



# LEBENSLAGEN IN DEUTSCHLAND

Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht  
der Bundesregierung

## KURZFASSUNG CHANCEN SCHAFFEN, SOZIALE MOBILITÄT ERMÖGLICHEN



Bundesministerium  
für Arbeit und Soziales

**Die Dokumentation wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erstellt. Die Beiträge zu der Veranstaltung sowie die Schlussfolgerungen hieraus sind von den Autoren in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Inhalte.**

# **Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung**

## **Kurzfassung:**

**Chancen schaffen, soziale Mobilität ermöglichen**



## Inhalt Kurzfassung

|               |   |                |
|---------------|---|----------------|
| <b>I.</b>     | <b>Auftrag, Ziel und Datenlage .....</b>  | <b>I</b>       |
| <b>II.</b>    | <b>Leitlinien der Bundesregierung .....</b>   | <b>I</b>       |
| <b>III.</b>   | <b>Botschaften aus der Analyse der sozialen Mobilität<br/>im Lebensverlauf .....</b>              | <b>III</b>     |
| <b>III.1</b>  | <b>Entwicklung der wichtigsten Arbeitsmarkt- und<br/>Verteilungsindikatoren .....</b>             | <b>IV</b>      |
| <b>III.2</b>  | <b>Jedes Kind braucht gute Bildungschancen .....</b>  | <b>XIII</b>    |
| <b>III.3</b>  | <b>Mitteleinsatz wirkungsorientiert fokussieren .....</b>   | <b>XVIII</b>   |
| <b>III.4</b>  | <b>Beschäftigung aufbauen, Arbeitslosigkeit abbauen .....</b>                                     | <b>XXII</b>    |
| <b>III.5</b>  | <b>Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, Armutsrisiken in Familien<br/>senken .....</b>            | <b>XXVII</b>   |
| <b>III.6</b>  | <b>Zweite Chancen eröffnen und lebenslanges Lernen fördern.....</b>                               | <b>XXXII</b>   |
| <b>III.7</b>  | <b>Gesundheit als Ressource für Teilhabe erhalten.....</b>  | <b>XXXVI</b>   |
| <b>III.8</b>  | <b>Sicherheit im Alter ermöglichen – Soziale Teilhabe und<br/>Barrierefreiheit fördern.....</b>   | <b>XXXVIII</b> |
| <b>III.9</b>  | <b>Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entlasten, öffentliche<br/>Haushalte konsolidieren.....</b> | <b>XLII</b>    |
| <b>III.10</b> | <b>Freiwilliges Engagement Vermögender unterstützen .....</b>                                     | <b>XLV</b>     |



## **Kurzfassung: Chancen schaffen, soziale Mobilität ermöglichen**

### **I. Auftrag, Ziel und Datenlage**

Die Bundesregierung ist durch die Beschlüsse des Bundestages vom 27. Januar 2000 und 19. Oktober 2001 aufgefordert, regelmäßig in der Mitte einer Legislaturperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen. Gemäß diesem Auftrag setzt die Bundesregierung mit dem vorliegenden 4. Armuts- und Reichtumsbericht die 2001 begonnene Bestandsaufnahme der sozialen Lage in Deutschland fort. Daten und Analysen geben Orientierung und schaffen eine Grundlage für empiriegestützte Politik. Dargestellt und analysiert werden primär die Entwicklungen der vergangenen vier Jahre. Es handelt sich damit nicht um einen Trendreport mit Szenarien und Prognosen aufgrund von Modellrechnungen.

Vielmehr schreibt der 4. Armuts- und Reichtumsbericht Zeitreihen mit Kernindikatoren fort. Der Berichtszeitraum umfasst dabei grundsätzlich den Zeitraum von 2007 bis 2011 und geht im Einzelfall, je nach verfügbarer Datenlage, bis 2012. Bei Daten, die nur in Wellen mit Abständen von mehreren Jahren erhoben werden, etwa Daten zur Vermögenslage, ist die angestrebte Aktualität nicht immer möglich. Bei manchen Daten, etwa denen zu den makroökonomischen Betrachtungen, ist es zudem angebracht, weiter zurück zu gehen, da sich Veränderungen erst über längere Zeiträume darstellen. Für andere Sachverhalte (z. B. Mindestsicherungsquote) liegen Zahlen erst ab ihrer Einführung vor. Hierdurch ergibt sich ein heterogenes Zeitspektrum für die Analysen.

Die hier vorliegende Kurzfassung des 4. Armuts- und Reichtumsberichts fasst wesentliche Ergebnisse der Analyse zusammen, beschreibt, welche Maßnahmen im jeweiligen Kontext bereits ergriffen wurden und benennt Schritte, die darüber hinaus notwendig sind. Die Gliederung der Kurzfassung ist dabei nicht mit der Gliederung des Berichts identisch. Auf Fußnoten wurde zugunsten einer besseren Lesbarkeit verzichtet. Die Analysen sind in der Langfassung des Berichts ausführlich dargestellt und dort mit Quellenangaben versehen.

### **II. Leitlinien der Bundesregierung**

In Deutschland ist es seit nunmehr über sechzig Jahren gelungen, wirtschaftliche Dynamik mit wirksamen Teilhabechancen für die große Mehrheit der Bevölkerung zu verbinden. Hierdurch werden sozialer Friede, gesellschaftlicher Zusammenhalt und eine lebendige Demokratie aufgebaut und gesichert. Grundlage hierfür war und ist das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, das darauf setzt, Wettbewerb und wirtschaftliche Leistung immer auch mit sozialem Ausgleich und ökonomischer und sozialer Teilhabe zu verbinden.

Ökonomische und soziale Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger ist Ausfluss des im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzips. Seine konkrete Verwirklichung spiegelt sich am deutlichsten in der Sozialgesetzgebung wider.

Prinzipiell sollten unterschiedliche Einkommensverhältnisse und Ungleichheiten in den Lebenslagen in einer durch Freiheit und Wettbewerb gekennzeichneten Marktwirtschaft Ausdruck unterschiedlicher individueller Leistungen, Fähigkeiten und Qualifikationen sein. Sie sind dann auch eine wesentliche Triebfeder wirtschaftlichen Handelns. Ungleichheiten können allerdings zu Akzeptanzproblemen führen, wenn sie ein gesellschaftlich anerkanntes Maß übersteigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Ungleichheiten vorrangig nicht auf persönlichen Fähigkeiten und individuellen Leistungen basieren. Die Identifikation dieser gesellschaftlich akzeptierten Grenze ist überaus schwierig.

Es ist Aufgabe der Politik, dafür zu sorgen, dass sich Armutsrisiken für bestimmte gesellschaftliche Gruppen nicht über Generationen verfestigen und dass Chancen zur sozialen Mobilität, d. h. zur Verbesserung der Lebenslage, in ausreichendem Maße vorhanden sind. Deshalb verbindet das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft die Freiheit des Marktes mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs.

Staatliche Maßnahmen wiederum setzen dort an, wo die Möglichkeiten des Einzelnen nicht ausreichen, aus eigener Kraft akzeptable Teilhabeergebnisse zu erzielen. Staatliches Handeln unterstützt subsidiär, was Einzelne und kleinere Gemeinschaften (Familie, Nachbarschaft, Kommune, Betrieb u. ä.) nicht aus eigener Initiative zu leisten vermögen. Wirksame Gesellschaftspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass sie ökonomische und soziale Teilhabechancen (Zugänge, Infrastruktur) für alle Mitglieder der Gesellschaft gleichermaßen organisiert, auf diesem Wege soziale Mobilität ermöglicht und damit einer Verfestigung des Risikos von Armut entgegenwirkt. Letztlich steht es in der Verantwortung jedes und jeder Einzelnen, eröffnete Chancen auch zu nutzen. Grundsätzlich gilt: Im Fall des Arbeitsplatzverlusts ist der größte Schutz vor einem materiellen und sozialen Abstieg der schnelle Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Dieser wird durch eine hohe berufliche Qualifikation begünstigt, während umgekehrt eine fehlende berufliche Qualifikation sehr erschwerend beim Wiedereinstieg wirkt und einen Risikofaktor darstellt.

Die gesellschaftspolitischen Akteure müssen ihre Strategien an einer sich ständig wandelnden Wirklichkeit messen und ihr Handeln realitätsnah ausrichten. Bei der Ableitung wirtschafts- und sozialpolitischer Handlungsempfehlungen ist dabei der intergenerationale Zusammenhang in Betracht zu ziehen. Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen dürfen zukünftige Generationen nicht über Gebühr belastet werden. Die generationenübergreifende Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungssysteme stellen notwen-

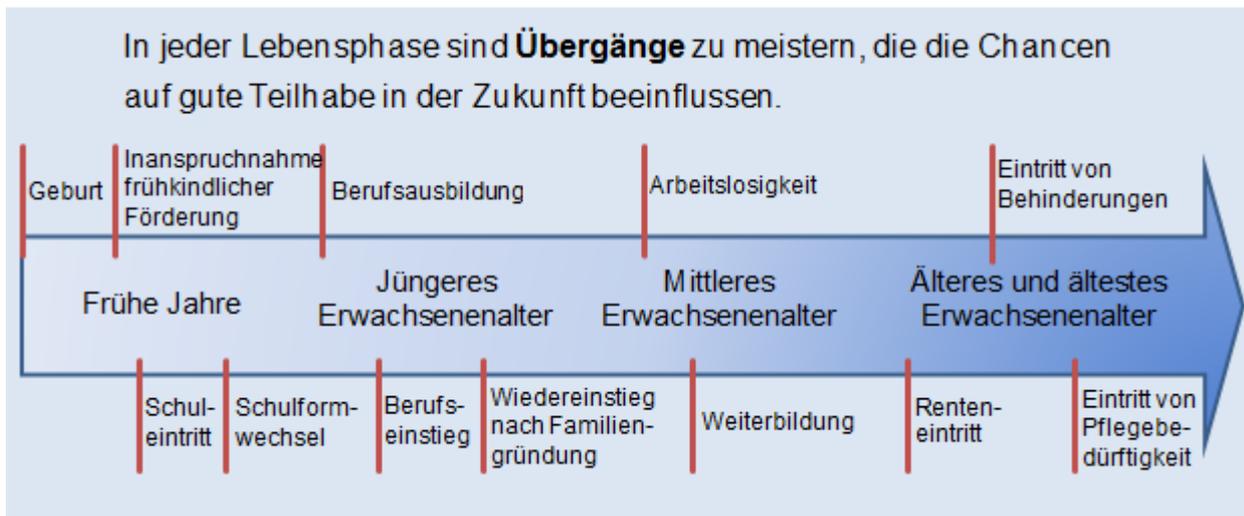
dige Voraussetzungen des politischen Handelns dar. Die Analysen dieses Berichts sollen den gesellschaftspolitisch Handelnden auf den verschiedenen Ebenen der Verantwortlichkeit helfen, Orientierung bei der Gestaltung einer Politik der sozialen Mobilität zu finden. Hierzu gehört es auch, die Entwicklungen der wichtigsten Indikatoren über längere Zeitverläufe zu beobachten.

### **III. Botschaften aus der Analyse der sozialen Mobilität im Lebensverlauf**

Der Bericht richtet den Fokus seiner Analyse vor dem Hintergrund der gesellschaftspolitischen Ziele der Bundesregierung auf soziale Mobilität. Damit ist die Veränderung der Lebenslage und die Dynamik gesellschaftlicher Teilhabe vornehmlich innerhalb des eigenen Lebensverlaufs (intragenerationale Mobilität) gemeint. Er betrachtet Armutsrisiken nicht als statische Größe, sondern als veränderbaren Prozess und trägt hierfür die Erkenntnisse der Forschung zusammen, benennt die wichtigsten Faktoren, welche die individuellen Abstiegsrisiken erhöhen, und identifiziert Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Organisation von Chancen zur Überwindung von Risikolagen.

Da die Erfolgs- und Risikofaktoren in den verschiedenen Lebensphasen eines Menschen (frühe Jahre, junges Erwachsenenalter, mittleres Erwachsenenalter, älteres und ältestes Erwachsenenalter) unterschiedlich sind und frühere Lebensphasen die Chancen in den späteren beeinflussen, orientiert sich der Bericht, Empfehlungen aus der Wissenschaft folgend, an den Lebensphasen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die entscheidenden Weichenstellungen (Übergänge wie z. B. Schuleintritt, Wechsel auf eine weiterführende Schule oder von der Schule in die Ausbildung) in den einzelnen Lebensphasen für die erfolgreiche Teilhabe insbesondere am Bildungs- und Erwerbssystem und am gesellschaftlichen Leben gelegt. An diesen Übergängen wirken Risiko- und Erfolgsfaktoren in besonderer Weise und entscheiden über Teilhabeergebnisse für den weiteren Lebensweg. Subjektive Sichtweisen der Bevölkerung und einzelner Personengruppen werden im engen Zusammenhang mit objektiven Befunden in die Berichterstattung einbezogen, da auch Erwartungen und Einstellungen das Verhalten der Menschen mitprägen und damit auch ihre Lebenssituation.

## Entscheidende Übergänge für Teilhabe in den Lebensphasen



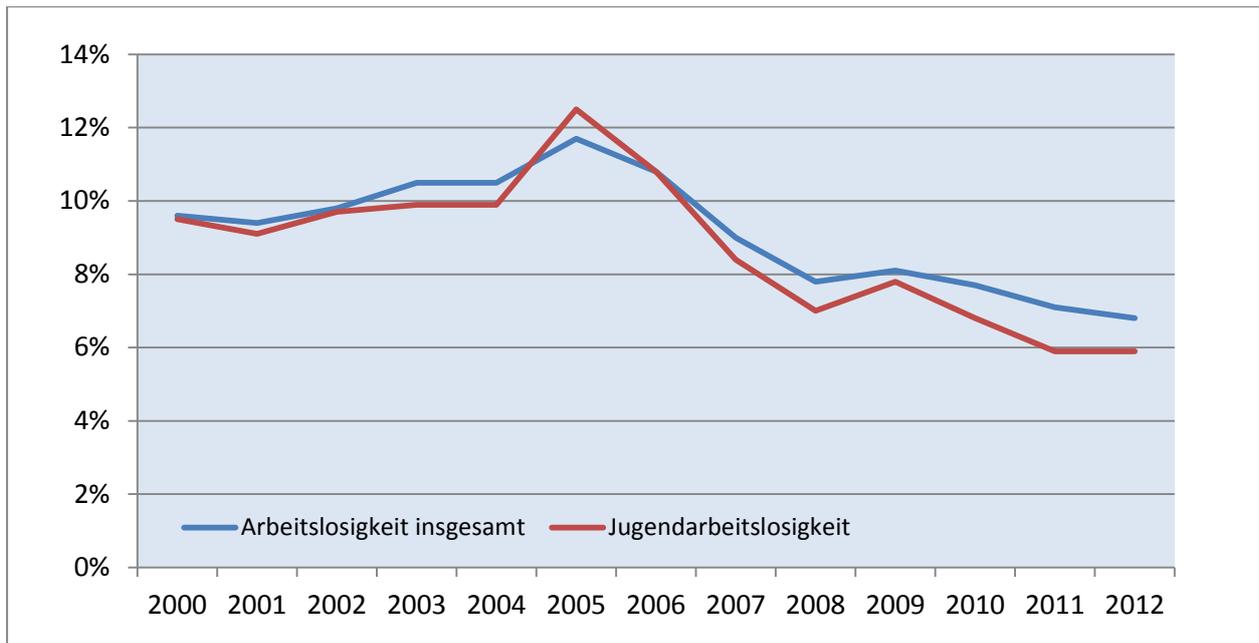
Quelle: BMAS.

Neben der Darstellung der Entwicklung der wichtigsten Arbeitsmarkt- und Verteilungsindikatoren werden deshalb im Folgenden die wichtigsten Erfolgs- und Risikofaktoren zur Verbesserung der Lebenslage und die daran ansetzenden handlungsleitenden Überlegungen der Bundesregierung zusammengefasst.

### III.1 Entwicklung der wichtigsten Arbeitsmarkt- und Verteilungsindikatoren

Die vorliegenden Daten belegen eine positive Entwicklung der Lebenslagen in Deutschland: Die Entwicklung des Arbeitsmarktes ist in den vergangenen Jahren besonders gut verlaufen. Als Ergebnis insbesondere der Arbeitsmarktreformen werden heute in Deutschland auch in Zeiten gedämpfter konjunktureller Dynamik Arbeitsplätze geschaffen. Gerade vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise ist dies eine beachtlich positive Entwicklung.

### Arbeitslosenquoten

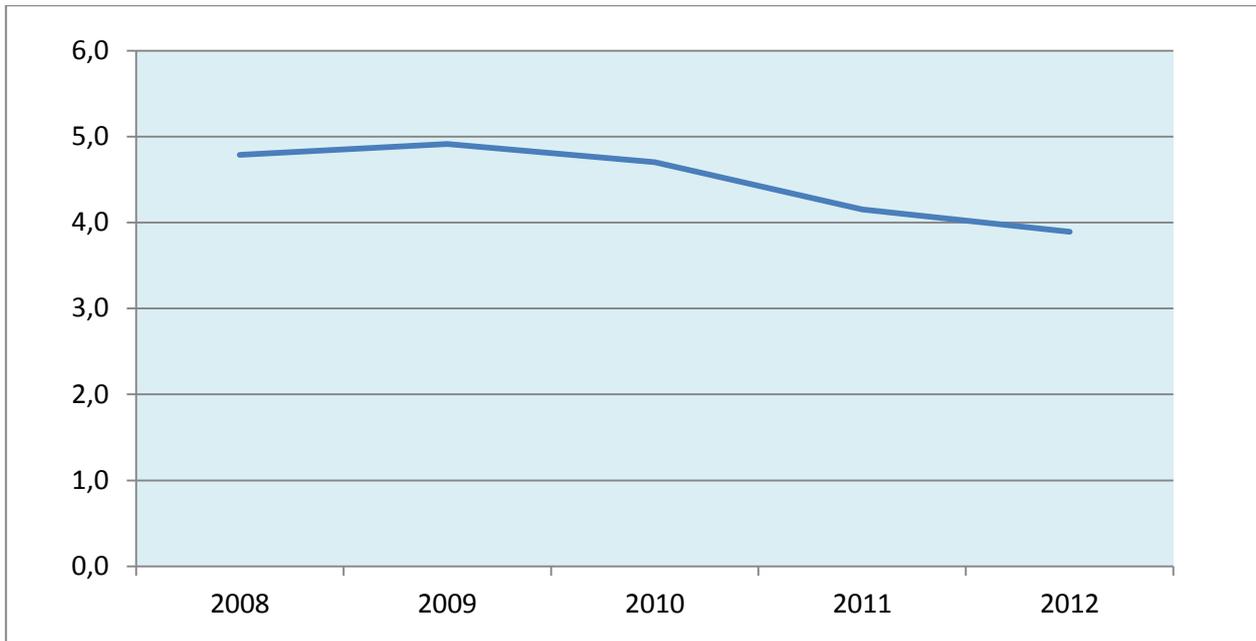


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Die Arbeitslosenquote ist ungeachtet konjunktur- und saisonbedingter Schwankungen seit 2005 kontinuierlich gesunken, so dass sie zwischenzeitlich sogar auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung lag. Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2012 bei 6,8 Prozent (Konzept der Bundesagentur für Arbeit). Von allen Altersgruppen hat sich dabei die Arbeitslosigkeit von Personen zwischen 15 bis unter 25 Jahren relativ am stärksten reduziert. Die Arbeitslosenquote junger Menschen lag 2012 im Jahresdurchschnitt bei 5,9 Prozent und damit deutlich unter der Gesamtquote. Im Dezember 2012 betrug sie 5,4 Prozent. Deutschland weist gegenwärtig in der Europäischen Union die niedrigste Jugendarbeitslosenquote auf.

Auch bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sind spürbare Erfolge zu verzeichnen: Langzeitarbeitslosigkeit ist eine der gravierendsten Ursachen für Armutsrisiken in Deutschland und eine große Herausforderung. Einhergehend mit der guten Arbeitsmarktentwicklung ist auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen im Berichtszeitraum zwischen den Jahren 2007 und 2012 deutlich von 1,73 Mio. auf 1,03 Mio. gesunken. Allein im Berichtszeitraum reduzierte sich die Langzeitarbeitslosigkeit damit um über 40 Prozent. Die Arbeitslosenquote von im Ausland geborenen Migranten ist zwischen 2008 und 2011 im OECD-Vergleich am stärksten zurückgegangen, ihre Erwerbstätigenquote ist in diesem Zeitraum sogar noch stärker gestiegen als die der Inländer.

### Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit, Millionen Personen)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Reihe erst ab 2008 verfügbar.

Die günstige Arbeitsmarktentwicklung im Berichtszeitraum wird zusätzlich am Abbau der Unterbeschäftigung offenbar, die auch nicht als arbeitslos zählende Personen etwa in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt und für die vergleichbare Daten ab 2008 verfügbar sind. In jenem Jahr lag die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) jahresdurchschnittlich mit knapp 4,8 Mio. um gut 1,5 Mio. über der Zahl der registrierten Arbeitslosen. 2012 betrug die Unterbeschäftigung im Schnitt nur noch 3,9 Mio., der Abstand zur registrierten Arbeitslosigkeit sank auf unter eine Million. Der deutliche Rückgang der Arbeitslosigkeit erfolgte also bei gleichzeitiger Abnahme der entlastenden Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik und ist damit nicht einem verstärkten Einsatz von Arbeitsfördermaßnahmen geschuldet.

