländer derzeit allerdings unter denen der deutschen Versicherten.<sup>201</sup> 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 <sup>1)</sup>	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 Einkommensschichten konzentriert als Zuwanderer aus Drittländern. Dabei sind die Zuwanderer türkischer Herkunft und

201 Vgl. Bericht der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung, Berlin und Bonn 2002.

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 der zugewanderten Bevölkerung auch mit Merkmalen wie der bisherigen Verweildauer in Deutschland (s. Anhangtabelle IX.7) 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 Migranten sind vom Anstieg des Armutsrisikos überdurchschnittlich betroffen. Im Jahr 2003 lebten 34 % der zur „zweiten Generation“ gehörenden Personen unter der Armutsrisikogrenze.<sup>202</sup> Dies sind zwei mal mehr als bei den Gleichaltrigen in den übrigen Haushalten. Auch ist das Armutsrisiko für allein stehende 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 Migrationshintergrund<sup>203</sup>**

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. ungelerner 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%) selbst-

---

202 Die sogenannte „zweite Generation“ bilden Personen unter 36 Jahren, die eine ausländische Staatsbürgerschaft haben und in Deutschland geboren sind. Sie schließt weiterhin die Kinder ein, die in Deutschland geboren sind - unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft - und in Zuwandererhaushalten leben.

203 Die Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf Ergebnisse von zwei - allerdings nicht repräsentativen - Untersuchungen von Boos-Nünning/Karakasoglu und von Matthäi. Vgl. 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; sowie Matthäi, I.: Ältere allein stehende Migrantinnen, Berlin 2004 (unveröffentlicht).

ständig erwerbstätig sind. Die italienische Herkunftsgruppe ist - bedingt durch die Anwerbung als „Gastarbeiter und -arbeiterinnen“ - dadurch gekennzeichnet, dass die Väter entweder als an- oder ungelernete Arbeiter oder als selbstständige Gewerbetreibende bzw. Freiberufler tätig sind, während die Mütter ebenfalls überwiegend an- oder ungelernete Arbeiterinnen oder aber Hausfrauen sind.

### **IX.5.1 Ältere allein stehende Migrantinnen**

Allein stehende 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, die entsprechende Handlungskompetenzen nicht ausbilden konnten und die die Verkehrssprache für die Bewältigung dieser Lebensform nur unzureichend beherrschen.

Die Armutsrisiken im Alter sind für allein stehende 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.<sup>204</sup> 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 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz**

Soweit Ausländerinnen und Ausländer nicht uneingeschränkt - so z.B. Ausländerinnen und Ausländer, die unter das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 fallen - oder eingeschränkt Sozialhilfe nach § 23 SGB XII beziehen, erhalten sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Diese Leistungen (zu den Bruttoausgaben s. Anhangtabelle IX.10) liegen - je nach Alter des Betroffenen - zwischen 14% und 28% unter den vergleichbaren Leistungen nach dem SGB XII. Dabei wird der notwendige Bedarf nach dem AsylbLG grundsätzlich durch Sachleistungen gedeckt. Bei Unterbringung außerhalb

---

204 Vgl. Matthäi, a.a.O.

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. Zum Jahresende 2003 erhielten rund 265.500 Empfänger/-innen in Deutschland Leistungen nach dem AsylbLG (s. Anhangtabelle IX.9); gegenüber 1998 bedeutete dies einen Rückgang um über 41%, der sich auf der rückläufigen Zahl von Asylbewerbern ergab (s. Teil A, Kap. IX.1). 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. 55% allein lebenden Männern niederschlug. 47% der Grundleistungsempfänger/-innen waren zum Jahresende 2003 dezentral untergebracht, die übrigen 53% lebten in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften. In der 14. Legislaturperiode hat die Bundesregierung mit der Ersetzung des generellen Beschäftigungsverbots für Asylbewerber und geduldete Ausländer durch die Einführung einer einjährigen Wartezeit den zeitlich unbegrenzten Ausschluss dieser Gruppen vom Arbeits- und Ausbildungsmarkt beendet. Für diejenigen Asylbewerber und geduldeten Ausländer, die aus rechtlichen, humanitären oder tatsächlichen Gründen in absehbarer Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können und bereits seit längerer Zeit in Deutschland leben, wurden damit individuelle Härten beseitigt und die Möglichkeit eröffnet, selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen.

### **Zusammenfassung: Soziale und wirtschaftliche Situation von Migrantinnen und Migranten**

Zuwanderinnen und Zuwanderer tragen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Prosperität Deutschlands bei. Ausländische Arbeitnehmerinnen und, 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 die ökonomische und soziale Situation von Migrantinnen und Migranten nach wie vor 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 534.000 auf 505.000, erreichte aber 2003 mit 550.000 Personen wieder einen höheren Stand. Die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer war mit 20,4% (2004) weiterhin ungefähr doppelt so hoch wie die der Gesamtbevölkerung (11,7%). 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. Der Anteil der ausländischen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger an allen Ausländern sank zwischen 1998 und 2003 von 9,1% auf 8,4%.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist auch eine der Ursachen für ein höheres Armutsrisiko unter Migrantinnen und Migranten. Ihr Armutsrisiko 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 migrationsspezifischen Belastungen nicht generell von einem schlechteren Gesundheitszustand von Ausländerinnen und Ausländern ausgehen. Es zeigt sich aber, dass Ausländerinnen und Ausländern 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 von begrenzt selbsthilfefähigen Menschen liegen nur wenige Untersuchungen vor. Auch 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.<sup>205</sup> 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.<sup>206</sup>

Im Projekt wurden Personen als extrem arm definiert, die einen „minimalen Lebensstandard deutlich unterschreiten und nicht in der Lage sind, sich aus eigener Kraft aus dieser Lebenslage herauszubewegen“.<sup>207</sup> Anhand der Indikatoren Wohnen und Ernährung wurden das (deutliche) Unterschreiten angenommener Minimalstandards ermittelt und Typologien extremer Armut entwickelt. Auslöser von extremer Armut sind der Eintritt kritischer Lebenssituationen und damit

---

205 Vgl. Neumann, U. et al.: Menschen in extremer Armut, Bonn 2005 (im Erscheinen).

206 In zwei Großstädten und zwei ländlichen Kreisen wurden 107 biografische Interviews geführt.

207 Neumann, a.a.O., S. 5.

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. Zu den Wohnungsnotfällen zählen Personen, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht oder aktuell betroffen sind oder Personen, die aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Sie können durch vielschichtige Lebenssituationen und Notlagen verursacht sein, was die statistische Abgrenzung sowie eine exakte Bezifferung der Wohnungsnotfälle erschwert. Eine bundesweite Statistik<sup>208</sup> über die Zahl der Wohnungsnotfälle gibt es nicht. 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 von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG-W) geschätzte Jahresgesamtzahl der Wohnungslosen hat sich von 1998 bis 2003 um fast 42% reduziert. Sie sank von 530.000 (1998) auf 310.000 Personen im Jahr 2003 (ohne Aussiedler). Im Jahr 2002 - aktuellere geschlechts- und altersspezifische Zahlen liegen nicht vor - lag der Anteil von Frauen bei ca. 23% (75.000) aller Wohnungslosen ohne Aussiedler (Gesamtzahl 330.000), der Anteil der Kinder und Jugendlichen bei ca. 22% (72.000 Personen).<sup>209</sup> Die rückläufige Tendenz wird auch

---

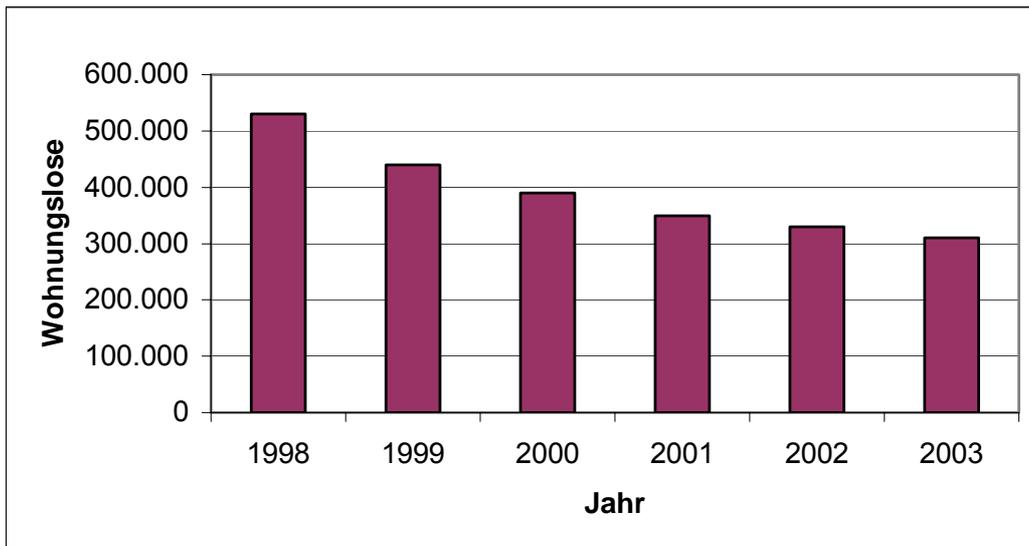
208 Um breitere Informationen und soziodemografische Daten dieses Personenkreises zu erhalten, hat das BMGS in den Jahren 2001-2003 die Entwicklung einer bundesweiten Aggregationstechnologie auf EDV-Basis zur jährlichen Erhebung von Daten wohnungsloser Menschen in Einrichtungen durch die AG STADO 72 (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.

209 Hierbei sind alle Personen einbezogen, die während des gesamten Jahres zumindest zeitweise nicht über eigenen, mietvertraglich abgesicherten Wohnraum verfügten; also auch diejenigen, die im Jahresverlauf mit Wohnraum oder z.B. in stationären Einrichtungen versorgt worden sind. Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe: Zahl der Wohnungslosen in Deutschland, Mai 2003, in: [www.bagw.de](http://www.bagw.de).

durch amtliche Statistiken im Bereich der ordnungsbehördlichen Unterbringung von Wohnungsnotfällen bestätigt. 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 2004 nur noch 18.533 Personen.

**Schaubild X.1:**

**Geschätzte Jahresgesamtzahl der Wohnungslosen (ohne Aussiedler) 1998-2003**



Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

Anhand von Schätzungen zur Zahl der allein stehenden Wohnungslosen und der Daten der sozialen Dienste der freien Wohlfahrtspflege<sup>210</sup> 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 ist: Rund 52% der Wohnungslosen waren bis zu 6 Monaten, rund 11% zwischen 6 und 12 Monate wohnungslos. Bei

---

210 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.

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.<sup>211</sup>

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. Alle Wohnungslosen haben 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 anderen (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 Hochrechnung<sup>212</sup> 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“.

Kennzeichnend für diese Kinder und Jugendlichen auf der Straße ist entweder eine abrupte Flucht aus den bisherigen Lebenszusammenhängen oder - mindestens ebenso häufig - ihre

---

211 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.

212 Hansbauer, P.: Kinder und Jugendliche auf der Straße, Münster 1998, S. 35 f.

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 zu finden sind. Entsprechende Gefährdungen und Vorstadien einer Straßenkarriere, z.B. häufiges Schuleschwänzen, lassen sich zum Teil aber 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 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 Abschiebehaft (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 in besonderen sozialen Schwierigkeiten handelt, deren aktive Bewältigung häufig nur mit Unterstützung Dritter möglich ist.<sup>213</sup> Nach Auswertung einer bundesweiten, allerdings nicht-repräsentativen 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.<sup>214</sup>

**Tabelle X.1:**

**Gefangene und Verwahrte nach Art des Vollzugs  
Stichtag 31.12.2002**

<b>Art des Vollzugs</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Struktur</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>70.977</b>	<b>100%</b>
<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-

---

213 Vgl. Cornel, H.: Probanden der Bewährungshilfe für Jugendliche und Heranwachsende in Berlin - ihre Lebenslage und Erwartungen an das Hilfesystem, Berlin 2000.

214 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., Köln 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 in Verbindung mit einer Inhaftierung.

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 materiellen Einbußen, 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, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen.

Strafgefangene haben häufig Schwierigkeiten, nach der Entlassung Arbeit zu finden. Bei zahlreichen Gefangenen scheitert ihre Integration in das Arbeitsleben 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 häufig 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.<sup>215</sup> 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.<sup>216</sup>

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.<sup>217</sup>

---

215 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.

216 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.

217 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 zu 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 eine sich gegenseitig verstärkende Wechselwirkung zwischen armutsbedingten sozialen Lebenslagen und der seelischen Erkrankung bestehen. 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.

Ende 2004 lebten ca. 44.000 Menschen mit einer HIV-Infektion in Deutschland (1998: 37.000), die Zahl der neu diagnostizierten HIV-Neuinfektionen ist in den letzten Jahren leicht angestiegen. Durch die verbesserten Behandlungsmöglichkeiten ist die Zahl der an den Folgen einer HIV-Infektion gestorbenen Patienten auf etwa ein Drittel der Mitte der 1990er Jahre erreichten Spitzenwerte zurückgegangen, ihre Zahl liegt jetzt bei etwa 700 Todesfällen pro Jahr. Den größten Anteil an neudiagnostizierten HIV-Infektionen stellen Männer mit gleichgeschlechtlichen Sexualkontakten.

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, konnten 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 Sozialhilfe.

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 unterstützt die Betroffenen in Not durch direkte finanzielle Einzelfallhilfe. Insgesamt wurden im Jahr 2003 fast 3.000

Anträge bewilligt. Eine einmal eingetretene Armutsphase 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. - Sie sind nur noch über aufsuchende niedrigschwellige Maßnahmen anzusprechen.

In den vergangenen Jahren ist es zu einem starken Rückgang der Wohnungslosigkeit und der Wohnungsnotfälle gekommen. Die von der BAG-Wohnungslosenhilfe geschätzte Jahresgesamtzahl der Wohnungslosen hat sich zwischen 1998 und 2003 um fast 42% reduziert. Sie sank von 530.000 (1998) auf 310.000 Personen im Jahr 2003. Der Anteil von Frauen betrug 2002 - aktuellere geschlechts- und altersspezifische Zahlen liegen nicht vor - ca. 23% (75.000 Personen), der Anteil der Kinder und Jugendlichen ca. 22% (72.000 Personen) bei einer Gesamtzahl von 330.000 Wohnungslosen in diesem Jahr.

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.

Ende 2004 lebten ca. 44.000 Menschen mit einer HIV-Infektion in Deutschland (1998: 37.000). Die Zahl der neu diagnostizierten HIV-Infektionen hat leicht zugenommen. 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 einer 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 Armutsphase lässt sich von den HIV/AIDS-Betroffenen kaum selbst wieder überwinden.

## **XI. Politische und gesellschaftliche Partizipation<sup>218</sup>**

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 sozio-kulturellen 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. Auch die betriebliche Mitbestimmung sowie die Mitbestimmung auf Unternehmensebene charakterisieren eine wichtige Form der Partizipation indem sie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Möglichkeiten zur Mitwirkung auf unternehmerische Entscheidungen im Betrieb eröffnen.<sup>219</sup>

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.<sup>220</sup>

---

218 Die nachfolgenden Ausführungen basieren in weiten Teilen auf einer Expertise von Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Vgl. Engels, D.: Armut, soziale Ausgrenzung und Teilhabe an Politik und Gesellschaft, Bonn 2005 (im Erscheinen). Ausführliche Informationen finden sich ebenfalls im Datenreport 2004 des Statistischen Bundesamtes. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2004, a.a.O.

219 Vgl. hierzu u.a. Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2004, a.a.O., S. 182 f.

220 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-

Wenn auch in der Armut- und Reichtumsberichterstattung die Prozesse von Partizipation und Ausgrenzung im Zusammenhang mit der Überwindung von Armut im Vordergrund stehen, ist gleichwohl auch die komplementäre Perspektive eingeschlossen, die sich auf verfügbare 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.<sup>221</sup>

Die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen wird häufig an der Wahlbeteiligung bemessen.<sup>222</sup> 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.<sup>223</sup>

## **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

---

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.

- 221 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.
- 222 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 Behaviour in German Federal Elections 1994-2002, in: German Politics 13. Jg., 2004, S. 201-217. Vgl. auch Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2004, a.a.O., S. 639 ff.
- 223 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.

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 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**

Mitglied in ...	Politischer Partei	Gewerkschaft	Umweltschutzorganisation
<b>Anteil insgesamt</b>	<b>4,0%</b>	<b>14,5%</b>	<b>4,8%</b>
<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

Von Interesse ist in diesem Zusammenhang noch einer anderer festzustellender Trend. Seit 1990 hat offenbar der Anteil derjenigen, die sich durch politische Parteien, Gewerkschaften, Kirchen oder Umweltschutzorganisationen vertreten sehen, ohne Mitglied zu sein, deutlich abgenommen. Diese Entwicklung vollzog sich gleichermaßen in Ost- und Westdeutschland. Dies deutet darauf hin, dass dieser „intermediäre Bereich der Politik (...) in der Bevölkerung Deutschlands insgesamt stark an Bedeutung verloren“ hat.<sup>224</sup> Dem entspricht die Beobachtung, dass die Bereitschaft zu politischen Aktivitäten außerhalb einer festen (passiven) Bindung an Organisationen offenbar deutlich stärker ist als die Mitgliedschaft in einer Organisation (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

---

224 Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2004, a.a.O., S. 647.

