

Lebenslagen in Deutschland

Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht
der Bundesregierung

– Kurzfassung –

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung

I. Lebenslagen in Deutschland – Teilhabe- und Verwirklichungschancen

II. Einkommen und Vermögen in Deutschland

III. Politik der sozialen Gerechtigkeit

1. Reform der Sozialhilfe – Armutsbekämpfung zielgenau ausrichten

2. Familien fördern – ein kinderfreundliches Deutschland schaffen

3. Vorrang für Bildung – in Bildung und Ausbildung investieren

4. Mehr Beschäftigung – Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

5. Aktive Wohnungspolitik – ein erfolgreicher Beitrag zur sozialen Integration

6. Gesundes Leben – Basis für Teilhabe

7. Erfolgreiche Politik für behinderte Menschen fortgesetzt

8. Migration und Integration

9. Menschen in extremer Armut

10. Gesellschaftliche Partizipation und bürgerschaftliches Engagement

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

Glossar (Auszug)

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 Armutsrisikogrenze 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 Armut- 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 Armut- 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 aufzukom-

men. 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 Teilhabe-

chancen 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 Modernisie-

rung 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-Nachhaltigkeitsgesetz 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-oekonomisches 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 allgemei-

nen 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 angegliche 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 Aufbau 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 dadurch pro Jahr eine Million Privathaushalte – das sind etwa 2,5 % aller Haushalte – Immobilien oder größere Geldbeträge mit einer durchschnittlichen Erbschafts- bzw. Schenkungssumme von 50.000 Euro. In bislang wenig vermögenden Haushalten tragen Erbschaften und Schenkungen dabei relativ stärker zum Vermögensaufbau und zur Vermögenssteigerung bei als in Haushalten, die bereits zuvor über hohe Vermögen verfügten.

Eigentum verpflichtet. Gerade in einem insgesamt wohlhabenden Land wie Deutschland haben Eigentum und Vermögen wichtige gesellschaftliche Funktionen. Gemeinnützige Stiftungen setzen Vermögen für soziale und kulturelle Belange ein und sind damit eine wertvolle Ergänzung sozialstaatlicher Politik. Durch die Reformen des Stiftungsrechts im Jahre 2000 rückten Stiftungen und ihre Leistungen für das Gemeinwesen stärker in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit. Mit dem steuerrechtlichen Teil dieser Reformen im Jahr 2000 hat die Bundesregierung Mäzenen und Stiftern neue attraktive Möglichkeiten eröffnet. Bereits dieser Reformschritt löste einen Schub bei Stiftungsgründungen aus. In einem zweiten Schritt wurden die zivilrechtlichen Elemente des Stiftungsrechts reformiert. Damit wurden

die Verfahren zur Stiftungsgründung vereinfacht und vereinheitlicht. Darüber hinaus hat die Bundesregierung im Bereich des Spendenrechts wichtige steuerliche Erleichterungen zu Gunsten von mehr bürgerschaftlichem Engagement in der Kultur geschaffen. Mittlerweile gibt es in Deutschland über 10.000 Stiftungen; ihre Anzahl erhöht sich jedes Jahr um rund 800. Hierzu gehören auch Stiftungen im sozialen Bereich. Dieses zivilgesellschaftliche Engagement und das freiwillige Eintreten der Stärkeren für die Schwächeren schaffen für alle zusätzliche Teilhabe- und Verwirklichungschancen.

Überschuldeten 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 Menschen waren im früheren Bundesgebiet Lohn und Gehalt (47%); in den neuen Ländern bezog der größte Teil Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe (43%).

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

Die neue Sozialhilfe: Mehr Selbstbestimmung – weniger Bürokratie

Die Sozialhilfe (das neue SGB XII) bleibt das Netz für all jene Menschen, die nicht in der Lage sind, durch Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt zu 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 Mehrbedarfzuschlag. 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 Bezieher 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 Wissensgesellschaft lässt zudem Qualifikationen schnell veralten und verlangt die kontinuierliche Anpassung der Beschäftigten an neue Anforderungen. Ein Mangel an Fachkräften mit aktueller Qualifikation kann Innovationen hemmen und sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken.

Die Bundesregierung setzt deshalb mehr denn je klare Prioritäten bei Bildung und Forschung. Trotz des notwendigen Konsolidierungskurses bei den Staatsausgaben hat sie daher die Mittel für Bildung und Forschung weiter erhöht. Im Bundeshaushalt 2005 belaufen sich die Ausgaben für Bildung und Forschung auf 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 werden 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 Tagesbetreuungsausbaugesetz 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
- Gefördertenzahl 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 weitaus 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 Einkom-

mensbereiche stammenden Auszubildenden erhöht werden konnte. Die Zahl der BAföG-Empfänger stieg von 341.000 (1998) auf 505.000 im Jahr 2003. Deutlich angestiegen ist auch die Zahl der Studierenden (von 1,8 Mio. im Wintersemester 1998/99 auf über 2 Mio. im Wintersemester 2003/04) sowie die Studienanfängerquote von 28% (1998) auf 36% im Jahr 2003.