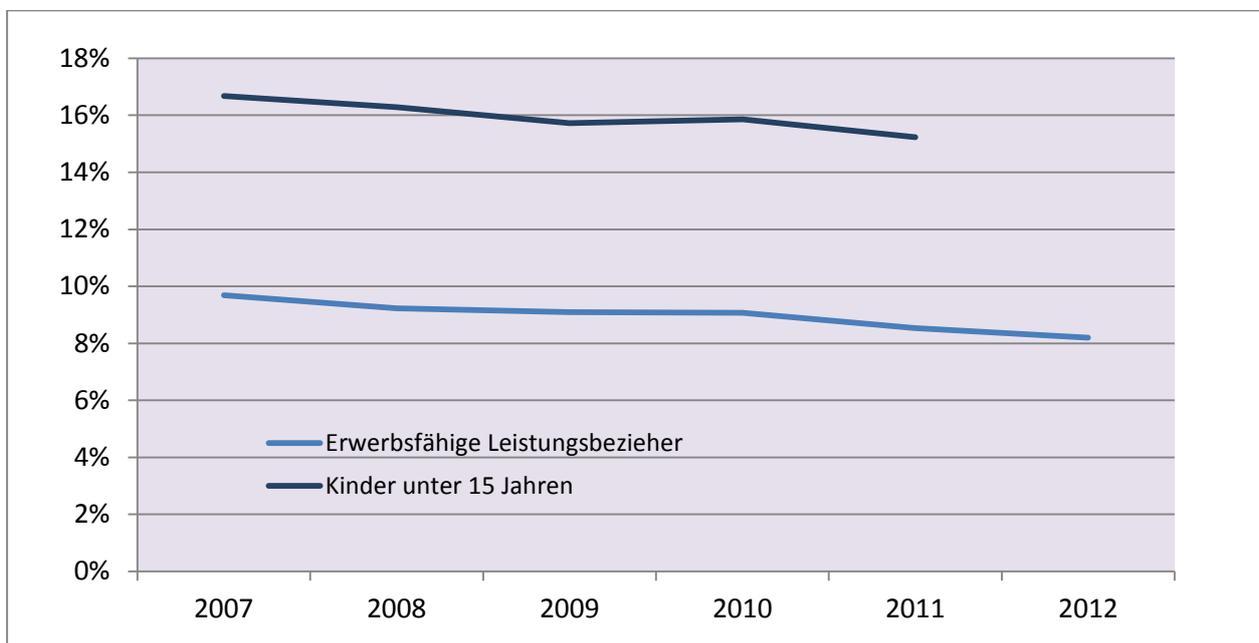
Die demografische Entwicklung wird zusätzlich auch mittel- und langfristig den Rückgang der Arbeitslosigkeit begünstigen: In den kommenden 15 Jahren wird das Erwerbspersonenpotenzial unter der Annahme unveränderter Erwerbsbeteiligung und Zuwanderung in Deutschland um über sechs Mio. Personen zurückgehen. Dann werden Fachkräfte rar. Die Chancen auf dem Arbeitsmarkt werden für alle Arbeitskräfte, insbesondere mit mittlerer beruflicher Qualifikation, weiter steigen.

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt zeigt sich auch in einem Rückgang der Anzahl der erwerbsfähigen Personen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten. Ihr Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ging im Berichtszeitraum von 9,7 auf 8,2 Prozent zurück. Gab es im Jahresdurchschnitt 2007 noch rund 5,3 Mio. erwerbsfähige Erwachsene, die Leistungen bezo-

gen, so waren es im Jahr 2012 (Januar bis September) nur noch rund 4,5 Mio. Auch die Zahl der betroffenen Kinder unter 15 Jahre sank in diesem Zeitraum von 1,89 Mio. auf 1,63 Mio. Das sind rund 270.000 Kinder und über 800.000 Erwerbsfähige weniger im Leistungsbezug als im Jahr 2007.

Analysen des Projekts „Kommunale Entwicklung - Chancen für Kinder“ (KECK) der Bertelsmann Stiftung bestätigen diese positive Entwicklung speziell für Kinder unter drei Jahren. Danach ist ihr Anteil in SGB II-Bedarfsgemeinschaften seit dem Jahr 2008 um drei Prozentpunkte auf 18,2 Prozent im Jahresdurchschnitt 2011 gesunken.

**SGB-II-Hilfequoten**



\* Durchschnitt der Monate Januar bis September 2012

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Die Zahl der Zuwanderer aus EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien und Ungarn) sowie Bulgarien und Rumänien ist im Jahr 2011 nochmals deutlich gestiegen. Diese Zuwächse erhöhten die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Auch die Zahl der hoch qualifizierten Zuwanderer aus Drittstaaten hat sich seit dem Jahr 1998 von 1.200 auf 27.800 im Jahr 2011 deutlich erhöht. Die Anerkennung ausländischer Abschlüsse wurde durch das Anerkennungsgesetz vereinfacht, so dass Zuwanderer zukünftig bessere Chancen haben können, im erlernten Beruf zu arbeiten.

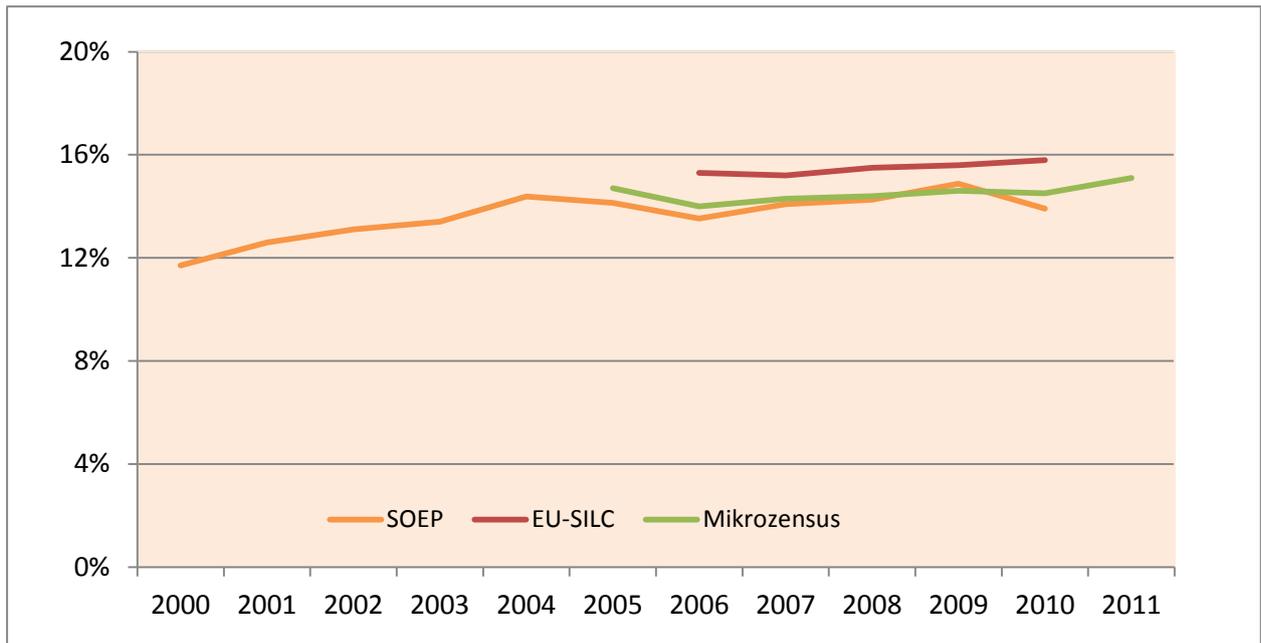
Der erfreuliche Trend bei den Arbeitsmarktindikatoren zeigt sich auch bei den real verfügbaren Einkommen. Insgesamt haben sich diese seit 2005 positiv entwickelt. Es ist in Deutschland anders als in vielen anderen Ländern gelungen, die Wirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise

2008/2009 einzugrenzen und die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zu stabilisieren. Nach den jüngsten Analysen des DIW sind die inflationsbereinigten verfügbaren Jahreseinkommen zwischen 2005 und 2010 um gut 700 Euro oder vier Prozent gestiegen und konnten zuletzt insbesondere die unteren 40 Prozent der nach dem Einkommen geschichteten Bevölkerung von der Entwicklung profitieren. Die Eurokrise und der Verlauf der Konjunktur am aktuellen Rand könnten die positive Entwicklung allerdings nach Einschätzung des DIW bald wieder abbremsen.

Bezogen auf die relativen Einkommens- und Armutsindikatoren wird die positive Entwicklung bislang noch nicht durchgehend sichtbar. Diese liegen allerdings auch nicht durchgängig bis zum aktuellen Rand des Berichtszeitraums vor. Festzustellen ist, dass neben dem bereits dargestellten deutlichen Rückgang der Anzahl der SGB II-Bezieher die Einkommensspreizung in Deutschland seit 2007 rückläufig ist. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten blieb weitgehend stabil. Hierzu passt es, dass auch die Armutsrisikoquote im Berichtszeitraum nahezu konstant geblieben ist.

Die Armutsrisikoquote ist eine Kennziffer für eine relativ niedrige Position in der Einkommensverteilung. Sie misst den Anteil der Personen, deren bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens beträgt. Auch bleiben die Wirkungen von Sach- und Dienstleistungen unbeachtet, und zwar selbst dann, wenn sie das Leben betroffener Personen nachhaltig verbessern. An der Armutsrisikoquote wird zudem häufig kritisiert, dass sie nur auf relative Veränderungen reagiert und allgemeine Wohlfahrtsgewinne gar nicht beachtet. Deshalb ist auch weniger die Höhe der Quoten von Bedeutung, sondern vielmehr die Trends im Zeitverlauf und Unterschiede zwischen sozioökonomischen Gruppen.

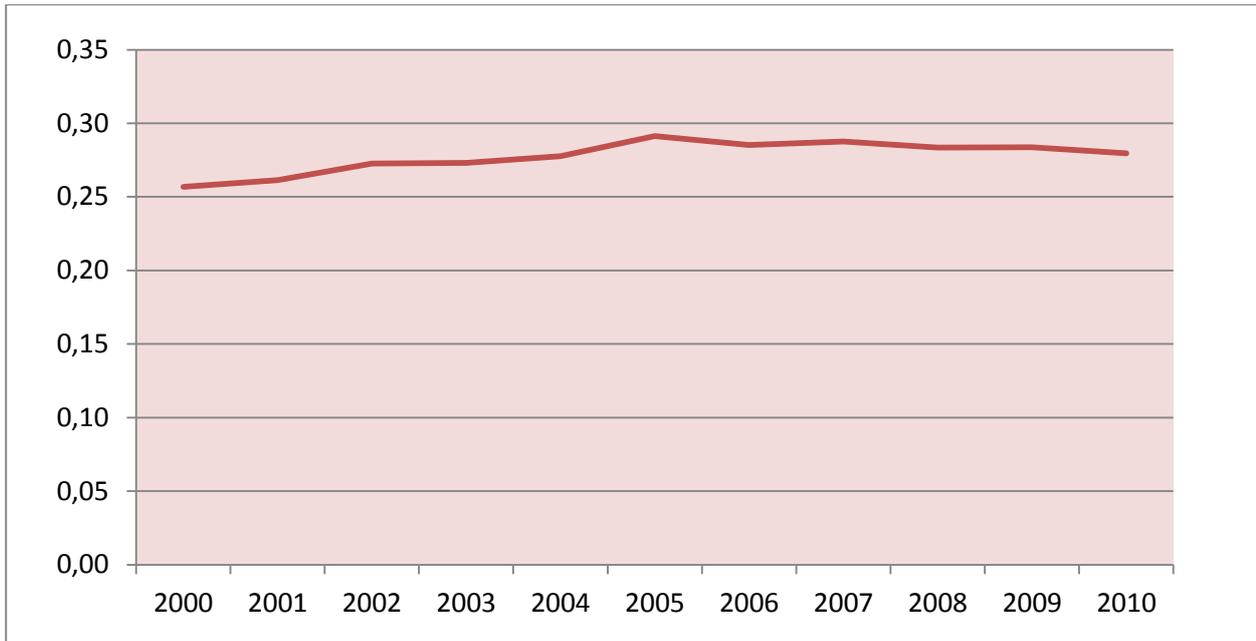
### Armutsrisikoquoten



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin; Eurostat; Statistisches Bundesamt.

Die Armutsrisikoquote gibt keine Information über den Grad individueller Bedürftigkeit (soziokulturelles Existenzminimum). Ebenso bleiben andere Ressourcen (Vermögen, Bildung, Gesundheit usw.) unberücksichtigt. Diese Quote stieg bis zum Jahr 2005 an und lag im Berichtszeitraum ab dem Jahr 2007 je nach Datengrundlage relativ konstant zwischen rund 14 und 16 Prozent. Das DIW hat in einer Analyse vom Oktober 2012 mit den neuesten SOEP-Daten schlüssig dargelegt, wie die günstige Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung neben der Einkommensungleichheit auch die Armutsrisikoquote erkennbar verringerte. Besonders betroffen von einem relativ geringen Einkommen waren den aktuellen Berechnungen zufolge vor allem Jugendliche, junge Erwachsene und Personen in Haushalten von Alleinerziehenden.

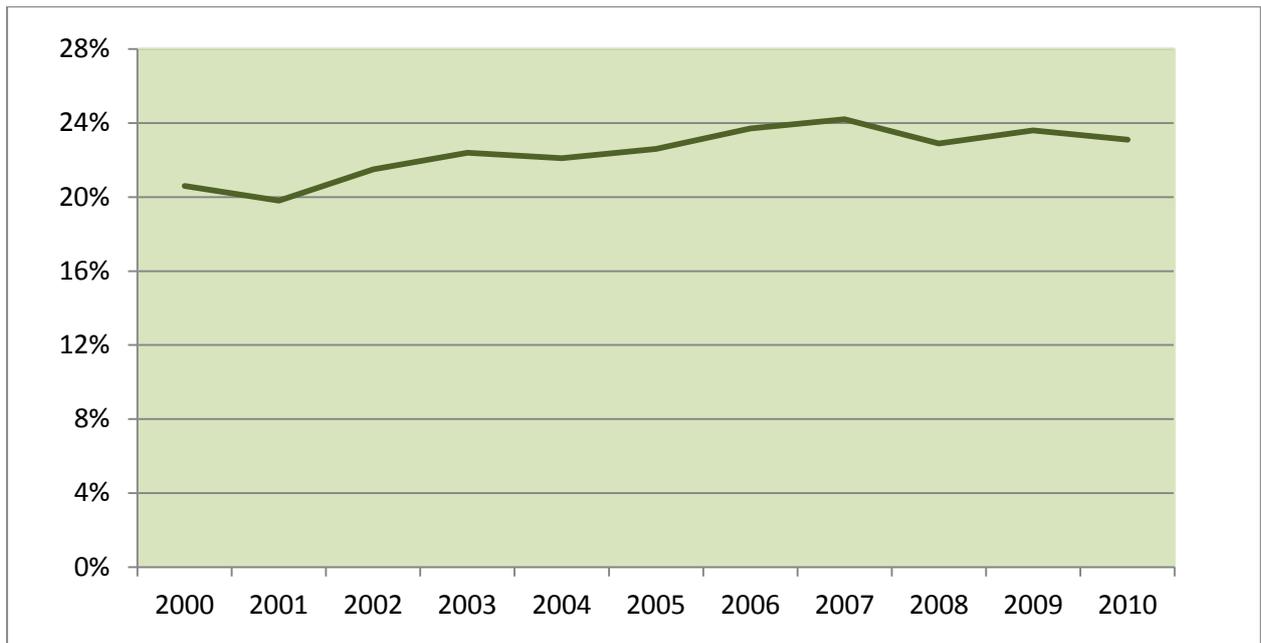
### Einkommensverteilung (Gini-Koeffizient)



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin auf Basis SOEP 2011.

Ein weiteres Verteilungsmaß ist der Gini-Koeffizient. Er beschreibt auf einer Skala von null bis eins die Ungleichheit der Verteilung. Je höher der Wert, umso ungleicher ist die Verteilung. Dieses Maß zeigt eine nach 2007 rückläufige Ungleichheit der Nettoäquivalenzeinkommen auf Haushaltsebene an. Dies umfasst alle Einkommensarten (insbesondere Einkommen aus Erwerb, Renten und Pensionen, aus Vermögen und Sozialtransfers). Der Trend einer Zunahme zwischen 2000 und 2005 hat sich also in der Zeit danach umgekehrt. Die Ungleichheit der Einkommen nimmt derzeit ab.

### Niedriglohnquote

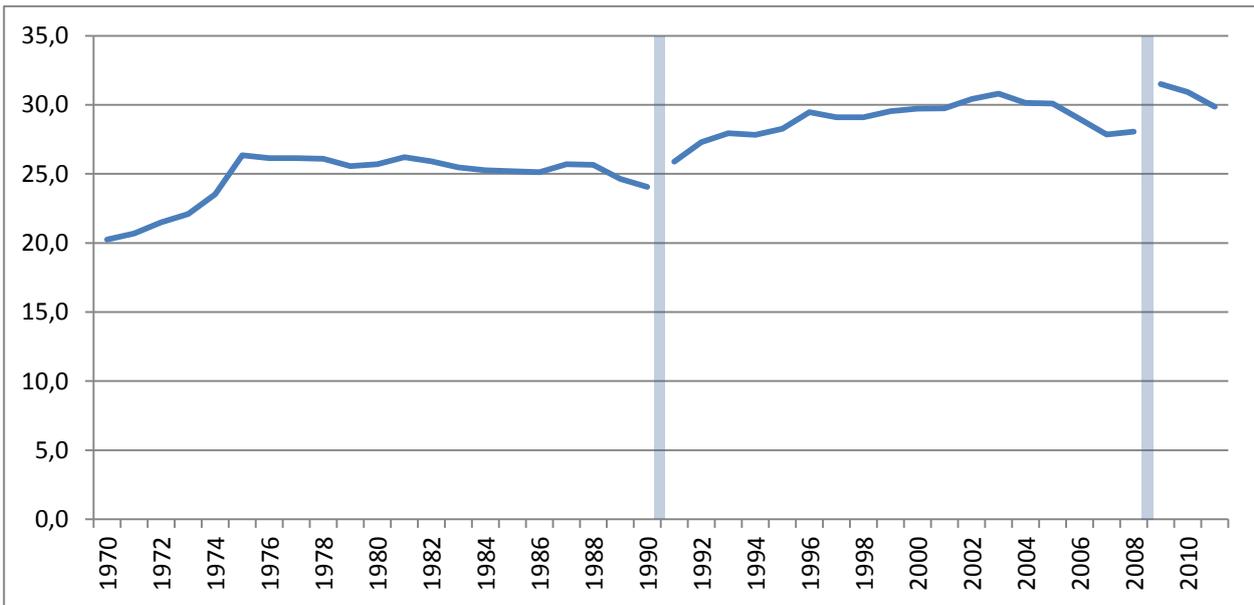


Quelle: Berechnungen des Instituts Arbeit und Qualifikation auf Basis SOEP 2010.

Die wichtigste Einkommensquelle privater Haushalte ist Erwerbstätigkeit. Knapp ein Viertel der abhängig Beschäftigten beziehen dabei einen relativ niedrigen Bruttostundenlohn, der unterhalb von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohnes liegt. Dieser Anteil ist nach Berechnungen des Instituts Arbeit und Qualifikation seit 2000 bis 2007 von gut 20 Prozent auf rund 24 Prozent angestiegen und schwankt seitdem um einen Wert von rund 23 Prozent. Das Statistische Bundesamt kommt auf Basis der alle vier Jahre durchgeführten Verdienststrukturerhebung für das Jahr 2010 auf eine Niedriglohnquote von 20,6 Prozent und damit auf einen Anstieg von 1,9 Prozentpunkten gegenüber der letzten Erhebung für das Jahr 2006. Die Abweichungen erklären sich aus diversen methodischen Unterschieden zwischen den beiden Erhebungen.

Die Sozialleistungsquote liegt in Deutschland bei rund 30 Prozent und damit über dem EU-Durchschnitt. Es werden folglich knapp ein Drittel aller in Deutschland erwirtschafteten Leistungen für Soziales ausgegeben. Die Sozialleistungsquote war im Zuge der deutschen Wiedervereinigung angestiegen, hat sich allerdings seit 2004 bis 2007 rückläufig entwickelt. Im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise war die Sozialleistungsquote deutlich angestiegen. Nach Überwindung der Krise hat sie sich wieder normalisiert.