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**

Beteiligung an ...	Unterschriften-sammlung	Demonstration	Bürgerinitiative
<b>Anteil insgesamt</b>	<b>53,2%</b>	<b>17,9%</b>	<b>23,3%</b>
<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.<sup>225</sup> 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.

---

225 Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2004, a.a.O., S. 640 f.

**Tabelle XI.3:**

**Beteiligung an den Bundestagswahlen 2002 und 1990**

Alters- gruppe	Wahl- berechtigte in Tausend	Wähler	Wahl- beteiligung in %
<b>BT-Wahl 2002</b>	<b>61.434</b>	<b>48.923</b>	<b>79,6%</b>
<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%
<b>BT-Wahl 1990</b>	<b>55.675</b>	<b>42.473</b>	<b>76,3%</b>
<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.<sup>226</sup> 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. Dieses Engagement entfaltet sich insbesondere in den zahlreichen Sport- und Freizeitvereinen, im kirchlichen Bereich oder in der Arbeit

---

226 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, Berlin 2001, S. 41.

von Wohlfahrts- und Sozialverbänden. Zu diesem Ergebnis kommen Auswertungen 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.<sup>227</sup> 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.<sup>228</sup> 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

---

227 Allerdings variieren die Altersabgrenzungen zwischen den Studien. Freiwilligensurvey: 30-50 Jahre, ALLBUS: 45-59 Jahre, Zeitbudgeterhebung: 25-65 Jahre.

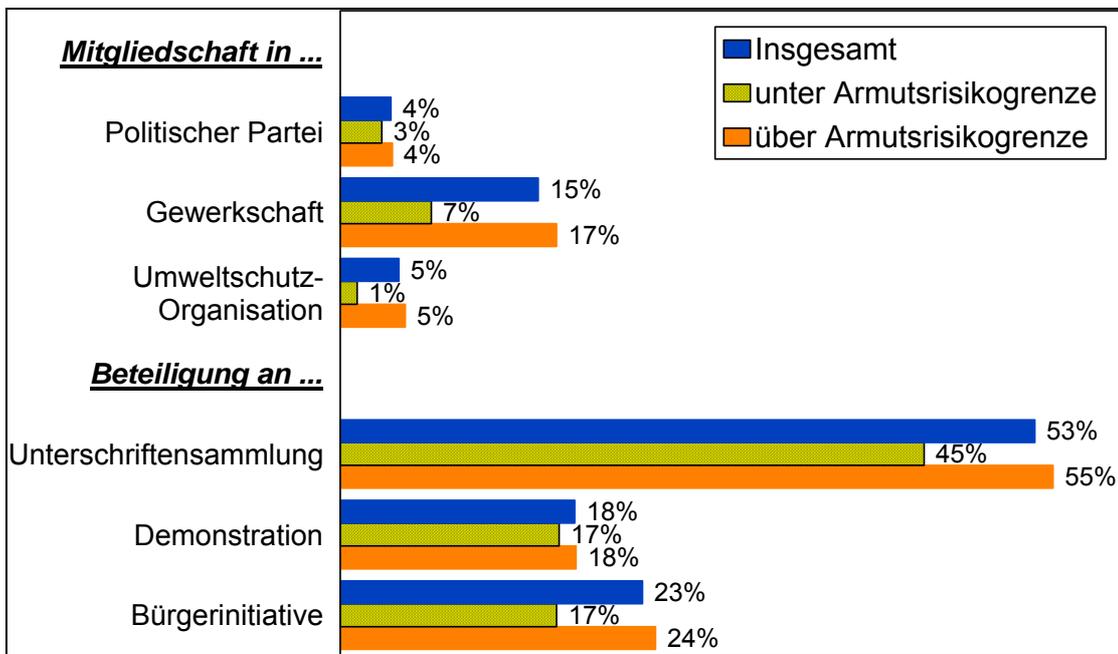
228 Gensicke, a.a.O., S. 22 ff. Vgl. auch Gabriel, O. et al.: Bürgerengagement in Form von ehrenamtlicher Tätigkeit und sozialen Hilfsleistungen, in: Statistisches Bundesamt (Hg.): Alltag in Deutschland - Analysen zur Zeitverwendung, Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“ Bd. 43, Bonn 2004.

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 Armutsrisikogrenze<sup>229</sup> 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:

**Einkommenslage und politische Partizipation**



Quelle: Engels, D. a.a.O. Datengrundlage: ALLBUS 2000

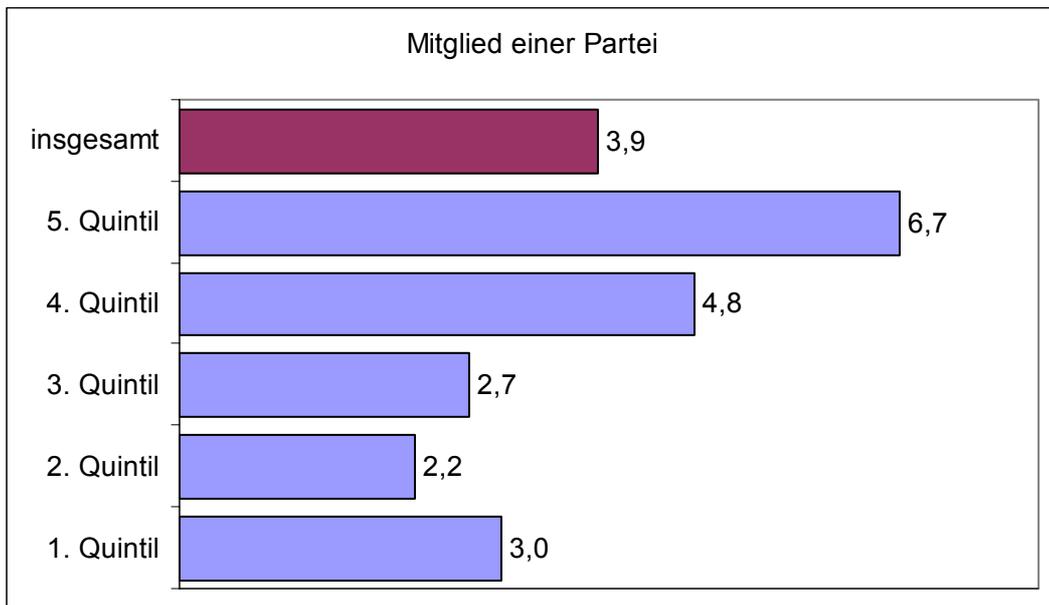
Eine tiefer gehende Analyse der Parteimitgliedschaft, bei der sich auf den ersten Blick nur geringe Unterschiede hinsichtlich der Einkommenslage zeigten, führt zu dem Ergebnis, dass insbesondere Angehörige oberer Einkommenschichten auf diesem Wege ihren Einfluss geltend machen: Im vierten Einkommensquintil 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).

229 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:

**Parteiliederschaft nach Einkommensschichtung**



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. Auch zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen Bildungsstand und aktiver Wahrnehmung von Partizipationschancen. 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.<sup>230</sup> 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 Personen mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisiko-

230 Schupp, J./Wagner, G. G.: Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte. Erbschaft, soziale Herkunft, spezielle Lebenslagenindikatoren, a.a.O., 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.

grenze 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**

Einkommensverteilung	davon mindestens 1 Mal im Monat engagiert
<b>insgesamt</b>	<b>33,0%</b>
<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.<sup>231</sup> Dies erklärt, weshalb sich höhere Schichten in starkem Maße aus Mitgliedern rekrutieren, die von ihrer sozialen Herkunft her diesen Schichten

---

231 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).<sup>232</sup> 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.<sup>233</sup>

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%).<sup>234</sup> 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.<sup>235</sup> 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.

---

232 Schupp/Wagner, Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte. Erbschaft, soziale Herkunft, spezielle Lebenslagenindikatoren, a.a.O., S. 70.

233 Schulze/Steffens, a.a.O., S. 20.

234 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. Rebenstorff et al. (Hg.), Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration. Opladen 1997, S. 35-68.

235 Schulze/Steffens, a.a.O., S. 30.

So zeigt sich insgesamt, dass sowohl im Bereich politischer Partizipation als auch bei anderen Formen der gesellschaftlichen Partizipation die Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen unterhalb 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 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, 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 Politik der Bundesregierung zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit dar. Viele von der Bundesregierung ergriffene Reformmaßnahmen der Agenda 2010 sind erst im Laufe des Jahres 2004 oder Anfang 2005 in Kraft getreten. 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 rund 82,5 Mio. Menschen im Jahr 2003 Prognosen zufolge um gut 10% auf rund 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. dem von der „Rürup-Kommission“ erstellten Szenario) 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 rund 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 Prozess wird in diesen Ländern voraussichtlich bis 2045 (Italien) bzw. bis 2050 (Griechenland) an-

dauern, während sich in Deutschland ab etwa 2035 ein Stillstand der Alterung abzeichnen dürfte.

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. Es geht darum, neue Formen der Sicherheit zu fördern. Soziale Sicherheit folgt künftig dem Paradigma, die Menschen zu befähigen, flexibel auf die Herausforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft zu reagieren.

## **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 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 sozio-kulturelle 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**

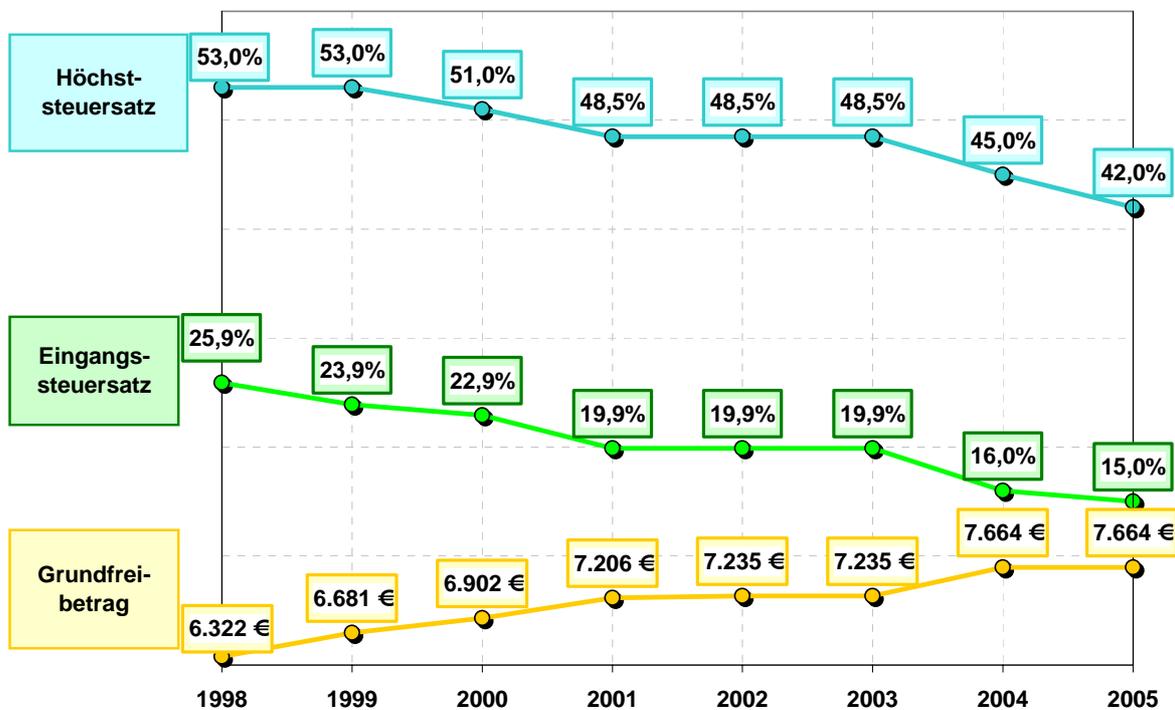
#### **Steuersätze sinken auf Rekordtief**

Die Steuerreformen der Bundesregierung sind diesen Zielen verpflichtet. Insgesamt werden die Steuerzahler in Deutschland durch die seit 1998 verabschiedeten Maßnahmen Jahr für Jahr um 59 Mrd. Euro nachhaltig entlastet. Bereits 1998 hatte die Bundesregierung mit der Verabschiedung des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 die Weichen für eine Steuerpolitik zu-

gunsten kleiner und mittlerer Einkommen gestellt. Mit der Steuerreform 2000 wurde dieser Kurs in verlässlichen Schritten fortgesetzt. In den Jahren 2001 und 2004 kam es zu deutlichen Tarifenkungen. 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 wurde der Grundfreibetrag von 6.322 Euro im Jahre 1998 auf 7.664 Euro bereits ab dem Jahr 2004 (Angaben für Ledige; für Verheiratete gilt der doppelte Freibetrag) deutlich erhöht (s. Schaubild I.1 und Tabelle I.1).

Schaubild I.1:

### Entwicklung der Einkommensteuertarife von 1998 bis 2005



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Gleichzeitig hat die Bundesregierung eine Vielzahl von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen beseitigt, die vor allem von Beziehern höherer Einkommen genutzt wurden (u. a. Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Geschenken und des Abzugs von Bewirtungskosten, Kürzung der Freibeträge für Abfindungen und Kundenbindungsprogramme, Einschränkung übermäßiger Rückstellungsbildung durch realitätsnähere Bewertung, Einschränkung der Nichterfassung privater Veräußerungsgewinne durch verlängerte Haltefristen insbesondere bei Wertpapieren und Grundstücken, Einschränkung der steuerfreien Veräußerung von im Privatvermögen gehaltenen wesentlichen Anteilen an Kapitalgesellschaften durch Absenkung der

Beteiligungsgrenze). 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 I.1:**

**Schritte der Steuerreform und ihre Wirkung**

Jahr	Eingangssteuersatz (in %)	Grundfreibetrag (in Euro, bis 2001 ) gerundet	
		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	19,9	7.235	14.470
2004	16,0	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 2005 nur noch 1.634 Euro Einkommensteuer (s. Tabelle I.2). Das sind 538 Euro oder rund 24,8% weniger. Zusätzlich erhält die Familie jährlich 3.696 Euro Kindergeld als Steuervergütung. Im Jahr 1998 kam auf diese Familie sogar noch eine Steuerbelastung in Höhe von 3.029 Euro zu, damals betrug das zusätzliche Kindergeld nur 2.700 Euro im Jahr. Heute zahlt sie damit über 46% weniger Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag).

Neben der Entlastung der Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen und der Familien schafft der niedrige Einkommensteuersatz wirkungsvolle Anreize für eine Aufnahme auch von niedriger entlohnter Beschäftigung.

**Tabelle I.2:**

**Steuersenkungen ab 2005: Vor allem Geringverdiener werden entlastet**

	Alleinverdiener/-in*, ein Kind		Alleinverdiener/-in*, zwei Kinder		
Jahresbruttolohn	30.000 €	60.000 €	30.000 €	60.000 €	
Jahreslohnsteuer und Solidaritätszuschlag	1.634 €	10.454 €	1.634 €	10.362 €	
Veränderung der Steuerlast 2005 gegenüber 1998:					
	Absolut	-1.431 €	-2.703 €	-1.396 €	-2.732 €
	Prozentual	-46,7 %	-20,6 %	-46,1 %	-20,9 %

\* Verheiratete(r).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

In der Besteuerungspraxis hat die Bundesregierung den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wieder deutlicher zur Geltung gebracht. 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%. Die Bezieher höherer Einkommen (von Einkünften 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 59,1 Mrd. Euro entfällt der Löwenanteil von 47,3 Mrd. Euro auf die privaten Haushalte. Das zeigt die sozioökonomische Aufteilung der Steuerentlastung 1999 bis 2005 eindrucksvoll. Weitere 17,0 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 Anstieg 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 Bruttolohn- 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 durch Anhebung ihres oberen Zielwerts auf 1,5 Monatsausgaben in eine Nachhaltigkeitsrücklage umgewandelt.
- Tragung des vollständigen Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner.
- 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%. 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 zwischen 1998 und 2002 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 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 Steuerpolitik entscheidende Weichenstellungen vorgenommen. Durch den Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen wurde erreicht und gesichert, dass Bezieher höherer Einkommen ihren Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen erbringen. Vor allem Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen wurden steuerlich entlastet.

#### **Vermögensaufbau im Rahmen der zusätzlichen Altersvorsorge**

Daneben setzt die Bundesregierung gezielt auf Anreize zum Aufbau eines Altersvorsorgevermögens, 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 der betrieblichen Altersversorgung gestärkt und die steuerliche Förderung der privaten kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge als innovatives Element verankert. Private Altersvorsorge wird seither mit staatlichen Zulagen gefördert, allerdings muss sich auch der Zulageberechtigte am Aufbau seines Altersvorsorgevermögens beteiligen. Um die volle Zulageförderung in Anspruch nehmen zu können, muss der Zulageberechtigte einen Mindesteigenbeitrag auf seinen Vertrag einzahlen (Dieser beläuft sich beginnend im Jahre 2002 auf 1% und anwachsend auf 4% seiner beitragspflichtigen Einnahmen bzw. der bezogenen Besoldung, maximal 2.100 Euro im Jahr 2008 abzüglich der Zulage). Die Zulagen betragen in der Endstufe 154 Euro pro Zulageberechtigten zuzüglich je 185 Euro für jedes Kind, für das der Zulageberechtigte Kindergeld erhält. Soweit dies günstiger ist, wird ein Sparbetrag bis zu 2.100 Euro steuerfrei gestellt. In diesem Zusammenhang trägt die Einbeziehung des selbst genutzten Wohneigentums in die staatlich geförderte private Altersvorsorge im Rahmen des so genannten „Entnahmemodells“ dem wichtigen Stellenwert des Wohneigentums im Alter Rechnung.

