

# **Lebenslagen in Deutschland**

Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

## **Kurzfassung**

## Gliederung

<b>I.</b>	<b>Anspruch an eine sozial gerechte Politik .....</b>	<b>I</b>
<b>II.</b>	<b>Verbesserte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen: Aufschwung und mehr Beschäftigung .....</b>	<b>II</b>
<b>III.</b>	<b>Kernaussagen .....</b>	<b>IV</b>
<b>IV.</b>	<b>Verwirklichungschancen eröffnen – Mindestsicherung gewährleisten .....</b>	<b>VI</b>
<b>IV.1</b>	<b>Beschäftigungsaufschwung kommt bei allen an.....</b>	<b>VI</b>
<b>IV.2</b>	<b>Sozialtransfers verringern Armutsrisiken .....</b>	<b>VIII</b>
<b>IV.3</b>	<b>Mindestsicherung weiterhin gewährleisten.....</b>	<b>XIV</b>
<b>IV.4</b>	<b>Reichtumsaspekte: Einkommen und Vermögen zusammen betrachtet.....</b>	<b>XVI</b>
<b>IV.5</b>	<b>Bildungsbeteiligung ist gestiegen und muss weiter steigen.....</b>	<b>XVII</b>
<b>IV.6</b>	<b>Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern – benachteiligte Kinder fördern .....</b>	<b>XXI</b>
<b>IV.7</b>	<b>Nachhaltige Gesundheits- und Pflegepolitik weiterentwickeln .....</b>	<b>XXIV</b>
<b>IV.8</b>	<b>Wohnbedingungen weiter verbessert – Wohnungslosigkeit reduziert....</b>	<b>XXVI</b>
<b>IV.9</b>	<b>Bürgerschaftliches Engagement und Integration stärken .....</b>	<b>XXIX</b>
<b>v.</b>	<b>Schlussfolgerung für eine konzertierte Politik der Armutsbekämpfung .....</b>	<b>XXXII</b>

## **I. Anspruch an eine sozial gerechte Politik**

Armut ist ein gesellschaftliches Phänomen mit vielen Gesichtern. Es entzieht sich deshalb einer eindeutigen Messung. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung orientiert sich an einem umfassenden Analyseansatz, der die Risiken für Armut und soziale Ausgrenzung in verschiedenen Lebenslagen beschreibt. Der vorliegende dritte Bericht setzt die im Jahr 2001 begonnene Bestandsaufnahme der sozialen Lage in Deutschland fort und eröffnet, wo es die Datenlage zulässt, einen Zehnjahresvergleich der Entwicklung der sozialen Integration. Bei der Messung monetärer Armut verwendet die Bundesregierung den zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbarten relativen Armutsrisikobegriff. Der Bericht zeigt auf, welche Maßnahmen die Bundesregierung in den relevanten Politikbereichen ergreift, damit Armut und soziale Ausgrenzung vermieden oder überwunden werden.

Kern sozial gerechter Politik ist es, ökonomische und soziale Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Mitglieder in der Gesellschaft zu ermöglichen. Politik, die dazu beitragen will, Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern, kann sich daher nicht in der Sicherung materieller Grundbedürfnisse erschöpfen. Dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge führt zur Verfestigung von Armut – teilweise über Generationen hinweg – und muss vermieden werden. Entscheidend für den Erfolg einer solchen Politik ist eine wirksame Aktivierungspolitik mit Angeboten etwa für Betreuung, Bildung und Weiterbildung, um die Beteiligten zu befähigen, so weit wie möglich vom Bezug von Transferleistungen unabhängig zu werden. Alle müssen die Chance erhalten, ihre individuellen Möglichkeiten auszuschöpfen.

Dazu ist auch weiterhin die angemessene Absicherung der existenziellen Risiken Krankheit, Unfall, Behinderung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung, Pflegebedürftigkeit und Alter über die Sozialversicherungssysteme eine wichtige Voraussetzung. Darüber hinaus müssen soziale Ausgrenzung und Armut durch die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums gesichert werden.

Der Bericht benennt und analysiert daher nicht nur ungleiche Teilhabeergebnisse, etwa auf dem Arbeitsmarkt oder bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen, sondern fragt danach, inwiefern diese Unterschiede auf ungleiche Teilhabe- und Verwirklichungschancen zurückzuführen sind und welche Faktoren die unterschiedliche Wahrnehmung von eröffneten Chancen beeinflussen. Nicht wahrgenommene Chancen könnten ein Indiz dafür sein, dass das gesellschaftliche Angebot nicht ausreichend zielgruppenspezifisch ausgerichtet ist und deshalb auf seine Wirksamkeit hin überprüft werden muss. Gleichwohl hängt die Wahrnehmung von Chancen nicht zuletzt vom Einzelnen ab.

## **II. Verbesserte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen: Aufschwung und mehr Beschäftigung**

Grundbedingungen für mehr Teilhabe- und Verwirklichungschancen sind wirtschaftliches Wachstum und die damit einhergehenden Beschäftigungsmöglichkeiten. Nur eine leistungsfähige und eine im globalen Wettbewerb erfolgreiche Wirtschaft kann dauerhaft Wohlstand für alle sichern. Die Politik der Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren die Rahmenbedingungen für das Wachstum der Wirtschaft durch strukturelle Reformen verbessert.

Die Reformbilanz der Bundesregierung kann sich sehen lassen. Etwa seit Beginn des Jahres 2006 ist die binnenwirtschaftliche Schwächephase der letzten Jahre überwunden. Der Aufschwung kommt bei den Menschen in Form verbesserter Einkommensperspektiven und zusätzlicher Arbeitsplätze an. Mit über 40 Millionen Erwerbstätigen wurde im April 2008 ein historischer Höchststand erreicht. Der Beschäftigungsaufbau vollzieht sich zudem dynamischer als in früheren Aufschwungsphasen. So nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung allein im vergangenen Jahr um rund 500.000 Personen im Jahresdurchschnitt zu.

Bei der Einkommensentwicklung können aufgrund fehlender aktueller Daten die Auswirkungen positiver Entwicklungen seit 2006 noch nicht dargestellt werden. In der ersten Hälfte dieser Dekade war die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durch eine anhaltende Stagnationsphase gekennzeichnet. Das Geschäftsklima blieb unbeständig, sowohl die Investitionstätigkeit als auch die Binnennachfrage verharrten auf niedrigem Niveau. Nur vom Export gingen Wachstumsimpulse aus, die jedoch nicht ausreichten, um dem Rückgang der Beschäftigung und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Im Februar 2005 waren 5,29 Mio. Personen arbeitslos. Damit erreichte die Arbeitslosenquote mit 14,1% den höchsten Stand seit der Wiedervereinigung Deutschlands. Dieser Wert war allerdings auch eine Folge der beabsichtigten besseren statistischen Erfassung von Arbeitslosigkeit, die mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II) einherging.

Dem weltweiten Zusammenwachsen der Märkte und dem zunehmenden Wettbewerb begegnen viele Unternehmen durch eine Neuordnung der betrieblichen Wertschöpfungsketten. In hochindustrialisierten Ländern wie Deutschland verstärkt sich die Tendenz zu qualifizierteren Tätigkeiten mit höheren Mobilitäts- und Qualifikationsanforderungen. Unternehmen reduzieren zum Teil ihre Wertschöpfungstiefe und verlagern Teile des Produktionsprozesses ins Ausland. Umgekehrt ist Deutschland für hochproduktive Investitionen aus dem Ausland attraktiver geworden. Diese Entwicklungen haben zu erheblichen Strukturveränderungen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt geführt. Insbesondere ist die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften rückläufig.

Die Restrukturierungen der Unternehmen, die moderate Lohnentwicklung und die Reformen am Arbeitsmarkt haben dazu beigetragen, dass seit Beginn des Jahres 2006 die Schwächephase der vorangegangenen Jahre überwunden wurde. Die Reformen am Arbeitsmarkt haben die Beschäftigungsschwelle gesenkt und dazu geführt, dass der wirtschaftliche Aufschwung auch zu höherer Beschäftigung geführt hat.

Für die Jahre 2008 und 2009 erwarten die Bundesregierung und die Wirtschaftsforschungsinstitute eine wachsende Wirtschaft und eine weiter rückläufige Arbeitslosigkeit. Dies sind gute Voraussetzungen, um Armutsrisiken weiter zu vermindern und Teilhabechancen zu verbessern. Entscheidend ist, die Effizienz investiver, aktivierender und präventiver Maßnahmen zur Armutsvermeidung sicherzustellen. Durch die Verschuldung der öffentlichen Haushalte sind die Handlungsspielräume begrenzt. Deshalb bleibt die Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung unverändert notwendig.

### **III. Kernaussagen**

Der Schlüssel zur Armutsvermeidung ist mehr Bildung und Beschäftigung. Alle Bemühungen müssen darauf ausgerichtet sein, Vollbeschäftigung zu erreichen.

#### **Reformen am Arbeitsmarkt und in der Finanzpolitik stützen den Aufschwung**

Die verbesserte Wirtschaftslage und eine aktivierende Sozial- und Finanzpolitik sichern mehr Menschen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die in der Schwächephase der Konjunktur eingeleiteten Arbeitsmarktreformen und die finanzpolitischen Maßnahmen zur Stabilisierung der Staatseinnahmen der vergangenen Jahre sind erfolgreich. Sie haben den konjunkturellen Aufschwung begünstigt und die positiven Effekte auf den Arbeitsmarkt verstärkt. Die Arbeitslosigkeit sinkt inzwischen auch bei Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderungen, Älteren, Jüngeren sowie Ausländern.

#### **Flexible Beschäftigungsformen fördern den Einstieg in den Arbeitsmarkt**

Durch selbständige Tätigkeiten und flexible Beschäftigungsformen wie beispielsweise geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit sind mehr Menschen erwerbstätig, die zuvor ausgegrenzt waren. Flexible Beschäftigungsformen dienen dem Wiedereinstieg und können auch eine Brücke in vollzeitnahe Beschäftigung sein. Faire Arbeitsbedingungen und angemessene Erwerbseinkommen sind die Basis für ausreichende soziale Sicherung. Branchenspezifische Mindestlöhne können einen Beitrag dazu leisten, angemessene Mindestarbeitsbedingungen durchzusetzen.

#### **Ungleichverteilung der Einkommen nahm in den Jahren zwischen 2002 und 2005 zu**

Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gingen real von durchschnittlich 24.873 Euro auf 23.684 Euro und damit um 4,8% zurück. Dies ist auch das Resultat von betrieblichen und tariflichen Vereinbarungen, einer hohen Arbeitslosigkeit in dieser Zeit sowie der gesunkenen Tarifbindung in Deutschland. Auch die Ungleichverteilung der Einkommen nahm zu: Während der Anteil der höheren Einkommen wuchs, sanken die Anteile der niedrigen Einkommensgruppen.