### Entwicklung der Sozialleistungsquote in Deutschland, 1970-2011

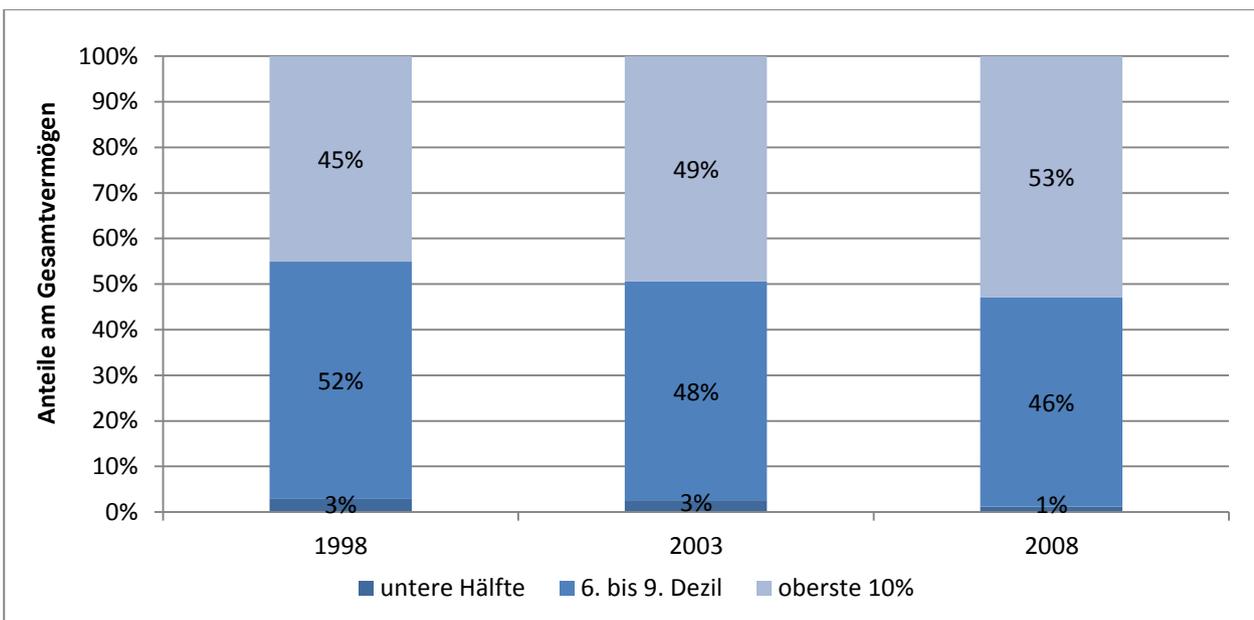


Statistische Strukturbrüche 1991 (Deutsche Wiedervereinigung) und 2009 (Verbuchung der Beiträge zur privaten Krankenversicherung) machen die Sozialleistungsquoten im Zeitverlauf nur eingeschränkt vergleichbar. Wert für 2010 vorläufig, Wert für 2011 geschätzt.

Quelle: Sozialbudget 2011.

Zur Verteilung der Privatvermögen in Deutschland liegen für den Berichtszeitraum Daten aus dem Jahr 2008 vor. Danach verfügen die Haushalte in der unteren Hälfte der Verteilung nur über gut ein Prozent des gesamten Nettovermögens, während die vermögensstärksten zehn Prozent der Haushalte über die Hälfte des gesamten Nettovermögens auf sich vereinen. Der Vermögensanteil des obersten Dezils ist dabei im Zeitverlauf immer weiter angestiegen.

### Verteilung des Privatvermögens in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt auf Basis EVS.

### **III.2 Jedes Kind braucht gute Bildungschancen**

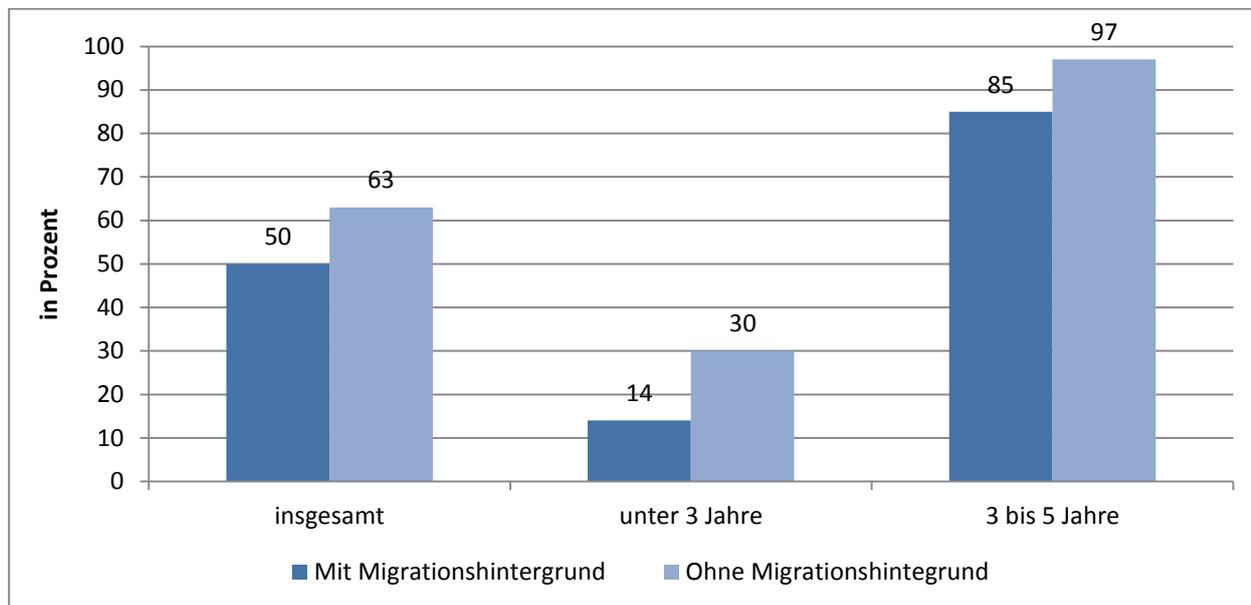
Familie ist der natürliche und erste Bildungsort, den ein Kind erlebt. Die Familie ist als erste verantwortlich für einen guten Start ins Leben, für die gelingenden Übergänge in die verschiedenen Bildungs-Lebensabschnitte und für eine gute Begleitung auf dem Weg ins Erwachsenenleben. Auch zur nicht-formalen und informellen Bildung kann das Elternhaus beitragen und anregen. Nicht alle Kinder starten jedoch mit den gleichen guten Grundvoraussetzungen in ihrem sozialen Umfeld. Da wo Eltern – aus welchen Gründen auch immer – nicht in der Lage sind, ihr Kind so gut zu unterstützen, wie es andere Familien können, da sind institutionelle Angebote notwendig, um diesen Kindern eine faire Bildungschance zu eröffnen.

Bereits die Dauer frühkindlicher Betreuungs- und Bildungserfahrungen hat Einfluss auf einen gelingenden Schulstart, die Lesekompetenz am Ende der Grundschulzeit und die Übergangschancen zu einer höherqualifizierenden Schule. Der erreichte Schulabschluss wiederum prägt die Übergangschancen in die Berufsausbildung, die Position am Arbeitsmarkt, die Weiterbildungsbeteiligung und damit die Häufigkeit und Dauer von Phasen der Arbeitslosigkeit und relativ geringem Einkommen sowie das Einkommen im Alter. Darüber hinaus beeinflusst der Bildungsstand eines Menschen seine Reaktionsmöglichkeiten in schwierigen Lebensabschnitten. Auch das Gesundheitsverhalten eines Menschen, sein bürgerschaftliches Engagement und seine soziale Vernetzung werden vom erreichten Bildungsgrad mitbestimmt.

Kinder aus bildungsfernen und einkommensschwachen Elternhäusern sowie insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund besuchen seltener und kürzer eine Kindertagesstätte als Kinder ohne Migrationshintergrund. Zu den Faktoren, die sich auf die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten auswirken, zählen die Erwerbstätigkeit und der Bildungsabschluss der Eltern sowie die Anzahl der in der Familie zu betreuenden Kinder. Hinzu kommen Informationsdefizite über Betreuungsoptionen, sprachliche Barrieren und die interkulturelle Offenheit auf Seiten der Betreuungseinrichtungen. Voraussetzung für die Inanspruchnahme ist ein ausreichendes Angebot an Betreuungsplätzen vor Ort – insofern ist der nach wie vor bestehende regionale Mangel an Kita-Plätzen für unter Dreijährige und jüngere Kindergartenkinder mitursächlich für niedrigere Betreuungsquoten. Da Kinder erwerbstätiger Eltern bei der Platzvergabe den Vorzug erhalten, bleibt Kindern von erwerbslosen Eltern (hier sind Familien mit Migrationshintergrund überrepräsentiert) der Zugang zu Betreuungseinrichtungen oftmals verwehrt.

Dieser Zustand ändert sich mit Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung für jedes Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr im August 2013. Von 2008 bis 2012 ist die Betreuungsquote der unter Dreijährigen von 17,8 auf 27,6 Prozent gestiegen. Erschwerend für den alltagsnahen Spracherwerb wirkt aber, dass jedes dritte Kind mit nicht deutscher Familiensprache in einer Kita betreut wird, in dem die Deutsch sprechenden gleichaltrigen Kinder in der Minderheit sind.

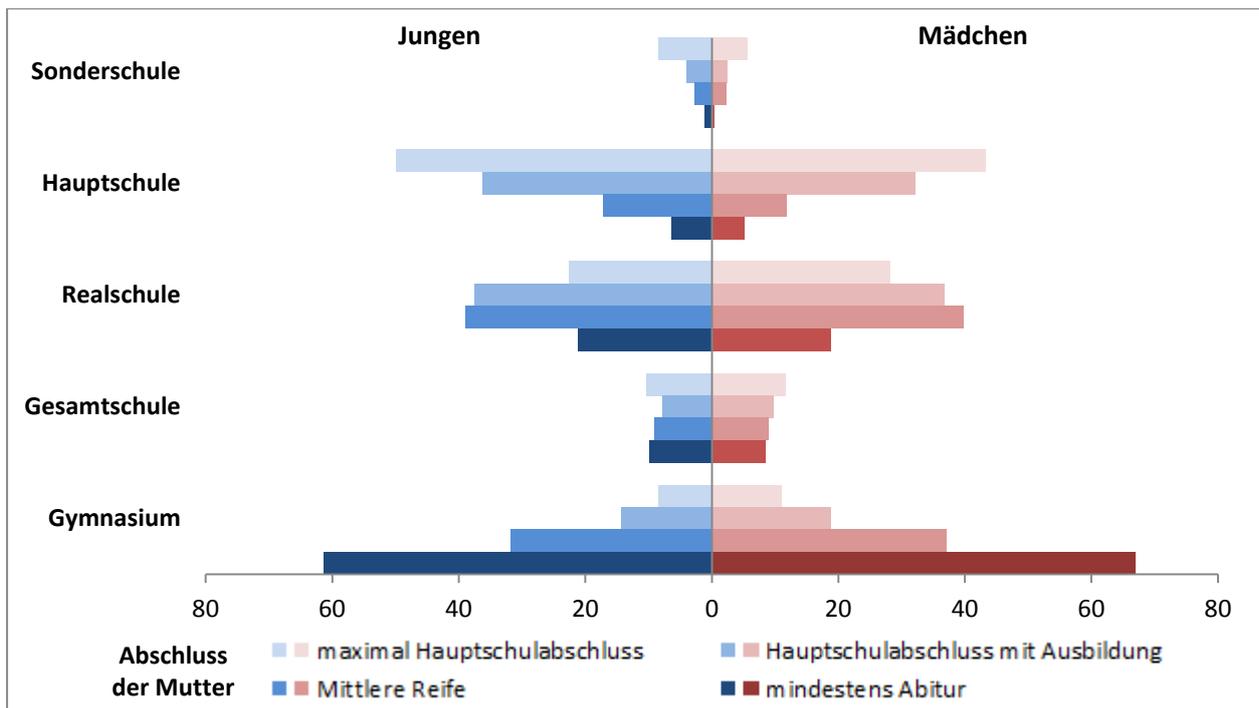
**Betreuungsquote von Kindern unter sechs Jahren  
mit und ohne Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuung am 1. März 2011**



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Beim Übergang in die Schule werden Kinder aus Familien mit niedrigem sozioökonomischem Status und Kinder mit Migrationshintergrund häufiger wegen Sprach- und Sprechstörungen, psychomotorischen Störungen sowie intellektuellen Entwicklungsstörungen von der Einschulung zurückgestellt. Verspätet eingeschulte Kinder holen auch im Verlauf der Grundschulzeit ihre Defizite zumeist nicht auf. Es gelingt Deutschland im internationalen Vergleich damit weniger gut, Kinder in ihren aktuellen Klassenverbänden zu fördern, etwa durch ein Co-Teaching an den Grundschulen, während diese Möglichkeit in Schweden, England und den Niederlanden doppelt so häufig besteht. Umgekehrt begünstigen ein guter Bildungsgrad der Eltern, ihre Bildungserwartung und ihr Unterstützungspotenzial den Erfolg von Kindern in der Grundschule sowie den späteren Übergang auf ein Gymnasium.

### Schulbesuch von 12- bis 15-jährigen Kindern nach Bildungsniveau der Mutter, 2008



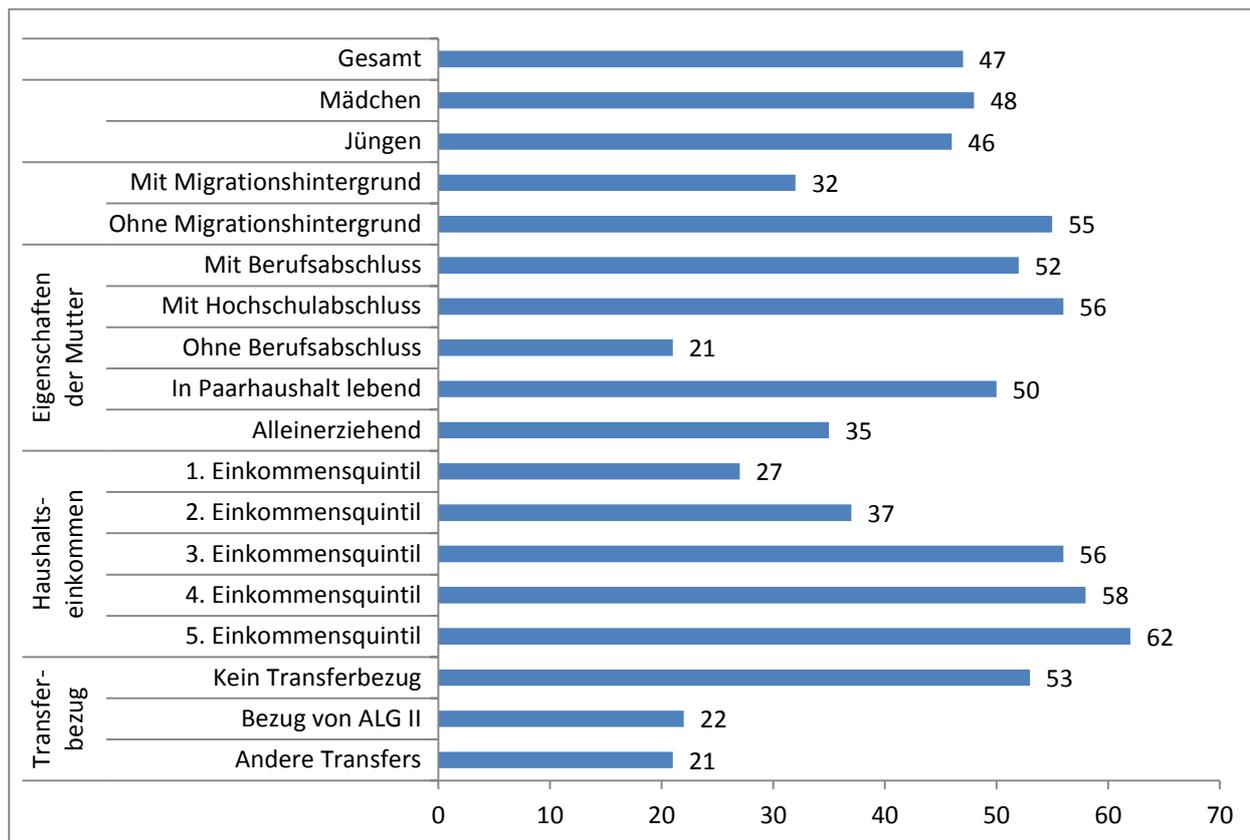
Quelle: WZB und IAB auf Basis des Mikrozensus.

Die Ergebnisse der Lesekompetenzen von PISA 2000 und PISA 2009 zeigen, dass sich die Anteile der 15-Jährigen mit sehr schwachen Lesekompetenzen, die maximal die niedrigste Kompetenzstufe erreichten, seit PISA 2000 etwa halbiert haben. Außerdem konnten sich Jugendliche mit Migrationshintergrund im Lesen signifikant und substantiell verbessern. Allerdings verfügten im Jahr 2009 noch immer dreimal so viele Jugendliche über nur schwache Lesekompetenzen, deren Eltern un- und angelernte Arbeiterinnen und Arbeiter sind, im Vergleich zu Jugendlichen mit Eltern der obersten sozialen Gruppe. Im Jahr 2000 waren es noch viermal so viele. Insgesamt meistert knapp jeder fünfte Jugendliche nur sehr basale Leseanforderungen einfach strukturierter Texte zu vertrauten Themen (Kompetenzstufe I) und ist damit nicht ausreichend auf eine Ausbildungs- und Berufslaufbahn in der Wissensgesellschaft vorbereitet.

Das deutsche Bildungssystem steht weiterhin vor der Aufgabe, die soziale Durchlässigkeit zu erhöhen und Bildungsaufstiege zu ermöglichen. Dafür ist insbesondere der Ausbau der Kinderbetreuung und die quantitative und qualitative Weiterentwicklung des Ganztagschulangebotes notwendig. Insbesondere bei innerfamiliär selten geförderten Kindern erweist sich die langjährige Nutzung der Kindertagesbetreuung als ergänzendes Bildungsangebot, das das Kompetenzniveau der Kinder deutlich anheben kann. Ein dauerhafter und regelmäßiger Besuch qualitativ hochwertiger Angebote einer Ganztagschule wirkt sich positiv auf die Entwicklung des Sozialverhaltens, der Lernmotivation und der schulischen Leistungen aus. Darüber hinaus spielt die Zusammensetzung der Schülerschaft mit und ohne Migrationshintergrund in den Grundschulklassen eine Rolle.

Doch nicht nur die formale, d. h. die vorschulische und schulische, Bildung wird von der Herkunft und dem sozioökonomischen Hintergrund beeinflusst. Schon das Freizeitverhalten von Kindern vor dem Schuleintritt ist deutlich von den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Eltern geprägt. Kinder aus benachteiligten Familien nehmen deutlich seltener an außerhäuslichen Aktivitäten teil als Kinder aus Familien, die besser gestellt sind.

**Teilnahme von Kindern unter sechs Jahren an außerhäuslichen Aktivitäten nach verschiedenen soziodemografischen und persönlichen Merkmalen**



Quelle: Darstellung nach Schmiade, N./Spieß, C. K. (2010): Einkommen und Bildung beeinflussen die Nutzung frühkindlicher Angebote außer Haus, in: DIW Wochenbericht 45/2010, S. 17.

Auch das Freizeitverhalten von Sechs- bis Elfjährigen variiert zwischen einseitig orientiertem Medienkonsum und vielseitigen Freizeitaktivitäten und Interessen deutlich, dies sowohl nach sozialer Herkunft als auch nach dem verfügbaren Einkommen. Die Analysen zeigen, dass sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche am ehesten schulische Angebote der Freizeitgestaltung in Anspruch nehmen, soweit sie kostenfrei sind.

**Was bereits getan wird:**

- Mit Blick auf den im August 2013 in Kraft tretenden Rechtsanspruch auf eine bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung für Kinder ab einem Jahr bauen Länder und Kommunen mit Unterstützung des Bundes die Plätze in Einrichtungen und in der Kindertagespflege

deutlich aus. 2006 bestanden 286.905 Betreuungsplätze, dies entsprach einer Quote von 13,6 Prozent. Bis März 2012 hat sich die **Betreuungsquote auf 27,6 Prozent nahezu verdoppelt** (558.000 Kinder). Bei den Vierjährigen besuchten 2010 96 Prozent eine Vorschule oder eine Kita. Deutschland liegt damit über dem OECD-Durchschnitt (79 Prozent). Auch bei den Dreijährigen liegt Deutschland mit 89 Prozent über dem internationalen Durchschnitt (OECD-Durchschnitt 66 Prozent).

- Die Bundesregierung hat ergänzend die Offensive Frühe Chancen gestartet, mit der durch eine frühe Hilfestellung die Zukunftschancen sozial benachteiligter Kinder - mit und ohne Migrationshintergrund - verbessert werden. Von 2011 bis 2014 werden rund 400 Mio. Euro in bis zu 4.000 Schwerpunkt-Kitas zur **Sprach- und Integrationsförderung** investiert. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung verbindliche, bundesweit vergleichbare **Verfahren der Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung**.
- Auch das Ganztagsschulangebot konnte deutlich ausgebaut werden: Die Zahl der Ganztagschulen hat sich von 2002 bis 2010 fast verdreifacht, insgesamt waren im Jahr 2010 bereits 51 Prozent aller schulischen Verwaltungseinheiten solche mit Ganztagsschulbetrieb. Diese positive Entwicklung zeigt sich auch bei den Grundschulen: Zwischen 2006 und 2010 hat sich der Anteil der Schüler in **Grundschulen mit Ganztagsbetreuung verdoppelt (2010: 22,8 Prozent)**. Dabei überwiegt der offene Ganztagsbetrieb, in dem sich die Schülerinnen und Schüler zu einzelnen Ganztagsangeboten für die Dauer eines Schulhalbjahres oder eines Schuljahres anmelden.
- Mit dem Rechtsanspruch auf das **Bildungs- und Teilhabepaket** kommt die Bundesregierung insbesondere in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in der Sozialhilfe sowie für Familien mit Bezug von Kinderzuschlag oder Wohngeld ihrer besonderen Verantwortung für rund 2,5 Mio. anspruchsberechtigte Kinder und Jugendliche in Deutschland nach.
- Die Verknüpfung von Stadtentwicklungspolitik und Bildungsangeboten im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt - Investitionen im Quartier“ mit Unterstützung des **Quartiersmanagements** spielt in benachteiligten Stadtteilen eine wichtige Rolle.
- Erfolgreiche kommunale Beispiele von eingerichteten **Präventionsketten** „von der Geburt bis zur Berufsausbildung“ belegen, dass Netzwerke unterschiedlicher lokaler und regionaler Anbieter sozialer Dienste, Bildungseinrichtungen, Ämter und Wohlfahrtsverbände Wirkung zeigen.
- Auch der Ausbau von Kindertagesstätten zu **Familien- bzw. Eltern-Kind-Zentren** hat sich als erfolgreicher Ansatz zur Verbesserung der Teilhabechancen von Kindern und Eltern bewährt.