Bezieher geringer Einkommen und kinderreiche Familien haben auch bei Ausschöpfung der Förderhöchstgrenzen nur einen minimalen und daher tragbaren Mindesteigenbeitrag zu leisten. Diesen fällt es zweifellos schwerer als anderen Einkommensgruppen, in einem für die Alterssicherung nennenswerten Umfang für ihr Alter privat vorzusorgen. So hat eine Familie mit zwei Kindern und einem sozialversicherungspflichtigen Einkommen in Höhe von 20.000 Euro (Einverdienerhaushalt) im Jahr 2004 lediglich einen Eigenbeitrag von 64 Euro für das Jahr 2005 zu leisten. Für diese Eigenleistung erhält die Familie eine Riester-Zulage von maximal 336 Euro. Das entspricht einer Förderquote von 84%.

Darüber hinaus wird der Aufbau der kapitalgedeckten betrieblichen Altersvorsorge massiv gefördert. So sind Beiträge an eine Pensionskasse oder einen Pensionsfonds (ab 2005 auch an eine Direktversicherung) für den Aufbau einer Betriebsrente bis zu einer Höhe von 4% der Beitragsbemessungsgrenze in der Gesetzlichen Rentenversicherung steuer- und sozialabgabenfrei (bei Entgeltumwandlung Beitragsfreiheit bis 2008). Seit dem 1. Januar 2005 wird der steuerfreie Betrag um einen weiteren Festbetrag von 1.800 Euro aufgestockt.

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 Aufbau einer ergänzenden kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge gegeben. Die steuerliche Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge ist beachtlich, sie beläuft sich - abhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme - in der Endstufe nach 2008 auf rund 13 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 8,5% der Ersparnisse der privaten Haushalte im Jahr 2003.

Drei Jahre nach Inkrafttreten der Reform zeigt sich die positive Entwicklung, die in Gang gesetzt wurde:

- Im Rahmen der steuerlich geförderten privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge wurden bis Ende September 2004 rund 4,2 Mio. Altersvorsorgeverträge abgeschlossen.
- Bis Ende März 2003 hatten etwa 15,3 Mio. Beschäftigte Anwartschaften auf eine Betriebsrente erworben. Das entspricht etwa 57% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.
- Mittlerweile ist in Tarifverträgen für etwa 20 Mio. Arbeitnehmer die potenzielle Möglichkeit zur Entgeltumwandlung geschaffen worden (Stand: Dezember 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 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 getreten ist, werden im Bereich der privaten Altersvorsorge und betrieblichen Altersversorgung weitere Vereinfachungen, insbesondere für die Steuerpflichtigen umgesetzt. 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 Mitnah-

memöglichkeit von Betriebsrentenanwartschaften bei einem Arbeitgeberwechsel (sog. Portabilität) erleichtert. Mit dem Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetzes am 1. Januar 2005 werden zudem die Aufwendungen zugunsten einer Versorgung im Alter in zunehmendem Maße steuerfrei gestellt, so dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mehr Mittel zur Verfügung stehen, 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 Sonderausgabenabzuges für Zuwendungen an private, öffentliche und kirchliche Stiftungen wurden deswegen erweitert. Pro Jahr können über die allgemeinen Höchstgrenzen hinaus 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 werden. In Bezug auf die förderlichen und hemmenden Aspekte stifterischen Handelns sind die insgesamt positiv bewerteten Reformen zum Stiftungswesen festzuhalten.<sup>236</sup> 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.

---

236 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 Aufbau eines Altersvorsorgevermögens, gerade auch für Menschen mit geringen Einkommen. So wurde im Rahmen der Rentenreform 2001 der Auf- bzw. Ausbau der betrieblichen Altersversorgung gestärkt und die steuerliche Förderung der privaten kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge als innovatives Element verankert. Zusätzliche Altersvorsorge wird seither mit Steuer- und Beitragsfreistellung bzw. mit staatlichen Zulagen gefördert. Die steuerliche Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge ist beachtlich, sie beläuft sich - abhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme - in der Endstufe nach 2008 auf 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 Privathaushalten helfen - Überschuldung vorbeugen**

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 Anzahl 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 Überschuldung zu überwinden: Ein moderater Selbstbehalt über den durchschnittlichen Bedarf des rechtlich fixierten Existenzminimums 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.<sup>237</sup> 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 bei Kontopfändung und Versicherungsverträgen weiterentwickelt werden kann, um Vereinfachungen zu erreichen und eventuelle Schutzlücken zu schließen.

### **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 Produktinformation 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 Möglich-

---

237 Vgl. Kohte, W.: Ziel und Wirkung der in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Änderungen der InsO und ZPO auf überschuldete und von Überschuldung bedrohte Haushalte, Halle/Saale 2004.

keiten 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.<sup>238</sup> Der Aufforderung des Europäischen Rates für eine wirksame Überschuldungsprävention ist die Europäische Kommission durch den Vorschlag für eine neue Verbraucherkreditrichtlinie nachgekommen. Der Grundsatz der verantwortlichen Kreditvergabe soll danach künftig Teil der vorvertraglichen Aufklärungs- und Beratungspflichten sein. Kreditgeber sollen durch entsprechende Beratung verschuldungswillige Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage versetzen, eine eigenverantwortliche Entscheidung über die Kreditaufnahme zu treffen. Die Bundesregierung begrüßt diese Initiative.

Zur Integration überschuldeter Personen in den Arbeitsmarkt aber auch zur Vermeidung sozialer Ausgrenzung und Sicherung der Teilhabe am wirtschaftlichen Leben 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.<sup>239</sup>

Schuldnerberatung ist ein wichtiges Instrument der Hilfe für ver- und überschuldete Haushalte, das Armut und sozialer Ausgrenzung entgegenwirken kann. 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, können erheblich zur Verhinderung einer Überschuldungsspirale beitragen. Ab dem 1. Januar 2005 stellen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II neben den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes daher auch flankierende Dienstleistungen, wie z.B. die Schuldnerberatung, einen unverzichtbaren Teil der Hilfen dar, die auf eine Integration in den Arbeitsmarkt sowie auf die Vermeidung des Arbeitsplatzverlustes 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 stei-

---

238 Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 15/2500 vom 11. Februar 2004, a.a.O., S.7.

239 Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 15/2500 vom 11. Februar 2004, a.a.O., S.6 und Deutscher Bundestag: Drucksache 15/3270 vom 27. Mai 2004, a.a.O.

gender 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 Schuldnerberatung für Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene sowie auf Bundesebene gut geeignet ist, die Beratungssituation zu erfassen und strukturelle Zusammenhänge der Überschuldungssituation der Betroffenen aufzuzeigen.

### **Maßnahmen zur Stärkung von Eigenkompetenzen**

Der kompetente Umgang mit Finanzdienstleistungen und Konsumwünschen kann Überschuldungsrisiken entscheidend vorbeugen. Der Vermittlung entsprechender Qualifikationen und deren Verankerung in der schulischen wie der außerschulischen Bildung kommt daher eine große Bedeutung zu. In Ergänzung zur Förderung von Kompetenzen privater Haushalte und Familien in hauswirtschaftlichen Fragen wurde im Jahr 1999 von der Bundesregierung ein Armutspräventionsprogramm initiiert. Es beruhte auf einem Maßnahmekonzept 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 von Allgemeinbildung in finanziellen Fragen an Schulen ([www.unterrichtshilfe-finanzkompetenz.de](http://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 Kompetenzen in finanziellen Fragen 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 monatli-

chen Stückzahl von 15.000 nachgefragt. In Kooperation mit der Schuldnerberatung wird zurzeit ein entsprechender online-Ratgeber entwickelt.

### **Zusammenfassung: Überschuldeten Privathaushalten helfen - Überschuldung vorbeugen**

Prävention und Entschuldungsmaßnahmen können heute Menschen besser dabei unterstützen, nicht in Überschuldung zu geraten und diese zu überwinden. Mit ihrer Politik hat die Bundesregierung die Chancen überschuldeter Haushalte verbessert, wieder ihre Lebensentwürfe zu verwirklichen sowie ihre soziale und ökonomische Teilhabe zu sichern. Die Reform des Insolvenzrechts eröffnet seit 1999 auch privaten Schuldnerinnen und Schuldnern mit dem Verbraucherinsolvenzverfahren eine Restschuldbefreiung. 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 Maßnahmen des Schuldnerschutzes sind die 2005 eingeführte bedingte Pfändbarkeit des Wohngelds sowie die 2002 vorgenommene Anhebung der Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen - erstmals seit zehn Jahren. Das Existenzminimum überschuldeter Personen wird gesichert und ein Anreiz geschaffen, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen.

Für überschuldete Haushalte ist die Schuldnerberatung oftmals eine entscheidende Hilfe, um aus der Überschuldung zu kommen bzw. diese zu vermeiden. Sie hilft überschuldeten Haushalten, die finanzielle Notsituation sowie auch die sozialen und psychischen Folgen zu überwinden und eine für Überschuldete und Gläubiger realistische Schuldenbereinigung in Angriff zu nehmen. Sie öffnet Chancen, wieder am sozialen und ökonomischen Leben teilhaben zu können. Hierzu bedarf es einer verlässlichen und transparenten Finanzierung der Schuldnerberatung durch Länder und Kommunen. Angesichts steigender Überschuldungszahlen stehen die Bundesländer in der Verantwortung, das Instrument der Schuldnerberatung nicht einzuschränken, sondern auszubauen und weiterzuentwickeln.

Der kompetente Umgang mit Geld und Konsumwünschen sowie ein effektiver Verbraucherschutz auch bei Finanzdienstleistungen sind wichtige Voraussetzungen, um Überschuldung vorzubeugen. Im Rahmen des Armutspräventionsprogramms hat die Bundesregierung den Anstoß zur Initiierung von Aktivitäten zur Verbesserung der Fähigkeit im Umgang mit Geld und Finanzdienstleistungen, Konsumwünschen sowie modernen Medien gegeben. Der Vermittlung entsprechender Qualifikationen und deren Verankerung in der schulischen wie der außerschulischen Bildung kommt weiter eine große Bedeutung zu. Ziel ist es, den Defiziten an Kompetenzen in wirtschaftlichen Fragen und deren Folgen auch durch präventive Maßnahmen in der Erziehung von Kindern und Jugendlichen zu begegnen.

## **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 erfuhr 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 Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige einen wichtigen Schritt zur Aktivierung aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen unternommen. Seit dem 1. Januar 2005 erhalten alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die bisher Sozial- und Arbeitslosenhilfe bezogen haben, einheitliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts: die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II).

Um das oberste Ziel, die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und die Aufnahme einer Arbeit möglichst schnell zu erreichen, werden dem Einzelnen - neben den zugehörigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik - Leistungen zur beruflichen und sozialen Eingliederung gewährt. Zugleich setzt das SGB II auf finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme (z.B. durch Freibeträge bei Zuverdienstmöglichkeiten). Andererseits sind aber auch Sanktionsmechanismen bei Ablehnung eines Arbeitsangebotes ohne einen wichtigen Grund vorgesehen. Durch die Anwendung des Prinzips des „Förderns und Forderns“ werden neue Teilhabe- und Verwirklichungschancen für diesen Personenkreis eröffnet. 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.2).

### **II.2 Die neue Sozialhilfe: Mehr Selbstbestimmung - weniger Bürokratie**

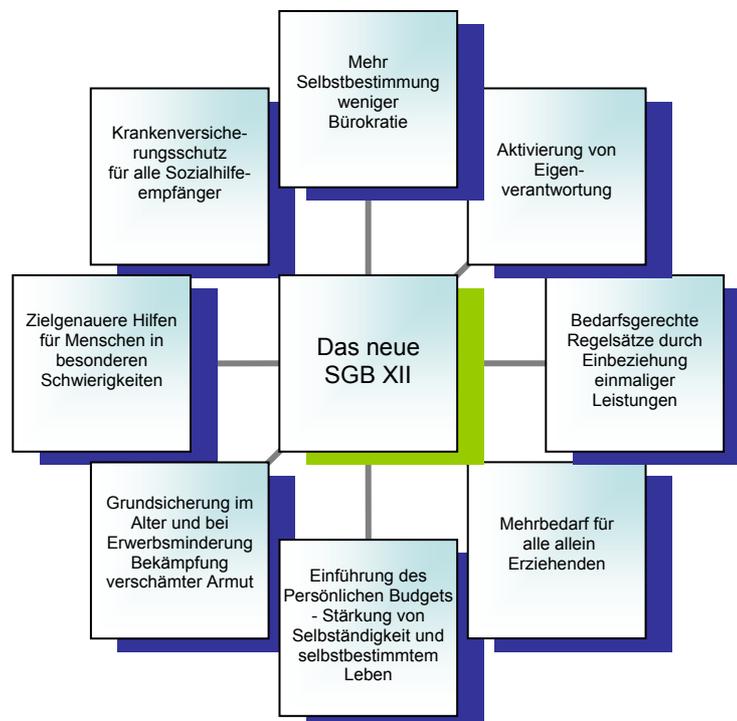
Die Sozialhilfe (das neue SGB XII) bleibt auch nach der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende das Netz für all jene hilfebedürftigen Menschen, die nicht in der Lage sind, ihren Bedarf selbst oder durch Andere zu decken und bei denen die Voraussetzungen zum Bezug von ALG II bzw. von Sozialgeld nach dem SGB II nicht vorliegen. Sie hat die Aufgabe, die

Grundbedürfnisse und das sozio-kulturelle Existenzminimum abzusichern. Die Modernisierung und Weiterentwicklung des Sozialhilferechts erfolgte im Jahr 2003 im politischen Konsens zwischen Bund und Ländern und trat 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 zugunsten einer Differenzierung in sieben Kapiteln aufgehoben, 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, sie ist nun als eigenes Kapitel Teil des SGB XII.

**Schaubild II.1:**

### Das neue SGB XII



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

### **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 erhalten Menschen im erwerbsfähigen Alter Hilfe zum Lebensunterhalt in der Regel dann, wenn ihnen vor allem z.B. 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 Leistungsrechte - 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 Eckregelsatz beträgt im früheren Bundesgebiet 345 Euro (mit Ausnahme von Bayern: 341 Euro), in den neuen Ländern 331 Euro. Zusätzlich werden die Wohn- und Heizkosten in angemessener Höhe übernommen. 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 besser austariert. Die Regelsätze für Haushaltsangehörige werden 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% auf 80% beseitigt.

Allein Erziehende erhalten für jedes Kind unter 18 Jahren einen Mehrbedarfzuschlag. Hiervon profitieren - auch wenn sie seit 1. Januar 2005 überwiegend 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, 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. So wurden z.B. im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege 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**

Positiv 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 alle 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 § 67 ff. SGB XII<sup>240</sup> regelt. Diese Hilfe wurde im Jahr 2001 mit dem Ziel neu ausgestaltet, praxisgerechte 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.<sup>241</sup>

## **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

---

240 Bis 1. Januar 2005: § 72 BSHG.

241 Engels, D./Sellin, C.: Begleitende Untersuchung zur Umsetzung der Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG, Köln 2004 (unveröffentlicht).

aber weiterhin im Rahmen der Sozialhilfe Anspruch auf Krankenhilfe durch den Sozialhilfeträger.

Wegen der leistungsrechtlichen Gleichstellung werden auch Sozialhilfeempfängerinnen und 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 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 (West: 82,80 € bzw. 41,40 €; Ost: 79,40 € bzw. 39,70 €). 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 einen wichtigen 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 Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zur Grundsicherung für Arbeitsuchende hat die Bundesregierung einen wichtigen Schritt zur Aktivierung aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger unternommen. Seit dem 1. Januar 2005 erhalten erwerbsfähige arbeitssuchende 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.

Die Sozialhilfe bleibt das Netz für all jene hilfebedürftigen Menschen, die nicht in der Lage sind, ihren Bedarf selbst oder durch Andere zu decken und bei denen die Voraussetzungen zum Bezug von ALG II bzw. von Sozialgeld nach dem SGB II nicht vorliegen. 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 seit 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.

Positiv 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. Ihre Regelungen, z.B. die Aufhebung des Unterhaltsrückgriffs, tragen dazu bei, verschämte Altersarmut und Stigmatisierungsängste zu bekämpfen.