Mehr Zeit für Weiterbildung

Die Weiterbildungsbeteiligung ist nach wie vor vom (Aus-) Bildungsstand – und übrigens auch vom Geschlecht – abhängig. Die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist von 48% im Jahr 1997 auf 43% im Jahr 2003 gesunken. Die Teilnahmequoten in Deutschland liegen unter dem europäischen Durchschnitt und bleiben deutlich hinter den skandinavischen Ländern oder auch Großbritannien zurück. Angesichts der wachsenden Bedeutung lebenslangen Lernens muss dieser Entwicklung energisch entgegengesteuert werden. In Abstimmung mit den Ländern, Sozialpartnern, Weiterbildungsträgern und Verbänden sowie weiteren Akteuren hat die Bundesregierung ein Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für alle“ erarbeitet, durch das die zwar vielfältigen, aber bisher vereinzelt 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 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

Vorjahresniveau 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 Arbeit 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 Wohngeldleistungsnovelle 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 Personenkreise. Sozialhilfeempfänger werden leistungsrechtlich den Versicherten gleichgestellt.

Die strukturellen Maßnahmen des GMG setzen an der Ausgabenseite an. Sie stabilisieren das Krankenversicherungssystem und erhalten seine Leistungsfähigkeit, zielen auf 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 Verantwor-

tung übertragen, das System nur im notwendigen Umfang zu nutzen, es aber nicht unsolidarisch 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 Armutrisikogrenze: 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 niedrigschwellige, 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. Die-

ser 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 – deutlich 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%.

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 gerin-

gerer 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 Migrationshin-

tergrund 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. Gelingende 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 Mig-

ranten 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 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.

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 Straftätigkeit 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 Orientierungen und Anbindungen als die Straße haben. Ein Teil der jüngeren Jugendlichen und vor allem Kinder, die als Straßenkinder bezeichnet werden, pendeln zwischen Straße und Familie bzw. Jugendhilfe hin und her. Entsprechende Gefährdungen und Vorstadien einer Straßenkarriere, z. B. häufiges Schuleschwänzen, lassen sich zum Teil schon bei 8- bis 11-jährigen Kindern beobachten.

Suchtkrankheiten

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

Staatliche Hilfen und gesellschaftliche Aktivitäten sind unverzichtbar

Fest steht, dass der Prävention durch Bildung und Aufklärung eine besondere Bedeutung bei der Vermeidung extremer Armut zukommt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass ein ausreichender bundesrechtlicher Rahmen für die vielfältigen Hilfsangebote im Wesentlichen zur Verfügung steht. Zahlreiche Gruppen, Initiativen, Vereine, Stiftungen, soziale Dienste und Einrichtungen der Zivilgesellschaft füllen diesen Rahmen aus. Sie nehmen sich der Problematik extremer Armut an und organisieren professionelle und ehrenamtliche Hilfe sowie Hilfe zur Selbsthilfe. Ein Großteil dieser Hilfen findet unter dem Dach der freien Wohlfahrtspflege statt. 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 familiäre Sozialisation Kompetenzen erwerben, die ihre berufliche Karriere erleichtern. Eine Politik zur Stärkung von Teilhabe- und Verwirklichungschancen muss daher immer wieder neue Aufstiegschancen vor allem durch Investition in Bildung, Aus- und Weiterbildung sowie durch qualifizierte Betreuungsangebote organisieren. Nur dieser dynamische Prozess schafft flexible Zugänge zu gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Eliten.

Bürgerschaftliches Engagement stärken

Seit 1998 unterstützt die Bundesregierung bürgerschaftliches Engagement mit vielfältigen Maßnahmen. Dazu gehörte die Unterstützung der Enquête-Kommission „Bürgerschaftliches Engagement“, und die Prüfung und Umsetzung der dort entwickelten Empfehlungen. Die Bundesregierung hat zudem verbesserte Rahmenbedingungen geschaffen, mit denen finanzielle und rechtliche Impulse 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 schwerbe-

hinderter 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 Verwirk-

lichungschancen 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.