Die Zunahme des Anteils von Beschäftigten im Niedriglohnbereich hat vielfältige Ursachen (u. a. Teilzeit und neue Beschäftigungsformen) und muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass damit mehr Menschen einen Weg aus der Arbeitslosigkeit gefunden haben. 2005 blieben die Verdienste aus unselbständiger Arbeit von mehr als einem Drittel der Beschäftigten unterhalb der Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des Medians der Bruttoeinkommen. Anfang der 1990er Jahre war dies dagegen nur bei etwas mehr als einem Viertel der Fall. Entgegen dem europäischen Trend stieg damit auch die Armutsrisikoquote von Erwerbstätigen. Die gute wirtschaftliche Entwicklung und die Tarifabschlüsse der letzten Monate lassen eine positive Entwicklung der Arbeitseinkommen erwarten.

#### **Der Sozialstaat wirkt**

Deutschland gehört zu den OECD-Staaten, in denen die Ungleichheit der Markteinkommen mit am stärksten durch Steuern und Sozialtransfers reduziert wird. Sozial- und familienpolitische Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II, Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld und das frühere Erziehungsgeld haben das Risiko der Einkommensarmut im Jahr 2005 insgesamt von 26% auf 13% und bei Kindern von 34% auf 12% gesenkt. Es ist damit jeweils niedriger als der europäische Durchschnitt. Zu den besonders armutsgefährdeten Gruppen zählen Arbeitslose, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Alleinerziehende und Personen mit Migrationshintergrund. Der Sozialstaat braucht zur Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts das

ehrenamtliche Engagement vieler. Deswegen müssen auch benachteiligten und einkommensarmen Gruppen mehr Zugangschancen zu kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Aktivitäten eröffnet werden.

### **Bildung ist der Schlüssel zur Teilhabe**

Gute Bildung muss im frühen Kindesalter beginnen und ist unabdingbare Voraussetzung für gute Ausbildungs- und Beschäftigungschancen. Sie geht auch einher mit einem bewussteren Gesundheitsverhalten sowie verantwortlicher Haushaltsführung und erfolgreicher Alltagsbewältigung in der Familie. Der Bildungsstand der Bevölkerung ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Die Bildungserfolge von Kindern hängen in Deutschland jedoch noch zu stark vom Bildungsniveau der Eltern ab.

### **Frauen nutzen ihre Chancen**

Frauen holen im Bildungsbereich und bei der Erwerbsbeteiligung gegenüber Männern auf. Dies bedeutet mehr Chancen für existenzsichernde Erwerbsarbeit und bessere Prävention vor Einkommensarmut auch für Alleinerziehende. Das kommt besonders Kindern zugute. Gleichwohl gibt es weiterhin eine Vielzahl struktureller Hürden für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern im Erwerbsleben, die sich etwa an dem sehr hohen Lohngefälle in Deutschland im europäischen Vergleich messen lassen.

### **Erwerbsarbeit der Eltern verringert das Armutsrisiko von Kindern**

Das Armutsrisiko von Kindern hängt stark von der Erwerbsbeteiligung der Eltern ab. Denn mit der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung durch ein oder mehrere erwerbsfähige Haushaltsmitglieder sinkt die Armutsgefährdung von Haushalten mit Kindern von 48% auf unterdurchschnittliche 8% bzw. 4%. Eine zentrale Rolle für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung spielt für Eltern eine flexible und qualitativ hochwertige Kinderbetreuung. Gewährleistete frühkindliche Bildung in der Kinderbetreuung verbessert auch die gesellschaftlichen Teilhabechancen insbesondere von Kindern aus einkommensschwachen, bildungsfernen oder ausländischen Familien und ermöglicht ihnen, die deutsche Sprache zu erlernen.

### **Altersarmut ist kein aktuelles Problem – zusätzliche Altersvorsorge gewinnt an Bedeutung**

Das Armutsrisiko Älterer hat trotz schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht zugenommen. Ende 2006 bezogen nur 2,6% der Frauen und 1,8% der Männer und damit insgesamt 2,3% der Menschen im Alter ab 65 Jahren Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Niedrige Alterseinkommen drohen jedoch bei Personengruppen, die längere Phasen selbständiger Tätigkeit mit geringem Einkommen, geringfügiger Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder familienbedingter Erwerbsunterbrechungen in ihren Erwerbsbiografien aufweisen. Gute Ausbildung und eine möglichst durchgängige Erwerbsbiografie bei ausreichendem Einkommen verbessern die Möglichkeiten für die erforderliche zusätzliche Altersvorsorge.

#### IV. Verwirklichungschancen eröffnen – Mindestsicherung gewährleisten

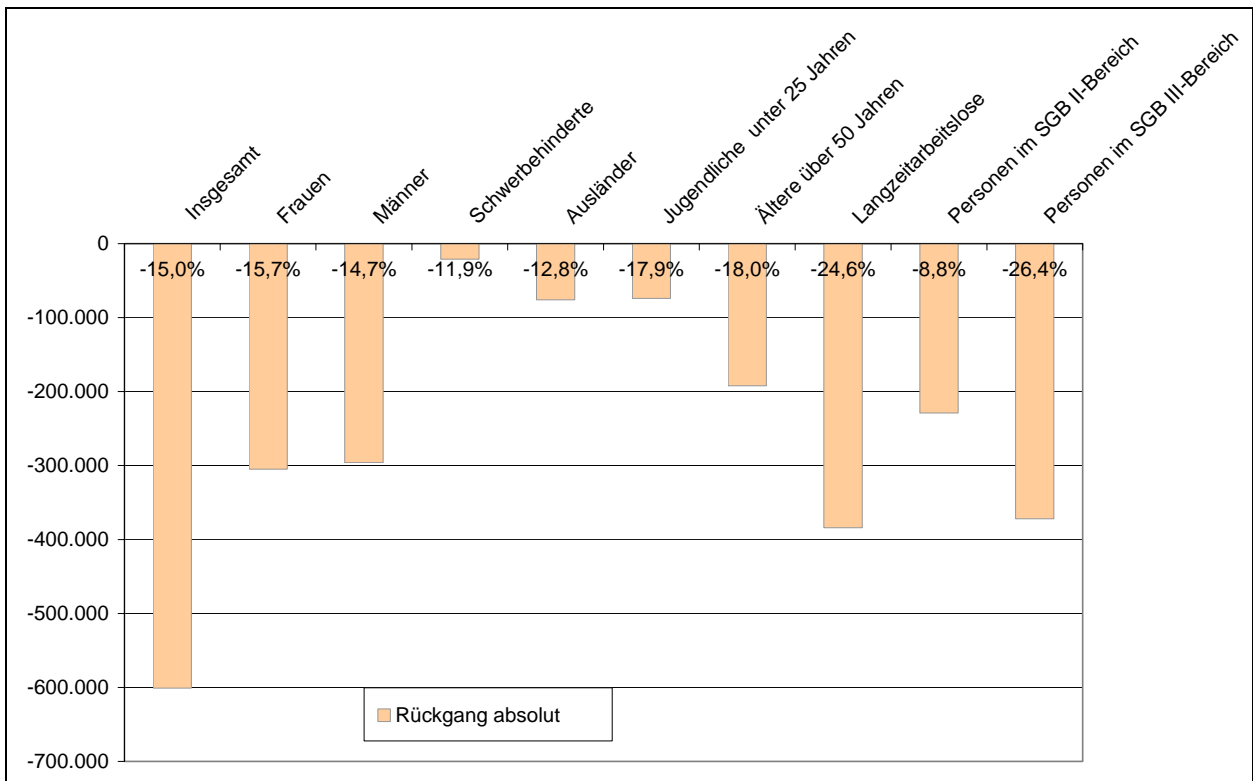
Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse aus der Analyse der sozialen Lage und die politischen Maßnahmen zusammengeführt und die Erfolge einer sozial gerechten Politik der Bundesregierung sowie bestehende Herausforderungen herausgearbeitet. Dabei werden die wesentlichen Kernbereiche für die soziale Integration in den Blick genommen. Die Darstellung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Migrationshintergrund und wohnungslosen Menschen ist in die Schwerpunkte integriert.

##### IV.1 Beschäftigungsaufschwung kommt bei allen an

Die Arbeitslosigkeit geht seit 2006 deutlich zurück. Von der Zunahme der Erwerbstätigkeit profitieren sowohl die Gruppe der Langzeitarbeitslosen als auch – die sich teilweise überschneidenden – Gruppen der jungen, älteren und ausländischen Menschen sowie der Bezieher von SGB II/SGB III-Leistungen und Menschen mit Behinderungen. Insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ist allein im Verlauf des Jahres 2007 um ein Viertel gesunken. Dies ist im Vergleich zu früheren Konjunkturzyklen eine neue und positive Entwicklung. Im März 2008 lag die Zahl der arbeitssuchenden schwerbehinderten Menschen um 13,5% niedriger als im Vorjahresmonat.

Schaubild 1

Rückgang der Arbeitslosigkeit im Dezember 2007 im Vergleich zu Dezember 2006



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit



Die Zahl der Erwerbstätigen lag nach den zuletzt verfügbaren Zahlen im April 2008 bei 40,1 Mio. und damit so hoch wie nie zuvor in einem April. Die zwischen den EU-Mitgliedstaaten für das Jahr 2010 vereinbarten Beschäftigungsziele von 60% hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung von Frauen (2007: 64,0%) und 50% bei Älteren (2007: 51,5%) sind damit bereits jetzt erreicht. Dabei stieg der Anteil der Frauen in Teilzeit seit 1998 deutlich an. Für die Gesamtbevölkerung ist das Ziel von 70% mit einer Erwerbsbeteiligung von 69,4% (2007) in greifbare Nähe gerückt. Die meisten Experten erwarten, dass sich die positive Entwicklung 2008 fortsetzt.

Der Zuwachs an Beschäftigung geht im Zehnjahresvergleich auch mit einer Zunahme flexibler Beschäftigungsformen wie selbständiger, geringfügiger und zeitlich befristeter Erwerbstätigkeit einher. Mit gesetzlich veränderten Rahmenbedingungen wurden der Wirtschaft flexible Möglichkeiten eröffnet, um mehr Menschen in Arbeit zu bringen.