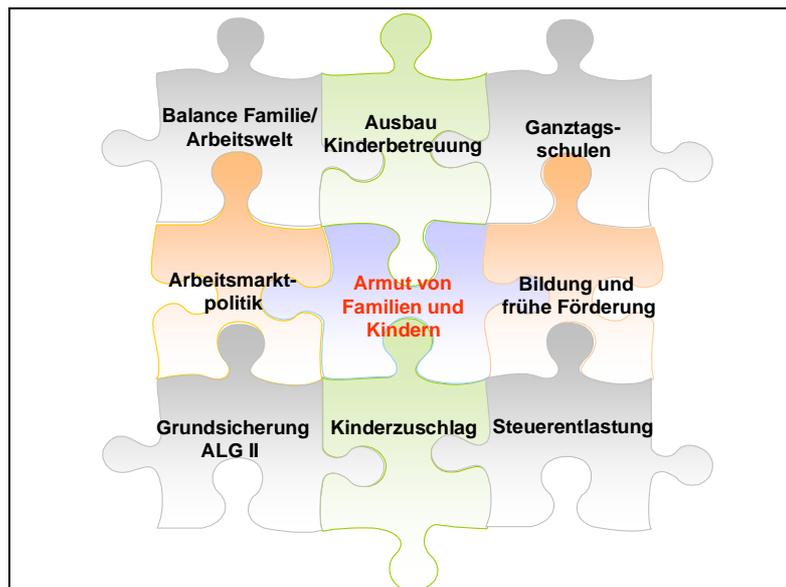
### III. Familien fördern - Deutschland kinderfreundlich machen

#### III.1 Leitlinien und Akzente sozial gerechter und nachhaltiger Familienpolitik

Die Familienpolitik nimmt einen zentralen Stellenwert in der Politik der Bundesregierung ein. Eine sozial gerechte Familienpolitik ist nachhaltig darauf ausgerichtet, Familien bei der Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung durch Erwerbstätigkeit, insbesondere von Müttern, zu unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und dabei zu helfen, dass Lebensentwürfe mit Kindern realisiert werden können. Durch die Schaffung einer fördernden Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur werden Familien dabei unterstützt, den Kindern gerechte Start- und Lebenschancen zu eröffnen sowie Alltagskompetenzen zu erwerben. Dies trägt dazu bei, dass Bildung und Teilhabechancen der Kinder von ihrer sozialen Herkunft entkoppelt werden. Durch zielgerichtete Transferleistungen werden den besonderen finanziellen Belastungen und Risiken von Familien Rechnung getragen und Armutsrisiken verringert.

Schaubild III.1:

#### Nachhaltige und sozial gerechte Familienpolitik



Quelle: Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend

#### Paradigmenwechsel in der Familienpolitik

Im zurückliegenden Jahrzehnt war die Familienpolitik primär auf den Ausbau und die Verbesserung finanzieller Leistungen für Familien ausgerichtet. Trotz der schwierigen haushaltspolitischen und ökonomischen Situation hat die Bundesregierung in der vergangenen und in der laufenden Legislaturperiode durch steuer- und familienpolitische Maßnahmen die Einkommenssituation von Familien insgesamt verbessert und die finanziellen Leistungen und steuerlichen Maßnahmen für Familien von rund 40 Mrd. Euro (1998) auf rund 60 Mrd. Euro im Jahr 2003

ausgebaut. Zwar reduzieren die Leistungen des Familienleistungsausgleichs im weiteren Sinne (Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) die relative Einkommensarmut von Familien deutlich, doch erweist sich dies allein 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. Sie richtet ihre Familienpolitik verstärkt auf den Ausbau einer wirksamen, Familien und Kinder unterstützenden Infrastruktur für Bildung und Betreuung sowie - im Zusammenspiel mit der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik - auf Maßnahmen zur Erwerbsintegration von Frauen und für eine bessere Balance von Familie und Arbeitswelt aus.

### **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.

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 Kirchengemeinden, 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 weit mehr als 100 solcher „Lokalen Bündnisse“. An

über 200 Standorten unterstützt ein Servicebüro den Aufbau, die Tätigkeit und die Öffentlichkeitsarbeit lokaler Initiativen durch kostenlose Beratungsangebote.<sup>242</sup>

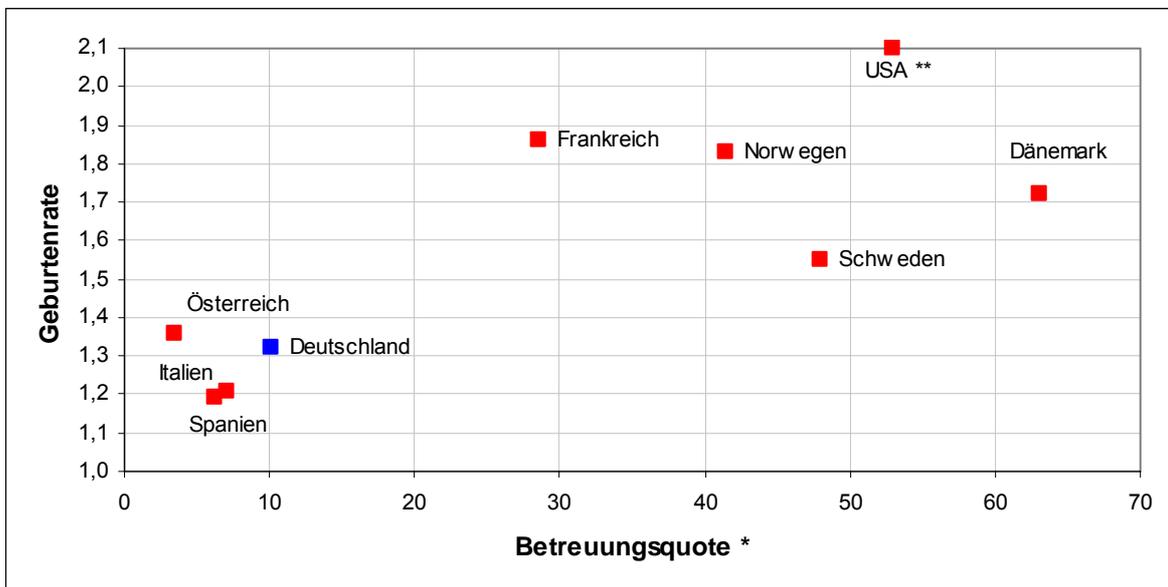
### III.2 Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen bekämpfen

#### Ausbau der Tagesbetreuung und frühe Förderung

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. Vor allem Kinder und Jugendliche aus Familien in prekären Lebenslagen oder mit Migrationshintergrund sind von Bildungsbenachteiligungen betroffen. Kindertagesstätten erfüllen hier wichtige Funktionen. 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.

#### Schaubild III.2:

**Geburtenrate im Kontext zur Betreuungsquote  
Durchschnitt ausgewählter OECD-Länder 1995 - 2000**



\* Betreuungsquote unter 3-Jähriger.

\*\* Geburtenrate 2002 (Kinder pro Frau).

Quelle: OECD, Employment Outlook 2001; United Nations Population Division - World Population Prospects: The 2002 Revisions Population Database, Council of Europe 2003

Mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (TAG), das im Januar 2005 in Kraft trat, bringt die Bundesregierung den Ausbau von Bildung und Erziehung voran. Das Gesetz 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 Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige, so dass ihnen für den Ausbau der Kinderbetreuung jährlich 1,5 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.

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 auch 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.<sup>243</sup> 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.

### **Kinderzuschlag**

Mit dem Kinderzuschlag von monatlich bis zu 140 Euro pro Kind 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 und verringert Familienarmut. Zusammen mit dem Kindergeld von 154 Euro monatlich und ggf. Wohngeld wird damit der Grundbedarf eines Kindes abgedeckt. Mit dem Kinderzuschlag werden 150.000 Kinder und ihre Familien unab-

---

243 Vgl. hierzu Teil B, Kap. IV.

hängig von Arbeitslosengeld II. 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. 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. Die Degression des einkommensabhängigen Kinderzuschlages ist so ausgestaltet, dass Anreize für Familien, eigenes Einkommen zu erzielen, verstärkt werden. Die Verknüpfung von kindbezogener finanzieller Leistung und Arbeitsanreizen setzt das Prinzip „Fördern und Fordern“ um. Für diese gesetzliche Leistung wird für das Jahr 2005 ein Finanzvolumen von 217 Mio. Euro eingesetzt. 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.

### **Förderung benachteiligter Jugendlicher**

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.

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.3 Balance und Vereinbarkeit von Familie und Arbeitswelt**

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 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 und nachhaltig wirksame Familienpolitik trägt dazu bei, dass sich Beruf und Familie nicht als Alternativen gegenseitig ausschließen, sondern dass 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. Wichtigster Baustein ist hier der Ausbau der Kindertagesbetreuung zu einem quantitativ und qualitativ bedarfsgerechten Angebot. Die Initiativen der „Allianz für die

Familie“ und die „Lokalen Bündnisse für Familie“ unterstützen das Ausbauziel und setzen sich für eine bessere Balance von Familie und Arbeitswelt ein. 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.

Für allein Erziehende sind Betreuungsangebote oft unerlässlich, damit sie eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können. Kommunale Handlungsstrategien sind erforderlich, um sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren und Hilfebedürftigkeit nachhaltig zu vermeiden. Im Modellprojekt „Entwicklung kommunaler Strategien zur Armutsprävention bei allein Erziehenden“ des Bundesfamilienministeriums werden über drei Jahre gemeinsam mit dem Bündnis für Familie der Stadt Nürnberg ein orientiertes Beratungsangebot, Betreuungsangebote und neue Qualifizierungswege - z.B. in Teilzeit - zusammengeführt.

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 angehobene Geringfügigkeitsgrenze - wird der Anreiz zur Aufnahme auch gering entlohnter Erwerbstätigkeit und Teilzeitarbeit durch die Verbesserung der Nettoeinkommensposition weiterentwickelt.

#### **III.4 Elternzeit und Erziehungsgeld**

Bei der Gründung und beim Zuwachs einer Familie kommt es für Eltern darauf an, die damit verbundenen Änderungen positiv zu bewältigen. 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 Teilzeitschäftigung, 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.<sup>244</sup> 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.

Das steuerfinanzierte, einkommensabhängige Erziehungsgeld verbessert die wirtschaftliche Situation von Eltern insbesondere in den ersten Lebensmonaten des Kindes. 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 in einer mit den öffentlichen Finanzen vereinbaren Weise neu zu gestalten. Maßgeblich wäre 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

---

244 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht über die Auswirkungen der §§ 15 und 16 Bundeserziehungsgeldgesetz, Berlin 2004, S. 8.

für ein Kind erleichtern und wird auch Väter in die Lage versetzen, sich aktiver an der Erziehung des Kindes zu beteiligen.

### **III.5 Integration in den Arbeitsmarkt verbessern**

Die Zusammenführung von Sozialhilfe für Erwerbsfähige und Arbeitslosenhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende ab dem 1. Januar 2005 fördert die Arbeitsmarktintegration vieler allein Erziehender.<sup>245</sup> 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 mehr als die Hälfte 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 allein Erziehenden ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird. Unterstützt wird dies durch die Umsetzung des Gesetzes zum Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern (TAG).

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. Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten für sich als Arbeitslosengeld II u.a. die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts 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 neue Regelleistung enthält eine Pauschalierung der bisher in der Sozialhilfe geleisteten Einmalhilfen bis auf wenige Ausnahmen wie z.B. für mehrtägige Klassenfahrten. 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 Regelleistung hinaus weiterhin einen Mehrbedarfszuschlag. Dieser beträgt bei einem Kind unter sieben Jahren oder bei zwei bis drei Kindern unter 16 Jahren

---

245 Vgl. hierzu auch Teil B, Kap. V.

36% der Regelleistung für den Haushaltsvorstand. Neu ist, dass künftig auch allein Erziehende mit einem Kind über sieben Jahren und allein Erziehende mit mehreren Kindern, die bislang keinen Mehrbedarfszuschlag erhielten, je Kind einen Zuschlag von 12% des Eckregelsatzes für den Haushaltsvorstand erhalten, höchstens jedoch 60%.

Bei der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Leistungen sollen nach den Regelungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern mit aufsichtsbedürftigen Kindern bzw. mit pflegebedürftigen Angehörigen berücksichtigt werden. So wird die Berufsrückkehr besonders gefördert. Frauen sollen mindestens entsprechend ihrem Anteil und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit gefördert werden.

### **III.6 Armutsprävention durch Bildung in wirtschaftlichen und finanziellen Fragen**

Die Bundesregierung hat in der letzten Legislaturperiode ein Maßnahmenkonzept zur Armutsprophylaxe mit dem Ziel entwickelt, gesellschaftlichen Kräften Impulse zu geben, die Bildung und Beratung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen in wirtschaftlichen Fragen 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 von Wissen in finanziellen und hauswirtschaftlichen Fragen sowie von Handlungskompetenzen zur Bewältigung des Familienalltags 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.<sup>246</sup> Der Vielschichtigkeit familiärer Unter-versorgungslagen kann nur durch alltagspraktische Handlungsansätze wirksam und nachhaltig begegnet werden.<sup>247</sup> Die Evaluation des Programms zeigt, dass ein wesentlicher Beitrag zur Aktivierung gesellschaftlicher Kräfte für eine dauerhafte Beschäftigung mit Fragen der Armutsprävention geleistet wurde. Durch die Anschubfinanzierung ist es gelungen, bei einer großen Zahl von Trägern dauerhafte Aktivitäten und Überlegungen zum Thema Armutsprävention in ihren Organisationen zu verankern. Insbesondere mit Blick auf die Entwicklung von Überschuldung als Armutsrisiko muss die Vermittlung von Kompetenzen in finanziellen und wirtschaftlichen Fragen verstärkt bereits in den Schulunterricht integriert werden.<sup>248</sup>

---

246 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.

247 Vgl. Meier/Preuße/Sunnus., a.a.O; 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.

248 Vgl. hierzu Teil B, Kap. I.3.

Armutsgefährdete Kinder profitieren von einem positiven, fördernden Klima in der Familie. Ziel der Familienbildung ist die Unterstützung von Familien durch Angebote, die zu einer erfolgreichen Familienerziehung beitragen und die Gestaltung des Familienlebens erleichtern. Um mit diesen Angeboten auch Familien zu erreichen, die sich den bisherigen Angebotsformen verschlossen haben, erarbeitet die Bundesregierung gemeinsam mit dem Land Bremen ein Strukturkonzept zur Familienbildung. Mit der zunächst modellhaften Einrichtung einer Kontakt- und Informationsstelle soll die Verknüpfung und Koordinierung sämtlicher Bildungsangebote aus dem Jugend-, Erwachsenenbildungs- und Gesundheitsbereich sowie eine bedarfsgerechte Angebotsgestaltung erfolgen. Mit dem Aufbau bzw. Umbau von Familienzentren in verschiedenen Sozialräumen der Stadt sollen Orte der breiten Akzeptanz und niedrigschwellige Zugänge geschaffen werden. Zudem ist als ein umfassendes Informationsangebot für Eltern das Internetbasierte Handbuch „Stärkung der Erziehungskompetenz“ entwickelt worden und 2002 online gegangen.

### **III.7 Familienleistungsausgleich und Steuerpolitik für Familien**

#### **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.<sup>249</sup> 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. Bei allein Erziehenden wurde allein durch die Familienleistungen eine Reduktion des Armutsrisikos um 15 Prozentpunkte erreicht, das Armutsrisiko von Kindern wird durch Familienleistungen um 9 Prozentpunkte gesenkt. Dies zeigt: Bei den finanziellen Leistungen und steuerlichen Regelungen für Familien kommt es vor allem darauf an, die Leistungen zielgerichtet auszugestalten.

Die Bundesregierung hat den Familienleistungsausgleich verfassungskonform geregelt und die Steuerlast der Familien erheblich reduziert: Bereits mit dem Gesetz zur Familienförderung aus dem Jahr 1999 wurden Familien steuerlich mit 3,4 Mrd. Euro entlastet. Das 2. Gesetz zur Familienförderung brachte für Arbeitnehmerfamilien mit Kindern eine weitere steuerliche Nettoent-

---

249 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.

lastung von 2,4 Mrd. Euro mit sich.<sup>250</sup> Im Vergleich zu 1998 stehen einer Arbeitnehmerfamilie mit zwei Kindern im Jahr 2005 knapp 2.400 Euro mehr zur Verfügung. 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. Zusammen mit den letzten beiden Stufen der Steuerreform 2004 und 2005 schafft der Steuerentlastungsbetrag für allein Erziehende einen finanziellen Ausgleich für den bis 2003 geltenden Haushaltsfreibetrag, der in Folge der Verfassungsgerichtsentscheidung vom November 1998 entfallen musste.

### **Kinderbetreuungskosten**

Kinderbetreuungskosten sind für Eltern ein wesentlicher Faktor für die Entscheidung über eine Erwerbsbeteiligung beider Elternteile. Eine steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten 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 gehören unter anderem die Versorgung und Betreuung von Kindern. Damit werden auch Dienstleistungen von Tagesmüttern gefördert, die Kinder im Haushalt der Eltern betreuen.

### **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. Für sie werden die Aufwendungen zugunsten einer Versorgung im Alter bis zu einer Höchstgrenze von 20.000 Euro pro Jahr bei Ledigen (40.000 Euro bei zusammen veranlagten Ehegatten) beginnend mit 60% in 2005 schrittweise bis 2025 gänzlich steuerfrei gestellt. Im Gegenzug werden die Alters-

---

250 Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 14/5990 vom 8. Mai 2001, a.a.O., S. 157/158.

einkünfte aus Neu- und Bestandsrenten beginnend mit einem Anteil von 50% in 2005 nachgelagert besteuert. Allerdings entsteht eine steuerliche Mehrbelastung überwiegend nur dann, wenn neben einer hohen gesetzlichen Rente noch andere Einkünfte bezogen werden. In 2005 werden mehr als drei Viertel aller Rentnerhaushalte nicht steuerlich belastet. Um Doppelbelastungen zu vermeiden, erfolgt der Übergang bis zur vollständigen Besteuerung der Neurentner ebenfalls schrittweise bis 2040. Die volle nachgelagerte Besteuerung tritt damit erstmals für Personen ein, die im Jahr 2040 in Rente gehen.