Glossar (Auszug)

Armutrisikoquote

Die Armutrisikoquote ist definiert als Anteil der Personen in Haushalten, deren „bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen“ weniger als 60 % des Mittelwerts (Median) aller Personen beträgt. Das Nettoäquivalenzeinkommen wird ermittelt als gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen, in dem das Nettohaushaltseinkommen durch die Summe der Personengewichte (s. Äquivalenzgewichtung) – abgeleitet über die neue OECD-Skala – geteilt wird.

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Die EVS ist eine Haushaltsbefragung, die seit 1962/63 regelmäßig in etwa fünfjährigem Abstand durch das Statistische Bundesamt durchgeführt wird. Es werden in Deutschland private Haushalte zu ihren Einnahmen und Ausgaben, zur Wohnsituation, der Ausstattung mit technischen Gebrauchsgütern sowie ihrem Vermögen bzw. den Schulden befragt. Die EVS ist eine Quotenstichprobe, die auf der Basis des jeweils aktuellen Mikrozensus hochgerechnet wird. Den Auswertungen im Bericht liegen die Vermögensangaben der privaten Haushalte zum 1. Januar 2003 und die Angaben zu Einnahmen und Ausgaben aus der ersten Jahreshälfte 2003 zugrunde. Zum zeitlichen Vergleich wurden die Angaben aus den Erhebungen 1998 und 1993 herangezogen.

Einkommensverteilung

Die Einkommensverteilung ergibt sich aus einem Prozess, der sich an Hand von drei Ebenen verdeutlichen lässt. Zunächst resultiert die Verteilung aus den am Markt erzielten Einkommen (Primäreinkommen). Die Verteilung auf dieser ersten Ebene ist u.a. durch den gesetzlichen Rahmen der Marktprozesse und die Verhandlungsmacht der Tarifparteien bestimmt. Auf der zweiten Ebene findet eine private Umverteilung zwischen Beziehern und Nicht-Beziehern statt, indem die individuellen Markteinkommen auf Haushaltsebene zusammenfließen. Analytisch kann jedem Haushaltsmitglied nach Zuordnung eines Äquivalenzgewichts ein Anteil zugerechnet werden (Marktäquivalenzeinkommen). Auf der letzten Ebene werden die Haushaltsmarkteinkommen über Abgaben und Transfers in die Nettoeinkommen der Haushalte transferiert. Das sich daraus ergebende Sekundäreinkommen lässt sich wiederum auf die jeweiligen Haushaltsmitglieder verteilen (Nettoäquivalenzeinkommen). Überlagert werden diese Vorgän-

ge von konjunkturellen Schwankungen des Wirtschaftsprozesses, die sich direkt auf die Primäreinkommen, aber auch auf den Umverteilungsspielraum des Steuer- und Transfersystems auswirken.

Median

Der Median ist als der mittlere aller der Größe nach sortierten Variablenwerte definiert. Er teilt also die Verteilung in zwei Teile, die idealerweise gleichviel Daten enthalten sollen.

Messkonzept des Risikos der relativen Einkommensarmut

Das im Armuts- und Reichtumsbericht verwendete Konzept der relativen Einkommensarmut orientiert sich an der Definition der Europäischen Union. Die Operationalisierung erfolgt in Anlehnung an die Indikatoren, die auf dem EU-Gipfel in Laeken 2001 vereinbart wurden. Dieses Konzept ist zwar Mainstream der derzeitigen empirischen Forschung zu Armut und Reichtum, aber nicht unumstritten. U.a. wird kritisiert, dass die Schwelle, die den Risikobereich der Einkommensarmut vom Rest der Verteilung abgrenzt, immer in Relation zu einem Mittelwert der Einkommen der Bevölkerung steht. Eine gesamtwirtschaftliche Wohlstandsmehrung führt daher nicht unbedingt zum Rückgang des Anteils der relativ Einkommensarmen. Neben den monetären Mitteln beeinflussen zudem auch Faktoren wie Bildung, Erwerbsstatus, Gesundheit, Wohnsituation, familiäre Situation oder soziale Netzwerke die Lebenssituation von Menschen. Eine Forschungsarbeit im Auftrag des BMGS über „Armut und Lebensstandard“ von Andreß hat sich deshalb mit diesen Aspekten der Messung von Armut und Reichtum auseinandergesetzt. Auch das Gutachten im Auftrag des BMGS mit dem Titel „Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung“ von Volkert u.a. erörtert grundsätzliche Fragen bei der Weiterentwicklung der konzeptionellen Grundlagen für eine regelmäßige Armuts- und Reichtumsberichterstattung. U.a. wird dort ein Konzept von Armut bzw. Reichtum an „Verwirklichungschancen“ in Anlehnung an die Arbeiten von Amartya Sen vorgestellt.