### Was weiter zu tun ist:

- Die Anstrengungen aller Akteure für den notwendigen **qualitativen und quantitativen Ausbau** von **bedarfsgerechter** Kindertagesbetreuung und Ganztagschulen über das Jahr 2013 hinaus sollten verstärkt werden.
- Bund und Länder haben im Oktober 2012 erstmals eine gemeinsame bildungsbereichsübergreifende **Initiative zur Weiterentwicklung der Sprachförderung, Sprachdiagnostik und Leseförderung** auf den Weg gebracht, die die Wirksamkeit und Effizienz der unterschiedlichen Maßnahmen zur Überwindung von Sprachdefiziten in diesem Bereich überprüfen und innovative Verfahren und Instrumente weiterentwickeln soll.
- Umsetzung des **Zehn-Punkte-Programms** der Bundesregierung für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung.
- Die Durchlässigkeit des Schulsystems, wie auch die Möglichkeit schulische Abschlüsse zu einem späteren Zeitpunkt nachholen zu können, müssen weiter verbessert werden. Die Analysen weisen darauf hin, dass ein an **individueller Unterstützung orientiertes Bildungssystem** größere Bildungschancen für benachteiligte Kinder eröffnen würde. Sowohl die Anstrengungen der Länder und Kommunen hin zur Weiterentwicklung des Schulsystems auch im Bereich der Inklusion weisen deshalb in die richtige Richtung.
- Die Bundesregierung setzt sich im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention dafür ein, dass **inklusives Lernen** in Deutschland eine Selbstverständlichkeit wird. Jedes Kind hat Anspruch auf individuelle Förderung, Unterstützung, Entwicklung und Bildung. Es gilt, das bestehende ausdifferenzierte Fördersystem zu nutzen, um alle Schülerinnen und Schüler in einer Klasse bzw. unter einem Dach zu unterrichten.
- **Zivilgesellschaftliches Engagement** muss für schulnahe Kultur- und Sportangebote sowie vielfältige Freizeitgestaltung insbesondere für benachteiligte Kinder über das Bildungspaket hinaus (z. B. Stiftungen) mobilisiert werden.
- Im Rahmen des Programms **Lernen vor Ort** werden seit 2009 Kreise und kreisfreie Städte dabei gefördert, Steuerungsmodelle und -strukturen für ein effizientes Bildungssystem auf kommunaler Ebene zu entwickeln. Die gemeinsame Initiative des BMBF mit über 180 deutschen Stiftungen wurde bis 31. August 2014 verlängert.
- Mit dem Programm "**Kultur macht stark. Bündnisse für Bildung**" fördert das BMBF ab 2013 lokale Bündnisse für Bildung, die außerschulisch Bildungsmaßnahmen, insbesondere der kulturellen Bildung, vor Ort anbieten werden. Dafür sind in den nächsten fünf Jahren insgesamt 230 Mio. Euro vorgesehen.

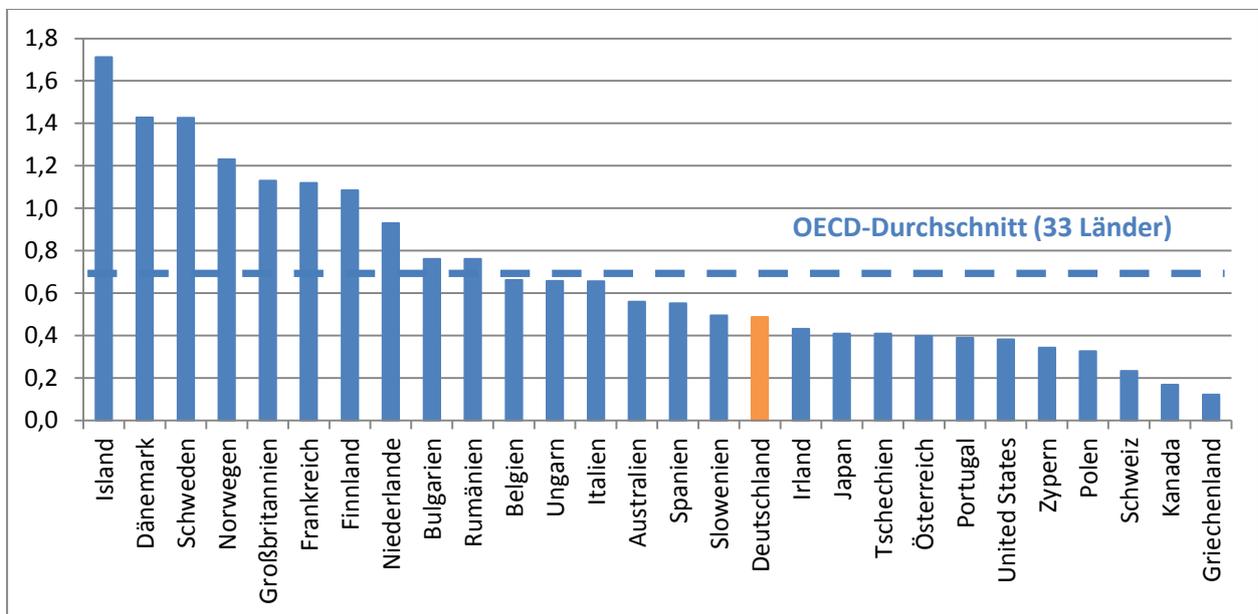
### III.3 Mitteleinsatz wirkungsorientiert fokussieren

Die zentrale Bedeutung der frühkindlichen Bildung hat sich in den letzten Jahren immer mehr im Bewusstsein der Öffentlichkeit als Erkenntnis durchgesetzt. Heute lässt sich mit Ergebnissen der Bildungsforschung klar belegen: Eine bereits früh ansetzende gute pädagogische Betreu-

ung kann Entwicklungs-, Teilhabe- und Aufstiegschancen und weitere Bildungserfolge von Kindern maßgeblich positiv beeinflussen. Umgekehrt gilt: Kompetenzlücken, die entstehen, weil Kindern schon früh Förderung und Bildung fehlen, kulminieren im Lebensverlauf und sind später nur mit mehrfachem Mitteleinsatz zu schließen. Angebote zur Stärkung der Beziehungs- und Erziehungskompetenzen benachteiligter oder überforderter Eltern schützen Kinder schon in den ersten Monaten nach ihrer Geburt präventiv vor Vernachlässigung und fördern ihre Bildungsfähigkeit.

Doch trotz der in den letzten Jahren getätigten Investitionen ist der Mitteleinsatz in Deutschland für die frühkindliche Bildung und Betreuung von Kindern unter sechs Jahren - mit im Zeitverlauf zwischen 2003 und 2008 stabilen 0,4 Prozent am Bruttoinlandsprodukt (BIP) und im Jahr 2009 mit 0,5 Prozent - im internationalen Vergleich immer noch weit unterdurchschnittlich. In Ländern wie Dänemark oder Schweden beträgt dieser Anteil das Dreifache. Zur Gewährleistung eines bedarfsgerechten Angebotes an Kinderbetreuung ab einem Jahr fehlen bis zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs im August 2013 vor allem in Westdeutschland Plätze in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege sowie entsprechend Fachkräfte und Tagespflegepersonen. Angesichts des Ausbauvolumens von rund 44.000 Plätzen zwischen März 2011 und März 2012 wird deutlich, vor welchen Herausforderungen die Länder und Kommunen stehen.

### Öffentliche Ausgaben für die Betreuung von Kindern unter sechs Jahren im internationalen Vergleich



Angaben für 2009 in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: OECD Social Expenditure Database 2012.

Ein früher Mitteleinsatz spart hohe Folgekosten, etwa am Beispiel der Frühen Hilfen: Die Erfahrungen des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen zeigen, dass Frühe Hilfen zur Prävention von Kindeswohlgefährdungen eine sinnvoll angelegte Zukunftsinvestition für die betroffenen Kinder

und für die Gesellschaft insgesamt sind. Die fallbezogenen Kosten im Rahmen der Prävention von Kindeswohlgefährdungen sind um ein Vielfaches niedriger als Interventionen bei vorliegender Kindeswohlgefährdung etwa im Kindergartenalter oder im Schulalter.

Auch fehlende Bildungserfolge in jungen Jahren führen zu vielfach höheren individuellen und gesellschaftlichen Folgekosten etwa durch Maßnahmen im Übergangsbereich, Nachqualifizierung, geringe Erwerbspotenziale und häufige Arbeitslosigkeit. Hohe Folgekosten entstehen vor allem, wenn junge Menschen keinen Ausbildungsabschluss erreichen. Die Ausgaben in Deutschland im Primar- und Sekundarbereich pro Kopf der Schülerinnen und Schüler liegen unterhalb des OECD-Länderdurchschnitts (2008).

In einer Studie des Wissenschaftszentrums Berlin wurden die Folgekosten ungenutzter Bildungspotenziale abgeschätzt, operationalisiert als Fehlen eines beruflichen Ausbildungsabschlusses.

#### Erwerbstätigenquote im Lebensverlauf nach formalem Berufsabschluss

| Alter       | ohne Berufsabschluss | mit Berufsabschluss |
|-------------|----------------------|---------------------|
| 20-29 Jahre | 49,4                 | 81,6                |
| 30-39 Jahre | 60,6                 | 84,9                |
| 40-49 Jahre | 66,1                 | 86,7                |
| 50-59 Jahre | 57,3                 | 78,8                |
| 60-64 Jahre | 26,1                 | 41,5                |
| 65-69 Jahre | 5,3                  | 9,1                 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2009 scientific use file, Berechnungen des BIBB.

Über den Zeitraum eines 35-jährigen Berufslebens summieren sich nach dieser Studie durch entgangene Lohnsteuern und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sowie durch Ansprüche an Mindestsicherungsleistungen die Folgekosten für die öffentlichen Haushalte auf 1,5 Mrd. Euro für jeden neuen Jahrgang an jungen Menschen. Pro Person könnten demnach kostenneutral durchschnittlich 22.000 Euro für eine höherqualifizierende Schul- und Berufsausbildung eingesetzt werden. Weitere Schätzungen der Folgekosten entgangener Bildung fallen noch höher aus, wenn Faktoren wie Konsumententwicklung, Wirtschaftswachstum und Alterssicherung mit einberechnet werden.

Eine Politik, die Armutsrisiken nachhaltig bekämpfen und bessere Chancen für soziale Mobilität organisieren will, muss deshalb zielgenauer in die individuelle Förderung von Kindern investieren, da hier die entscheidenden Weichen für zukünftige Teilhabe gestellt werden.

**Was bereits getan wird:**

- Bund und Länder haben anlässlich des Bildungsgipfels im Herbst 2008 in Dresden das **Ziel** vereinbart, den Ausgabenanteil für Bildung und Forschung auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen. Der Anteil ist von 2008 mit 8,6 Prozent auf 9,5 Prozent in 2009 gestiegen und trotz deutlich gestiegenen BIPs im Jahr 2010 stabil geblieben. Für die Bildung allein wurden 2010 sieben Prozent aufgewendet.
- Der Bund hat für den **Auf- und Ausbau der Qualität und Quantität der Kindertagesbetreuung bis 2013** vier Mrd. Euro bereitgestellt, um den ab August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen bedarfsdeckenden Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zu sichern. Anschließend beteiligt sich der Bund jährlich dauerhaft mit 770 Mio. Euro an den **Betriebskosten von Kinderbetreuungseinrichtungen**. Die geschätzten zusätzlichen rund acht Mrd. Euro für diesen Ausbau bis 2013 sind in vielen Ländern bisher noch nicht in ausreichendem Umfang bereitgestellt worden.
- Im Rahmen des Fiskalpaktes hat der Bund **weitere Investitionszuschüsse** in Höhe von 580,5 Mio. Euro zugesagt, mit dem Ländern und Kommunen die Einrichtung von 30.000 zusätzlichen Betreuungsplätzen ermöglicht werden. Den Betrieb dieser für ein bedarfsgerechtes Angebot benötigten zusätzlichen Plätze wird der Bund dauerhaft jährlich mit weiteren 75 Mio. Euro unterstützen. Die Investitions- und Betriebskostenzuschüsse des Bundes sollen den zuständigen Ländern und Kommunen die Errichtung und Unterhaltung von insgesamt 780.000 Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren ermöglichen.
- Die Bundesregierung unterstützte die Länder beim **Ausbau des Ganztagschulangebotes** bis zum Jahr 2009 mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ mit vier Mrd. Euro. Ziel des im Jahr 2011 gestarteten interdisziplinären Forschungsprogramms „Chancengerechtigkeit und Teilhabe, Sozialer Wandel und Strategien der Förderung“ ist die vertiefende Untersuchung der Formen und Ursachen ungleicher Bildungsteilhabe.
- Das am 1. Januar in Kraft getretene Bundeskinderschutzgesetz hat die Frühen Hilfen gesetzlich verankert und vor allem auch als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe im SGB VIII festgeschrieben. Im Jahr 2012 startete die **Bundesinitiative zum Auf- und Ausbau Früher Hilfen und des Angebotes von Familienhebammen**. Für die Bundesinitiative Frühe Hilfen und Familienhebammen stellt der Bund 2012 Mittel in Höhe von 30 Mio. Euro bereit, die anwachsen bis 2014 auf jährlich 51 Mio. Euro.

- Der **Bund stellt die notwendigen Mittel für das Bildungs- und Teilhabepaket bereit**, indem er die Kommunen ab dem Jahr 2011 über eine erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung (derzeit plus 5,4 Prozentpunkte) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende entlastet. Im Jahr 2011 wurden diese Mittelbedarfe auf rund 950 Mio. Euro geschätzt. Schulsozialarbeit und das gemeinschaftliche Mittagessen von Schülerinnen und Schülern in Horteinrichtungen sind nicht Teil des Bildungspakets. Die entsprechenden Mittel hierfür in Höhe von pauschal 400 Mio. Euro jährlich werden befristet bis zum Jahr 2013 bereitgestellt.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Alle staatlichen Ebenen müssen sich noch stärker als bisher dafür einsetzen, die Startchancen aller Kinder zu verbessern. Deshalb muss das von Bund und Ländern vereinbarte **Ziel**, bis zum Jahr 2015 zehn Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für Bildung und Forschung einzusetzen, weiterverfolgt werden.
- Die **Attraktivität von Erzieherberufen** muss bereits kurzfristig erhöht werden. Die Bundesregierung wirbt in einer gemeinsame Initiative mit den Berufsfachverbänden und Gewerkschaften für den Erzieherberuf.
- Der Nationale Aktionsplan Integration verfolgt das Ziel, **mehr pädagogische Fachkräfte mit Migrationshintergrund** sowie interkulturell besser geschultes Personal zu gewinnen.
- Der Bund hat den Ländern eine gemeinsame **Qualifizierungsoffensive zur Verbesserung der Lehrerbildung** angeboten, die auch dazu dienen soll, die länderübergreifende Anerkennung von Ausbildungselementen und Abschlüssen in der Lehrerausbildung und die Mobilität der Lehramtsstudierenden und der Lehrkräfte zu verbessern.

### **III.4 Beschäftigung aufbauen, Arbeitslosigkeit abbauen**

Erwerbstätigkeit ist Grundlage des allgemeinen Wohlstands in Deutschland. Sie dient den privaten Haushalten als wichtigste Quelle zur Finanzierung ihres Lebensunterhalts und ist damit eine wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Arbeitsplatzverlust und längerer Verbleib in Arbeitslosigkeit sind zentrale Risikofaktoren für ein relativ geringes Einkommen, einen eingeschränkten Lebensstandard oder die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen. Arbeitslosigkeit verschlechtert den Gesundheitszustand und das subjektive Wohlergehen. Sind Eltern langfristig arbeitslos, geht hiervon auch eine negative Signalwirkung auf die davon unmittelbar betroffenen Kinder und Jugendlichen aus. Dies kann auch deren Bildungs- und Ausbildungschancen reduzieren. Eine Erwerbsaufnahme führt in der Mehrzahl der Fälle aus diesen Situationen heraus und stärkt auch die Kinder.

Die aktuell positive Arbeitsmarktentwicklung sowie die sich abzeichnenden Fachkräfteengpässe bilden eine gute Ausgangslage zum weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit und damit zur nachhal-

tigen Verringerung von Armutsrisiken. Zum Leitbild der sozialen Marktwirtschaft gehört es jedoch, dass sich Leistung lohnt.

Bei der Beurteilung des Niedriglohnsektors sind deshalb zwei Aspekte zu beachten. Einerseits ist die unverhältnismäßige Ausbreitung von niedrig produktiver Beschäftigung und dementsprechender Löhne, die nicht mehr ausreichen, um den Lebensunterhalt selbst in Vollzeitbeschäftigung zu sichern, kritisch zu sehen. Andererseits wird unterstrichen, dass der Niedriglohnsektor wesentlich zum Beschäftigungsaufbau der vergangenen Jahre beigetragen und vielen Geringqualifizierten eine Chance gegeben hat, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

In bestimmten Teilbereichen der Wirtschaft können unter strengen Voraussetzungen tariflich festgesetzte Mindestlöhne allgemeinverbindlich erklärt werden. Die bereits geltenden tariflichen Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz bzw. die Lohnuntergrenze nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz bewegen sich derzeit zwischen sieben Euro und 13,40 Euro. Rund vier Mio. Menschen sind derzeit in Branchen beschäftigt, in denen Mindestlöhne gelten. In Deutschland findet derzeit eine Diskussion statt, ob und inwieweit branchenspezifische Mindestlöhne durch eine gesetzliche allgemeine verbindliche und angemessene Lohnuntergrenze flankiert werden sollen. Die Meinungsbildung zu einer allgemeinen gesetzlichen Lohnuntergrenze ist innerhalb der Regierungskoalition nicht abgeschlossen.

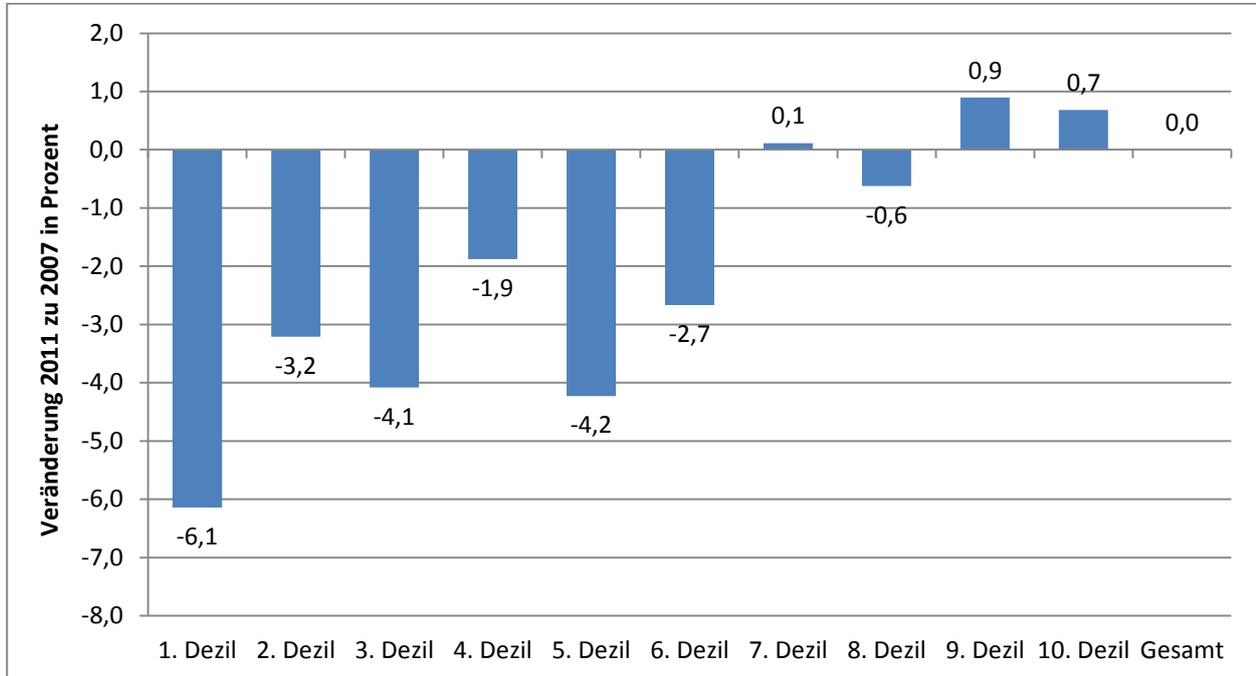
Die sich in den nächsten Jahren abzeichnenden Fachkräfteengpässe können die Arbeitsmarktchancen auch im Niedriglohnbereich verbessern. Wenn der Arbeitsmarkt sich tendenziell von einem Markt mit einem Überangebot an Arbeitskräften hin zu einem Nachfragemarkt entwickelt, dann dürfte sich das auch für die Beschäftigungschancen und die Lohnentwicklung im jetzigen Niedriglohnbereich positiv auswirken.