Die mit dem Altersvermögensgesetz eingeführte staatliche Förderung der privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) ist integraler Bestandteil des Alterssicherungssystems (s. Teil B, Kap. I). Mit den bis zum Jahr 2008 anwachsenden Zulagen in Höhe von jährlich 154 Euro für jeden Zulageberechtigten zuzüglich je 185 Euro für jedes Kind, für das der Zulageberechtigte Kindergeld erhält, wird erreicht, dass Eltern bei gleichem Bruttolohn einen geringeren Mindesteigenbeitrag 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 besonders 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.

### **Zusammenfassung: Deutschland kinderfreundlich machen**

Sozial gerechte und nachhaltige 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 darin 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 Familienleistungsausgleichs im weiteren Sinne (Kindergeld, Erziehungsgeld, Unterhaltsvorschuss und BAföG) reduzieren die relative Einkommensarmut von Familien: 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.

Transferleistungen alleine sind aber bei der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung, aber auch hinsichtlich Kriterien wie Geburtenrate und Frauenerwerbstätigkeit nur bedingt wirksam. Die Bundesregierung hat daher einen Paradigmenwechsel eingeleitet und treibt den Ausbau einer die Familien und Kinder unterstützenden Infrastruktur voran. Was in anderen Ländern längst Standard ist, hat die Bundesregierung damit auch in Deutschland auf den Weg gebracht. 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 Zusammenführung 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. Mit dem neuen Instrument des Kinderzuschlags in Höhe von 140 Euro pro Monat schafft die Bundesregierung zudem Entlastung für Familien mit geringem Einkommen und verringert Familienarmut. Damit werden 150.000 Kinder von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld unabhängig.

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 bessere Balance zwischen Familie und Arbeitswelt gebündelt. Mit der Weiterentwicklung des Erziehungsurlaubs zur Elternzeit wurden die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert. Geprüft wird, das Erziehungsgeld als Elterngeld mit Einkommensersatzfunktion in einer mit den öffentlichen Finanzen vereinbaren Weise neu zu gestalten. Insbesondere für allein erziehende Hilfebedürftige werden durch die Arbeitsmarktreform die Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert.

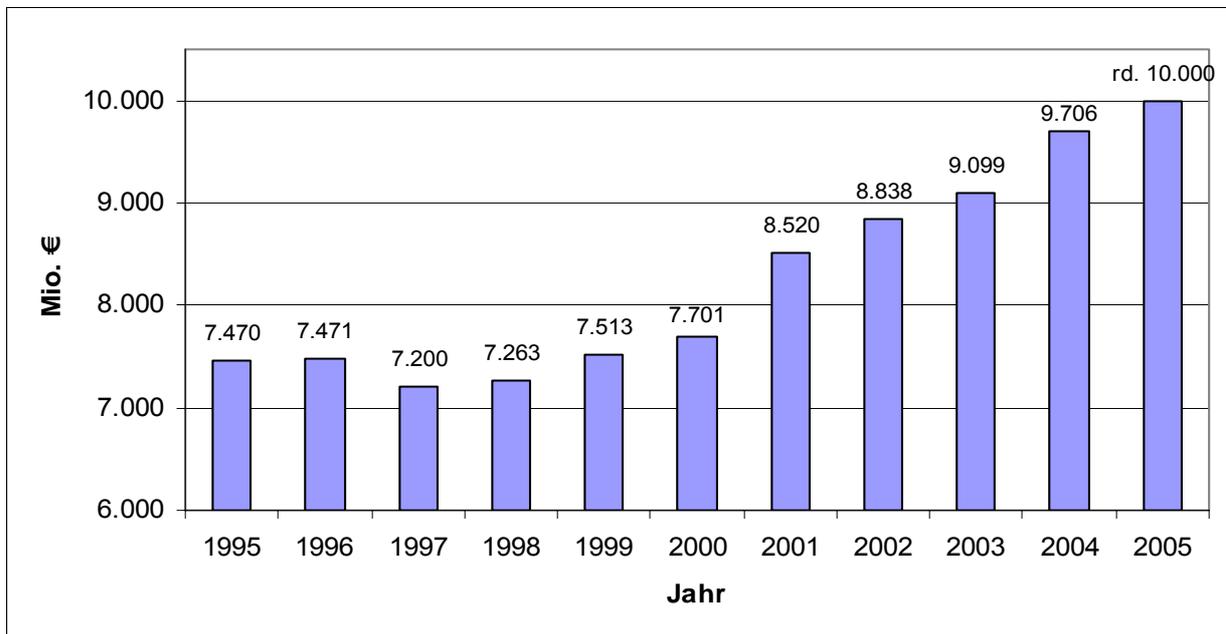
Die Bundesregierung hat wichtige Schritte zur Senkung des Armuts- und Ausgrenzungsrisikos von Familien und zur Verbesserung der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Kindern aus benachteiligten Familien eingeleitet. Die Herausforderung für alle Akteure der Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik 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 rund 2,7 Mrd. Euro bzw. um 37,5% gestiegen.

Schaubild IV.1:

Entwicklung der Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung von 1995 bis 2005 <sup>1)</sup>



1) einschließlich BAföG-Darlehensanteil und Förderung von Ganztagschulen.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung

#### **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 Aktionsrahmen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) 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. Mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (TAG), das am 1. Januar 2005 in Kraft trat, bringt der Bund den Ausbau von Bildung und Erziehung im Elementarbereich voran. Ab 2005 wird der Betreuungsausbau für die Kinder unter 3 Jahren mit 1,5 Mrd. Euro jährlich gefördert. 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 Bildungs- und Erziehungsplänen 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.<sup>251</sup>

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,

- dazu beizutragen, dass im Bildungssystem wissensbasierte Strukturen etabliert werden, die der Qualitätsentwicklung und -sicherung dienen und die helfen, dass Defizite selbst erkannt und behoben werden können sowie
- 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 „Zukunft Bildung“ umfasst folgende Elemente und Maßnahmen:

#### **Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“**

Zentrale Entwicklungsziele bei der Einrichtung von Ganztagschulen sind vor allem die verstärkte individuelle Förderung aller Kinder und Jugendlichen. Weitere Ziele, die mit der Einrichtung von Ganztagschulen verbunden werden, sind die Veränderung von Unterricht und Lernkultur durch Verknüpfung von Unterricht, Zusatzangeboten und Freizeit, die Stärkung des sozialen Lernens, eine verstärkte Partizipation von Eltern und Schülern, die Öffnung der Schulen für ihr soziales, kulturelles und wirtschaftliches Umfeld und die Qualifizierung von pädagogischem Personal.

Mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ unterstützt der Bund die Länder seit dem Jahr 2003 beim flächendeckenden Auf- und Ausbau von Ganztagschulen mit insgesamt 4 Mrd. Euro. Damit soll die Schaffung einer modernen Infrastruktur im Ganztagschulbereich 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

---

251 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.

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.

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.

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 Bereich. Ferner wurde von der Bundesregierung eine Expertise zur Förderung der Lesekompetenz in Auftrag gegeben.

- Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund.

Die Beherrschung der deutschen Sprache erleichtert eine erfolgreiche 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**

Mit der Vorlage der auch international viel beachteten und Maßstab setzenden Expertise „Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards“ (2003) hat die Bundesregierung eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von Bildungsstandards gelegt und damit die Aktivitäten der Länder in diesem Bereich erheblich unterstützt. Erfolgreiche Bildungssysteme haben den Schwerpunkt ihrer Bildungspolitik und Bildungspraxis von einer Input-Steuerung hin zu einer Orientierung an den Lernergebnissen verlagert. Sie haben Bildungserwartungen klar und verbindlich formuliert und deren Erreichen systematisch untersucht und bewertet. Gleichzeitig haben sie Schulen weitgehende Entscheidungsspielräume eingeräumt, sie aber zugleich auch in die Verantwortung für die Ergebnisse ihrer Arbeit genommen.<sup>252</sup>

Die zentralen Instrumente für mehr Selbstständigkeit von Schulen sowie Lehrerinnen und Lehrern sind Kerncurricula und (bundesweit) verbindliche Bildungsstandards. Als ein zentrales Element einer output-orientierten Systemsteuerung ermöglichen sie die kontinuierliche Kontrolle der Leistungserträge des Bildungssystems insgesamt, initiieren jedoch unter der Voraussetzung, dass ein darauf bezogenes Unterstützungssystem und sorgfältig abgestuftes Qualitätsmanagement für Schulen implementiert wird, zugleich erhebliche Innovationen im Bereich der Schulentwicklung und des Unterrichts. 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 zahlrei-

---

252 Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie: Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Staaten. Schriftenreihe Bildungsreform des BMBF, Bd. 2. Bonn 2003.

chen offenen und empirisch ungesicherten Fragen im Hinblick auf die Entwicklung und Implementation von Kompetenzstandards weiterhin unterstützen.

### **Nationale Bildungsberichterstattung**

In der Bundesrepublik Deutschland fehlt bislang eine regelmäßige nationale Berichterstattung zum gesamten Bildungswesen, lediglich für Teilbereiche, etwa zur Berufsbildung, liegen regelmäßig erscheinende Berichte vor. Eine unabhängige, einheitliche, regelmäßige und umfassende Bildungsberichterstattung ist jedoch die notwendige Voraussetzung für eine kontinuierliche Standortbestimmung nach innen und außen und damit ein wesentliches Element der erforderlichen Umsteuerung in unserem Bildungssystem.

Im Frühjahr 2004 haben sich Bund und Länder auf eine regelmäßige gemeinsame nationale Bildungsberichterstattung verständigt. Die künftig alle zwei Jahre (erstmalig Anfang 2006) erscheinenden Nationalen Bildungsberichte sollen alle bildungsbiografischen 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 Abhängigkeiten und Einflüsse in den Blick nehmen und sich auf einen Kernbestand von Indikatoren zu zentralen Bildungsbereichen stützen. 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 weiterhin 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 Verabredung 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 Ausbildungsplätze, 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 Benachteilig-

tenförderung 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.

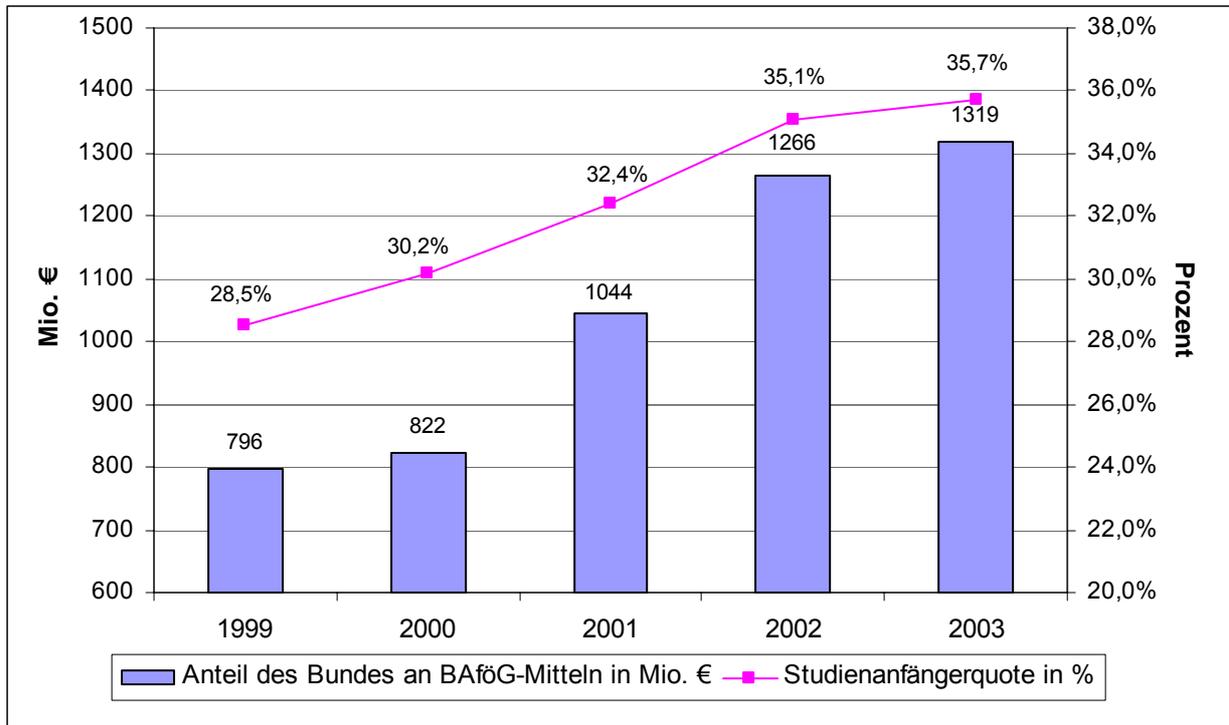
- Mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden zum 1. Januar 2003 der sachliche Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes erweitert und die Berufsausbildungsvorbereitung als eigenständiger Teil der Berufsbildung sowie Qualifizierungsbausteine als strukturierende Elemente 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 Strukturprogramme der Ausbildungsoffensive 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 für alle erreichbar machen - Reform der individuellen Ausbildungsförderung**

Die Entwicklung der Gesellschaft und insbesondere auch der Wirtschaft wird zunehmend vom Wandel zur Wissensgesellschaft und vom globalen Wettbewerb bestimmt. Dabei haben die Hochschulen und die Forschung wichtige Schlüsselfunktionen. Damit sie die damit verbundenen Erwartungen erfüllen können, sind weitreichende Reformen erforderlich. Die Bundesregierung wird die Rahmenbedingungen für die Hochschulen und die Forschung verbessern, damit sie ihre Leistungspotenziale besser entfalten können.

Schaubild IV.2:

### Studienanfängerquote und BAföG



Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung

Es ist erklärtes Ziel der Bundesregierung, mehr Jugendliche zur Aufnahme eines Studiums zu motivieren. Bei der Eröffnung eines gleichberechtigten Zugangs zu und der Teilhabe an einer qualifizierten Ausbildung für Kinder aus bildungsfernen und finanziell schlechter gestellten Familien 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 Gefördertenzahl 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 Gefördertenzahl 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 Aus-

fallbürgschaft 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 hat die Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern, Sozialpartnern, Weiterbildungsträgern und Verbänden sowie weiteren Akteuren 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 „Lebenslanges Lernen“ 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. Es werden realistische und auf Nachhaltigkeit gerichtete Perspektiven entwickelt, die auf den vorhandenen Bildungsstrukturen, Aktivitäten und Erfahrungen aufbauen und einen strukturierten Rahmen Lebenslanges Lernens abstecken, der flexibel und offen für die notwendige kontinuierliche Weiterentwicklung ist. Es bleibt die Aufgabe der zuständigen Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Sozialpartner, Weiterbildungsträger und Verbände), den abgesteckten Rahmen auszufüllen.

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 Förderung von Frauen**

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. Handlungsbedarf besteht vor allem im Hinblick darauf, Frauen für zukunftssträchtige Ausbildungs- und Studiengänge im Bereich Naturwissenschaften und Technik zu gewinnen sowie den Anteil von Frauen in Führungspositionen an Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu steigern. Mittelfristig sollen Frauen zu 40% an Studien- und Ausbildungsgängen der IT-Berufe beteiligt sein, der Frauenanteil an Führungspositionen, an den Professuren und am wissenschaftlichen Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen soll weiter deutlich erhöht werden. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Steigerung des Frauenanteils an Existenzgründungen. Diesem Ziel dient Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe. Gender Mainstreaming bedeutet, bei allen gesellschaftlichen und politischen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten 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.
- 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.
- Das Kompetenzzentrum „Frauen in Wissenschaft und Forschung“ (CEWS) hat als Service-Zentrum eine wichtige Informations- und Schnittstellenfunktion. Es schlägt in der gleichstel-

lungspolitischen Arbeit die Brücke zwischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit einem umfassenden Informationsservice und mit einer in Europa einmaligen Expertinnen-datenbank über hoch qualifizierte Wissenschaftlerinnen.

- 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 ökonomische 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 sehr stark von der sozialen Herkunft abhängt. 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 Programm „Zukunft Bildung“ trägt die Bundesregierung dazu bei, die Qualität im Bildungssystem zu verbessern sowie bessere Rahmenbedingungen für eine frühe und individuelle Förderung aller Schülerinnen und Schüler zu schaffen. Hierzu gehören der Auf- und Ausbau von Ganztagschulen, für den die Bundesregierung mit dem Programm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 4 Mrd. Euro zur Verfügung stellt, 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. Durch verstärkte Eigenverantwortung bei der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme wird der Faktor Arbeit zusätzlich 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, Bundesagentur für Arbeit (BA), Ländern und Kommunen im Jahr 2004 etwa 20,9 Mrd. Euro ausgegeben. Im Jahr 2005 stehen hierfür 20,7 Mrd. Euro zur Verfügung. Der Maßnahmenmix arbeitsmarktpolitischer Instrumente wurde in den letzten Jahren deutlich verbessert. Bei einzelnen Maßnahmenteilen 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 2004 über 1,4 Mio. Die Förderung der Selbstständigkeit wurde mit Einführung der „Ich-AG“ im Jahr 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 2004 wurden 1,19 Mio. dieser Maßnahmen durchgeführt.