Niedrigeinkommenspanel (NIEP)

Das NIEP ist als eine halbjährliche telefonische Wiederholungsbefragung von Haushalten im unteren Einkommensbereich (unteres Quintil, d. h. Fünftel) angelegt und soll also ausdrücklich nicht die Gesamtbevölkerung repräsentieren. Es wurde von 1998 bis 2002 durch Infratest Sozialfor-

schung im Auftrag der Bundesregierung durchgeführt. Es handelt sich – wie beim SOEP – um eine Längsschnittbefragung mit allerdings nur 6 Wellen. Die Erhebung soll Informationen über dynamische Prozesse der Armutstehung und -überwindung liefern, die in dieser Form bisher nicht zur Verfügung stehen, und damit die Grundlage für gezielte präventive und reaktive Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut und Sozialhilfeabhängigkeit schaffen.

Program for International Student Assessment (PISA)

PISA steht für „Programme for International Student Assessment“ – ein Programm zur zyklischen Erfassung basaler Kompetenzen der nachwachsenden Generation, das von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) durchgeführt und von allen Mitgliedsstaaten gemeinschaftlich getragen und verantwortet wird. PISA ist Teil des Indikatorenprogramms der OECD, dessen Ziel es ist, den OECD-Mitgliedsstaaten vergleichende Daten über die Ressourcenausstattung, individuelle Nutzung sowie Funktions- und Leistungsfähigkeit ihrer Bildungssysteme zur Verfügung zu stellen (OECD, 1999). Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich an diesem Programm gemäß einer Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder.

Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)

Das SOEP ist eine Panel-Befragung, die seit 1984 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) durchgeführt wird. Es beinhaltet Personen-, Haushalts- und Familiendaten, wobei Schwerpunkte der Erhebung auf den Bereichen Bevölkerung und Demografie, Ausbildung und Qualifikation sowie Arbeitsmärkte und berufliche Dynamik liegen. Für Analysen zur Vermögensverteilung eignet sich insbesondere die in der Welle 2002 erhobene persönliche Vermögensbilanz, in der Angaben zur Höhe des Geld-, Immobilien-, Betriebs- und Sachvermögens (in Form von Gold, Schmuck, Münzen und wertvollen Sammlungen) der privaten Haushalte verfügbar sind.

Vermögensverteilung

Das gesamte Nettovermögen der privaten Haushalte (Geld-, Immobilien-, Betriebs- und Gebrauchsvermögen, inkl. der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck) belief sich Ende 2002 auf rund 7,8 Billionen Euro. Detaillierte Verteilungsdaten liegen im Rahmen der EVS durch eine unter-

schiedliche Abgrenzung und eine erhebungsbedingte Untererfassung des Geldvermögens aber nur für rund 5 Billionen Euro des Vermögens der privaten Haushalte vor. Diese Vermögen umfassen im engeren Sinne das verzinsliche Geldvermögen (Spar- und Bausparguthaben, Wertpapiere, Termingeld und angesammeltes Kapital bei Lebensversicherungen) und die Verkehrswerte von Immobilien (= Bruttovermögen) abzüglich Bau- und Konsumschulden (= Nettovermögen). Dies erlaubt zwar keine umfassenden Aussagen über die Vermögensverteilung im weitesten Sinne, ist aber sachgerecht und zweckmäßig für Aussagen zum angesparten und geerbten Geld- und Sachvermögen, das für individuelle Vorsorge und Absicherung zur Verfügung steht.

Wenn Sie den 2. Armuts- und Reichtumsbericht komplett lesen wollen, nutzen Sie bitte den Bestellschein oder gehen ins Internet auf die Seite [www. bmgs.bund.de](http://www.bmgs.bund.de) in die Rubrik Publikation/Berichte

Impressum

Herausgeber:

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung,
Referat Information, Publikation, Redaktion
Postfach 500, 53108 Bonn

Stand: April 2005

Wenn Sie Bestellungen aufgeben möchten:

Best.-Nr: A 333
Telefon: 0180 / 51 51 51 0*
Fax: 0180 / 51 51 51 1*
Schriftlich: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
Information, Publikation, Redaktion
Postfach 500
53108 Bonn
E-Mail: info@bmg.bund.de
Internet: <http://www.bmg.bund.de>
Schreibtelefon / Fax für Gehörlose und Hörgeschädigte:
Schreibtelefon: 01805 / 99 66 07*
Fax: 01805 / 22 11 28*
E-Mail: info.gehoerlos@bmg.bund.de
info.deaf@bmg.bund.de

* (0,12 €/Min. aus dem deutschen Festnetz)

Layout/Satz/Druck:

Grafischer Bereich des BMGS