Vielen Menschen, insbesondere Frauen, ist dadurch der Wiedereintritt in das Arbeitsleben gelungen. Dabei setzt das neue zweistufige System der Arbeitsmarktpolitik aus Instrumenten des SGB III und des SGB II Arbeitsanreize und bietet Unterstützung für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Erwerbsbeteiligung ist der Schlüssel dafür, Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Haushaltsmitglieder zu eröffnen. Voraussetzung ist jedoch, dass aus dem Einstieg über ein flexibles Beschäftigungsverhältnis die Möglichkeit zur Weiterentwicklung in vollzeitnahe und unbefristete Beschäftigung für die Arbeitnehmer entsteht. Erste Auswertungen deuten in Teilen auf eine Brückenfunktion von Leiharbeit und so genannten Midi-Jobs (400 bis unter 800 Euro Bruttoverdienst/Monat) im Gegensatz zu Mini-Jobs (unter 400 Euro) hin. Allerdings muss bei Leiharbeit auf Fehlentwicklungen geachtet werden.

Mit der Zunahme des Niedriglohnbereichs auch bei Vollzeit-erwerbstätigkeit geht ein gestiegenes Armutsrisiko von Erwerbstätigen einher (Einkommensdaten nur bis einschließlich 2005). Positiv ist, dass seit 2006 die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wieder deutlich wächst, auch wenn das Niveau mit 26,85 Mio. (Juni 2007) immer noch unter dem Niveau des Jahres 1998 liegt. Zugleich aber haben neue Beschäftigungsformen mehr Menschen einen Weg aus der Arbeitslosigkeit eröffnet und dadurch ihre Teilhabechancen verbessert. Angemessen entlohnte und sozialversicherte Arbeit sichert nicht nur den eigenständigen Lebensunterhalt, sondern auch gesellschaftliche Anerkennung und ein selbstbestimmtes Leben.

**Maßnahmen:**

- **„JobPerspektive“:** Mit der „JobPerspektive“ sollen bis zu 100.000 arbeitsmarktferne Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen dauerhaft eine berufliche Perspektive erhalten. Diese Zielgruppe hat auch das Bundesprogramm **„Kommunal-Kombi“**.
- **„Perspektive 50plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“:** Mit dem Bundesprogramm sollen bis Ende 2010 über 200.000 ältere langzeitarbeitslose Menschen aktiviert und bis zu 50.000 davon in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden.
- **Beschäftigungspflicht und Initiativen „job – Jobs ohne Barrieren“ und „Job4000“:** Mit dem neu gestarteten Programm „Job4000“ sollen bis Ende 2013 mindestens 4.000 besonders betroffene schwerbehinderte Menschen in Arbeits- und Ausbildungsplätze integriert werden.
- **Migrationspezifische Arbeitsfördermaßnahmen:** Die Verbesserung der berufsbezogenen Sprachförderung trägt ebenso wie das bundesweite Beratungs- und Informationsnetzwerk „IQ – Integration durch Qualifizierung“ zur Unterstützung der beruflichen Eingliederung von Personen mit Migrationshintergrund bei. Das Sonderprogramm des Bundes zur Einstiegsqualifizierung wird insbesondere von Personen mit Migrationshintergrund erfolgreich genutzt.
- **Die „Initiative 50plus“** soll die Beschäftigungschancen Älterer verbessern und gleichzeitig einen Bewusstseinswandel zur Beschäftigung Älterer in der Gesellschaft anstoßen. Die Rahmenbedingungen für die berufliche Weiterbildung werden verbessert.
- **Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz und das Mindestarbeitsbedingungengesetz** werden weiterentwickelt, so dass in bestimmten Branchen Mindestlöhne festgelegt werden können.

## IV.2 Sozialtransfers verringern Armutsrisiken

Die Markteinkommen zwischen 2002 und 2005 waren durch die damalige schwache konjunkturelle Lage geprägt. Der Konjunkturaufschwung seit 2006 hat zu positiven Beschäftigungseffekten sowie steigenden Bruttolöhnen und -gehältern geführt. Letztere sind 2005 nur um 0,3% gestiegen, 2006 um 0,9% und 2007 schon um 1,5% (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung). Diese positive Entwicklung kann mit den bis heute vorliegenden Daten zur Einkommensverteilung aus dem Jahr 2005 (SOEP 2006 und die amtliche Statistik EU-SILC 2006) jedoch noch nicht abgebildet werden.

Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer gingen nach Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) real zwischen 2002 und 2005 von durchschnittlich 24.873 Euro auf 23.684 Euro um 4,8% zurück. Dies ist auch das Resultat von betrieblichen und tariflichen Vereinbarungen, die hohe Arbeitslosigkeit in dieser Zeit sowie der gesunkenen Tarifbindung in Deutschland. Dabei nahm auch die Ungleichheit in der Verteilung des bedarfsgewichteten Net-

toäquivalenzeinkommens zu. Hier verzeichnete im Zeitraum von 2002 bis 2005 nur das oberste Einkommensdezil einen leichten Zuwachs gegenüber stagnierenden Anteilen im mittleren und sinkenden Anteilen in den unteren fünf Einkommensdezilen. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist jedoch zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Haushaltsgröße in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist. Laut OECD nahm etwa der Anteil der Alleinerziehenden von 1995 bis 2005 viermal so schnell zu wie im EU-Durchschnitt. Diese Gruppe erzielt gegenüber allen anderen Haushaltsformen niedrigere Einkommen.

Deutschland gehört jedoch zu den OECD-Staaten, in denen die Ungleichheit der Markteinkommen mit am stärksten durch Steuern und Sozialtransfers reduziert wird, auch wenn das Ausmaß der monetären sozialstaatlichen Umverteilung zwischen 2002 und 2005 leicht abgenommen hat. Ein wirksames Instrument zur Dämpfung der Ungleichheit von Markteinkommen ist der progressiv ausgestaltete Einkommensteuertarif. Die regressive Wirkung der gestiegenen Verbrauchssteuern schwächt die progressive Wirkung der Einkommensteuer jedoch ab. Die erzielten Mehreinnahmen wurden aber zu großen Teilen zur Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge und damit zur Entlastung von Arbeitnehmern wie auch Arbeitgebern und zur Stärkung des Arbeitsmarktes verwendet.

Die einkommensstärksten 10% der Einkommensteuerpflichtigen tragen zu 52% des gesamten Einkommensteueraufkommens bei, die unteren 50% zu gut 6%.

**Maßnahmen:**

- **Steuerreform 2000:** In mehreren Schritten wurde das steuerfreie Existenzminimum von 6.322 Euro (1998) auf 7.664 Euro (2004) erhöht und der Eingangssteuersatz von 25,9% (1998) auf 15,0% (2005) gesenkt. Die gleichzeitige Absenkung des Einkommensteuer-Spitzenatzes auf 42% wurde durch die Abschaffung bzw. Einschränkung einer Vielzahl von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen begleitet. Bei zu versteuernden Einkommen von mehr als 250.000 Euro beträgt der Spitzensteuersatz 45% seit 2007.
- **Die konsequente Verfolgung von Steuerhinterziehung** trägt zu mehr Steuergerechtigkeit in Deutschland bei.
- Mit der **Unternehmensteuerreform 2008** und der **Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge ab 2009** sollen Anreize verringert werden, Gewinne unversteuert ins Ausland zu transferieren bzw. Anlagegelder nicht zu versteuern.

Bei Betrachtung der Einkommensverteilung wird die zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbarte Definition des relativen Armutsrisikos zugrunde gelegt, die vorrangig mit dem Indikator der Armutsrisikoquote abgebildet wird. Sie ist definiert als Anteil der Personen in Haushalten, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60% des Mittelwertes (Median)

aller Personen beträgt. Der Median ist der Einkommenswert, der die Einkommen der Bevölkerung genau in zwei Hälften teilt. Damit ist die mittlere Einkommensposition die Referenzgröße. Dem Risiko der Einkommensarmut unterliegt, wer ein Einkommen hat, das unterhalb eines bestimmten Mindestabstands zum Mittelwert der Gesellschaft liegt. Mit der Benennung als Armutsrisikoquote sollte deutlich werden, dass dieser Indikator die Möglichkeit einer Armutsgefährdung – insbesondere bei längerem Verbleiben in diesem niedrigen Einkommensbezug – beschreibt. Zu unterscheiden sind das soziokulturelle Existenzminimum, welches sich am Verbrauch der unteren Einkommensgruppe orientiert sowie das physische Existenzminimum, mit dem absolute Armut definiert ist.

### **Zur Methodik der Datenerhebung**

Im Bericht werden zu den Themen Einkommensverteilung, Armutsrisikoquote und Vermögensverteilung Ergebnisse aus der europaweit durchgeführten Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen LEBEN IN EUROPA (EU-SILC), aus der Einkommens- und Verbrauchstichprobe (EVS) und aus dem Mikrozensus dargestellt. Neben diesen drei amtlichen Statistiken, die vom Statistischen Bundesamt erhoben werden, wird auch das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) herangezogen. Alle vier Datenquellen basieren auf der Befragung einer Stichprobe aus der Bevölkerung. Jede hat entsprechend ihrer spezifischen Konzeption Vorzüge. Die Befragungen setzen zudem unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte, weswegen die Verwendung von Ergebnissen aus allen Stichproben sinnvoll ist.

**EU-SILC** ist eine seit 2005 jährlich erhobene und EU-weit vergleichbare Statistik. Die nationalen Strategieberichte über Sozialschutz und soziale Eingliederung aller Mitgliedstaaten der EU werden ebenso auf dieser Basis erstellt wie die Berichte der EU-Kommission über die Entwicklung der Armutsbekämpfung. Mittelfristig können Längsschnittanalysen aus EU-SILC verwendet werden.

**Die EVS** ist eine große und ausführliche Erhebung zu Einkommen, Ausgaben und Vermögen. Sie wird alle fünf Jahre erhoben und liegt zuletzt für das Jahr 2003 vor. Derzeit läuft die aktuelle Erhebung 2008.

Auf den Daten des **Mikrozensus** 2005 basieren die Betrachtungen zum Armutsrisiko von Personen mit Migrationshintergrund, weil EU-SILC und EVS diesen Personenkreis nicht repräsentativ abbilden können. Im Gegensatz zu EU-SILC und EVS erhebt der Mikrozensus das Einkommen nicht betragsgenau, sondern in Einkommensklassen zusammengefasst.

Das **SOEP** des DIW wird seit 1984 jährlich erhoben und ermöglicht daher kontinuierliche Zeitreihenvergleiche. Da immer wieder dieselben Haushalte nach ihren Einkommen befragt werden, sind auch Längsschnittanalysen möglich. Diese Daten sind aber nicht international vergleichbar.