## **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 tiefgreifende und weitreichende Arbeitsmarktreformen 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 sind diese Reformen damit abgeschlossen. Nun müssen die Neuregelungen in der Praxis umgesetzt werden.

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 tragen 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 Arbeitsverwaltung neu strukturieren und kundenfreundlich gestalten. Die wichtigsten neuen Handlungsansätze sind:

- Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung,
- Einführung von Personal-Service-Agenturen (PSA),
- Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes,
- Ausbau der Förderung 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 Ausbildung und 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 mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und dem Kommunalen Optionsgesetz eine Lücke im System der Aktivierung Langzeitarbeitsloser geschlossen. Durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten seit 1. Januar 2005 erwerbsfähige Hilfebedürftige im Alter von 15 bis 65 Jahren Leistungen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende. Anspruch auf die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat, wer erwerbsfähig ist und seinen Lebensunterhalt und den seiner mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen nicht in vollem Umfang aus eigenen Mitteln und Kräften decken kann. Angehörige, die mit einer oder einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben und selbst nicht erwerbsfähig sind, können ebenfalls Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes erhalten. Diese Leistung wird Sozialgeld genannt. Dieser Personenkreis kann auch Dienst- und Sachleistungen erhalten, wenn hierdurch die Hilfebedürftigkeit der Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft beendet oder verringert wird oder Hemmnisse bei der Arbeitsuche beseitigt oder vermieden werden. Zur Bedarfsgemeinschaft gehören neben den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die im Haushalt lebenden Eltern, unverhei-

ratete Kinder, eheähnliche Partner sowie nicht dauernd getrennt lebende Ehepartner und Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft.

Auch die soziale Sicherung ist im neuen System gewährleistet. Alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind künftig in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung pflichtversichert, soweit nicht bereits eine Familienversicherung vorliegt. Zudem sind sie auch in der gesetzlichen Rentenversicherung auf der Basis des Mindestbeitrages pflichtversichert. Auch für Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, die Sozialgeld erhalten, besteht in der Regel über die Familienversicherung Kranken- und Pflegeversicherungsschutz. Um zu verhindern, dass Familien allein wegen ihrer Kinder auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen sind, ist ein Kinderzuschlag geschaffen worden, der durch die Familienkassen ausgezahlt wird.

Beim Übergang vom Arbeitslosengeld in die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird ein auf zwei Jahre befristeter Zuschlag gezahlt. Er beträgt zwei Drittel der Differenz aus dem zuletzt bezogenen Arbeitslosengeld zuzüglich Wohngeld und dem Arbeitslosengeld II (ohne Zuschlag). Der Zuschlag ist bei Allein stehenden auf 160 Euro, bei nicht getrennt lebenden (Ehe-) Partnern auf 320 Euro und für die mit dem Zuschlagsberechtigten zusammenlebenden minderjährigen Kinder auf 60 Euro pro Kind begrenzt. Der Zuschlag wird nach einem Jahr halbiert und entfällt mit Ablauf des zweiten Jahres nach dem Ende des Bezuges von Arbeitslosengeld.

Ziel der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist insbesondere 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 gebündelt und den Langzeitarbeitslosen so Teilhabe- und Verwirklichungschancen effektiv eröffnet. Kernelement der Grundsicherung für Arbeitsuchende 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 (z.B. Trainings- und Qualifikationsmaßnahmen). Darüber hinaus sind aber auch Kinderbetreuungsleistungen, eine Schuldner- und Suchtberatung oder eine psychosoziale Betreuungsleistungen als Eingliederungsleistungen möglich. Vorrangig angestrebt wird eine dauerhafte den Bedarf deckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, doch eine wichtige Rolle wird auch die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten spielen, insbesondere die im öffentlichen Interesse liegenden Zusatzjobs, in denen die Hilfebedürftigen neben dem Arbeitslosengeld II - wie bisher in der Sozialhilfe - nur eine Mehraufwandsentschädigung bekommen. Dieses Instrument bietet Langzeitarbeitslosen eine Möglichkeit, sich wieder in den Berufsalltag einzufinden. Die Wohlfahrtsverbände haben gegenüber der Bundesregierung ihre Bereitschaft signalisiert, dabei

einen wesentlichen Beitrag zu leisten. Die Bundesagentur für Arbeit hat im September 2004 die Initiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch“ gestartet, um bereits vor Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Förderung von Arbeitslosenhilfebeziehern zu intensivieren. Ziel war es, bis Ende Dezember 2004 zusätzlichen 100.000 Arbeitslosenhilfebeziehern ein Integrations- oder Beschäftigungsangebot zu machen. Dieses Ziel wurde mit 125.000 Maßnahmeeintritten weit übertroffen. Allein 85.000 Personen davon nahmen einen Zusatzjob auf. Diese Jobangebote werden im Jahr 2005 konsequent ausgebaut.

Mit der Reform, die nach intensiven parlamentarischen Diskussionen im Vermittlungsausschuss mit breiter Mehrheit von den gesetzgebenden Körperschaften beschlossen wurde, werden also vor allem folgende Ziele verfolgt:

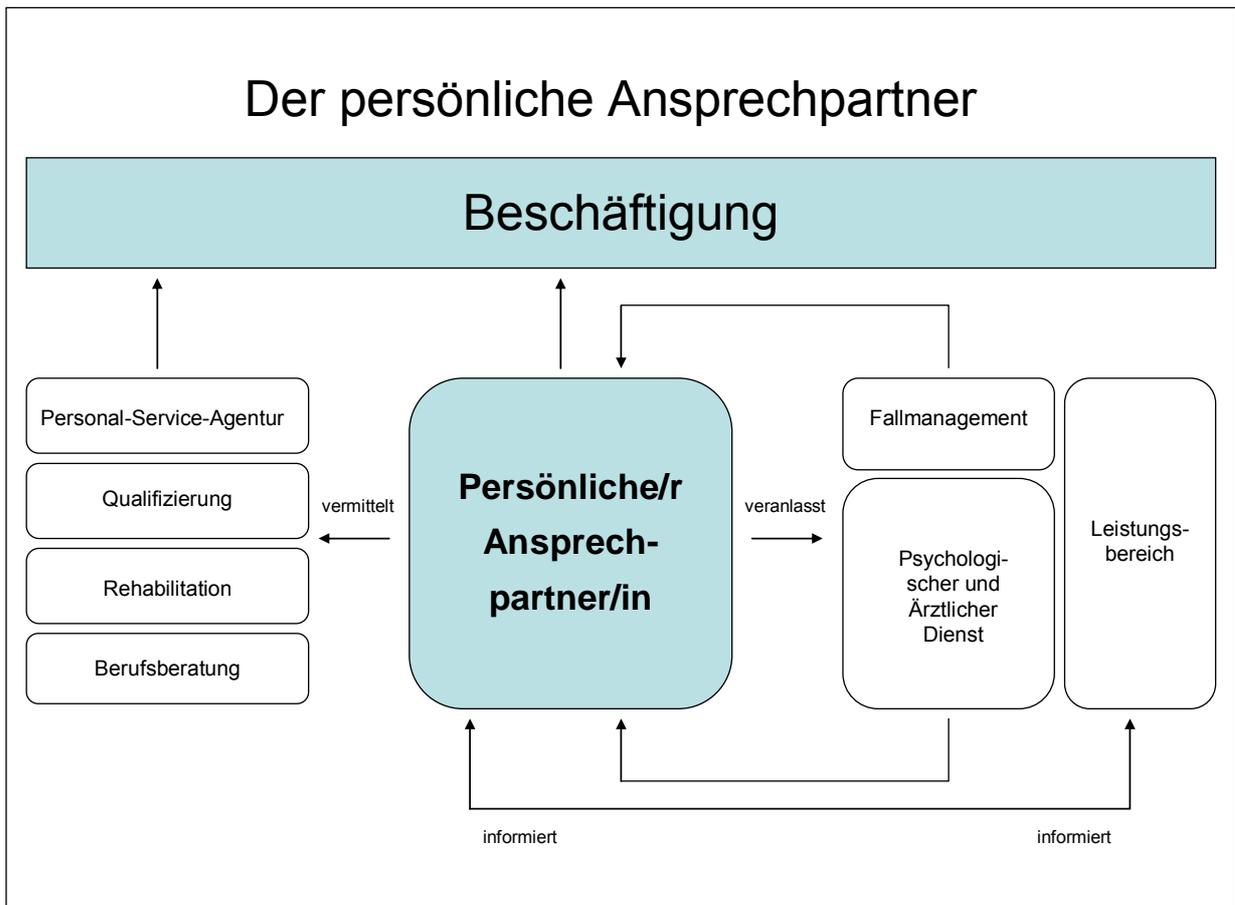
- einheitliche bedarfsorientierte und bedürftigkeitsabhängige Leistung zur Bestreitung des Lebensunterhaltes für bisherige Arbeitslosenhilfebezieher und arbeitslose erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden nicht erwerbsfähigen hilfebedürftigen Angehörigen: das so genannte Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld,
- 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),
- sozialversicherungsrechtlicher Schutz für die Leistungsempfänger. Sie sind künftig in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung pflichtversichert, soweit nicht bereits eine Familienversicherung vorliegt. Zudem sind sie auch in der gesetzlichen Rentenversicherung auf der Basis des Mindestbeitrages pflichtversichert. Auch für Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, die Sozialgeld erhalten, besteht in der Regel über die Familienversicherung Kranken- und Pflegeversicherungsschutz.
- Anreize zur Beschäftigungsaufnahme durch Hinzuverdienstmöglichkeiten als Brücke in die Erwerbstätigkeit und zur Vermeidung von Armutsfällen.

In der Regel werden die Leistungen der Grundsicherung von den Arbeitsagenturen und Kommunen (zumeist kreisfreie Städte und Landkreise) in gemeinsam gebildeten Arbeitsgemeinschaften erbracht. Das bedeutet mehr Service und weniger Bürokratie - und vor allem mehr Zeit und Energie für eine effiziente Vermittlung und gezielte Förderung. Die kommunalen Träger in den Arbeitsgemeinschaften sind hierbei insbesondere zuständig für Leistungen der Unterkunft und Heizung sowie für soziale Dienste wie Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung und psychosoziale Betreuung. Die Arbeitsagenturen sind zuständig für alle übrigen Leistungen. Dies sind insbesondere alle Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt (z.B. Beratung und Vermittlung sowie Förderung der beruflichen Weiterbildung) sowie Leistungen zur Sicherung

des Lebensunterhaltes (Arbeitslosengeld II für erwerbsfähige Hilfebedürftige; Sozialgeld für die mit dem Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft zusammenlebenden nicht erwerbsfähigen Personen - ohne Kosten der Unterkunft und Heizung; und daneben Sozialversicherungsbeiträge sowie der befristete Zuschlag zur Vermeidung finanzieller Härten beim Übergang von Arbeitslosengeld zum Arbeitslosengeld II).

**Schaubild V.1:**

**Effiziente Vermittlung und gezielte Förderung**



Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Neben dem Modell der Arbeitsgemeinschaften wird es in einer Experimentierphase 69 Kommunen ermöglicht, die gesamte Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu übernehmen. Zusätzlich zu ihren eigenen Aufgaben zahlen sie dann anstelle der Agenturen für Arbeit das Arbeitslosengeld II aus und sind für die Integration der Leistungsbezieher in das Erwerbsleben verantwortlich. Die Experimentierphase ist auf sechs Jahre befristet.

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 Arbeitslose 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

rung in den Arbeitsmarkt intensiv betreuen und beraten. Außerdem sind Fallpauschalen zur Ko-finanzierung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz vorgese-hen, 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 lief bis Ende Dezember 2004.

**Schaubild V.2:**



Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Seit 1. Januar 2005 wird im Rahmen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (s. Teil B, Kap. V.2) sichergestellt, dass junge Menschen unter 25 Jahren unverzüglich nach Antragstel-lung auf Leistungen der Grundsicherung sofort in Arbeit oder Ausbildung vermittelt werden. Je-dem jungen Menschen aus der Zielgruppe, der auf dem Arbeitsmarkt dennoch weder einen Ausbildungsplatz noch eine Beschäftigung findet, soll frühzeitig zumindest eine staatliche Be-schäftigungsmaßnahme mit Qualifizierungsanteilen angeboten werden. Hierfür wird auch auf das Angebot kommunaler Träger zurückgegriffen werden. Eine besonders intensive Betreuung - ein Betreuungsschlüssel von einem persönlichen Ansprechpartner (bzw. Fall-Manager) zu ca. 75 arbeitslosen Jugendlichen ist vorgesehen - soll die Eingliederung in den regulären Arbeits-markt verbessern und einen langfristigen Bezug von Sozialleistungen vermeiden.

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 Ländern 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 Ausbildereignung 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 Chancengleichheit von Frauen und Männern im Beruf fördern**

Am 2. Juli 2001 haben die Bundesregierung und die Spitzenverbände der Wirtschaft eine Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft geschlossen. Mit dieser Vereinbarung wurde ein wichtiger Schritt zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Wirtschaft vollzogen. Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft verpflichteten sich erstmals zu einer aktiven Gleichstellungspolitik. Gemäß der Vereinbarung sind die in den Unternehmen festzustellenden Fortschritte regelmäßig zu überprüfen und alle zwei Jahre zu bilanzieren. Im Januar 2004 hat die hochrangige und paritätisch besetzte Begleitgruppe zur Vereinbarung eine erste Bilanz der Umsetzung der Vereinbarung vorgelegt, die nächste Bilanz soll Anfang 2006 folgen. Weiteres Ziel der Bundesregierung ist es, im Rahmen ihrer Mittelstandspolitik das berufliche und unternehmerische Potenzial von Frauen gezielter als bisher zu erschließen und für die wirtschaftliche Entwicklung nutzbar zu machen. Mit ressortübergreifenden Maßnahmen wie beispielsweise der Förderung der bundesweiten Agentur für Gründerinnen sollen die gründungsrelevanten Rahmenbedingungen verbessert werden und eine stärkere Beteiligung von Frauen an Unternehmensgründungen erreicht werden.

### **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 eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt wird. Dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vorgeschaltet wurde die Initiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch“. Hierdurch konnten von September bis Dezember 2004 125.000 Arbeitslosenhilfebezieher in zusätzliche Integrations- oder Beschäftigungsmaßnahmen eintreten. Allein 85.000 Personen nahmen einen Zusatzjob auf. Diese Jobangebote werden im Jahr 2005 konsequent ausgebaut.

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 seit 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 pro Jahr 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 im früheren Bundesgebiet deutlich von 30,4% im Jahr 2000 auf 28,6% im Jahr 2001 verringert hat (s. Anhangtabelle VI.10).

Die Zahl der Mietzuschuss empfangenden Haushalte, die die Miethöchstbeträge im Wohngeld überschreiten, wurde im früheren Bundesgebiet von rund 77% (2000) auf 52% (2001) deutlich reduziert. Damit wurde eines der erklärten Ziele der Wohngeldnovelle weitgehend erreicht, nämlich die Mietenentwicklung größtenteils wieder einzuholen. Hierdurch erhalten einerseits wieder mehr einkommensschwache Haushalte einen Anspruch auf Wohngeld und andererseits wird diesen Haushalten finanziell wieder der Zugang zu einem größeren Teil des Mietwohnungsmarktes ermöglicht.

Schaubild VI.1:

### Ziele aktiver Wohnungspolitik



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 (von insgesamt 3,4 Mio. Wohngeldempfängerhaushalten). Bei den einkommensschwachen Haushalten, die im Jahr 2001 aufgrund der Reform neu oder wieder ins Wohngeld hereingewachsen sind, lagen die durchschnittlichen Wohngeldleistungen im früheren Bundesgebiet 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, wurde in den Jahren 2001 bis 2004 im Wesentlichen nach den gleichen Regeln geleistet wie das allgemeine Wohngeld. Mit Wirkung vom 1. Januar 2005 erhalten Empfänger von Transferleistungen (z.B. Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) statt Wohngeld angemessene Unterkunftskosten im Rahmen

der jeweiligen Transferleistung, ohne dass ihnen hieraus Nachteile entstehen. Durch die Gewährung der Unterkunftskosten aus einer Hand werden verwaltungsaufwändige Erstattungsverfahren zwischen verschiedenen Leistungsträgern vermieden. Alle anderen einkommensschwachen Haushalte erhalten weiterhin Wohngeld.

## **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 Ländern 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 angemessen 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 eingeräumt. Im Ergebnis erreicht die soziale Wohneigentumsförderung vor allem Familien mit Kindern und niedrigen Einkommen und bildet insoweit eine wirksame soziale Maßnahme zur Eigentumsförderung. Dies zeigen Ergebnisse der Studie „Eigentumsförderung im Sozialen Wohnungsbau - Förderpraxis, Zielgruppenerreichung, Perspektiven“.<sup>253</sup> 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 ehemali-

---

253 Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik: Eigentumsförderung im Sozialen Wohnungsbau - Förderpraxis, Zielgruppenerreichung, Perspektiven (im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung), Bonn 2003.

gen 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 Rechtsanhängigkeit 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 hoher Arbeitslosigkeit, Zunahme einkommensschwacher Haushalte und zunehmender 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 Komplementärmitteln 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 3,4 Mio. Haushalte mit geringerem Einkommen dabei, die Belastung der Wohnraumfinanzierung erträglich zu halten. Von den 3,4 Mio. Haushalten erhalten rund 2,2 Mio. Haushalte Wohngeld in Form des allgemeinen Wohngeldes und 1,2 Mio. Haushalte Wohngeld in Form des besonderen Mietzuschusses

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 hoher Arbeitslosigkeit, Zunahme einkommensschwacher Haushalte und zunehmender 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. Der Rest der Bevölkerung ist im Krankheitsfall über eine private Krankenversicherung oder sonstige Sicherungssysteme (z.B. Beihilfe, Heilfürsorge) abgesichert. 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 2004**

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 wurde und zum 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist. Die Reform sorgt für einen effektiven Einsatz der Finanzmittel, ermöglicht Spielräume für Beitragssatzsenkungen und gewährleistet auch in Zukunft eine qualitativ hochwertige medizinische Versorgung für alle Versicherten. Bonusprogramme und mehr Transparenz (z.B. Patientenquittung und elektronische Gesundheitskarte) sollen Anreize und Chancen geben, 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.