Die Einkommensspreizung hat seit 2006, d. h. auch im Berichtszeitraum, nicht weiter zugenommen. Auch gehört Deutschland nach Berechnungen der OECD weiterhin zu den Staaten, in denen die Ungleichheit der Markteinkommen mit am stärksten durch Steuern und Sozialtransfers reduziert wird.

Betrachtet man die reale Lohnentwicklung im Berichtszeitraum auf der Basis der Befragungsdaten des SOEP, zeigt sich, dass das mittlere monatliche Bruttoerwerbseinkommen von Vollzeitbeschäftigten (Median) preisbereinigt im Jahr 2011 auf dem selben Niveau lag wie im Jahr 2007. Dabei entwickelten sich die realen Bruttoerwerbseinkommen in diesem Zeitraum bis zum 8. Dezil rückläufig oder blieben konstant. Hierbei handelt es sich allerdings um Querschnittsbetrachtungen, die unberücksichtigt lassen, dass zwischen 2007 und 2011 viele Arbeitslose oder in geringer Stundenzahl Beschäftigte eine Vollzeitbeschäftigung im unteren Lohnbereich neu

aufgenommen haben. Die im Beobachtungszeitraum sinkenden Reallöhne in den unteren Dezilsgruppen sind also auch Ausdruck struktureller Verbesserungen.

### Entwicklung des realen Bruttoerwerbseinkommens von Vollzeitbeschäftigten nach Einkommensdezilen, 2007 bis 2011

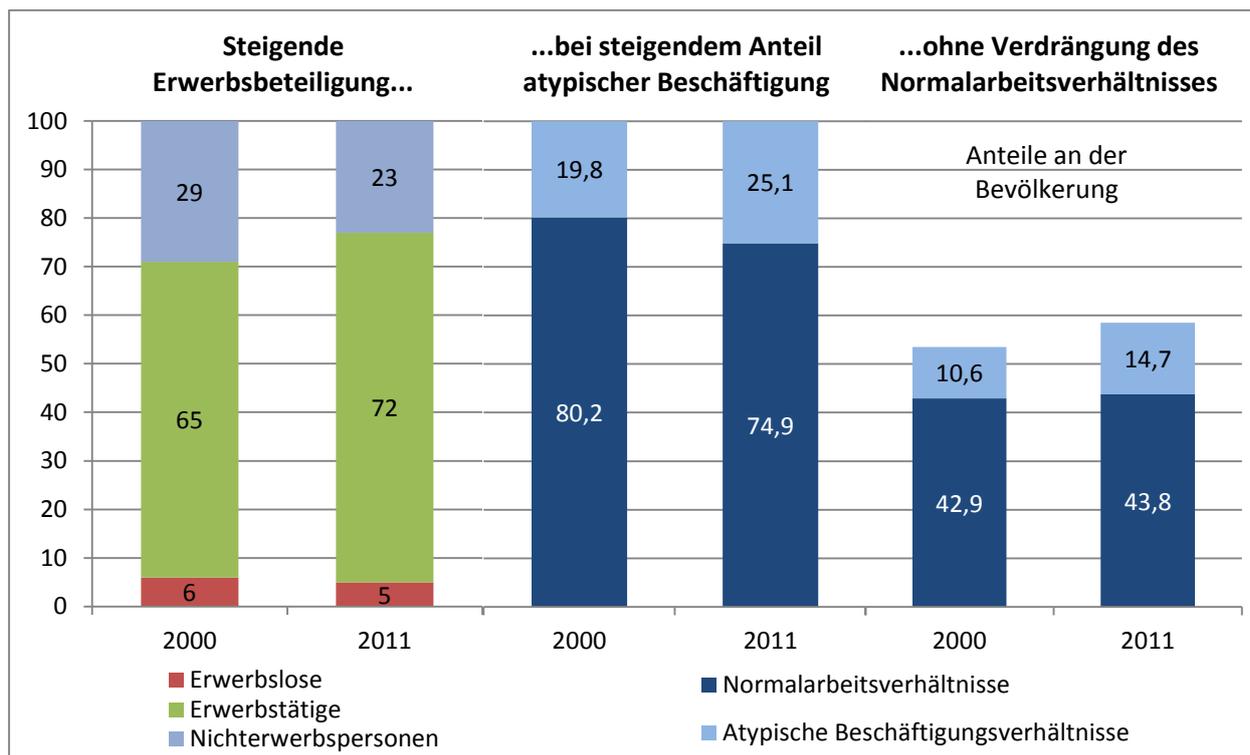


Quelle: Sonderauswertung des DIW Berlin auf Basis des SOEP 2012.

Betrachtet man nur die Jahre 2010 und 2011, so stiegen die preisbereinigten Bruttoerwerbseinkommen vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer im Jahr 2011 vor allem durch den weiteren Abbau der Kurzarbeit sowie höhere Tarifabschlüsse und Sonderzahlungen im Vergleich zum Vorjahr um durchschnittlich 1,0 Prozent. Im 2010 waren sie bereits um 1,5 Prozent gestiegen.

Die seit 2002 durchgeführten Arbeitsmarktreformen in Deutschland waren ein wesentlicher Faktor für die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt. Auch die Weiterentwicklungen der so genannten atypischen Beschäftigung hatten einen großen Anteil an dem Beschäftigungswachstum der vergangenen Jahre. Ihre Entwicklung ging allerdings nicht zulasten des so genannten Normalarbeitsverhältnisses. Eine Erosion der Normalarbeitsverhältnisse lässt sich nicht feststellen.

## Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Erwerbsformen seit dem Jahr 2000



Normalarbeits- und atypische Beschäftigungsverhältnisse auf Basis der Kernerwerbstätigen (ohne Personen in Bildung oder Ausbildung, Zeit- und Berufssoldat(en/innen) sowie Grundwehr- und Zivildienstleistende) im Alter von 15 bis 64 Jahre, Prozentanteile.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2000-2011.

Zwar hat sich der Anteil der atypischen Beschäftigungen zwischen 2000 und 2011 von rund 20 Prozent auf 25 Prozent erhöht. Es handelt sich dabei aber überwiegend um zusätzliche Beschäftigung. So hat sich die Anzahl der Normalarbeitsverhältnisse seit 2000 (23,8 Mio.) - mit einem zwischenzeitlichen Rückgang auf 22,1 Mio. im Jahr 2005 - bis zum Jahr 2011 kaum verändert (23,7 Mio.). Im Bereich der atypisch Beschäftigten hat es hingegen - ebenso wie bei den Normalarbeitsverhältnissen im Berichtszeitraum - einen Zuwachs gegeben. Dieser vollzog sich sowohl in der ersten Hälfte der Dekade zwischen den Jahren 2000 bis 2005 (plus 0,9 Mio. Personen) als auch in der zweiten Hälfte bis 2011 (plus 1,2 Mio. Personen).

Insbesondere die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (2002) und die gesetzlichen Regelungen für die geringfügige Beschäftigung im Nebenerwerb und die Anhebung der Verdienstgrenze von 325 Euro auf 400 Euro (2003) sowie die trendmäßige Zunahme der Teilzeitarbeit haben die Möglichkeiten für atypische Beschäftigung erweitert. Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit stieg die Zahl der Minijobber (geringfügig entlohnte Arbeit bis 400 Euro brutto) im Nebenjob mit Einführung im Jahr 2003 sprunghaft auf 1,2 Mio. und weiter auf 1,7 Mio. im Jahr 2004. Seitdem nahm sie bis 2011 relativ kontinuierlich auf 2,5 Mio. Personen zu. Die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnt Beschäftigten stieg mit der Reform von 2003

bis 2004 ebenfalls deutlich um 400.000 auf 4,8 Mio. an (alle Angaben zum Stichtag 30. Juni des jeweiligen Jahres). Seither ist sie relativ stabil.

Niedriglöhne können mit einem materiellen Armutsrisiko verbunden sein. Letzteres lässt sich nur im Haushaltskontext und bei der Gesamtbetrachtung der persönlichen Lebenssituation der Betroffenen und ihrer Familien bewerten. Nach Berechnungen des IW Köln verfügen etwa 16 Prozent der Beschäftigten mit einem Niedriglohn über ein Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle. Es kommt entscheidend auf den Umfang der Beschäftigung sowie den Haushaltszusammenhang an. Auch ein niedriger Lohn kann zu einem ausreichendem Haushaltseinkommen beitragen, und eine Niedriglohnbeschäftigung kann der Einstieg oder Wiedereinstieg in eine besser bezahlte Beschäftigung sein.

#### **Was bereits getan wird:**

- Die Bundesregierung hat durch ihre **konsequente Politik für Wachstum, Beschäftigung und Stabilität** dazu beigetragen, dass Deutschland zum Wachstumsmotor Europas wurde. Durch beschäftigungsschaffende Rahmenbedingungen konnte Arbeitslosigkeit im Zusammenspiel mit verantwortungsvollen Entscheidungen der Unternehmen und Gewerkschaften erheblich verringert und die Anzahl der Erwerbstätigen erhöht werden.
- Die Bundesregierung fördert mit ihren **arbeitsmarktpolitischen Instrumenten** insbesondere Personen, die von langfristiger Arbeitslosigkeit bedroht sind. Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt zielt darauf, die zur Verfügung stehenden Mittel besser als bisher zu nutzen und die Integration in Erwerbstätigkeit, insbesondere in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, zu beschleunigen. Flexibel einsetzbare Instrumente sollen durch die Vermittlungsfachkräfte vor Ort auf die individuellen Unterstützungssituationen wirksamer zugeschnitten werden können.
- Im Berichtszeitraum wurden **neue Branchenmindestlöhne** eingeführt oder angehoben. Derzeit gelten in elf Branchen Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (u. a. Sicherheitsdienstleistungen, Pflegebranche sowie Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Sozialgesetzbuch). Mit dem Inkrafttreten der Verordnung über die Lohnuntergrenze in der Zeitarbeit auf der Grundlage des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes gilt nun erstmals eine verbindliche untere Grenze auch für die Entlohnung der im Juni 2012 rund 908.000 Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer.
- Die Bundesregierung hat die Anreize zur Aufnahme einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit der **Neuregelung der Erwerbstätigenfreibeträge** im SGB II gestärkt.
- Die Bundesregierung wird die **Mini- und Midi-Jobgrenze** von 400 auf 450 Euro und bei Beschäftigung in der Gleitzone bei geringfügiger Beschäftigung von 800 auf 850 Euro

zum 1. Januar 2013 anheben. Gleichzeitig werden diese Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer rentenversicherungspflichtig mit der Möglichkeit des Opt-out.

**Was weiter zu tun ist:**

- Die wachstumsorientierte Politik der Bundesregierung hat im Berichtszeitraum für steigenden Wohlstand und neue Arbeitsplätze in Deutschland gesorgt. Den Kurs der wirtschaftlichen Stärkung gilt es auch zur Überwindung der wirtschaftlichen Schwächephase in Europa beizubehalten. Für einen stabilen Euro, Wohlstand und Wachstum in Europa sind wirtschaftliche Reformen und eine solide Haushaltspolitik unabdingbar. Dafür setzt sich die Bundesregierung auf der **europäischen Ebene** mit Nachdruck ein. Von einer Erholung der ökonomischen Entwicklung in Europa wird die wettbewerbsfähige deutsche Wirtschaft in besonderem Maße profitieren.
- Angesichts der gegenwärtigen Engpässe bei Fachkräften in einigen Berufen beispielsweise im Gesundheitsbereich und den künftigen Veränderungen durch den demografischen Wandel ist die **Fachkräftesicherung** ein Handlungsschwerpunkt der Bundesregierung. Sie hat im Juni 2011 ihr Konzept „Fachkräftesicherung - Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung“ beschlossen. Das Konzept beschreibt die Potenziale zur Vermeidung einer künftigen Fachkräftelücke und fasst die Wege zur Erschließung von Erwerbspotenzialen in fünf Sicherungspfaden zusammen: Aktivierung und Beschäftigungssicherung, Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Bildungschancen für alle von Anfang an, Qualifizierung: Aus- und Weiterbildung sowie Integration und qualifizierte Zuwanderung. Dazu werden auch im Rahmen der Demografiestrategie zusammen mit Gestaltungspartnern ergänzende Maßnahmen für die Erschließung des inländischen und ausländischen Fachkräftepotenzials entwickelt.
- Gegebenenfalls sind Maßnahmen wie die **Joboffensive Berlin** auch für andere Regionen zukunftsweisend. In Berlin wurde die Betreuungsrelation bei der Arbeitsvermittlung verbessert und damit die Integrationsleistung der Jobcenter erhöht.

**III.5 Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, Armutsrisiken in Familien senken**

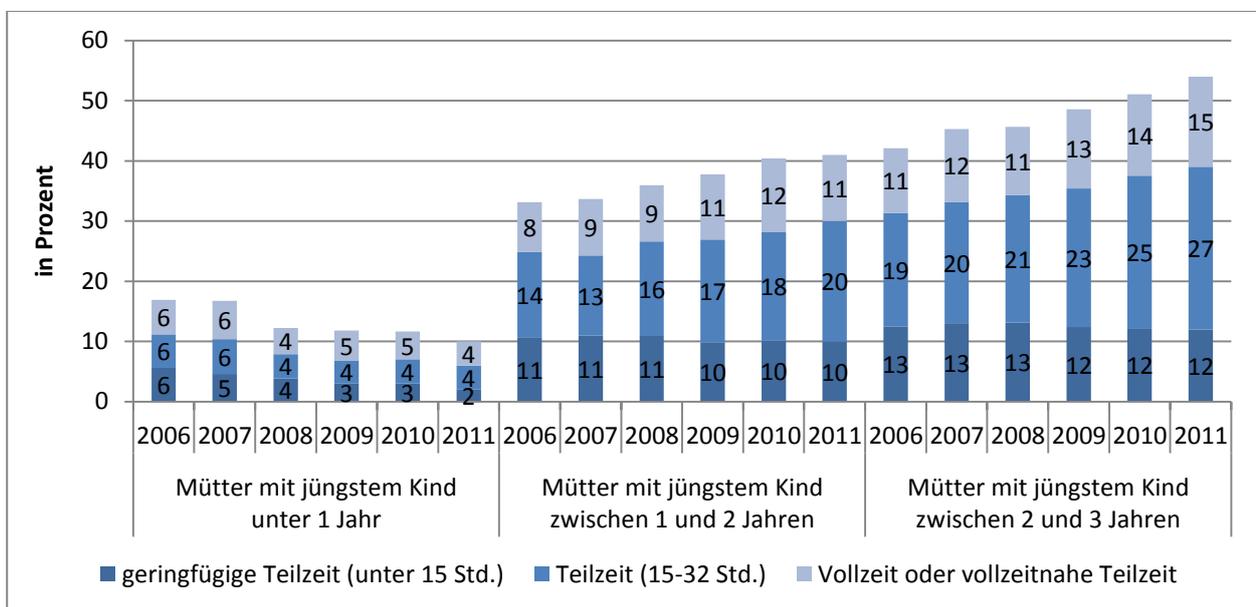
Die Erwerbsbeteiligung von Müttern trägt auch als Teilzeiterwerbstätigkeit dazu bei, das Armutsrisiko der Familie erheblich zu verringern und die wirtschaftliche Stabilität der Familie in Gegenwart und Zukunft zu sichern. Durch kürzere Erwerbsunterbrechungen nach der Geburt eines Kindes und eine ausgewogenere Verteilung von bezahlter Arbeit und unbezahlter Familienarbeit zwischen den Partnern in den Folgejahren werden die Entgeltungleichheiten und das Risiko eines relativ geringen Alterseinkommens von Frauen deutlich reduziert.

Problematisch in diesem Kontext ist es, dass weiterhin Frauen und insbesondere Mütter deutlich seltener und in zeitlich geringerem Umfang erwerbstätig sind als Männer. Zum einen werden Erwerbsunterbrechungen oder Arbeitszeitreduzierungen wegen Pflege naher Angehöriger

überwiegend von Frauen wahrgenommen. Vor allem aber unterbrechen oder reduzieren Frauen in der Erziehungsphase ihre Erwerbstätigkeit länger bzw. stärker als in anderen europäischen Ländern, während Väter sogar häufiger als Männer ohne Kinder arbeiten.

Mit Einführung des Elterngeldes ist es jedoch gelungen, den früheren Wiedereinstieg der Mütter zu fördern und Vätern in den ersten 14 Monaten nach Geburt eines Kindes eine berufliche Auszeit oder die Reduzierung der Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Nach dem Schonraum, den das Elterngeld den Familien im ersten Lebensjahr des neugeborenen Kindes bietet, entfaltet das Elterngeld im zweiten Lebensjahr des Kindes seine Anreize zur Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit für alle Eltern, und insbesondere für Mütter mit niedrigen Einkommen. Mütter, deren jüngstes Kind älter als zwölf Monate ist, sind mit 35 Prozent heute häufiger erwerbstätig als vor Einführung des Elterngeldes (27 Prozent). Dabei haben gerade auch die aktiven Väter eine wichtige unterstützende Rolle inne: Das aktuelle Elterngeld-Monitoring zeigt, ebenso wie vorangegangene Untersuchungen, dass Mütter, deren Partner in Elternzeit ist, eine mehr als doppelt so hohe Erwerbsquote (36 Prozent) haben wie Mütter, deren Partner (gerade) nicht in Elternzeit ist (17 Prozent). Dieser signifikante Unterschied deutet darauf hin, dass viele Mütter, deren Partner in Elternzeit ist, diese Zeit für den Wiedereinstieg in den Beruf nutzen und beide Partner einander unterstützen.

### Entwicklung der Erwerbstätigenquoten (ausgeübte Erwerbstätigkeit) von Müttern mit Kindern unter drei Jahren, Deutschland, 2006 - 2011



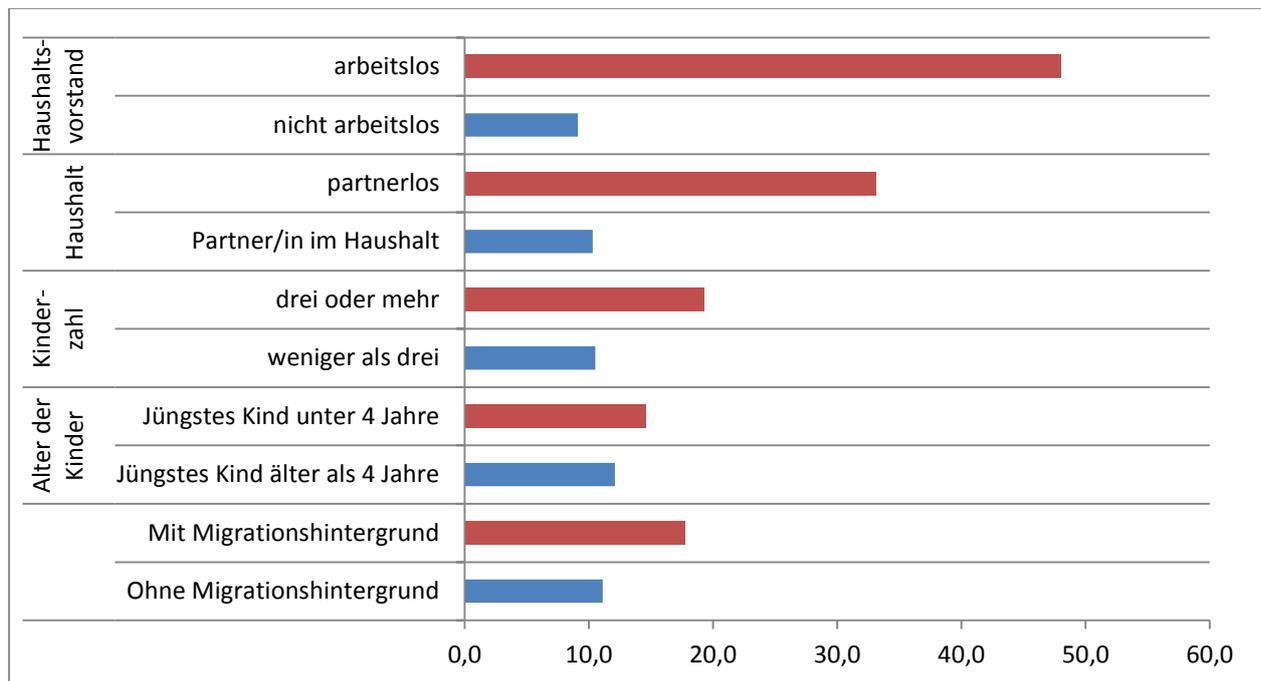
Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Zukunftsrat Familie, Sonderauswertung des Mikrozensus.

Bei vielen Frauen in der Familienphase besteht ein hohes Interesse an Erwerbsarbeit. So wünschen sich in Teilzeit arbeitende und nicht berufstätige Mütter deutlich mehr Erwerbsarbeit oder vollzeitnahe Teilzeit, ihnen mangelt es jedoch oft an Unterstützung, ihre Arbeitszeitwünsche

realisieren zu können. Vorrangige Ursache für die ungleiche Erwerbsbeteiligung sind nach wie vor unzureichende Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In Phasen nach dem beruflichen Wiedereinstieg im Anschluss an eine familienbedingte Erwerbsunterbrechung gilt es, auch Arbeitszeitausweitungswünschen von in Teilzeit tätigen Müttern verstärkt Rechnung zu tragen.