**Armutrisikoschwellen, Armutsrisikoquoten  
und Stichprobengrößen nach Datenquellen**

Datenbasis	Armutrisikoschwelle (60% des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens)	Armutrisikoquote	Stichprobengröße (erfasste Haushalte)
EU-SILC 2006	781 Euro	13%	13.800
EVS 2003	980 Euro	14%	53.400
Mikrozensus 2005	736 Euro	15%	322.700
SOEP 2006	880 Euro	18%	11.500

**Die wesentlichen Ursachen** für die unterschiedlichen Niveaus des Einkommensmittelwerts, bzw. der daraus abgeleiteten Armutsrisikoschwelle und der Armutsrisikoquote liegen:

- in den (immer vorhandenen) Stichprobenschwankungen,
- in unterschiedlichen Einkommensbegriffen, hier vor allem in der unterschiedlichen Berücksichtigung des Mietwerts des selbst genutzten Wohneigentums als Einkommenskomponente. EVS und SOEP berücksichtigen es; bei EU-SILC ist dies erst für die Zukunft vorgesehen, während es beim Mikrozensus nicht berücksichtigt wird,
- in der Repräsentativität der Erhebungen,
- in der unterschiedlichen Behandlung fehlender oder unplausibler Angaben.

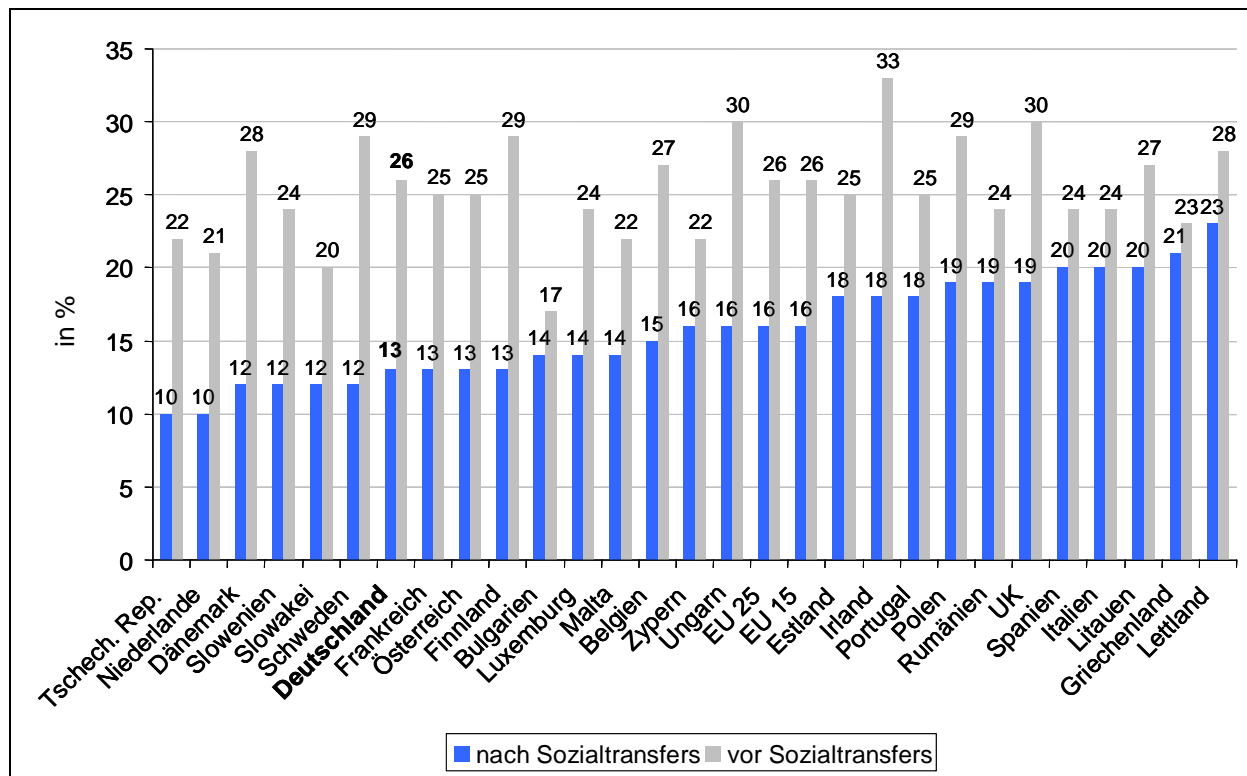
Unterschiede in der Datenbasis bei den Berechnungsmethoden müssen daher bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden. Deshalb ist z. B. auch weniger die absolute Höhe der Armutsrisikoquoten von Bedeutung, sondern deutliche Trends im Zeitverlauf und Unterschiede zwischen sozio-ökonomischen Gruppen, die auch bei verschiedenen methodischen Abgrenzungen und Datenquellen noch sichtbar sind und tendenziell übereinstimmen. Wie die im Mai 2008 veröffentlichten Ergebnisse der Berechnungen der Prognos AG für das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf der Basis des SOEP 2006 deutlich machen, können die Armutsrisikoquoten auch unter Verwendung der gleichen Erhebung voneinander abweichen, wenn unterschiedliche Parameter für das Messkonzept verwendet werden.

Anhand der amtlichen Erhebung LEBEN IN EUROPA (EU-SILC 2006) gemessen lag das Risiko der Gesamtbevölkerung einkommensarm zu sein im Jahr 2005 bei 26% vor Berücksichtigung

von Sozialtransfers. Nach Sozialtransfers verringerte sich dieses Risiko auf einen Anteil von 13% und war damit im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich. Damit gehört Deutschland neben den skandinavischen Staaten zu den Ländern mit einer großen Wirkung der Sozialtransfers auf die Armutsrisikoquote.

## Schaubild 2

### Reduktion des Armutsrisikos der Gesamtbevölkerung durch Sozialtransfers (2005)



Quelle: EU-SILC 2006

Die Bundesregierung setzt zur Bekämpfung von Armutsrisiken und sozialer Ausgrenzung darauf, dass die Einzelnen zunächst ihren Lebensunterhalt mit Erwerbsarbeit sicherstellen. Darüber hinaus dienen zielgerichtete Transferleistungen, insbesondere an Familien, der Sicherung von Grundbedürfnissen.

### Zusätzliche Altersvorsorge aufbauen

Die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 beauftragte die Bundesregierung, Forschungsdefizite im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Bezug auf die künftige Einkommens- und Vermögenssituation im Alter abzubauen. Aussagen über zukünftige Trends in der Entwicklung der Alterseinkommen liefern die Mitte 2007 ausgewerteten Ergebnisse der zweiten Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland“ (AVID) 2005. Während die Trendaussagen zur zukünftigen Vermögenssituation Älterer insgesamt sehr positiv sind,

sind niedrige Alterseinkommen bei den Personengruppen absehbar, die längere Phasen schlecht bezahlter selbständiger Tätigkeit, geringfügiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in ihren Erwerbsbiografien aufweisen. In der gesetzlichen Rentenversicherung (Äquivalenzprinzip) – wie auch in kapitalgedeckten Alterssicherungssystemen – können mit relativ geringen Beiträgen auch nur vergleichsweise geringe Leistungen erwartet werden.

Wie viele Personen in Zukunft auf staatliche Unterstützung im Alter angewiesen sein werden, lässt sich weder aus der AVID-Studie noch auf der Grundlage anderer Quellen verlässlich abschätzen. Denn der Anspruch auf Grundsicherungsleistungen setzt Hilfebedürftigkeit voraus. Dies ist vor allem abhängig von der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung sowie von der Höhe des zukünftigen Grundsicherungsbedarfs im Verhältnis zur Entwicklung der Alterseinkommen. Auch vorhandene weitere eigene Einkünfte und Vermögen sowie das Alterseinkommen und Vermögen von Ehegatten und Lebenspartnern werden berücksichtigt.

#### **Maßnahmen:**

- **Riester-Rente:** Die Bundesregierung setzt seit der Rentenreform von 2001 gezielt auf Anreize zum Aufbau eines privaten Altersvorsorgevermögens, gerade auch für Personen mit geringen Einkommen. Die Kinderzulage wurde für ab 2008 geborene Kinder auf 300 Euro erhöht. Neben der Zulagengewährung ist ein Sonderausgabenabzug der Sparbeträge bis zu 2.100 Euro möglich.
- **Entwurf des Eigenheimrentengesetzes:** Das selbst genutzte Wohneigentum soll in die Riester-Förderung einbezogen werden.
- **Riester-Rente:** Der förderfähige Personenkreis soll auf Bezieher einer Rente wegen voller Erwerbsminderung und vergleichbarer Sozialleistungen ausgeweitet werden. Für alle unter 21-Jährigen ist ein Berufseinsteiger-Bonus in Höhe von einmalig 100 Euro geplant.
- **Betriebliche Altersvorsorge:** Der weitere Aufbau der betrieblichen Altersvorsorge wird durch die dauerhafte Möglichkeit der steuer- und sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung gefördert.
- **Altersvorsorge macht Schule:** In einem Kursangebot an über 500 Volkshochschulen vermitteln Fachleute der Deutschen Rentenversicherung fundiert und neutral Wissen zur individuellen Altersvorsorge.

#### **Überschuldete Haushalte unterstützen**

Überschuldete Haushalte tauchen in der Statistik der einkommensarmen Haushalte dann nicht auf, wenn sie ein Einkommen erzielen, das über der Armutsrisikoschwelle liegt. Bei dem Versuch, Schulden zu tilgen, kann das tatsächlich verfügbare Einkommen aber unter die Armutsrisikoschwelle sinken. Ein Privathaushalt ist dann überschuldet, wenn Einkommen und Vermögen aller Haushaltsmitglieder über einen längeren Zeitraum trotz Reduzierung des Lebensstan-

dards nicht ausreichen, um fällige Forderungen zu begleichen. Während ein Rückgang der Zahl privat verschuldeter Haushalte mit Kreditverbindlichkeiten (ohne Hypothekarkredite) von 2,9 Mio. im Jahr 2003 auf rund 1,6 Mio. im Jahr 2006 von einem Gutachten auf der Basis von SOEP-Daten belegt ist, werden die Leistungen der Schuldnerberatungsstellen gleichbleibend hoch nachgefragt. Die Länder sind daher aufgerufen, die erfolgreiche Schuldnerberatung so zu sichern, dass den Betroffenen staatlich anerkannte Beratungsstellen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Neben der Verschuldensform mit Kreditverbindlichkeiten existieren diverse andere Verschuldensformen (z. B. Mietschulden, Schulden bei der öffentlichen Hand, bei Energiekonzernen oder bei Versandhäusern), die hier nicht erfasst wurden.

Die empirisch signifikanteste Ursache von Überschuldung ist Arbeitslosigkeit, wenn sie mit drastischen Einkommenseinbußen verbunden ist. Trennung/Scheidung oder der Tod des Partners sowie gescheiterte Selbständigkeit sind weitere Gründe. Mangelnde finanzwirtschaftliche Kenntnisse können dazu führen, dass das Risiko der Kreditaufnahme nicht adäquat abgeschätzt wird, eine hohe Anfälligkeit gegenüber den aufdringlichen Werbepraktiken von unseriösen Anbietern besteht und/oder die aufgenommenen Kredite in einem Missverhältnis zum Einkommen stehen.