Schaubild VII.1:

### Elemente der Gesundheitsreform 2004



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

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 zu senken, die Lohnnebenkosten zu entlasten und wieder mehr Beschäftigung zu ermöglichen. Auch die Versicherten werden - zusätzlich zur 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 Abgeltung versicherungsfremder Leistungen der GKV zahlt der Bund den Krankenkassen jährliche Beträge, die aus Steuermitteln finanziert werden.

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, Kriegsopferfürsorge 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 gesamte 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 Kriegsopferfürsorge 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. Auch die im GMG im Jahr 2004 vorgenommene Anbindung der Vergütung für Ärzte, Zahnärzte und Krankenhäuser an die stagnierende Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen schließt 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 - Die Bürgerversicherung als eine wichtige Option**

Auch in Zukunft wird den Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland eine hochwertige Gesundheitsversorgung zur Verfügung stehen. Sie muss aber auch finanzierbar sein und darf nachfolgende 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 sowohl die Einnahmeseite als auch die Effizienz auf der Ausgabenseite in den Fokus nehmen. Langfristig sind Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen zu entwickeln, die den Anforderungen der Nachhaltigkeit gerecht werden, die Belastung des Faktors Arbeit reduzieren und größere Verteilungsgerechtigkeit bewirken. Mit diesem Ziel wird auch die Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Gesetzlichen Krankenversicherung zu einer Bürgerversicherung diskutiert. Bei der Bürgerversicherung geht es um eine Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an der solidarischen Finanzierung der Gesundheitsversorgung, die Berücksichtigung unterschiedlicher Einkommensarten sowie einen Beitrag entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Versicherten. In diesem Zusammenhang ist es erforderlich, rechtliche und ökonomische Fragen zu prüfen.

## **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 schwa-

che Bevölkerungsgruppen nehmen zudem Präventionsangebote deutlich seltener wahr als Bevölkerungsgruppen mit höherem Bildungs- und Einkommensniveau.

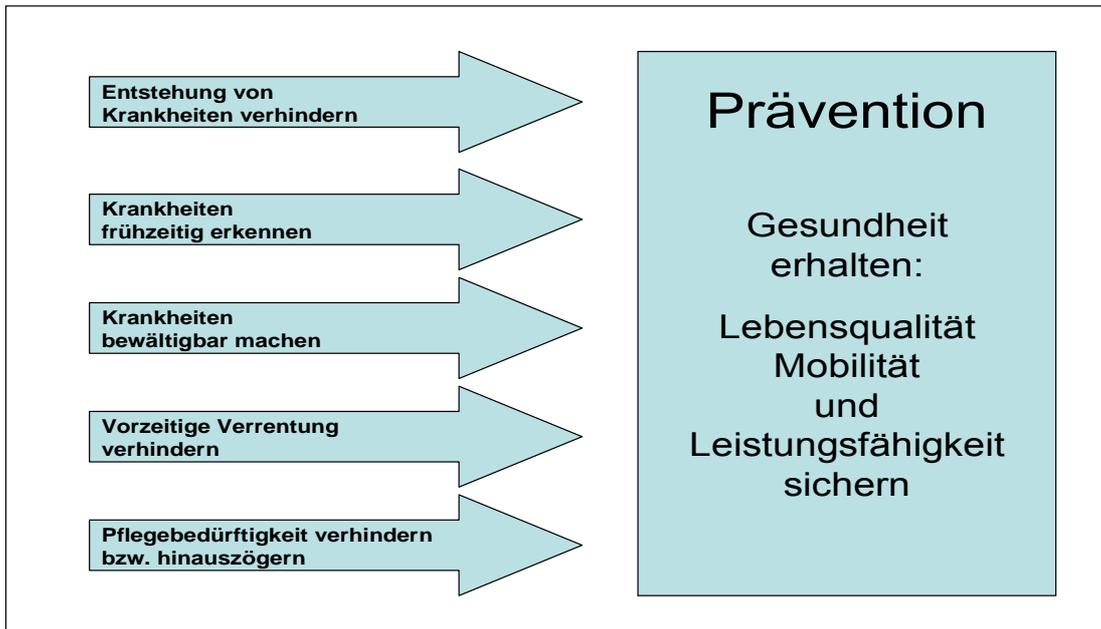
Ein gutes Gesundheitssystem zeichnet sich auch durch Anstrengungen zur Verhinderung von Krankheit aus. Maßnahmen der primären Prävention können nicht nur den allgemeinen Gesundheitszustand verbessern, sondern einen Beitrag zur Verminderung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen leisten. 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. Am 18. Februar 2005 wurde der Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der gesundheitlichen Prävention in den Deutschen Bundestag eingebracht. Der Ausbau der Prävention zu einer eigenständigen Säule des Gesundheitswesens soll u.a. sozial benachteiligte Schichten, die von Krankheiten stärker betroffen sind, durch niedrigschwellige, leicht zugängliche Angebote aktiv einbeziehen. Mit dem Gesetz wird die „Stiftung für Prävention und Gesundheitsförderung“ der Sozialversicherungsbranche errichtet. Sie soll Modelle und Projekte zur Gesundheitsförderung finanzieren, bundesweite Kampagnen zur Information und Stärkung des Gesundheitsbewusstseins in der Bevölkerung durchführen sowie bundeseinheitliche Präventionsziele und Qualitätsstandards festlegen.

Das Gesetz wird den Gedanken der Verminderung gesundheitlicher Chancenungleichheit aufgreifen und ausbauen: Grundsätzlich sollen alle Maßnahmen der gesundheitlichen Prävention auch 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, in Senioreneinrichtungen 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.

Schaubild VII.2:

**Stärkung von Gesundheitsförderung und Prävention**



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Darüber hinaus werden mit dem Gesetz die präventiven Instrumente geschärft. 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 Ergebnissicherung 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 gesundheitlichen 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 gesundheitlichen 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](http://www.datenbank-gesundheitsprojekte.de)). Darüber hinaus stellt die Internet-Plattform aktuelle Informationen, Termine und Materialien bereit, die schnell und leicht zugänglich 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 die Initiative der Bundesregierung „Plattform Ernährung und Bewegung e.V.“ sowie Projekte und Kampagnen der Bundesministerien und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) wie „Gesundheitsfördernde Schulen“, „Besser essen. Mehr bewegen. Kinderleicht“ 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 die Vermittlung von Wissen über Ernährungsfragen, das sich auf Alltagssituationen der Schülerinnen und Schüler bezieht, 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. Für die Lernfelder Ernährung und Verbraucherverhalten und für die Verbrau-

cherbildung 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](http://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-Ergän-

zungsgesetz (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 Familienleistungsausgleich 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 wurde umgesetzt, indem für kinderlose Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung ein Beitragszuschlag in Höhe von 0,25% eingeführt wurde.

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. Vor so weit reichenden Reformschritten ist deshalb zunächst eine breite gesellschaftliche Debatte erforderlich, um so die Balance von Leistungsverbesserungen und Belastungsveränderungen in der Pflege auszutarieren. Dabei ist auch der wirtschaftspolitische Aspekt der Lohnnebenkosten zu berücksichtigen. 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 leistungrechtlich 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 - zusätzlich zur 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 Patientenbeauftragte der Bundesregierung stärkt deren Beteiligungsrechte. Eine zukünftige Reform muss sowohl die Einnahmeseite als auch die Effizienz auf der Ausgabenseite in den Fokus nehmen. In diesem Zusammenhang wird auch die Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Gesetzlichen Krankenversicherung zu einer Bürgerversicherung diskutiert. Dabei geht es um eine Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an der solidarischen Finanzierung der Gesundheitsversorgung, die Berücksichtigung unterschiedlicher Einkommensarten sowie einen Beitrag entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Versicherten.

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 Qualitätsstandards 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 Familienleistungsausgleich 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 Bedeutung:

- 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 eingeleitet. 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.<sup>254</sup> Behinderte

---

254 Damit die Beteiligung behinderter Frauen wirkungsvoll erfüllt werden kann, wird das Bundesnetzwerk Weibernetz e.V. im Rahmen einer Projektförderung ab Januar 2003 zunächst für drei Jahre von der Bundesregierung gefördert. Die Schwerpunkte des Projektes liegen sowohl in der Begleitung von und der Beteiligung an der Umsetzung des SGB IX und des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) in den für behinderte Frauen relevanten Bereichen, als auch in der Beteiligung an

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 der Rehabilitationsträger 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

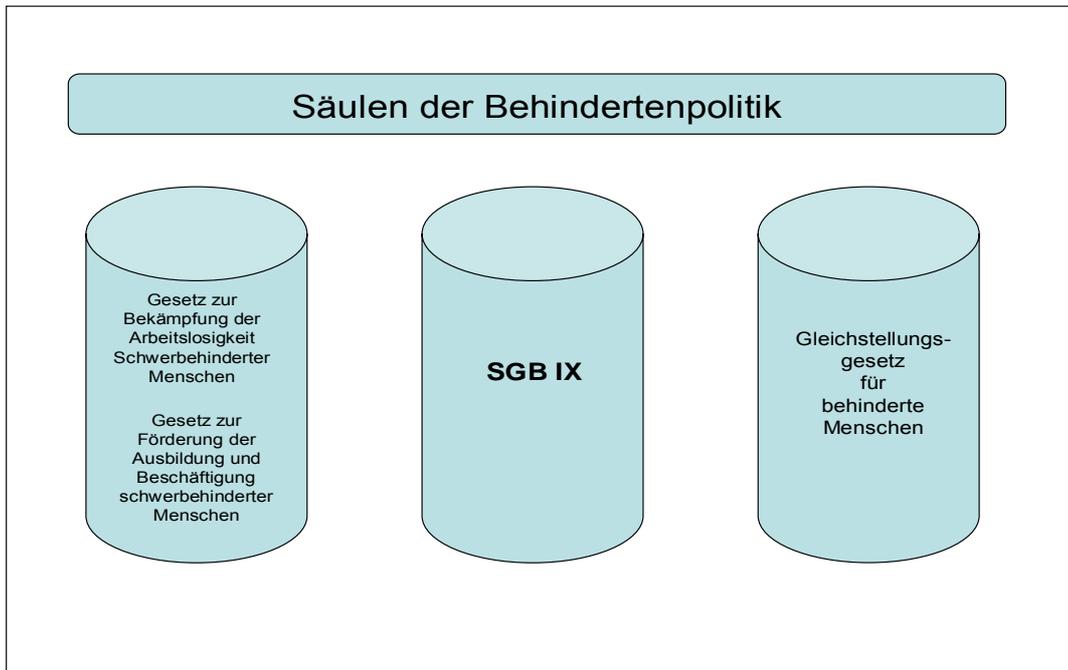
Die am 1. Januar 2003 in Kraft getretene und ab 2005 ins SGB XII übernommene Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hat zu einer Verbesserung der Einkommenssituation von Eltern mit behinderten Kindern geführt, da die Eltern durch die Grundsicherung überwiegend von ihrer lebenslangen Unterhaltspflicht 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.

Schaubild VIII.1:

### Säulen der Behindertenpolitik



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 behinderte Menschen auf eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben durch die Ausgestaltung trägerübergreifender Persönlicher Budgets fortentwickelt. Als Persönliches Budget stellen die beteiligten Sozialleistungsträger behinderten Menschen statt Sachleistungen gemeinsam 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. 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 modellhafte Erprobung trägerübergreifender Persönlicher Budgets wird 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“ (Oktober 1999 bis Oktober 2002: Absenkung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen durch über 150.000 Vermittlungsfälle um rund

24%) ist es gelungen, die Chancen schwerbehinderter Menschen am Arbeitsmarkt zu erhöhen und ihre Arbeitslosigkeit abzubauen.

Der Bericht der Bundesregierung über die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen<sup>255</sup> 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 u.a. 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,
- 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,

---

255 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.

- 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.

**Schaubild VIII.2:**

**Jobs ohne Barrieren**



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 behinderten jungen Menschen 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.

Im Rahmen des „Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ soll allen ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen jungen Menschen ein vorrangig betriebliches Ausbildungsangebot unterbreitet werden. Das gilt insbesondere auch für behinderte und schwerbehinderte Jugendliche mit eingeschränkten betrieblichen Vermittlungschancen. Behinderten Sonderschulabsolventen soll der nahtlose Einstieg in das Arbeits- und Berufsleben ermöglicht werden. Aus diesem Grund ist durch das Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen die Möglichkeit geschaffen worden, dass die Arbeitsagenturen Integrationsfachdienste bereits bei der Berufsorientierung und Berufsberatung in den Schulen unterstützend hinzuziehen sollen. Darüber hinaus begleiten die Integrationsfachdienste die betriebliche Ausbildung schwerbehinderter, insbesondere seelisch und lernbehinderter Jugendlicher.

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.

gen 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. Mit dem am 16. Dezember 2004 von den Koalitionsfraktionen in den Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien ist ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz auf den Weg gebracht worden, das über die europarechtlichen Vorgaben hinaus auch behinderte Menschen in den Schutzbereich seiner zivilrechtlichen Antidiskriminierungsregelungen einbeziehen wird.

#### **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“ 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 gut ausgebildete 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.

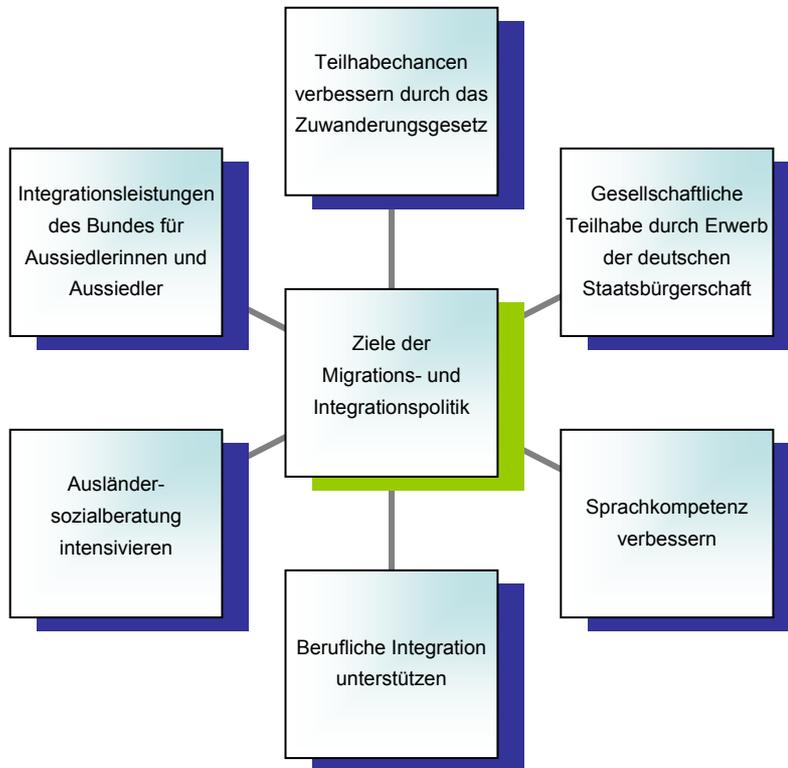
### **IX.1 Teilhabechancen von Migrantinnen und Migranten verbessern**

Die Teilhabechancen der ausländischen Bevölkerung sind gegenwärtig noch 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).

Das Interesse Deutschlands an der Beschäftigung von - insbesondere qualifizierten - Migrantinnen und Migranten, fortschreitende Globalisierung, die Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts auf EU-Ebene sowie völkerrechtliche Verpflichtungen führen dazu, dass es auch künftig Zuwanderung geben wird. Die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer 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.