Übereinstimmend zeigen Studien: Kinder sind kein Armutsrisiko an sich, vielmehr kommt es entscheidend auf die Erwerbsbeteiligung der Eltern an. Die besondere Lebenslagen bei Familien mit Kindern, wie die fehlende oder zu geringe Erwerbsbeteiligung der Eltern aufgrund mangelnder Betreuungsangebote für Klein- und Schulkinder oder Krisen wie Trennung und Scheidung führen Familien häufiger zu einem relativ geringen Einkommen. Beim Zusammenkommen verschiedener Faktoren können sich Armutsrisiken in den verschiedenen Lebenslagen gegenseitig verstärken und es wird schwieriger, die Situation zu überwinden. Überdurchschnittlich oft betroffen von Armutsrisiken sind Alleinerziehende und deren Kinder sowie Familien mit Migrationshintergrund.

#### Anteil von Kindern im Alter unter 15 Jahren mit relativ geringem Haushaltseinkommen nach verschiedenen Merkmalen



Relativ geringe Haushaltseinkommen hier: Nettoäquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) geringer als 60 Prozent des Medianeinkommens (EU-Konvention für die Armutsrisikoquote).

Quelle: SOEP 1995 bis 2009, Berechnungen des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Gerade für Alleinerziehende ist es besonders schwierig, Kinderbetreuung und Arbeit zu vereinbaren. Deshalb verbleiben Alleinerziehende und ihre rund 949.000 Kinder bislang besonders lange im Leistungsbezug der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Da aber auch viele ältere Alleinerziehende mit Kindern zwischen zehn und 17 Jahren im Leistungsbezug

sind, reicht die unzureichende Betreuung als Begründung für die geringe Erwerbsbeteiligung nicht aus. Hier spielen fehlende Qualifikation, jahrelange Erwerbsunterbrechung, aber auch die Einkommensschwelle eine Rolle, die für einen echten Arbeitsanreiz mit dem Arbeitsentgelt im Vergleich zur Hilfeleistung (inklusive Hinzuverdienst) überschritten werden muss.

#### **Was bereits getan wird:**

- Die Gesamtaktivitäten der Bundesregierung für eine **verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf** werden fortgeführt. Die Bundesregierung betreibt weiterhin Maßnahmen wie die **Initiative „Familienbewusste Arbeitszeiten“**, das **Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“** und das **Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“**. Ergänzend dazu vernetzen **660 „Lokale Bündnisse für Familie“** Akteure aus Wirtschaft, Verwaltungen und Zivilgesellschaft und verbessern damit die Lebens- und Arbeitsbedingungen.
- Das **Elterngeld** fördert den frühen Wiedereinstieg. Fünf Jahre nach seiner Einführung bestätigt eine Evaluationsstudie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin): Das Elterngeld hat dazu geführt, dass die Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung gestärkt und die Erwerbsbeteiligung von Müttern im zweiten Lebensjahr des Kindes gestiegen ist. Das Gesetz entfaltet damit seine Wirkung.
- Die **Träger der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende** sind gesetzlich verpflichtet, Frauen besonders zu fördern. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen so eingesetzt werden, dass sie einen Beitrag zur Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen leisten. Zudem werden die Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte der Agenturen für Arbeit und seit Januar 2011 auch der Jobcenter durch Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in ihrer Arbeit unterstützt.
- Die Fördermöglichkeiten wurden mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt zum 1. April 2012 erweitert. Zeiten der Kindererziehung und der Pflege werden nunmehr Zeiten in an- oder ungelerner Beschäftigung gleichgestellt mit dem Ergebnis, dass hiervon betroffenen Frauen die Notwendigkeit einer **beruflichen Weiterbildung** früher als bisher anerkannt werden kann.
- Um insbesondere jungen Müttern und Vätern den Abschluss einer Berufsausbildung im dualen System zu erleichtern, bietet das novellierte Berufsbildungsgesetz seit 2005 die Möglichkeit, im Betrieb **Teilzeitberufsausbildungen** zu erschließen.
- Zum 1. Januar 2009 traten Regelungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen nach dem SGB IV in Kraft („Flexi-II“-Gesetz). Wird im Rahmen einer **Wertguthabenvereinbarung** die vereinbarte Freistellung in Anspruch genommen, besteht weiter ein sozialversicherungsrechtliches Beschäftigungsverhältnis.
- Mit dem Gesetz über die **Familienpflegezeit** wurden mit Wirkung zum 1. Januar 2012 Regelungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familienpflege getroffen. Diese befristete Teilzeit-Option mit einem staatlich geförderten Entgeltvorschuss zum teilwei-

sen Ausgleich des pflegebedingt verminderten Arbeitsentgelts eröffnet ein neues Anwendungsfeld für Wertguthabenvereinbarungen.

- 77 Projekte nahmen im Rahmen des **Ideenwettbewerbs „Gute Arbeit für Alleinerziehende“** ab Herbst 2009 ihre Arbeit auf. Bis Ende 2012 werden sie mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Bundes in Höhe von insgesamt 60 Mio. Euro gefördert. Die Arbeit der Projekte ergänzt die Aktivitäten der Jobcenter zur Förderung der beruflichen Eingliederung von Alleinerziehenden.
- Die Bundesregierung, die Bundesagentur für Arbeit und die meisten Bundesländer haben **Alleinerziehende als eigene Zielgruppe** definiert und neu herausgehoben. Zielvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden als Steuerungsinstrument mit dem Ziel einer verbesserten Integrationsquote eingesetzt. Für das Jahr 2012 hat sich die Bundesagentur für Arbeit in der Zielvereinbarung mit dem BMAS erstmals verpflichtet, die Integrationsquote Alleinerziehender zu steigern.
- Seit Sommer 2011 unterstützt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales darüber hinaus die verstärkten Eingliederungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit, der Länder und kommunalen Partner bis 2013 durch die Förderung von bundesweit 102 **„Netzwerken wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“**. Dafür stehen Fördermittel des Europäischen Sozialfonds und des Bundes in Höhe von insgesamt 20 Mio. Euro zur Verfügung.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Das **Teilzeit- und Befristungsgesetz** ist mit dem Ziel zu überprüfen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter zu verbessern.
- Die Bundesagentur für Arbeit will ab dem Jahr 2013 Wiedereinsteigerinnen durch eine Maßnahmekombination auf Basis des § 45 SGB III fördern, die sich an der Perspektive Wiedereinstieg orientiert. Damit würde die **Wiedereinstiegsförderung** die Nachhaltigkeit erhalten, die erforderlich ist, um auch weiterhin den beruflichen Wiedereinstieg nach einer familienbedingten Erwerbsunterbrechung aktiv zu unterstützen.
- Zur Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf prüft die Bundesregierung derzeit Ansatzpunkte, wie Familien mit erwerbstätigen Eltern oder pflegenden Angehörigen – insbesondere auch mit kleineren und mittleren Einkommen – durch eine einfachere und wirksamere Inanspruchnahme **Haushaltsnaher Dienstleistungen** entlastet und besser unterstützt werden können.
- Um Zeitkonflikte in den Familien zu entschärfen, die bei der Vereinbarkeit von Beruf und Betreuung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen entstehen, werden im Dialogprozess der **Demografiestrategie** zusammen mit den Gestaltungspartnern neue Maßnahmen entwickelt.

### **III.6 Zweite Chancen eröffnen und lebenslanges Lernen fördern**

Die Teilhabechancen von jungen Menschen sind mit Blick auf eine Berufsausbildung und den Arbeitsmarkt für diejenigen am geringsten, die keinen Schulabschluss erreicht haben. Erfreulich ist, dass insgesamt immer weniger Schülerinnen und Schüler die Schule ohne Abschluss verlassen. Der Anteil ist bei den 15- bis 17-Jährigen ist von acht Prozent im Jahr 2006 auf 6,5 Prozent im Jahr 2010 gesunken. Hinzu kommt der Umstand, dass zahlreiche junge Menschen zu einem späteren Zeitpunkt, im Allgemeinen im Rahmen des Übergangsbereichs und der dualen Berufsausbildung, den Hauptschulabschluss nachholen.

Ebenfalls weniger gute Ausbildungs- und Berufschancen haben Jugendliche und junge Erwachsene, die nur über einen Hauptschulabschluss verfügen. In der Altersgruppe der 24- bis unter 35-Jährigen, die sich nicht in Bildung oder Ausbildung befinden, blieben nach Daten des Mikrozensus aus dem Jahr 2007 rund 1,5 Mio. junge Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die Hälfte davon trotz eines Hauptschulabschlusses, etwa ein Viertel ohne Schulabschluss und ein weiteres Viertel mit Realschulabschluss. Auch im Jahr 2011 traten 295.000 junge Menschen nach ihrem Schulabschluss nicht nahtlos in eine Berufsausbildung, sondern zunächst in eine Maßnahme im Übergangsbereich ein. Als erfolgreich hat sich die Förderung von jungen Menschen erwiesen, die (höherwertige) Schulabschlüsse über das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) nachholen. Es konnte belegt werden, dass dies tatsächlich bei vielen Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu einer späteren Berufsausbildung führt. Ein Vergleich der 20- bis 24-Jährigen mit den 25- bis 29-Jährigen zeigt z. B., dass in Deutschland der Abschluss des Sekundarbereichs II (Hochschulreife bzw. abgeschlossene Berufsausbildung) häufig in späteren Jahren erworben wird. Lag im Jahr 2010 der Anteil der 20- bis 24-Jährigen ohne diesen Abschluss bei 25,6 Prozent, waren es bei der Altersgruppe der 25- bis 29-Jährigen hingegen nur noch 13,5 Prozent. Solche Perspektiven einer „zweiten Chance“ stabilisieren die jungen Erwachsenen in einer schwierigen Phase im Lebensverlauf.

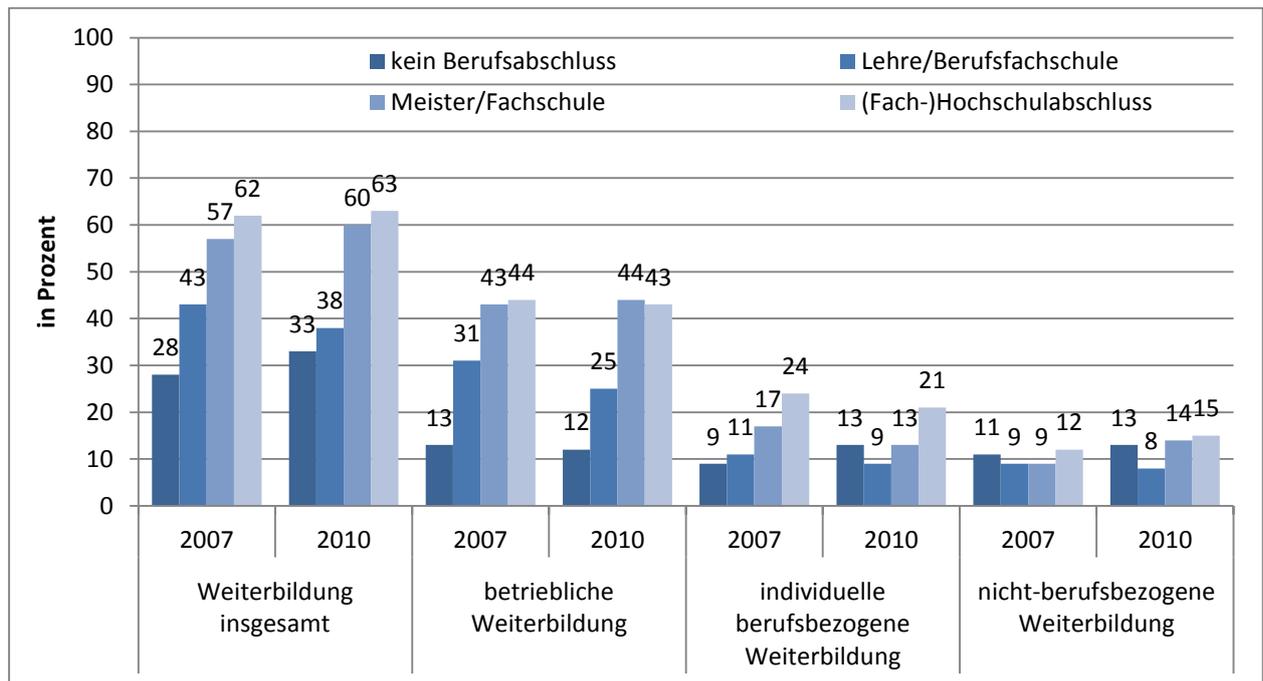
Es ist deutlich geworden, dass eine frühzeitige systematische Berufsberatung und -orientierung sowie die Förderung berufsübergreifender Schlüsselkompetenzen bereits während der Schulzeit für gelingende Übergänge von der Schule in eine Berufsausbildung und das Berufsleben unerlässlich sind. Eine dringende Notwendigkeit für weitere Bildungsanstrengungen besteht darüber hinaus bei Menschen, die nicht ausreichend lesen und schreiben können. 7,5 Mio. Menschen in Deutschland im Alter von 18 und 64 Jahren können keine zusammenhängenden Texte lesen oder schreiben und zählen damit zu den sogenannten funktionalen Analphabeten.

Selbst eine abgeschlossene Berufsausbildung genügt aufgrund der wechselnden Arbeitsbedingungen oft nicht mehr, um den Anforderungen des gesamten Berufslebens gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund hat der Ansatz des lebenslangen Lernens in den vergangenen Jahren Bedeutung gewonnen. Der Ansatz nimmt die gesamte Bildungsbiografie des Individuums in den

Blick und löst die bisherige Konzentration der Bildungszeiten auf bestimmte Lebensphasen mit definierten Bildungszielen ab. Es gilt, Fähigkeiten und Fertigkeiten ein Leben lang an neue Entwicklungen anzupassen, um möglichst lange den sich stetig wandelnden Anforderungen der Arbeitswelt gewachsen zu bleiben.

Studien belegen, dass die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen das Arbeitslosigkeitsrisiko reduziert. Eine zentrale Stellung nimmt dabei neben der individuellen berufsbezogenen und nicht-berufsbezogenen Weiterbildung die betriebliche Weiterbildung ein.

### Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen nach beruflichem Abschluss



Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2011): Weiterbildungsverhalten in Deutschland – AES 2010 Trendbericht, S. 31

An betrieblichen Maßnahmen nehmen Erwerbstätige ohne oder mit einem niedrigen Berufsabschluss immer noch deutlich seltener teil. Auch wer befristet beschäftigt ist oder Personen mit Migrationshintergrund nehmen seltener an einer betrieblichen Weiterbildung teil als unbefristet Beschäftigte oder Personen ohne Migrationshintergrund. Diese Personen gilt es künftig stärker in den Blick zu nehmen und ihnen Weiterbildung und lebenslanges Lernen zu ermöglichen. Auch Ältere zwischen 50 und 64 Jahren beteiligen sich an betrieblicher Weiterbildung immer noch seltener als 35- bis 49-Jährige. Erfreulich ist aber, dass die Älteren bei der Weiterbildungsbeteiligung insgesamt im Vergleich zu den jüngeren Altersgruppen aufgeholt haben.

#### Was bereits getan wird:

- Für die Integration junger Menschen wurden beim **Übergang von der Schule in die Berufsausbildung** im Jahr 2011 rund drei Mrd. Euro (SGB II und SGB III) ausgegeben. So konnten jahresdurchschnittlich rund 430.000 junge Menschen unterstützt werden.

Hinzu kommen Ausgaben in einer Größenordnung von etwa 300 Mio. Euro für Bundesprogramme.

- Mit dem Gesetz zur Verbesserung der **Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt** (Instrumentenreform) wurde u. a. die berufliche Eingliederung junger Menschen weiter verbessert. Ziel war es, eine höhere Transparenz der Fördermöglichkeiten für junge Menschen zu schaffen, um den spezifischen persönlichen Unterstützungsbedarf zur Aufnahme einer Berufsausbildung oder Beschäftigung frühzeitig und passgenau identifizieren.
- Seit April 2012 ist die bislang an 1.000 Schulen modellhaft erprobte **Berufseinstiegsbegleitung** als Regelinstrument dauerhaft im Gesetz verankert. Bis 2014 investiert die Bundesregierung rund 460 Mio. Euro für das **Berufsvorbereitungsjahr**.
- Durch das Gesetz zur Neuordnung der Altersversorgung der Bezirksschornsteinfegermeister und zur Änderung anderer Gesetze wurden die Beschränkung der Berufsorientierungsmaßnahmen auf bis zu vier Wochen und die Vorgabe der regelmäßigen Durchführung in der unterrichtsfreien Zeit aufgehoben. Dadurch wurde die erweiterte Berufsorientierung nach § 130 SGB III dauerhaft in § 48 SGB III integriert. Die Beschränkungen der Berufsorientierungsmaßnahmen wurden dauerhaft aufgehoben, um mehr Prävention in der Berufsorientierung zu erreichen.
- Mit „**Jugend stärken**“, also den Programmen Jugendmigrationsdienst, Schulverweigerung – Die 2. Chance sowie den Kompetenzagenturen, werden Jugendliche gefördert und zurück in das formale Bildungs- und Ausbildungssystem geführt, die durch Maßnahmen an Schulen und der BA nicht erreicht werden können.
- Mit der Initiative „**Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss**“ des BMBF werden junge Menschen an dem kritischen Übergang von der Schule in den Beruf begleitet (zusätzlich 1.000 Berufseinstiegsbegleiter bis 2013). Damit werden sowohl dem Schulabbruch ohne Schulabschluss als auch dem Ausbildungsabbruch entgegengewirkt.
- Seit August 2008 werden differenzierte Angebote **berufsbezogener Sprachförderung** und beruflicher Weiterbildung im Rahmen des „Programms zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes“ gefördert.
- Mit 100 Mio. Euro aus dem Ausgleichsfonds für das **Programm „Initiative Inklusion“** wird die Bundesregierung für mehr Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen sorgen. Mit der im Jahr 2011 begonnenen Initiative sollen 20.000 schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf beruflich intensiv orientiert werden. Darüber hinaus sollen in den kommenden vier bzw. fünf Jahren 1.300 **neue betriebliche Ausbildungsplätze** für diese Jugendlichen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geschaffen werden und 4.000 Arbeitsplätze für arbeitslose oder arbeitsuchenden ältere Menschen mit Behinderungen.

- Die **Förderung der beruflichen Weiterbildung** nach dem Zweiten und Dritten Sozialgesetzbuch ist ein wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument, um die Beschäftigungschancen durch eine berufliche Qualifizierung zu verbessern. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt zum 1. April 2012 wurde die Weiterbildungsförderung von **älteren Beschäftigten** in kleinen und mittleren Unternehmen entfristet und hinsichtlich des Förderumfangs flexibilisiert.
- Mit der **Bildungsprämie** fördert das BMBF gezielt Erwerbstätige mit geringen Aktivitäten in der Weiterbildung. Bis zu 50 Prozent der Weiterbildungskosten (maximal 500 Euro) werden mit der Bildungsprämie übernommen. Bis 2012 wurden 134.000 Gutscheine zur Förderung der Weiterbildung ausgestellt.
- Für das Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen“ (**WeGebAU**) stellte die Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2011 250 Mio. Euro bereit, im 2012 wird es mit 280 Mio. Euro weiter geführt.
- Das Sonderprogramm „Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS)“ der BA fördert gezielt **geringqualifizierte Arbeitslose** beim Erwerb von Berufsabschlüssen oder anerkannten Teilqualifikationen hin zu einem Berufsabschluss (Module), die zur Deckung des regionalen Fachkräftebedarfs benötigt werden. Hier werden auch gezielt Personen mit Migrationshintergrund und Berufsrückkehrende angesprochen. Zudem können im Rahmen von IFlaS für Berufsrückkehrende Anpassungsqualifizierungen gefördert werden. Als Mittel stehen für das Jahr 2012 rund 400 Mio. Euro zur Verfügung (2010: 250 Mio. Euro, 2011: 350 Mio. Euro).
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erprobt mit dem **Modellprojekt „Bürgerarbeit“** einen neuen Ansatz zur Integration arbeitsloser erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Insgesamt wurden bis Mitte 2012 rund 133.000 Teilnehmer seitens der Bundesagentur für Arbeit aktiviert. Es wurden rund 33.000 „Bürgerarbeitsplätze“ eingerichtet.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Im Dezember 2011 wurde von der Bundesregierung gemeinsam mit den Bundesländern eine **gemeinsame nationale Strategie für die arbeitsplatzorientierte Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener in Deutschland** initiiert. Weitere Partner haben sich 2012 angeschlossen. Im ersten Schritt wird 2012 eine öffentlichkeitswirksame Kampagne gestartet, die Betroffene und ihr direktes Umfeld anspricht und gleichzeitig in der breiten Öffentlichkeit zur Sensibilisierung und Enttabuisierung des Themas beiträgt. Außerdem werden Koordinations- und Kontaktstellen eingerichtet, die Betroffene und ihr Umfeld zum Thema Analphabetismus beraten können.
- Die **Weiterbildungsbemühungen** in allen Altersgruppen und bei allen formalen Bildungsvoraussetzungen müssen intensiviert werden. Ziel ist es, die Weiterbildungsbetei-

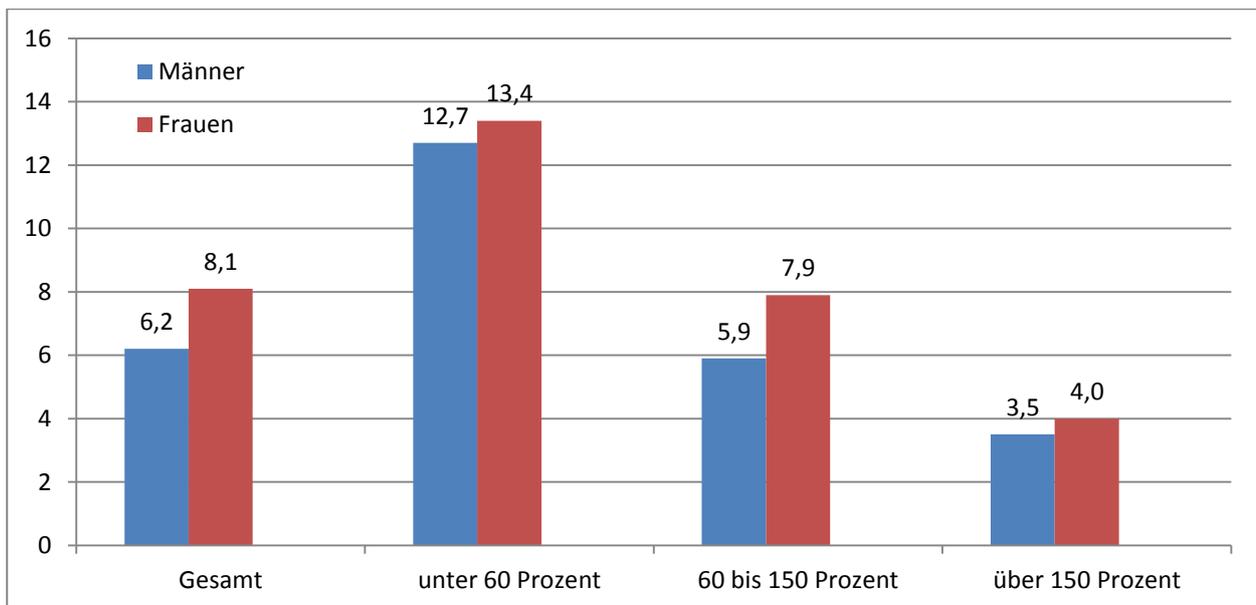
ligung von 43 Prozent der Erwerbstätigen aus dem Jahr 2006 bis zum Jahr 2015 auf 50 Prozent zu erhöhen. Dies ist vor allem eine Aufgabe der Betriebe.