**Maßnahmen:**

- **Private Verbraucherinsolvenzverfahren:** Bis Ende 2007 wurde von über 600.000 Personen ein Verfahren zur Restschuldbefreiung beantragt und damit die Akzeptanz der Verbraucherinsolvenz bestätigt.
- **Gesetz zur Vereinfachung des Insolvenzverfahrens:** Zur weiteren Verfahrensvereinfachung sollen Schuldner ohne verwertbares Vermögen und Einkommen die Stufe des eröffneten Insolvenzverfahrens überspringen und unmittelbar in das Restschuldbefreiungsverfahren übergeleitet werden.
- **Die Reform des Kontopfändungsschutzes** ist Teil des Maßnahmenpakets zur Verbesserung der unbefriedigenden Situation von Bürgerinnen und Bürgern ohne Konto.
- **Kreditgeber werden zukünftig gesetzlich verpflichtet**, vor der Vergabe auch schon von Kleinstkrediten ab 200 Euro die Kreditwürdigkeit des Verbrauchers zu bewerten.

### **IV.3 Mindestsicherung weiterhin gewährleisten**

Von der statistischen Definition des relativen Armutsrisikos unterscheidet sich das soziokulturelle Existenzminimum dadurch, dass es auf tatsächlichen Verbrauchsausgaben basiert. Die Inanspruchnahme dieser Mindestleistungen zeigt das Ausmaß, in dem Teile der Bevölkerung einen zugesicherten Mindeststandard nur mit Unterstützung des Systems der sozialen Sicherung erreichen. Zu diesem Mindeststandard gehört in Deutschland nicht nur die Erhaltung der physi-



schen Existenz, sondern eine der Würde des Menschen entsprechende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und dem Kommunalen Optionsgesetz wurde das Neben- und zum Teil auch Gegeneinander zweier Fürsorgeleistungen (Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe) durch ein einheitliches Leistungssystem aus einer Hand für erwerbsfähige Hilfebedürftige ersetzt – die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Erwerbsfähige Hilfebedürftige und ihre Angehörigen erhalten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Ebenso sichert die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach wie vor im SGB XII das soziokulturelle Existenzminimum ab.

Die Regelsätze der Sozialhilfe sind zugleich die Referenzgröße für andere steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen, insbesondere die Regelleistungen nach dem SGB II. Im Regelsatz sind nun bis auf wenige Ausnahmen auch die bisherigen einmaligen Leistungen pauschaliert enthalten. Nach der Neuordnung der Mindestsicherungssysteme spielt die HLU außerhalb von Einrichtungen nur noch eine zahlenmäßig geringe Rolle. Hatten Ende 2004 noch 1,46 Mio. Haushalte mit 2,9 Mio. Personen HLU außerhalb von Einrichtungen bezogen, waren es Ende 2006 nur noch 73.000 Haushalte mit 82.000 Personen.

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde im Jahr 2003 eingeführt. Kernelement der Grundsicherung ist, dass das Einkommen von Kindern oder Eltern der Antragsberechtigten – anders als bei der Hilfe zum Lebensunterhalt – grundsätzlich nicht berücksichtigt wird, d. h. kein Rückgriff stattfindet. Der Anstieg von 439.000 Personen im Leistungsbezug der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung seit Einführung auf insgesamt rund 682.000 Personen Ende 2006 ist insbesondere der Aufdeckung verschämter Altersarmut und einer darauf ausgerichteten Informationskampagne geschuldet. Hinzu kommt ein neuer berechtigter Personenkreis von Eltern erwerbsgeminderter Erwachsener durch den Wegfall der Unterhaltsvermutung. Bei den ab 65-jährigen ausländischen Männern bezog mehr als jeder Zehnte Grundsicherungsleistungen (Deutsche 1,4%), bei den ausländischen Frauen ab 65 Jahren gut jede Sechste (Deutsche 2,2%). Dies ist auf geringere Einkommen der ausländischen Mitbürger während der Erwerbsphase sowie kürzere Versicherungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung zurückzuführen.

**Maßnahmen:**

- **Gesamtdeutsche Regelsatzfestsetzung:** Auf Grundlage der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 basiert die Regelsatzbemessung seit 2007 erstmals auf einer gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur. Sie wurde zum 1. Juli 2007 in allen Ländern einheitlich auf 347 Euro festgesetzt.
- **Regelsatzanpassung:** Die Regelsätze und Regelleistungen werden entsprechend der Rentenanpassung 2008 erhöht und lassen damit Sozialhilfe- und Grundsicherungsbezieher an der positiven Einkommensentwicklung teilhaben.

#### **IV.4 Reichtumsaspekte: Einkommen und Vermögen zusammen betrachtet**

Die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 beauftragte die Bundesregierung, Forschungsdefizite im Rahmen der Armut- und Reichtumsberichterstattung auch in Bezug auf Reichtum abzubauen. Dies ist mit mehreren Forschungsprojekten erfolgt, deren Ergebnisse in diesen Bericht einbezogen wurden. Dabei lagen die Schwerpunkte auf der integrierten Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung und dem Zusammenhang zwischen der Gewinnsituation von Unternehmen, der Einkommenserzielung von Führungskräften und den Mechanismen zur Rekrutierung wirtschaftlicher Führungseliten.

Darüber hinaus wurden mit dem laufenden Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Einstellungen zum Sozialstaat“ Analysen über die Einstellungen der Bevölkerung zu Reichtum, Wohlstand und Ungleichheit einbezogen. Die Meinungen der Bürger in Deutschland sind bei der Frage, was als Reichtum wahrgenommen wird, geteilt. Danach wird Reichtum nicht nur mit finanziellen Potenzialen in Zusammenhang gebracht, sondern vielmehr wird der Begriff der Gesundheit an dieser Stelle am häufigsten genannt. Bildungschancen spielen ebenfalls für viele Befragte eine große Rolle.

Die erstmalige gemeinsame Betrachtung von Einkommen und Vermögen aus der Erhebung der EVS 2003 zeigt ein umfassenderes Bild finanziellen Reichtums. Nach der in der Wissenschaft gebräuchlichsten Abgrenzung relativen Reichtums als Verfügung über ein Nettoäquivalenzeinkommen, das mindestens doppelt so hoch ist wie das mittlere Einkommen, sind 6,4% der Gesamtbevölkerung reich in der einfachen Einkommensverteilung (Anteil der Personen mit mehr als 3.268 Euro netto/Monat). Betrachtet man die umfassendere integrierte Einkommens- und Vermögensperspektive (Anteil der Personen mit mehr als 3.418 Euro netto/Monat) beträgt der Anteil 8,8%. Dieses auf Personen bezogene, äquivalenzgewichtete Einkommen gilt für Alleinlebende und muss für größere Haushalte durch Multiplikation mit den entsprechenden Äquivalenzgewichten ermittelt werden (Paarhaushalt mit zwei Kindern unter 14 Jahren 6.863 Euro net-

to/Monat). Unterschiede beim allgemeinen Gesundheitszustand und bei der Wahrscheinlichkeit eines früheren Todes (Mortalitätsrisiko) hängen ebenfalls mit der Einkommenshöhe zusammen.

Im Jahr 2006 waren Haushalte mit einem überdurchschnittlichen Einkommen (15% aller Haushalte mit Nettoeinkommen von über 3.200 Euro/Monat) mit 2,9 Personen pro Haushalt zugleich überdurchschnittlich groß. Rund 69% von ihnen lebten in selbst genutztem Wohneigentum, bei nur 42% aller Haushalte insgesamt in Deutschland war dies der Fall. Hinsichtlich der politischen und gesellschaftlichen Partizipation zeigt sich, dass nach wie vor ein starker Zusammenhang zwischen Einkommensposition und politischem ebenso wie zivilgesellschaftlichem Engagement besteht. Die Analyse der Parteimitgliedschaft belegt etwa, dass insbesondere Angehörige oberer Einkommensschichten und Akademiker in Parteien mitwirken.

#### **IV.5 Bildungsbeteiligung ist gestiegen und muss weiter steigen**

Das Bildungsniveau der Bevölkerung ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Ursache hierfür ist, dass ein wachsender Anteil der Bevölkerung über hoch qualifizierende Bildungsabschlüsse verfügt. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da zukünftig ein steigendes Qualifikationsniveau erforderlich ist. Die Nachfrage der Wirtschaft nach Un- bzw. Geringqualifizierten sinkt, so dass Bildungsanstrengungen bereits im frühkindlichen Bereich verstärkt ansetzen müssen, um die Zugangschancen für alle zu verbessern.

Gleichzeitig blieb der Anteil der 18- bis 24-Jährigen mit geringen formalen Qualifikationen zwischen 1996 und 2006 nahezu konstant. Im Jahr 2006 lag der Anteil der so genannten frühen Schulabgänger zwar mit 13,8% deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 15,3%, jedoch weiterhin über der europäisch vereinbarten Zielmarke von 10% für das Jahr 2010. Hierbei handelt es sich um junge Menschen im Alter von 18 bis 24 Jahren ohne Sekundarbereich II-Abschluss, die also weder die Fachhochschul- oder Hochschulreife noch einen beruflichen Bildungsabschluss haben und sich auch nicht in Aus- oder Weiterbildung befinden. Während bei dieser Gruppe in Westdeutschland ein leichter Rückgang von 15,1% auf 14,6% zu verzeichnen ist, stieg ihr Anteil in Ostdeutschland zwischen 1996 und 2006 von rund 6% auf 11% an.

Der Anteil der 18- bis 24-Jährigen, die weder einen Abschluss des Sekundarbereichs I (Haupt- oder Realschule) noch einen anderen allgemein bildenden oder beruflichen Abschluss haben und sich nicht in Ausbildung befinden, ist seit 1996 geringfügig um 0,3 Prozentpunkte auf 2,4% im Jahr 2006 gestiegen. Der Anteil der Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen (so genannte Schulabbrecher) ist jedoch deutlich höher und lag im Jahr 2006 bei 7,9%. Dies zeigt, dass die deutliche Mehrheit der sogenannten Schulabbrecher später mit Erfolg eine „zweite Chance“ ergreifen und die Möglichkeiten der Nachqualifizierung nutzen, um einmal versäumte Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse nachzuholen. Ziel sollte es jedoch sein, die Zahl

derer, die erst durch Nachqualifizierung den Weg in Ausbildung und Beruf finden, durch Bildungsangebote in früheren Lebensphasen zu verringern. Vorrangig geht es darum, dass möglichst früh die für Erfolg in Ausbildung, Beruf und die Verwirklichung eigener Lebensentwürfe notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse erworben werden. Diese ermöglichen den Erwerb von entsprechenden Bildungsabschlüssen.