Schaubild IX.1:

### Ziele der Migrations- und Integrationspolitik



#### 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. Spätaussiedler und deren Familienangehörige haben einen Anspruch auf Teilnahme an den Integrationskursen des Bundes. 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. Seit 1. Januar 2005 werden die Kosten der Sprachförderung nach dem Zuwanderungsgesetz übernommen. Außerdem werden an arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch gezahlt. Diese beinhalten nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ sowohl Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als

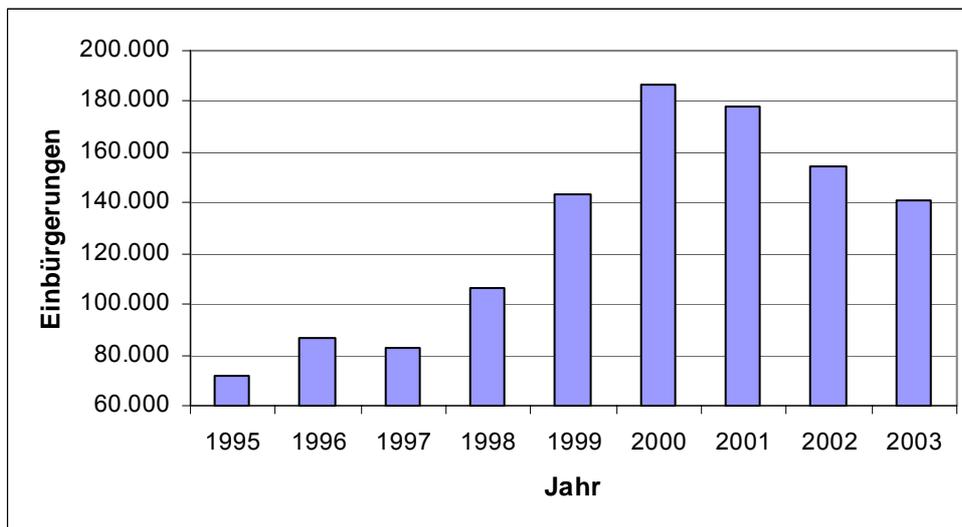
auch Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Durch das Zusammenwirken aller an der sozialen Betreuung beteiligten Verbände und Gremien besteht ein Netzwerk für Integration, das langfristig allen Zuwanderern unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status zur Verfügung stehen sollte.

### 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.

Schaubild IX.2:

**Einbürgerungen von 1995 bis 2003**



Quelle: Statistisches Bundesamt

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 Ende 2003 haben sich ca. 660.000 Ausländer einbürgern lassen. Damit liegt

der Jahresdurchschnitt in diesen Jahren 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 wurden 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. Eine große Hürde, die es für viele Migrantinnen und Migranten zu überwinden gilt, ist die Sprachbarriere. Sich ohne fremde Hilfe verständigen zu können, ermöglicht erst den Zugang zu vielen 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 1. Januar 2005 in Kraft getreten. In das Gesetz 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 werden vor allem die Strukturen und Kompetenzen im Zusammenhang mit der Zuwanderung gebündelt sowie die Regelungen für die Arbeitsmigration, die humanitäre Zuwanderung und den Kindernachzug novelliert. Zur Unterstützung der insbesondere von Ländern und Kommunen bereits durchgeführten Integrationsleistungen hat der Bund im Zuwanderungsgesetz mit dem 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 seit Januar 2005 einen Rechtsanspruch auf Integrationskurse für Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer 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 gemeinsame 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“ sind Eigenbeiträge der Kursteilnehmer nach finanzieller Leistungsfähigkeit vorgesehen; zudem kann eine Verletzung der Teilnahmepflicht mit Sanktionen, ggf. auch mit sozialrechtlichen Leistungskürzungen belegt werden. Damit wird verdeutlicht, dass den gewährten Chancen auch die Pflicht gegenübersteht, aktiv am Erwerb der Sprachkompetenz mitzuarbeiten.

Für die Finanzierung von Integrationskursen nach dem Zuwanderungsgesetz für Neuzuwanderer, Spätaussiedler sowie in Deutschland schon lebende Ausländer und EU-Bürger stellt der Bund in 2005 insgesamt bis zu 208 Mio. Euro bereit. Sozialpädagogische Begleitung und Kinderbetreuung für Ausländerinnen und Ausländer liegen in der Zuständigkeit der Länder, für Aussiedler ist der Bund zuständig. Sie werden, soweit erforderlich, auch von den zum 1. Januar 2005 neu entstandenen Migrationserstberatungsstellen mit übernommen.

### **Berufliche Integration unterstützen**

Der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten misst die Bundesregierung besondere Bedeutung bei. Die Maßnahmen werden daher bei migrationsspezifischen Defiziten wie fehlender Qualifizierung, mangelnder Sprachkompetenz und Informationsdefiziten über Förder- und Vermittlungsmöglichkeiten ansetzen. In Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen der Bundesregierung wird zudem die berufliche Integration von Personen mit Migrationshintergrund neu ausgerichtet. 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 aus den ehemaligen Anwerbestaaten und ihre Familien 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 2002 eine individuelle Chanceneinschätzung zur Steigerung der Effizienz des Vermittlungsprozesses eingeführt (Profiling).
- Sprachkompetenz verbessern: Als sog. 4. Säule wurde die Förderung von berufsbezogenen Maßnahmen zur Stärkung der Sprachkompetenz für Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund in das ESF-BA-Programm aufgenommen.
- 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 hat die Bundesregierung bisher einen Sozialberatungsdienst für ausländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und deren Familienangehörige in Trägerschaft der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege finanziert. 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 hat die Bundesregierung ab dem Jahr 2005 die ausschließlich aus Bundesmitteln finanzierte Beratung erwachsener Spätaussiedler mit der Ausländersozialberatung zusammengelegt und inhaltlich in Form einer einheitlichen Migrationserstberatung ausgerichtet. 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 ehrenamtli-

ches 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.

Allerdings erhalten gerade Jugendliche über 16 Jahren in der Praxis häufig Leistungen nach dem AsylbLG, ohne dass ein Betreuungsbedarf geprüft wird. Artikel 30 der EU-Richtlinie 2004/83/EU über Mindestnormen für die Anerkennung von Flüchtlingen verlangt jedoch, dass für unbegleitete, minderjährige Flüchtlingskinder so rasch wie möglich, nachdem die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass sie durch einen gesetzlichen Vormund oder erforderlichenfalls durch eine Einrichtung, die für die Betreuung und das Wohlergehen von Min-

derjährigen verantwortlich ist, vertreten werden. Zur Anpassung an die EU-Richtlinie 8043/04 über Mindestnormen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen und Flüchtlingen wird mit dem Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe auch die Änderung der Vorschrift zur Inobhutnahme beabsichtigt. Hiernach sollen künftig minderjährige unbegleitete Flüchtlingskinder, die keine Personensorge- oder Erziehungsberechtigte in Deutschland haben, in Obhut genommen und unverzüglich die Bestellung eines Vormunds oder Pflegers veranlasst werden.

### **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 gut ausgebildete 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 Neuzuwanderer dar und wird durch einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, Kultur und Geschichte ergänzt. Entsprechend dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ kann eine Verletzung der Teilnahmepflicht 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 von Integrationskursen nach dem Zuwanderungsgesetz für Neuzuwanderer, Spätaussiedler sowie in Deutschland schon lebende Ausländer und EU-Bürger stellt der Bund in 2005 insgesamt bis zu 208 Mio. Euro bereit. Mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik und dem Aufbau eines Beratungs- und Informationsnetzwerkes 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 Unterstützung der insbesondere bei den Ländern und Kommunen liegenden Integrationsleistungen hat der Bund mit dem 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. Zur Unterstützung dieses Personenkreises kommen z.B. Hilfen zur Ausbildung, zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes, sowie auch Maßnahmen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung in Betracht. Zudem können gezielte niedrigschwellige Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten beitragen und damit Teilhabe- und Verwirklichungschancen verbessern. Bis Ende 2004 war für Hilfen an diesen Personenkreis ausschließlich das BSHG anwendbar. Ab Januar 2005 beziehen bisherige Sozialhilfeempfänger, die zwischen 15 und bis unter 65 Jahre alt, erwerbsfähig und hilfebedürftig sind, den Lebensunterhalt sichernde Leistungen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, während nicht erwerbsfähige Personen weiterhin Leistungen nach dem SGB XII erhalten (s. hierzu auch Teil B, Kap. II). Neben den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II werden aber auch Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen nach dem SGB XII erbracht, insbesondere Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten.

### **X.1 Hilfen an wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen**

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 spezieller Unterstützung. Dem dient neben dem Wohngeld auch die Übernahme angemessener Kosten der Unterkunft durch die Sozialhilfe. Im SGB XII sind weiterhin verschiedene Hilfen für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen vorgesehen.

So steht mit § 34 SGB XII<sup>256</sup> ein Instrument zur Vermeidung und zum Abbau von Wohnungslosigkeit zur Verfügung, das sich bewährt hat. Rückständige Mieten 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.

---

256 Bis Ende 2004 §15a BSHG.

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 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 präventive Maßnahmen besonders dann effizient sind, 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 §§ 67 ff. SGB XII (bis Ende 2004: § 72 BSHG) 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 §§ 67 ff. SGB XII 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.<sup>257</sup>

Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II ist - auch für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen - die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt das vorrangige Ziel. Während der Eingliederungsphase soll mit Personen ohne festen Wohnsitz unter Berücksichtigung der individuell bestehenden Lebensumstände ein Betreuungsverhältnis aufgebaut werden. Deshalb erhalten sie, auch wenn sie noch keinen festen Wohnsitz haben, Leistungen an dem Ort ausgezahlt, an dem sie den Antrag stellen. Um das Ziel der Arbeits-

---

257 Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (Hg): Wo und Wie - Verzeichnis der sozialen Dienste u. Einrichtungen für wohnungslose Personen in der Bundesrepublik Deutschland - 2003/2004, Bielefeld 2003.

marktintegration zu erreichen, ist es weiter erforderlich, Wohnungslosen über die individuelle Betreuung hinaus ein umfassendes Angebot an Eingliederungsleistungen sowie zumutbaren Vermittlungsangeboten zur Verfügung zu stellen. Hierzu gehören eine auf die individuelle Problemlage des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen orientierte Betreuung und eine mit dem Wohnungslosen vereinbarte Strategie zur Beseitigung der Vermittlungshemmnisse - neben der Wohnungslosigkeit sind dies häufig auch Suchtproblematiken und psychosoziale Probleme.

In einem Forschungsfeld des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus zum Thema „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ wurde Mitte der neunziger Jahre am Beispiel 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.<sup>258</sup> 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 wer-

---

258 Schuler-Wallner, G./Greiff, R./Mühlich-Klinger, I.: Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.), Darmstadt 1997.

den, 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.

Erste Ergebnisse des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ bestätigen diese Erfahrungen.<sup>259</sup> Beispiele sind der in vielen Städten erfolgte Abbau von Obdachlosenunterkünften und die erfolgreiche Versorgung der dort vormals untergebrachten 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 allein Stehenden in normalem Wohnraum unter Einsatz intensiver persönlicher Hilfen; auch dafür gibt es erfolgreiche Beispiele.

## **X.2 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.3 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

---

259 Der Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ wird aus Forschungsmitteln des Bundes gefördert.

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 Versorgungssystem zurückkehren können. Behandlungspflege wird z.B. in den Fällen gewährt, in denen sie zur Sicherung 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.4 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 Jugendhilfe) 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.5 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.<sup>260</sup> Dabei steht die berufliche Eingliederung nach der Entlassung aus dem Strafvollzug zur sozialen Stabilisie-

---

260 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.

rung des Haftentlassenen im Vordergrund. So haben Strafgefangene bereits während der Haft die Möglichkeit, die Leistungen der Berufsberatung und der Arbeitsvermittlung der Agenturen für Arbeit 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 jeweiligen Justizvollzugsanstalten tätig (z. B. Schreinereien, Schlossereien, anstaltseigenen Versorgungsbetrieben wie Wäschereien, Küche etc.) oder mit hausinternen Arbeiten beschäftigt.<sup>261</sup>

Haftentlassene haben - wie alle Hilfebedürftigen - grundsätzlich einen Anspruch auf Leistungen der Hilfe nach dem SGB II, sofern es sich um erwerbsfähige Hilfebedürftige handelt. Danach kann mit dem Haftentlassenen im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung eine intensive Betreuung und die effektive Umsetzung einer Wiedereingliederungsstrategie mit dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt vereinbart werden. Für Haftentlassene, die nicht die Voraussetzungen des SGB II erfüllen, kommt bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen das SGB XII zur Anwendung. Hilfen in diesem Rahmen 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. So bieten Projekte und Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe u.a. 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. 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 Straffälliger und deren Angehörigen kümmern.

Da sich die Wiedereingliederung, gerade von Haftentlassenen mit verschiedenen zusammen-treffenden Problemen oft als schwierig erweist, ist ein Zusammenspiel aller Akteure auf diesem

---

261 Beispielhaft in diesem Zusammenhang ist etwa 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.

Gebiet unerlässlich.<sup>262</sup> 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 zwischen Akteuren der Straffälligenhilfe, den Gefährdetenhilfen, den Sozialämtern und den Justizbehörden zu verbessern und Reibungsverluste und unnötige Verzögerungen der Hilfgewährung zu vermeiden.

## X.6 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.

### Schaubild X.1:

## Zielsetzungen des Aktionsplanes Drogen und Sucht



- Veränderung des gesellschaftlichen Klimas
- Verbesserung der Früherkennung
- Frühest mögliche Identifikation von neuen psychoaktiven Substanzen und Konsummustern
- Sensibilisierung für die Gefahren des Mischkonsums
- Zielgruppengerechte Prävention
- Reduzierung von Unfällen unter Einfluss von psychoaktiven Substanzen
- Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Gedankens in der Suchtarbeit
- Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität.

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

---

262 Zu Informationen von Haftentlassenen und möglichen Anlaufstellen für Hilfen s. Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe e.V. (Hg.): Wegweiser für Inhaftierte, Haftentlassene und deren Angehörige, Bonn 2004.

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, in denen soziale Probleme kumulieren. 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.<sup>263</sup>

---

263 Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS): Jahrbuch Sucht 2004, Geesthacht 2003, S. 148 f.

Da Arbeitslosigkeit bei der Reintegration Alkohol- und Opiatabhängiger das größte Problem darstellt, ist die verstärkte Kooperation mit anderen Hilfesystemen eine Hauptaufgabe der Suchtkrankenhilfe.<sup>264</sup> 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.7 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.

---

264 Welsch, K. /Sonntag, D.: Deutsche Suchthilfestatistik 2002, in: Sonderheft der Zeitschrift SUCHT, 49. Jg., Dezember 2003; sowie: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS), a.a.O., S. 137 ff.

### **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 bei denen die 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 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. 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 vor allem durch die Regelungen des SGB II und SGB XII 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. 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 zu 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 -horte 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, 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 Seniorenereignisse 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.

Politisches Ziel ist daher die Verbesserung der Mobilitätschancen aller Menschen und die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und ihrer regionalen Unterschiede. Im Zusammenhang mit dem Erhalt von Mobilität auch im Alter kommt der benutzerfreundlichen Gestaltung des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV) eine wichtige Rolle zu. Ältere Menschen und behinderte Menschen können diesen nur dann uneingeschränkt nutzen, wenn er barrierefrei gestaltet ist. Mit dem Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze hat die Bundesregierung eine wichtige Grundlage zur Herstellung einer „möglichst weitreichenden“ Barrierefreiheit 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 „Projekt P - misch Dich ein“ (P steht für Politik und Partizipation) setzt die Bundesregierung einen jugendpolitischen Schwerpunkt auf das Thema Partizipation von Kindern und Jugendlichen an politischen Entscheidungsprozessen. Als

gemeinsame Initiative der Bundesregierung, des Deutschen Bundesjugendrings und der Bundeszentrale für politische Bildung will die konkrete politische Beteiligung von Kindern und Jugendlichen fördern und Deutschland kinder- und jugendfreundlicher machen. 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.

Im Rahmen von Projekt P haben Kinder und Jugendliche bundesweit die Gelegenheit, ihre Vorstellungen zu den Vorschlägen der Bundesregierung im Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“ zu entwickeln, der auf einem Beschluss des Weltkindergipfels der Vereinten Nationen im Jahr 2002 beruht und der am 16. Februar 2005 von der Bundesregierung verabschiedet wurde. Seine sechs Handlungsfelder bilden den inhaltlichen Rahmen für das Projekt P. Die Bundesregierung versteht diese Kampagne auch als Umsetzung von Artikel 12 der UN-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 hierzu 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. Es geht auch darum, Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund anzusprechen und sie für Aktivitäten im Gemeinwesen zu aktivieren. Bis Ende 2004 waren 6.000 Jugendliche in knapp 200 Projekten bundesweit engagiert.

#### **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. Leiharbeiter), bei einer längeren Verwendung im Betrieb (mehr als 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, mindestens entsprechend seinem Anteil in der Belegschaft im Betriebsrat vertreten sein muss, wenn dieser mindestens aus drei Mitgliedern besteht. Frauen stellen heute dadurch deutlich mehr Mitglieder in Betriebsräten. Der Betriebsrat hat darüber hinaus die Aufgabe, die Eingliederung schwerbehinderter Beschäftigter und sonstiger besonders schutzbedürftiger Personen sowie die Integration ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb und das Verständnis zwischen ihnen und den deutschen Arbeitnehmern zu fördern. 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.

### **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. Dar-

über 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 Novellierung der Gesetze zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres bzw. freiwilligen ökologischen Jahres sowie die Anhebung der Übungsleiterpauschale oder ab 2005 die bessere unfallrechtliche Absicherung sozial Engagierter.

#### Schaubild XI.1:

**FORTEIL – Forum Teilhabe und soziale Integration**



- ✓ Intensivere Beteiligung der Zivilgesellschaft am strategischen Ansatz zur Stärkung sozialer Integration
- ✓ Weiterentwicklung des strategischen Ansatzes der Armutsbekämpfung durch Vernetzung
- ✓ Breite öffentliche Diskussion über die soziale Ausgrenzung
- ✓ Von den Erfahrungen anderer Staaten profitieren

#### 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 ab 2005.

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.