- Mit dem Aufbau einer eigenständigen **Jugendpolitik** wird eine Verknüpfung der unterschiedlichen Angebote auf kommunaler, Landes- und Bundesebene zur Eröffnung einer zweiten Chance angestrebt.
- Zur Förderung von Bildungsbiografien wird in einer Arbeitsgruppe der **Demografiestrategie** ebenenübergreifend die Zusammenarbeit verstärkt.

### III.7 Gesundheit als Ressource für Teilhabe erhalten

Eine benachteiligte Lebenslage muss nicht zwangsläufig mit einer schlechteren Gesundheit und einem riskanteren Gesundheitsverhalten einhergehen. Bei Kindern und Jugendlichen aus Familien mit niedrigem Sozialstatus, die über gute soziale und personale Ressourcen verfügen, sind die negativen Folgen für den Gesundheitszustand weniger ausgeprägt. So begünstigen bestimmte Persönlichkeitsmerkmale, wie z. B. ein hohes Selbstwertgefühl, eine optimistische Lebenseinstellung oder ein ausgeprägter Kohärenzsinn (Gefühl der Verstehbarkeit, Handhabbarkeit und Sinnhaftigkeit der Umwelt) die gesundheitliche Entwicklung der Heranwachsenden, was unter anderem an einem verminderten Risiko für Verhaltensauffälligkeiten und einer geringeren Affinität gegenüber dem Rauchen festgemacht werden kann. Dennoch kann nicht darüber hinweg gesehen werden, dass Personen mit niedrigen Einkommenspositionen stärker von gesundheitlichen Beeinträchtigungen betroffen sind bzw. ihren gesundheitlichen Zustand schlechter einschätzen, als Menschen mit mittleren oder hohen Einkommenspositionen.

**Gesundheitliche Beeinträchtigung nach Einkommensposition, 2010**



Häufigkeiten in Prozent. Relative Einkommenspositionen: unter 60 Prozent, 60-150 Prozent und über 150 Prozent des Nettoäquivalenzeinkommens bezogen auf den gesellschaftlichen Mittelwert (Median).

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel

Das Ausmaß gesundheitlicher Ungleichheiten wird im mittleren Lebensalter in erheblichem Maße durch den ausgeübten Beruf und die Arbeitsbedingungen beeinflusst. Die unterschiedlich verteilten Belastungen und Beanspruchungen in den verschiedenen Branchen und Berufsbildern führen dazu, dass insbesondere gering qualifizierte Erwerbstätige häufig vorzeitig krankheits- oder unfallbedingt in die Rente eintreten. So haben Männer ohne abgeschlossene Berufsausbildung im Vergleich zu Männern, die ein Hochschul- oder Fachhochschulstudium absolviert haben, ein 5,6-fach erhöhtes Risiko für einen vorzeitigen krankheits- oder unfallbedingten Renteneintritt und den Bezug einer Erwerbsminderungsrente. Bei gering qualifizierten Frauen ist das Risiko um das 2,8-Fache erhöht. Auch zeigen Personen mit niedrigem Einkommen eher gesundheitsriskante Verhaltensweisen und nehmen vergleichsweise selten Vorsorgeuntersuchungen wahr. Hier liegen oftmals die Ursachen für die tendenziell stärkere Verbreitung von bestimmten Krebserkrankungen, Herzinfarkt, Diabetes und chronischer Bronchitis in dieser Personengruppe.

Krankheit wiederum erhöht das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung: So sinken im Falle von Arbeitslosigkeit die Wiederbeschäftigungschancen. Das Eintreten von Erwerbsunfähigkeit kann je nach vorherigem Erwerbsverlauf und Versicherungsschutz zu einem relativ geringen Einkommen führen. Vor diesem Hintergrund sind alle Maßnahmen der Krankheitsprävention zu ergreifen, um die Gesundheit der Menschen so lang wie möglich zu erhalten bzw. bei Unfällen und Erkrankungen so weit wie möglich wieder herzustellen. Auch die demografische Entwicklung und die damit notwendig verbundene Verlängerung der Lebensarbeitszeit erhöhen nochmals die Bedeutung von Krankheitsprävention, um künftige Armutsrisiken zu vermeiden. Präventionsmaßnahmen müssen dabei schon in der Kindheit und Jugend ansetzen und über den ganzen Lebensverlauf gefördert werden.

#### **Was bereits getan wird:**

- Die Verbesserung der gesundheitlichen Chancen im Kindesalter ist eine zentrale Zielsetzung der im Mai 2008 verabschiedeten Strategie der Bundesregierung zur **Förderung der Kindergesundheit**. Sie führt wesentliche Aktivitäten der Bundesregierung zur Kindergesundheit zusammen und legt einen Schwerpunkt auf die Stärkung der Gesundheitskompetenzen sowohl von Kindern als auch von Eltern.
- Seit dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht wurden **Qualitätsstandards für Maßnahmen der Gesundheitsförderung** bei sozial Benachteiligten weiterentwickelt und insgesamt 112 Good-Practice-Projekte, -Programme und -Netzwerke der Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten dokumentiert und verbreitet.
- Die **Leistungen zur Prävention und Teilhabe** sollen den Folgen einer Krankheit oder Behinderung auf die Erwerbsfähigkeit entgegenwirken und so eine möglichst dauerhafte (Wieder-)Eingliederung in das Erwerbsleben erreichen.

**Was weiter zu tun ist:**

- Zur Stärkung der Gesundheitsförderung und Prävention sind folgende Maßnahmen vorgesehen: Mit dem in der **Präventionsstrategie** verfolgten Schwerpunkt "Betriebliche Gesundheitsförderung" soll eine Überprüfung der gesetzlichen Rahmenbedingungen verbunden werden mit dem Ziel, den Anteil der Unternehmen zu erhöhen, die sich bei der betrieblichen Gesundheitsförderung engagieren. Die Krankenkassen sollen dafür gewonnen werden, verstärkt Gesundheitsprojekte gemeinsam mit den Unternehmen zu entwickeln.
- Die Träger der **Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie** (GDA) – Bund, Länder und Unfallversicherungsträger – werden in der nächsten fünfjährigen Zielperiode den Arbeitsschutz für Betriebe und Beschäftigte stärken. Von besonderer Bedeutung sind der Schutz und die Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingten psychischen Belastungen.

**III.8 Sicherheit im Alter ermöglichen – Soziale Teilhabe und Barrierefreiheit fördern**

Im Alter spiegeln sich Bildung, Erwerbstätigkeit und Gesundheitszustand des vorangegangenen Lebens wider. Der beste Schutz vor einem niedrigen Alterseinkommen und mangelnder sozialer Teilhabe im Alter setzt also im Jugendalter an und umfasst Bildung, Erwerbstätigkeit, den Aufbau sozialer Netze sowie Gesundheitsbewusstsein und Krankheitsprävention.

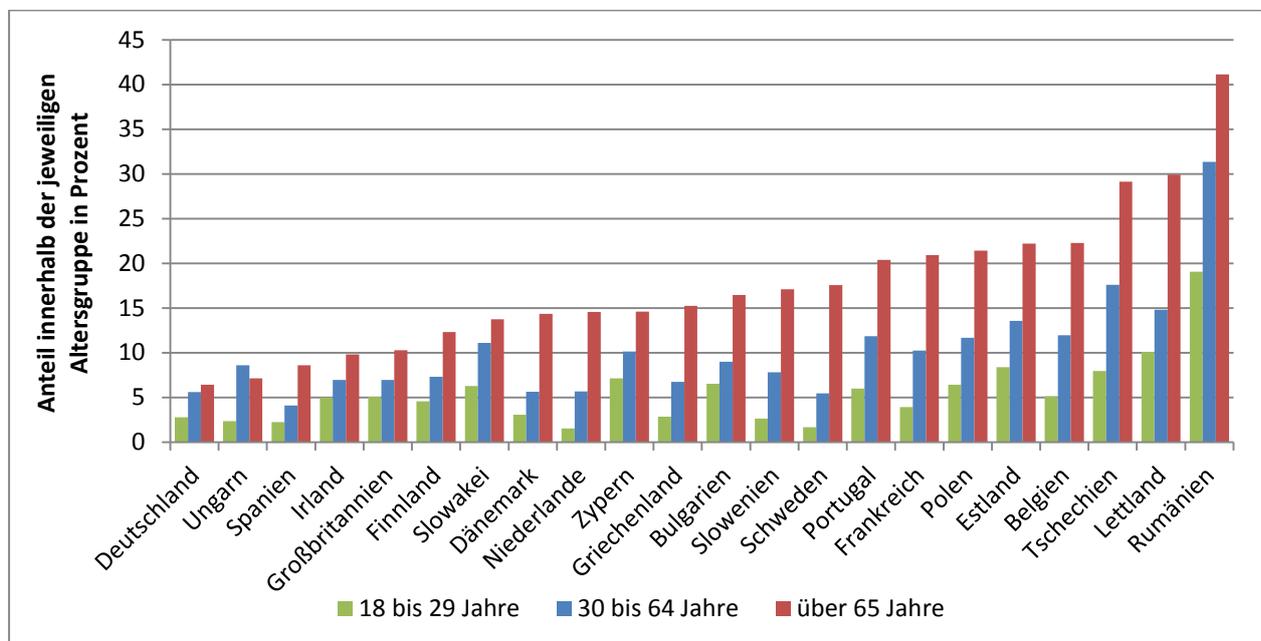
Die Einkommens- und Vermögenssituation der Älteren von heute ist überdurchschnittlich gut. Am Jahresende 2011 waren von den Leistungsberechtigten in der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Sozialhilfe nach dem SGB XII) nur 436.210 Personen 65 Jahre und älter. Dies entspricht rund 2,6 Prozent der Bevölkerung in dieser Altersgruppe. Die Mindestsicherungsquote, die den Anteil der Empfänger/-innen von Mindestsicherungsleistungen aller Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung darstellt, lag dagegen im Jahr 2011 bei 8,9 Prozent.

Der geringe Anteilswert macht deutlich, dass Bedürftigkeit im Alter heute kein Problem darstellt. Künftige Risiken für den Eintritt von Hilfebedürftigkeit hängen entscheidend von der langfristigen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung sowie der familiären Situation und dem Erwerbs- und Vorsorgeverhalten der Menschen ab. Gerade bei Niedrigverdienern kann es trotz langjähriger Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung zu nur relativ geringen Rentenansprüchen kommen. Kürzere Erwerbsphasen aufgrund von Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen wirken in die gleiche Richtung. Zusätzliche Vorsorge wird in Zukunft wichtiger werden, denn die aus Gründen der Generationengerechtigkeit erforderliche Absenkung des Sicherungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung muss ausgeglichen werden.

Liegen keine weiteren Einkünfte vor, kann auch bei längerer Erwerbsdauer Bedürftigkeit im Alter entstehen. Ein weiteres Risiko besteht in der langjährigen Ausübung einer Selbstständigkeit, wenn nicht für das Alter vorgesorgt wird. Anders als in den meisten Ländern Europas steht es Selbstständigen in Deutschland frei, ob und wie sie vorsorgen. Selbstständige, deren Altersvorsorge am Ende des Erwerbslebens aus welchen Gründen auch immer sich als unzureichend herausstellt, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit hilfebedürftig.

Die soziale Teilhabe von älteren Menschen ist in Deutschland sehr gut ausgeprägt: Nur sechs Prozent der älteren Menschen berichten, dass sie niemanden haben, um persönliche Angelegenheiten zu besprechen. Diese Quote liegt nur 0,8 Prozentpunkte über derjenigen der 30- bis 64-Jährigen und ist damit die niedrigste Quote in der EU.

### Soziale Isolation von Menschen nach Altersgruppen



Quelle: European Social Survey 2008.

Im höheren Alter ab 75 Jahren machen sich gesundheitliche Einschränkungen stärker bemerkbar und die Leistungsfähigkeit nimmt ab. An Demenz erkrankt sind derzeit 1,4 Mio. Menschen in Deutschland. Die Mehrzahl der Behinderungen wird erst im Alter erworben. Soziale Netzwerke werden mit Blick auf die soziale Teilhabe dann besonders wichtig, da gesundheitliche Beeinträchtigungen zunehmend die Unterstützung von Dritten erfordern. In Familien können gute Beziehungen zu den Kindern oder Enkelkindern unterstützend wirken. Liegt bei den so genannten „jungen Senioren“ ein aufgrund der zeitlichen Spielräume starkes Engagement für ehrenamtliche Tätigkeiten oder Enkelpflege vor, sinkt dieses Engagement mit zunehmendem Alter.

Aber auch Lebensjahre mit gesundheitlichen Einschränkungen können als produktiv und gewinnbringend erlebt werden, sofern ausreichend Ressourcen zur Krankheitsbewältigung (Heil- und Hilfsmittel, pflegerische Dienstleistungen) sowie zur selbstständigen Lebensführung (barrierefreie Wohnumgebung, ausreichende Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr) zur Verfügung stehen. Eine Untersuchung der Expertenkommission „Wohnen im Alter“ aus 2009 ergab aber, dass nur etwa sieben Prozent der mobilitätseingeschränkten Seniorenhaushalte in barrierefreien oder barrierearmen Wohnungen leben. Das Bemühen um Barrierefreiheit im öffentlichen Raum hat gerade erst begonnen. Zusätzlich notwendig sind barrierefreie und inklusive Freizeit- und Kulturangebote

Besonders ab einem Alter von 85 Jahren betreffen die Einschränkungen dann zunehmend auch Basisaktivitäten, wie z. B. Nahrungsaufnahme, An- und Auskleiden sowie die Selbstpflege. Mehr als zwei Drittel der Pflegebedürftigen, ca. 1,62 Mio. Menschen, werden zu Hause durch Angehörige und durch ambulante Dienste versorgt. Aktuelle Umfragen ergeben, dass viele Pflegebedürftige nicht von Fremden betreut werden wollen.

#### **Was bereits getan wird:**

- **Engagementförderung** von Älteren: In Mehrgenerationenhäusern gelingt es nicht zuletzt durch attraktive Qualifizierungsangebote oder die Möglichkeit zur Mitgestaltung, insbesondere Männern im Übergang zum Rentenalter ansprechende Gelegenheitsstrukturen für ein freiwilliges Engagement anzubieten.
- Mit dem **KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“** setzte die Bundesregierung Anreize für Investitionen in den Abbau von Barrieren im Wohnungsbestand. Sie stellte befristet für die Jahre 2009 bis 2011 insgesamt jährlich rund 80 bis 100 Mio. Euro Programmmittel für die Zinsverbilligung von Darlehen und für Investitionszuschüsse bereit.
- **Häusliches Wohnen** im Alter fördert die Bundesregierung im Themenbereich „Soziales Wohnen – Zuhause im Alter“ mit verschiedenen Projekten, die Menschen im Alter eine eigenständige Lebensführung und den Verbleib im vertrauten Wohnumfeld ermöglichen sollen. Die geförderten Maßnahmen berücksichtigen sowohl den ländlichen Raum als auch großstädtische Lagen mit ihrer jeweiligen besonderen demografischen Struktur.
- Nach der Einführung der so genannten **Pflegestufe Null** durch das Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz in 2002 hat sich im Zuge der Pflegereform 2008 die Möglichkeit der finanziellen Entlastung für Versicherte erhöht, die in ihrer Alltagskompetenz erheblich eingeschränkt sind und noch keine Pflegestufe erreichen.
- Mit dem **Pflege-Neuausrichtungsgesetz** trägt die Bundesregierung der demografischen Entwicklung Rechnung und gestaltet die Pflege zukunftssicherer. Wichtige Bausteine sind dabei Leistungsverbesserungen insbesondere für demenziell

erkrankte Menschen, die Gewährung von Betreuungsleistungen als Sachleistungen, die Unterstützung und Stärkung pflegender Angehöriger, eine verbesserte Beratung und Information der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen sowie die Förderung neuer, ambulant betreuter Wohngruppen. Im Interesse der pflegebedürftigen Menschen wird die Pflegeversicherung zudem flexibler gestaltet. Zur Finanzierung der Leistungsverbesserungen wird der Beitragssatz zum 1. Januar 2013 um 0,1 Beitragssatzpunkte angehoben. Zudem wird die private Pflegevorsorge gefördert.

- Mit dem vom BMFSFJ geförderten **Wegweiser Demenz** ist ein Demenzportal eingerichtet worden, das Information, Beratung und Erfahrungsaustausch ermöglicht. In Kooperation mit der Deutschen Alzheimer Gesellschaft werden Maßnahmen unterstützt, die einer sozialen Ausgrenzung von Menschen mit Demenz entgegenwirken.

#### **Was weiter zu tun ist:**

- Noch in dieser Legislaturperiode sollen konkrete Verbesserungen für eine **Lebensleistungsrente** geschaffen werden, die nicht beitrags-, sondern steuerfinanziert werden. Dafür wird die Bundesregierung die Bewertung der Beitragszeiten für Frauen, die Kinder erzogen und/oder Pflegeleistungen erbracht haben, für Erwerbsgeminderte und Menschen mit geringen Einkommen verbessern. Die Grenze der Höherbewertung befindet sich dabei knapp oberhalb der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Regelungen werden so gestaltet, dass sich zusätzliche private Vorsorge für gesetzlich Rentenversicherte lohnt. Voraussetzung für die Verbesserung ist, dass mindestens 40 Jahre in die Gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt und privat vorgesorgt worden ist. Darüber hinaus wird die Bundesregierung prüfen, inwieweit es finanzielle Spielräume gibt, Müttern mit mehreren Kindern, die vor 1992 geboren worden sind, zusätzliche Entgelte zu ermöglichen.
- Nicht obligatorisch abgesicherte **Selbstständige** können im Alter ein Bedürftigkeitsrisiko haben, wenn Sie für das Alter nicht ausreichend vorgesorgt haben. Deshalb wird die Bundesregierung Reformen auf den Weg bringen, damit auch Selbstständige vorsorgen, um später nicht auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder andere Leistungen des SGB XII angewiesen zu sein.
- Die Bundesregierung sieht in der Schaffung von Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes Leben und Aktivität im Alter eine Schwerpunktaufgabe der **Demografiestrategie**. Beispielhaft hierfür ist die Entwicklung des langfristig orientierten, strategischen „Konzepts Selbstbestimmtes Altern“, das sich u. a. mit der Förderung altersgerechter Wohnformen befasst. Ein weiteres wichtiges Instrument, um gesellschaftliche Teilhabe im Alter zu ermöglichen, ist die **Aktivierung des**

**Engagementpotenzials** vor Ort. So wurde z. B. mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes für Menschen jeden Alters eine gute Voraussetzung geschaffen, um die großen Potenziale und Fähigkeiten auch älterer Menschen zur Entfaltung zu bringen.