Der berufliche Bildungsabschluss hat entscheidenden Einfluss auf Beschäftigung und Einkommen. Während die Erwerbstätigenquote (hier bezogen auf die 25- bis 65-Jährigen) für Personen mit Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss rund 85% im Jahr 2006 betrug, waren nur 53,5% der Personen ohne beruflichen Abschluss erwerbstätig. 18,1% der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren befindet sich nicht in Ausbildung und verfügt dabei über keinen berufsqualifizierenden Abschluss. Während der Anteil der Frauen ohne beruflichen Abschluss im Zeitraum von 1996 bis 2006 um erfreuliche 1,8 Prozentpunkte gesunken ist, ist dieser Anteil bei den Männern insbesondere aufgrund der Entwicklung in Ostdeutschland um 2,5 Prozentpunkte gestiegen. Betrachtet man die berufliche Ausbildung bei Personen im Alter von 35 Jahren als abgeschlossen, so bleiben 15% der Bevölkerung dauerhaft ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung und haben damit stark eingeschränkte Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt.

Personen, die drohen, auf einem geringen Qualifikationsniveau stehen zu bleiben, brauchen Unterstützung und Ermutigung, um ihre Potenziale stärker auszuschöpfen. Dabei kommt es gleichermaßen auf das Offerieren von Bildungschancen wie auf eine wirkungsvolle Aktivierung der Menschen an, diese auch erfolgreich wahrzunehmen. Gleichberechtigte schulische und berufliche Ausbildung sind auch wichtige Elemente, um die Teilhabe- und Verwirklichungschancen behinderter Menschen in Deutschland zu verbessern. Über eine amtlich anerkannte Behinderung berichten Männer und Frauen mit niedrigem Berufsstatus 3,5- bzw. 1,9-mal häufiger als diejenigen mit hohem Berufsstatus.

Die Bundesregierung setzt sich weiterhin dafür ein, mehr Jugendliche für ein Hochschulstudium zu gewinnen. Mit einem Studium steigen die beruflichen Erfolgsaussichten sowie die Verdienstmöglichkeiten, während das Risiko von Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut sinkt. Gleichzeitig werden mehr Hochschulabsolventen benötigt, um einem zukünftigen Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Im Zehnjahresvergleich stieg der Anteil der Hochschulabsolventen an der Gruppe der 15- bis unter 65-Jährigen von 10,3% im Jahr 1996 auf 12,6% im Jahr 2006. Besonders deutlich zeigt sich diese Entwicklung bei jüngeren Frauen (30 bis unter 35 Jahre). 16,8% von ihnen verfügten 2006 in Westdeutschland über einen Hochschulabschluss. Im Jahr 1996 lag dieser Anteil noch bei 11,5%. Die jungen Frauen haben die jungen Männer bei den Hochschulabschlüssen damit fast eingeholt und in Ostdeutschland sogar bereits überholt.

Zwischen dem Bildungserfolg der Eltern und der Kinder besteht ein deutlicher Zusammenhang, der sich in der unterschiedlichen Bildungsbeteiligung der Kinder von Akademikern und Nichtakademikern zeigt. 83% der Kinder von Vätern mit Hochschulabschluss studieren ebenfalls, während dies nur für 23% der Kinder von Nichtakademikern zutrifft. Besonders ausgeprägt ist dieser Zusammenhang bei der Bevölkerungsgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund. Kinder von gering qualifizierten Zuwanderern erreichen sehr häufig nur den Hauptschulabschluss, während Kinder qualifizierter Zuwanderer ebenso häufig wie deutsche Kinder studieren. Eine vergleichbare Entwicklung ist auch bei der Erwerbsbeteiligung zu beobachten. Gering Qualifizierte haben erwartungsgemäß eine niedrigere Erwerbsbeteiligung, dies trifft insbesondere in der Gruppe der Frauen mit Migrationshintergrund zu. Auch wenn die Ursachen für soziale Ungleichheit vielschichtig sind, können von Bildungseinrichtungen wirkungsvollere Beiträge zur Verringerung sozialer Ungleichheit erwartet werden, als dies bisher der Fall ist. Die bestmögliche Aktivierung der Potentiale von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen ist dazu der entscheidende Schlüssel.

Lebenslanges Lernen wird immer wichtiger, um Teilhabechancen in der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt dauerhaft zu sichern. In hochindustrialisierten Ländern wie Deutschland verstärkt sich die Tendenz zu qualifizierteren Tätigkeiten mit höheren Mobilitäts- und Qualifikationsanforderungen. Gerade deshalb ist die zu niedrige Beteiligung an Weiterbildung in Deutschland im internationalen Vergleich problematisch. Insbesondere Personen mit geringer Qualifikation nehmen zu wenig Weiterbildungsangebote wahr. Um Teilhabechancen am Arbeitsmarkt dauerhaft zu sichern und insbesondere Geringqualifizierte und ältere Arbeitnehmer/-innen zu fördern, bleibt die berufliche Weiterbildung ein Kernelement der Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit. Die Weiterbildungsbeteiligung der 25- bis 65-Jährigen in Deutschland soll bis 2015 von derzeit rund 43% auf 50% gesteigert werden.

#### **Maßnahmen:**

- **Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung:** Im Januar 2008 hat die Bundesregierung ein Maßnahmenbündel beschlossen, das Aktivitäten zur Förderung und Unterstützung über den gesamten Lebensweg von der frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung im Beruf umfasst. In Kooperation mit Ländern, Unternehmen, Sozialpartnern und anderen Akteuren sollen unter dem Leitgedanken „Aufstieg durch Bildung“ die Bedingungen für Bildung und Qualifizierung in allen Bildungsbereichen verbessert werden.
- **Der Auf- und Ausbau schulischer Ganztagsangebote bis 2009** wird durch den Bund im Rahmen des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ mit vier Mrd. Euro unterstützt. Ziele sind die bessere individuelle Förderung aller Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, die ihnen den Zugang zu weiterführender Bildung und Qualifikation ermöglicht, sowie die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

- **Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“:** Mit Fördermitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und lokaler Kofinanzierung werden seit Herbst 2006 an bundesweit 73 Standorten so genannte harte Schulverweigerer vor allem an Hauptschulen erfolgreich in das Regelschulsystem reintegriert. Dadurch steigen ihre Chancen auf einen Schulabschluss und eine erfolgreiche berufliche Integration nach der Schule erheblich.
- **Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs:** Die Paktzusagen (je Paktjahr 30.000 neue Ausbildungsplätze und 25.000 Plätze für Einstiegsqualifizierungen) wurden klar übertroffen. Der Pakt wurde im März 2007 für weitere drei Jahre verlängert und fortentwickelt (60.000 neue Ausbildungsplätze und 40.000 Plätze für Einstiegsqualifizierungen sowie 30.000 neue Betriebe für die Ausbildung).
- **Ausbildungsbonus:** Im Rahmen des Konzepts „Jugend – Ausbildung und Arbeit“ sollen bis 2010 etwa 100.000 zusätzliche Ausbildungsplätze für Jugendliche geschaffen werden, die schon seit längerem vergeblich einen Ausbildungsplatz suchen. Arbeitgebern, die zusätzliche Ausbildungsplätze für förderbedürftige Bewerber schaffen, wird einmalig ein so genannter Ausbildungsbonus in Höhe von 4.000 bis 6.000 Euro je Auszubildendem gewährt.
- **Modernisierung des dualen Systems:** Der Innovationskreis „Berufliche Bildung“ hat 10 Leitlinien zur Modernisierung und Strukturverbesserung der beruflichen Bildung verabschiedet, die u. a. darauf zielen, die Übergänge in die Ausbildung zu verbessern, kurzfristig mit Hilfe zielgerichteter Maßnahmen zur Sicherung und Steigerung des Ausbildungsangebots beizutragen sowie die Durchlässigkeit von der beruflichen Bildung in die Hochschule zu verbessern.
- **Hochschulpakt mit den Ländern:** Bis zum Jahr 2010 sollen rund 90.000 zusätzliche Studienanfängerinnen und Studienanfänger aufgenommen werden.
- **Aufstiegsstipendien:** Ab 2008 werden nicht rückzahlpflichtige Aufstiegsstipendien an begabte studierwillige Absolventinnen und Absolventen einer dualen Ausbildung vergeben.
- **Verbesserung der Ausbildungsförderung:** Ab Herbst 2008 werden die BAföG-Sätze und die Elternfreibeträge des BAföG erhöht, die Hinzuverdienstgrenze wird für alle Auszubildenden auf 400 Euro monatlich ausgedehnt. Auszubildende mit Kindern werden zukünftig durch einen pauschalen Kinderbetreuungszuschlag stärker unterstützt. Migrantenkinder erhalten leichter Zugang zum BAföG.
- **Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen – WeGebAU:** Mit dem 200 Mio. Euro-Programm verbessert die Bundesagentur für Arbeit die Beschäftigungsfähigkeit und die Weiterbildungsbeteiligung dieser Personengruppen.
- **Bildungsprämie:** Mit Hilfe einer Bildungsprämie von bis zu 154 Euro pro Jahr sowie von Weiterbildungsdarlehen sollen Motivation und Verantwortung des Einzelnen gestärkt werden, für den Erhalt seiner Beschäftigungsfähigkeit durch berufliche Weiterbildung Vorsorge zu treffen. Außerdem soll es künftig möglich sein, aus dem nach dem Vermögensbildungsge-

setz gebildeten Ansparguthaben Mittel für die berufliche Weiterbildung bereits vor Ende der Bindungsfrist zu entnehmen.

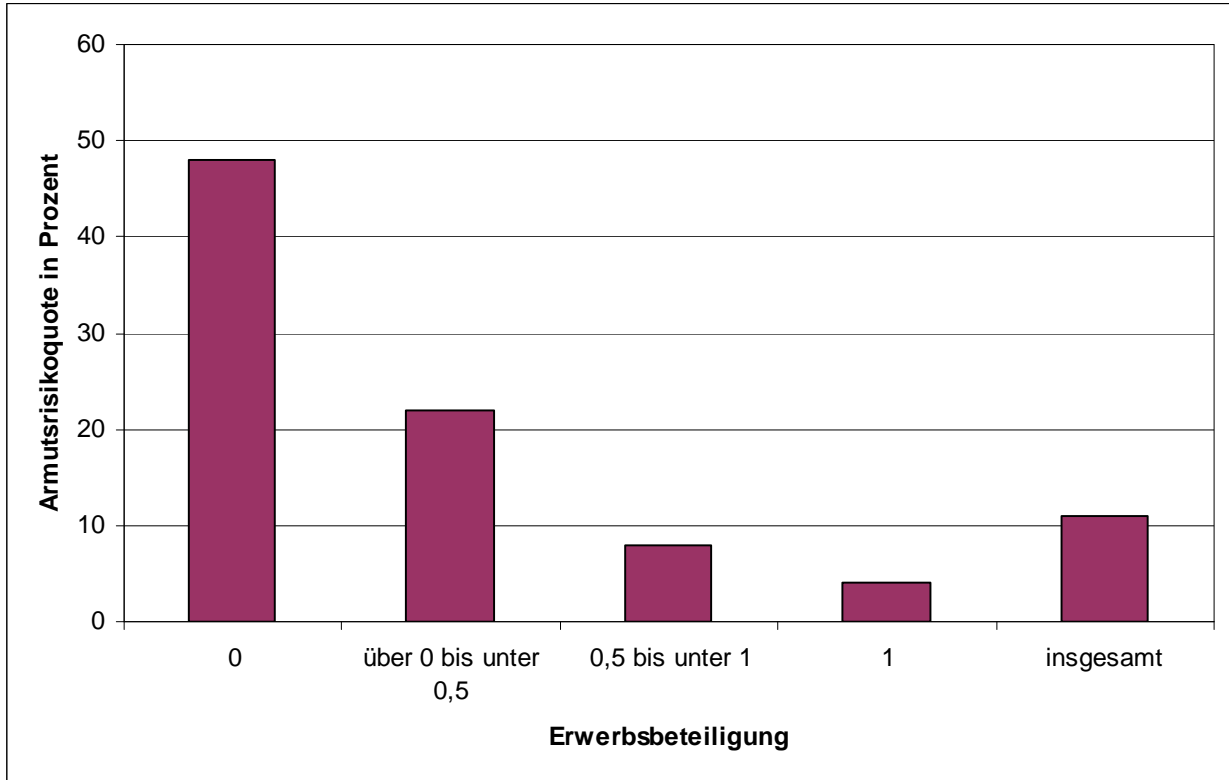
- **Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkt „Grundbildung für Erwachsene“** soll dazu beitragen, möglichst viele der rund vier Mio. Menschen mit funktionalem Analphabetismus in das Lernen im Lebenslauf einzubeziehen.

#### **IV.6 Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern – benachteiligte Kinder fördern**

Der Wandel in den Familienstrukturen der Bevölkerung hält an. Die Zahl der Alleinlebenden steigt, insbesondere bei den unter 65-Jährigen. Neben dem traditionellen Familienbild verfestigen sich neue Formen familiären Zusammenlebens. Der Anteil der Kinder, die in Haushalten von Alleinerziehenden und von nichtehelichen Lebensgemeinschaften leben, nimmt zu. Inzwischen wachsen knapp 16% der minderjährigen Kinder bei alleinerziehenden Elternteilen auf im Vergleich zu rund 12% im Jahr 1996.

Die große Mehrzahl der Familien bewältigt ihr Leben selbständig und lebt in sicheren materiellen Verhältnissen. Die Analyse zeigt dabei einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Nichterwerbstätigkeit der Eltern und dem Armutsrisiko von Familien und Kindern. Mit der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung durch ein oder mehrere erwerbsfähige Haushaltsmitglieder sinkt die Armutsgefährdung von Familien mit Kindern von 48% auf 8% bzw. 4%.

**Schaubild 3**  
**Armutsrisikoquoten von Haushalten mit Kindern**  
**nach Erwerbsbeteiligung<sup>1)</sup> 2005 in Prozent**



1) Der Vollzeitbeschäftigung aller Haushaltsmitglieder im erwerbsfähigen Alter entspricht der Faktor 1. Bei einer Erwerbsbeteiligung von 0 geht kein Haushaltsmitglied im erwerbsfähigen Alter einer Beschäftigung nach. Bei 0,5 ist z. B. einer von zwei erwerbsfähigen Haushaltsmitgliedern vollzeiterwerbstätig oder beide halbtags.

Quelle: Eurostat 2008, EU-SILC 2006

Sozial- und familienpolitische Transferleistungen reduzieren die relative Einkommensarmut von Familien deutlich. So senkt die Zahlung staatlicher Transferleistungen die Armutsrisikoquote von Kindern um fast zwei Drittel von 34% auf im europäischen Vergleich geringe 12%. Damit liegt sie nach EU-SILC 2006 zwar einen Prozentpunkt unter dem Anteil der Gesamtbevölkerung, muss aber weiter reduziert werden.

Das monetäre Armutsrisiko beschreibt die Einschränkung der Teilhabechancen von Kindern nur unzureichend. Bei Kindern und Jugendlichen zeigen sich zusätzlich Entwicklungsdefizite, soziale Benachteiligungen bis hin zu Unterversorgung mit der Folge möglicher gesundheitlicher Probleme. In sozial benachteiligten Familien haben Kinder häufiger Übergewicht, zeigen häufiger sozial auffälliges Verhalten und nehmen seltener an aktiver Freizeitgestaltung, etwa an Sportangeboten teil. Die Bundesregierung versteht die Bekämpfung von Begleiterscheinungen und Ausprägungen von Kinderarmut als gemeinsame Aufgabe mit Ländern und Kommunen über alle Politikebenen hinweg. Dort, wo den Familien die notwendigen Ressourcen nicht zur



Verfügung stehen, ist es Aufgabe von Staat und Gesellschaft, Angebote zur Betreuung und Bildung von Kindern bereit zu stellen und Alltags-, Familien- und Erziehungskompetenzen zu vermitteln. Die frühkindliche Bildung und Betreuung hat hier in zweifacher Hinsicht große Bedeutung: Für die Eltern bei der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung und für die Kinder mit Blick auf ihre Bildungschancen, insbesondere dann, wenn sie aus bildungsfernen und ressourcenarmen Familien kommen. Die Bundesregierung setzt deshalb auf einen abgestimmten Maßnahmenkatalog aus finanziellen Hilfen, einer familienorientierten Arbeitswelt und einer umfassenden Betreuungsinfrastruktur.

**Maßnahmen:**

- **Tagesbetreuungsausbaugesetz/Kinderförderungsgesetz:** Bund, Länder und Kommunen haben sich darauf verständigt, über das für 2010 angestrebte Ziel (20% Versorgungsgrad) hinaus bis zum Jahr 2013 für bundesdurchschnittlich 35% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege zu schaffen. Bis Ende 2008 soll ein Rechtsanspruch auf ein Betreuungsangebot für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr mit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 gesetzlich verankert werden. Ab 2013 soll für diejenigen Eltern, die ihre ein bis drei Jahre alten Kinder nicht in Tageseinrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel Betreuungsgeld) eingeführt werden.
- **Elterngeld seit 2007:** Das Elterngeld gewährleistet eine finanzielle Sicherung der Familie nach der Geburt des Kindes. Es beträgt 67% des durchschnittlich vor der Geburt monatlich verfügbaren laufenden Erwerbseinkommens, höchstens jedoch 1.800 Euro und mindestens 300 Euro. Für Geringverdiener mit einem Nettoeinkommen von weniger als 1.000 Euro wird die Ersatzrate auf bis zu 100% angehoben. Von der Geringverdienerkomponente profitieren rund 20% der Familien.
- **Mehr Geld für Familien mit Kindern:** Im Herbst 2008 wird die Bundesregierung ihren Siebten Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vorlegen. Die Ergebnisse sind maßgeblich für die Höhe des steuerlichen Grundfreibetrags und der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern. In diesem Zusammenhang hat der Deutsche Bundestag bereits 1995 den Beschluss gefasst, dass bei einer höheren steuerlichen Förderung von Kindern auch das Kindergeld „entsprechend“ anzupassen sei. Die Koalition ist sich einig, dass zum 1. Januar 2009 Familien mit Kindern mehr Geld erhalten sollen. Der Bund wird hierzu im Bundeshaushalt entsprechende Vorsorge treffen. Über die Größenordnung und die konkrete Art der Entlastung der Familien mit Kindern ist noch zu beraten. Dabei sollen die Erkenntnisse über armutsreduzierende Wirkungen berücksichtigt werden.
- **Kinderzuschlag:** Ab 2009 wird der Kreis der Berechtigten ausgeweitet und das Verfahren vereinfacht, indem einheitliche Grenzen für das Mindesteinkommen gelten. Außerdem wird

die Abschmelzrate für Einkommen aus Erwerbstätigkeit von 70% auf 50% gesenkt. Im Zusammenspiel mit den geplanten Leistungsverbesserungen im Wohngeld werden mit dem Kinderzuschlag zukünftig insgesamt rund 106.000 Familien und damit 250.000 Kinder (bisher 100.000 Kinder) vom Arbeitslosengeld II unabhängig.

- **Förderprogramm Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung:** Von 2008 bis 2011 werden Plätze in Betriebskindergärten für Kinder von Beschäftigten kleinerer und mittelgroßer Unternehmen mit bis zu maximal 6.000 Euro pro Platz und Jahr aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert.
- **Die verbesserte steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten** und weiterer familienunterstützender Dienstleistungen trägt seit 2006 ebenfalls zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei, besonders für berufstätige Eltern und Alleinerziehende.
- **Verbesserung des Kinderschutzes:** Beim Kinderschutzgipfel im Dezember 2007 wurden zwischen Bund und Ländern Maßnahmen zur Qualifizierung und höheren Verbindlichkeit der ärztlichen Vorsorgeuntersuchungen, einer engen Verzahnung von Jugendhilfe und Gesundheitssystem sowie die Erleichterung familiengerichtlicher Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls vereinbart. Die Kampagne „Ich geh zur U! und Du?“ der Bundesministerien und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung fördert die Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen.

#### **IV.7 Nachhaltige Gesundheits- und Pflegepolitik weiterentwickeln**

Auch in einem hoch entwickelten Sozialstaat wie der Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine Wechselwirkung zwischen der sozialen und der gesundheitlichen Lage feststellen. Einerseits wird ein Teil der Gesundheitschancen und Krankheitsrisiken durch die Bildung, das Wohn- und Arbeitsumfeld und die erzielte Einkommensposition beeinflusst. Gesundheitsstörungen und Krankheiten, insbesondere wenn sie länger andauern, können sich andererseits nachteilig auf die Bildungs-, Erwerbs-, und Einkommenschancen auswirken und die gesellschaftliche Teilhabe beeinträchtigen.