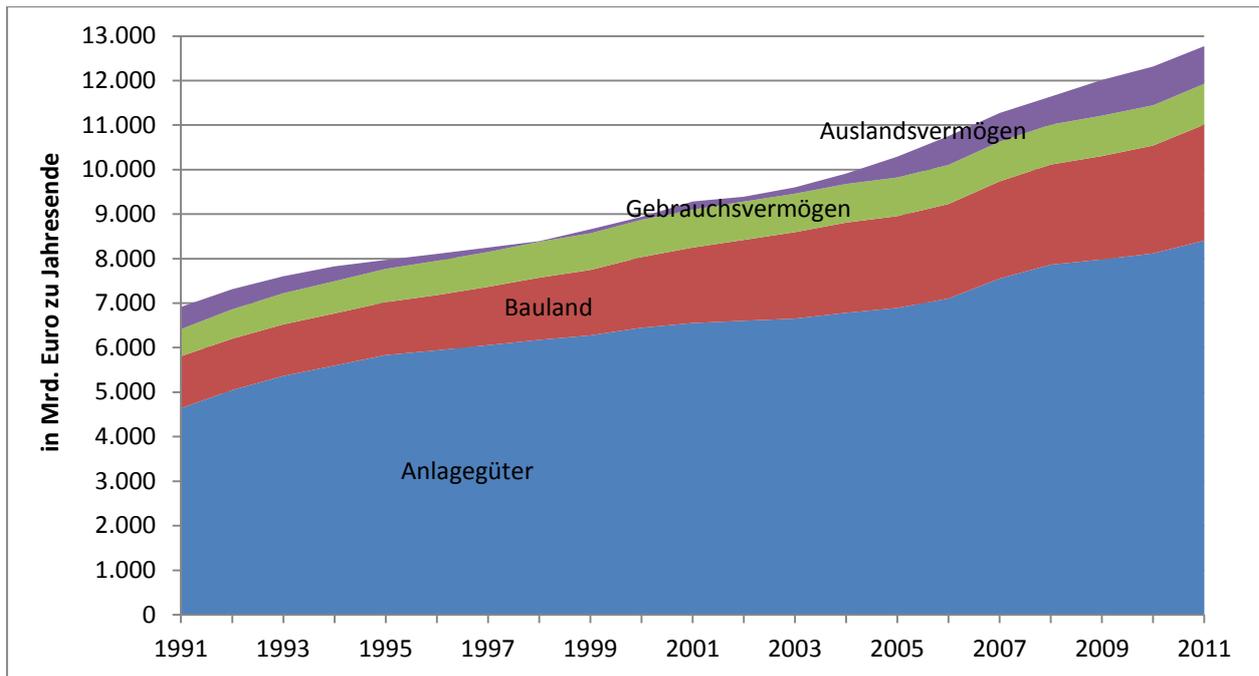
- Unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums für Gesundheit wurde die **Allianz für Menschen mit Demenz** gegründet, zu der auch Vertreter der Länder sowie der Verbände und Organisationen gehören, die auf Bundesebene Verantwortung für Menschen mit Demenz tragen. Die Allianz will bis Ende 2013 eine Agenda von Maßnahmen entwickeln, um zum Beispiel die gesellschaftliche Teilhabe Betroffener zu verbessern und Erkrankte sowie ihre Familien zielgerichteter zu unterstützen. Gleichzeitig sollen Hilfenetzwerke im Lebensumfeld Betroffener entstehen, die als "Lokale Allianzen" mehr soziale Teilhabe und Hilfestellung ermöglichen. Die Allianz für Menschen mit Demenz ist Bestandteil der Demografiestrategie der Bundesregierung.
- Die Bundesregierung legt mit dem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ein besonderes Augenmerk auf die Gestaltung eines inklusiven sozialen Nahraums. Der rasche **Ausbau barrierefreier Zugänge** zu öffentlicher und privater Infrastruktur eröffnet neue Teilhabemöglichkeiten für vorübergehend oder dauerhaft behinderte Menschen.

### **III.9 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entlasten, öffentliche Haushalte konsolidieren**

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung entwickelt auch die Analyse des Reichtums in der Gesellschaft weiter. Das Statistische Bundesamt und die Deutsche Bundesbank haben im Jahr 2010 erstmals integrierte Vermögensbilanzen vorgelegt. Diese erlauben eine umfassende Darstellung des Bestandes und der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen und der sektoralen Geld- und Sachvermögen in Deutschland.

Eine wachsende Wirtschaft geht mit insgesamt steigendem Wohlstand einher, der seinen Ausdruck unter anderem in der Entwicklung der Vermögensbestände im Zeitverlauf findet. Zum Jahresende 2011 belief sich das Volksvermögen (einschließlich des Gebrauchsvermögens privater Haushalte) auf knapp 13 Billionen Euro. Der mit Abstand größte Anteil des Volksvermögens entfällt dabei auf die Anlagegüter (insbesondere Gebäude und Bauland). Darüber hinaus tritt die deutsche Volkswirtschaft als Ganze international als Gläubiger auf: Der Überschuss der Auslandsforderungen der Inländer über die Auslandsverbindlichkeiten betrug nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank Ende 2011 rund 930 Milliarden Euro. Es wird deutlich, dass der überwiegende Teil des Volksvermögens in langfristigen Verwendungen gebunden ist.

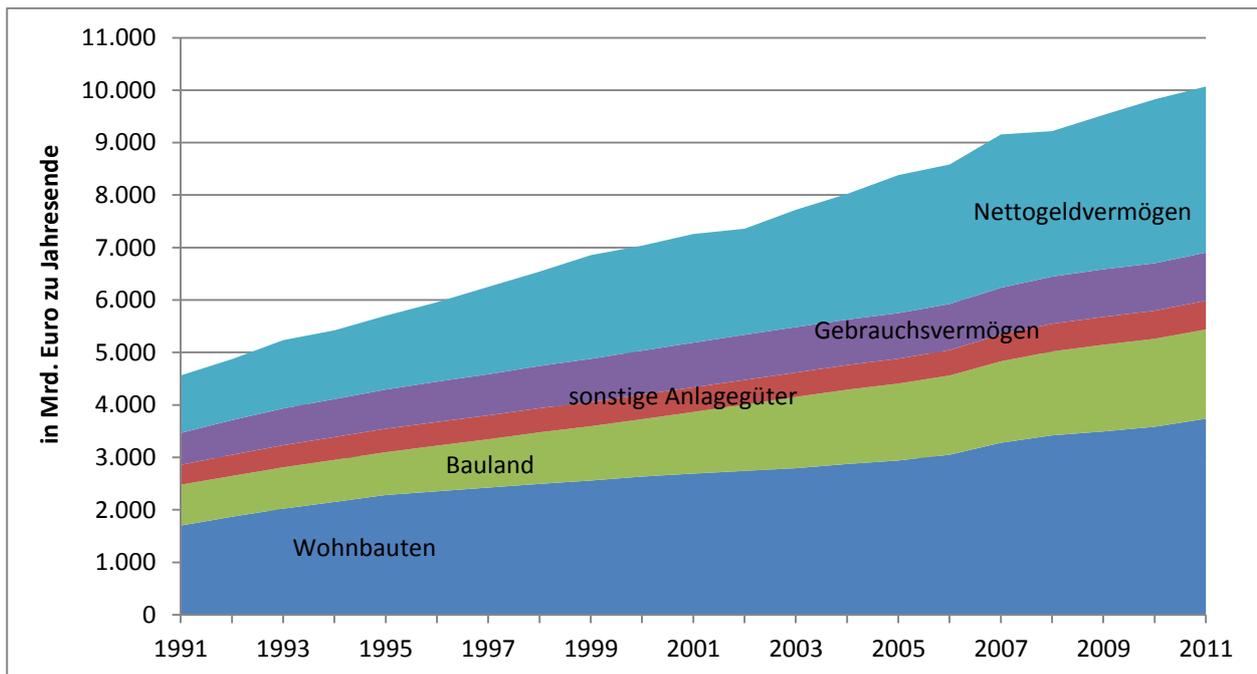
### Gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz Deutschlands, 1991-2011



Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank

Das private Nettovermögen (einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck) stieg im Berichtszeitraum zwischen Ende 2006 und Ende 2011 nominal um über anderthalb Billionen Euro auf gut zehn Billionen Euro an. Von allen Vermögensarten ist das Nettogeldvermögen im Berichtszeitraum am stärksten gestiegen. Das ist das Geldvermögen (einschließlich Unternehmensanteilen) nach Abzug von Krediten und sonstigen finanziellen Verbindlichkeiten.

## Entwicklung des privaten Nettovermögens und seiner Zusammensetzung, 1991-2011



Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank

In einer Volkswirtschaft heben sich Geldvermögen und -schulden zwischen Inländern per saldo auf. Nettoforderungen und damit positives Nettogeldvermögen kann eine Volkswirtschaft als Ganze nur gegenüber dem Ausland aufbauen. Im vergangenen Jahrzehnt, in dem der deutsche Unternehmenssektor als ganzer seine Investitionstätigkeit nahezu vollständig aus laufenden Gewinnen finanzierte, war es neben dem deutschen Staat vor allem das Ausland, das sich in zunehmendem Maße gegenüber inländischen Sektoren verschuldete und so die fortgesetzte Nettogeldvermögensbildung insbesondere der privaten Haushalte überhaupt erst ermöglichte. Damit das Nettogeldvermögen eines Sektors nachhaltig wachsen kann, müssen also andere Sektoren Kredite aufnehmen und idealerweise investiv verwenden. Angesichts der Tatsache, dass der Nettoneuverschuldung beim Bund durch die seit 2011 greifende Schuldenbremse strenge Grenzen gesetzt werden, gilt es insbesondere, die Rahmenbedingungen für die unternehmerische Investitionstätigkeit im Inland auch in Zukunft so attraktiv wie möglich zu gestalten.

Das Nettovermögen des deutschen Staates ist im Berichtszeitraum nach Berechnungen von Statistischem Bundesamt und Deutscher Bundesbank von 186,4 Mrd. Euro 2007 auf rund 11,5 Mrd. Euro 2011 zurückgegangen. Dazu haben die Maßnahmen zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der europäischen Schuldenkrise beigetragen. Im Zuge der notwendigen Maßnahmen kam es zu einem erneuten Anstieg des Schuldenstandes der staatlichen Haushalte im Jahr 2011 auf rund 80,5 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Ohne die Maßnahmen zur Krisenbewältigung hätte er 2011 bei 68,4 Prozent gelegen.

#### Was bereits getan wird:

- Ziel der Bundesregierung ist es, private Einkommen zu entlasten und somit den Vermögensaufbau zu stärken. Beispielsweise ist das **Bürgerentlastungsgesetz** mit einer jährlichen Entlastung von rund zehn Mrd. Euro verbunden und kommt insbesondere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zugute.
- Zur Entlastung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sind zudem die **Sozialversicherungsbeiträge** in Deutschland von 2006 bis 2012 um fast zwei Prozentpunkte (1,95) gesenkt worden.
- Während es richtig war, alle Maßnahmen zu ergreifen, um die Krise abzumildern, kommt es zukünftig darauf an, in besseren Zeiten einen **Pfad der Konsolidierung** einzuschlagen. Diesen Weg geht die Bundesregierung mit Entschlossenheit und setzt die verfassungsrechtliche Schuldenbremse mit Nachdruck um. Deutschland konsolidiert seine öffentlichen Haushalte und erfüllt damit vollumfänglich die europäischen und nationalen finanzpolitischen Vorgaben.
- Die Bundesregierung beugt zukünftigen krisenhaften Entwicklungen in den Finanzmärkten und damit der Reduzierung finanzieller Vermögenswerte durch eine nachhaltige und stringente **Regulierung des Finanzsektors** vor.

#### Was weiter zu tun ist:

- Weitere Entlastungen bei der Einkommensteuer werden durch die verfassungsrechtlich gebotene **Erhöhung des Grundfreibetrags** für 2013 und 2014 eingeleitet.
- Mit dem RV-Beitragssatzgesetz 2013 will die Bundesregierung gemäß den geltenden gesetzlichen Vorgaben die **Absenkung des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung** auf 18,9 Prozent sicherstellen. Sie entlastet Arbeitnehmer und Arbeitgeber damit ab dem Jahr 2013 um rund 6,4 Mrd. Euro im Jahr.
- Die maximal zulässige **Obergrenze** der strukturellen Verschuldung nach der Schuldenregel, die nach dem Grundgesetz ab 2016 einzuhalten ist (0,35 Prozent des BIP), hat der Bund bereits 2012, d. h. vier Jahre **früher eingehalten**. Die Bundesregierung plant, stabile weltwirtschaftliche und europäische Rahmenbedingungen vorausgesetzt, einen Bundeshaushalt 2014 ohne strukturelles Defizit aufzustellen.

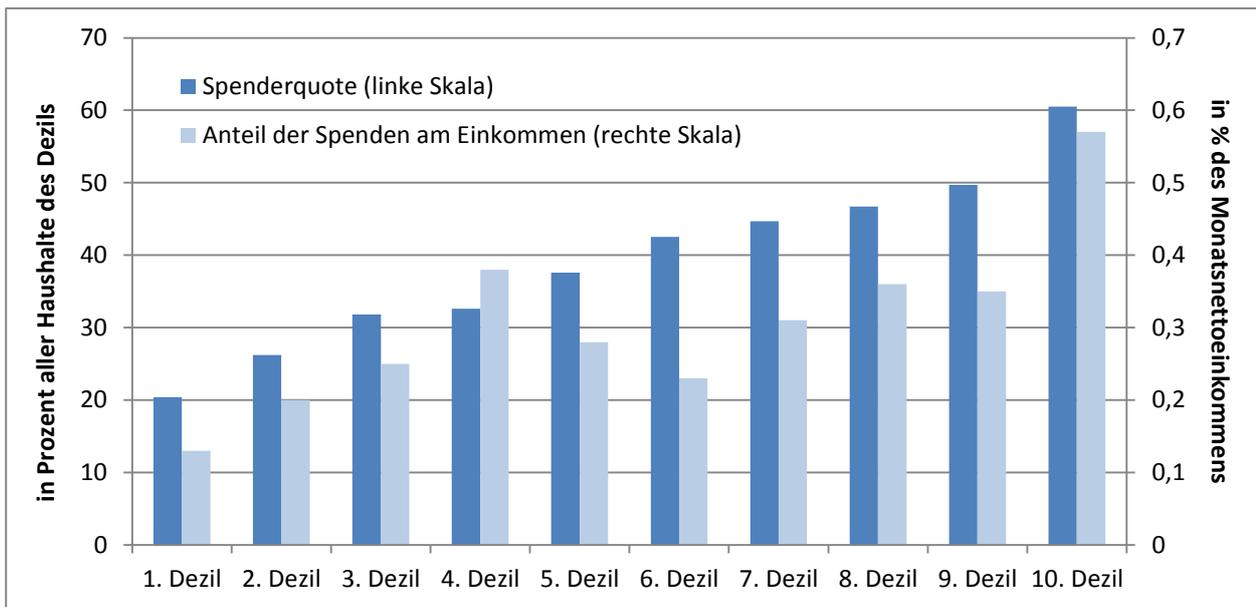
### III.10 Freiwilliges Engagement Vermögender unterstützen

Privates Vermögen wird teilweise für wohltätige Zwecke aufgewendet: Von den Haushalten des obersten Einkommensdezils haben im Jahre 2009 rund 60 Prozent Geld gespendet. Auch die durchschnittliche Höhe der Spenden im Verhältnis zum monatlichen Nettoeinkommen nimmt mit steigendem Einkommen zu: Im Durchschnitt über alle Haushalte werden 0,36 Prozent des Monatsnettoeinkommens gespendet, im höchsten Einkommensdezil sind es 0,57 Prozent. Dabei spielen mit zunehmendem Vermögen Spenden für Kulturelles eine wichtigere Rolle. Hier ist das

individuelle Spendenvolumen – wie auch im Bereich Wissenschaft und Forschung – überdurchschnittlich hoch.

Persönliches und finanzielles Engagement zeigen Vermögende vorrangig in Sportvereinen (45,2 Prozent) und Berufsverbänden (25,1 Prozent), Heimat- und Bürgervereinen (22,6 Prozent) sowie privaten Klubs (21,6 Prozent). Stiftungen und soziale Initiativen werden von knapp fünf Prozent der befragten Vermögenden genannt.

**Geldspenden nach Einkommensgruppen im Jahr 2009**

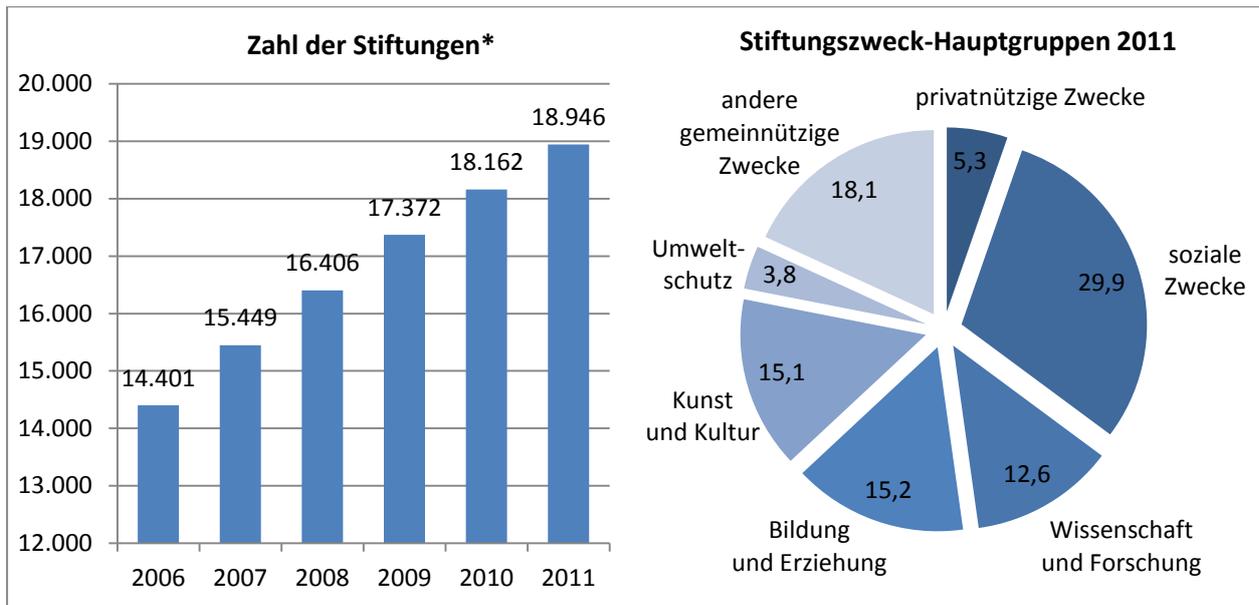


Dezile der äquivalenzgewichteten monatlichen Haushaltsnettoeinkommen (2010)

Quelle: Darstellung nach Priller, E./Schupp, J. (2011), a. a. O., S. 8.

Auch das Stiftungswesen ist in Anbetracht der finanziellen Erfordernisse an Stiftungskapitel ein Bereich, in dem das finanzielle und persönliche Engagement Vermögender das Wohl der Allgemeinheit steigert. Die Stiftungen gehören zu 96 Prozent zu den zivilgesellschaftlichen Akteuren, die sich um gemeinnützige Aufgaben und dabei u. a. auch um Teilhabechancen für Benachteiligte bemühen.

## Stiftungen und Stiftungszwecke



\* Stiftungen bürgerlichen Rechts jeweils mit Stand 31.12. des betreffenden Jahres; ohne Treuhandstiftungen und kirchliche Stiftungen.

Quelle: Bundesverband Deutscher Stiftungen, StiftungsReports, diverse Jahrgänge.

Das freiwillige soziale Engagement ist erfreulich, sowohl was die finanzielle Seite als auch was das persönliche Engagement anbelangt. 23 Mio. Menschen sind in Deutschland freiwillig engagiert, leisten Großartiges und bauen damit Brücken. Sie ergänzen damit staatliche Aktivitäten und handeln häufig flexibler, kreativer, individueller und zielgenauer als der Staat es könnte. Dadurch wirken diese Menschen nicht selten dort, wo staatliche Leistungen nicht ausreichen.

Finanzielles oder persönliches Engagement für soziale Zwecke bringt in jedem Fall Vorteile – in Form höherer Stabilität und gesellschaftlichen Zusammenhalts, aber auch individueller Befriedigung. Ziel muss es sein, die bei Vermögenden grundsätzlich vorhandene Bereitschaft zu mehr freiwilligem Engagement mehr noch als bisher zur Geltung zu bringen. Die Bundesregierung ermuntert ausdrücklich zu mehr freiwilligem sozialem Engagement. Staatliches Engagement und bezahlte Arbeit dürfen nicht durch freiwilliges Engagement ersetzt, sondern sollen durch dieses sinnvoll ergänzt werden.

### Was bereits getan wird:

- Die Bundesregierung hat im Herbst 2007 die **spendenrechtlichen Rahmenbedingungen** zugunsten von Stiftungen und damit die steuerlichen Anreize für gemeinnütziges Stifterengagement mit dem Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements noch einmal erheblich verbessert.
- Soweit Stiftungsleistungen nicht unter die Freie Wohlfahrtspflege fallen, hat die Bundesregierung mit dem Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 die Rechtslage ver-

bessert (§11a SGB II Abs. 5), so dass gewisse Zuwendungen der Stiftungen an Leistungsempfänger **nicht als Einkommen** berücksichtigt werden.

**Was weiter zu tun ist:**

- Die Bundesregierung prüft, wie weiteres persönliches und finanzielles **freiwilliges Engagement Vermögender** in Deutschland für das Gemeinwohl eingeworben werden kann.
- Zusätzlicher Aufbau von **Kooperationsinitiativen** von staatlichen Stellen und Stiftungen, so zum Beispiel zur Förderung von Bildung und Teilhabe.
- Die Bundesregierung wird die **Handlungsempfehlungen zur nachhaltigen Förderung des strategischen bürgerschaftlichen Engagements von Unternehmen** der Sachverständigenkommission zur Erstellung des Ersten Engagementberichts aufnehmen und Umsetzungsmöglichkeiten prüfen.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation – gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist – nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

**Impressum:**

**Herausgeber:** Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
Referat Information, Publikation, Redaktion  
53107 Bonn

**Stand:** März 2013

**Artikel-Nr.:** A 334-K

**E-Mail:** [info@bmas.bund.de](mailto:info@bmas.bund.de)

**Internet:** <http://www.bmas.de>

**Umschlaggestaltung/Druck:** Grafischer Bereich und Hausdruckerei des BMAS