Wie bereits bei der Entwicklung von Kindern beschrieben, gibt es einen Zusammenhang zwischen einem niedrigen Bildungsniveau und Gesundheitsverhalten auch bei Erwachsenen. Unter Berücksichtigung der Altersunterschiede sind Männer aus der niedrigsten im Vergleich zu denjenigen aus der höchsten Berufsstatusgruppe fast dreimal und Frauen fast fünfmal häufiger gesundheitlich beeinträchtigt. Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Einkommen und Gesundheit zeigen, dass unter Berücksichtigung von Altersunterschieden in der Zusammensetzung der Einkommensgruppen ein bestehendes monetäres Armutsrisiko die Chance auf einen sehr guten oder guten Gesundheitszustand etwa halbiert. Auch Männer und Frauen mit Migrationshintergrund sind häufiger nachteiligen Lebens- und Arbeitsbedingungen ausgesetzt, was zu feststellbaren Unterschieden im Gesundheitszustand führt.

**Maßnahmen:**

- **Gesundheitsreform 2007:** Mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung wurde über 120.000 Menschen, die bisher ohne Versicherungsschutz waren, der Weg in die gesetzliche oder private Krankenversicherung ermöglicht.
- **Überforderungsregelungen bei Zuzahlung** schützen Sozialhilfe- oder Arbeitslosengeld II-Bezieher vor unzumutbaren finanziellen Belastungen. Für die Ermittlung der Belastungsgrenze wird für die gesamte Bedarfsgemeinschaft lediglich der Regelsatz des Haushaltsvorstandes berücksichtigt.
- **Strategie der Bundesregierung zur Förderung der Kindergesundheit:** Die Strategie soll bis Sommer 2008 vom Kabinett verabschiedet werden. Sie strebt eine umfassende Gesundheitsförderung an und führt die zentralen Aktivitäten der Bundesregierung zusammen. Die frühzeitige Stärkung von Gesundheitskompetenzen, von personalen, familiären und sozialen Ressourcen ist dabei ein Schwerpunkt.
- **Gesundheitliche Aufklärung:** Bei den Landesvereinigungen für Gesundheitsförderung bzw. bei weiteren regionalen Akteuren wurden so genannte „Regionale Knoten“ in allen Bundesländern angesiedelt, die die Identifizierung und möglichst flächendeckende Verbreitung vorbildlicher Projekte zur Aufgabe haben.
- **Mutter-/Vater-Kind-Kuren werden Pflichtleistung der GKV:** Grundsätzlich haben seit dem 1. April 2007 alle Mütter und Väter Anspruch auf stationäre Maßnahmen zur Vorsorge und Rehabilitation. Die Krankenkassen müssen medizinisch notwendige Kuren bewilligen.

Von den rund 2,1 Mio. Pflegebedürftigen, die im Jahr 2006 Leistungen der Pflegeversicherung bezogen, wurden rund 1,4 Mio. zu Hause versorgt. Rund 700.000 lebten in Heimen, davon rund 69.000 in vollstationären Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen. Aufgrund der sich ändernden Familienstrukturen ist in den letzten Jahren ein kontinuierlicher Anstieg des Anteils der vollstationär versorgten Pflegebedürftigen um 0,5% pro Jahr zu verzeichnen. Auch unter den zu Hause versorgten Pflegebedürftigen nahm die Inanspruchnahme von Pflegesachleistungen leicht zu. Nach Einführung der Pflegeversicherung ist die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege (Sozialhilfe) um 40% auf 273.063 Personen (Ende 2006) zurückgegangen.

**Maßnahme:**

- **Pflege-Weiterentwicklungsgesetz vom März 2008:** Die Leistungen werden noch besser auf die Bedürfnisse der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen ausgerichtet und durch den Grundsatz „ambulant vor stationär“ die häuslichen Versorgungsstrukturen gestärkt. Über die Anhebung der Leistungsbeträge im Bereich der häuslichen Pflege hinaus wurde ein Anspruch auf Pflegeberatung (Fallmanagement) eingeführt, sowie eine bessere Unterstützung von Demenzkranken und die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Pflegezeiten mit Rück-

kehrrecht an den Arbeitsplatz eröffnet. Die Länder haben die Möglichkeit, die Einrichtung von Pflegestützpunkten zum Auf- und Ausbau wohnortnaher Versorgungsstrukturen zu veranlassen.

#### **IV.8 Wohnbedingungen weiter verbessert – Wohnungslosigkeit reduziert**

Der langfristig positive Trend in der Entwicklung der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte setzt sich fort. So beurteilten 59% der befragten Mieterhaushalte insgesamt nach SOEP im Jahr 2006 gegenüber nur 50% im Jahr 1996 den baulichen Zustand ihrer Wohngebäude als gut, was vor allem auf die Verbesserung des Gebäudebestandes in Ostdeutschland zurückzuführen ist. Die durchschnittliche Wohnfläche von Wohngeldbeziehern (Hauptmietern) insgesamt ist zwischen 2005 und 2006 sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland um drei Quadratmeter gesunken, während die Wohnfläche von Mehrpersonenhaushalten dabei konstant blieb bzw. leicht angestiegen ist.

Mit einem jährlichen Anstieg von durchschnittlich 1,1% entwickelten sich auch die Wohnungsmieten von 1998 bis 2006 moderat. Allerdings wurden infolge der zwischen 2002 und 2006 stark gestiegenen Energiepreise um durchschnittliche 7,2% pro Jahr die so genannten warmen Wohnnebenkosten zu einer finanziellen Belastung, insbesondere für einkommensschwache Haushalte.

Einkommensschwache Haushalte sind in ihrem Wohnumfeld stärkeren Belastungen durch Straßenverkehr, Lärm und verkehrsbedingte Luftschadstoffe ausgesetzt. In vielen deutschen Städten sind Quartiere mit einer Konzentration von städtebaulichen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen entstanden. Eine zentrale wohnungs- und sozialpolitische Herausforderung ist es daher, die sozialräumliche Segregation in den Städten aufzuhalten. Eine angemessen ausgestattete und bezahlbare Wohnung und ein Wohnumfeld, das die Gesundheit der Bewohner und die Entwicklungschancen, insbesondere für Kinder, garantiert, sind elementare Voraussetzungen für gesellschaftliche Teilhabe.

Mit der Wohngeldreform zum 1. Januar 2009 werden die Wohngeldleistungen für einkommensschwache Haushalte deutlich verbessert und damit die Attraktivität des Wohngeldes wieder gestärkt.

**Maßnahmen:**

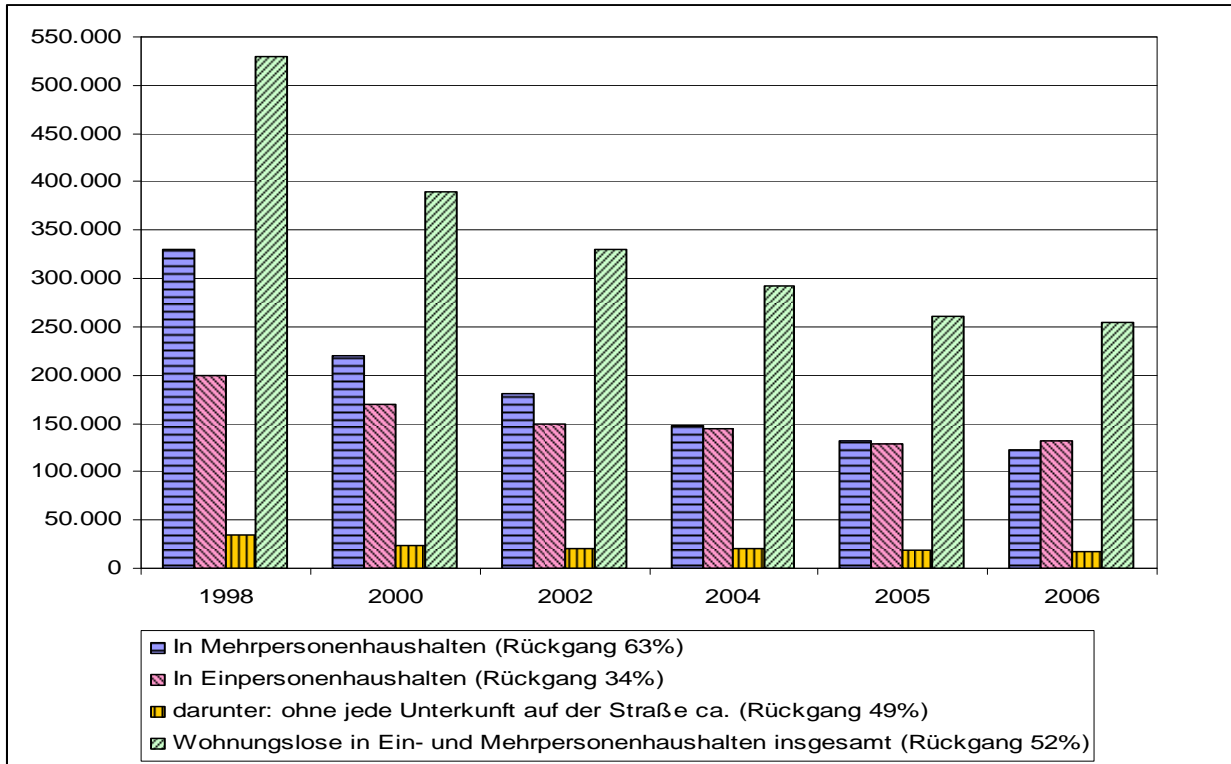
- **Angemessene Unterkunftskosten für Transfergeldbezieher:** Leistungsbezieher nach dem SGB II und SGB XII erhalten seit 2005 statt Wohngeld Leistungen für angemessene Unterkunft und Heizung.
- **Novelle Wohngeldgesetz zum 1. Januar 2009:** Die Wohngeld-Tabellenwerte werden um 8% und die Miethöchstbeträge um 10% erhöht. Dafür werden insgesamt 520 Mio. Euro aufgewandt. Zukünftig werden erstmals die Heizkosten in pauschalierter Form einbezogen. Mit dem Wohngeld wird in Verbindung mit dem reformierten Kinderzuschlag eine spürbare Entlastung für etwa 70.000 einkommensschwache Haushalte außerhalb des Sozialgesetzbuches erreicht.
- **Soziale Wohnraumförderung:** Mit der Föderalismusreform ist die Zuständigkeit der sozialen Wohnraumförderung vom Bund auf die Länder übergegangen. Dies trägt der zunehmenden Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte Rechnung.
- **Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“:** Seit 2006 wurden die Bundesfinanzhilfen von 70 auf 110 Mio. Euro aufgestockt und zugleich die Förderungsmaßnahmen auf Modellvorhaben im Bereich der lokalen Ökonomie und der Beschäftigungspolitik, der Jugend- und Bildungspolitik sowie der sozialen Integration – auch der Integration von Zuwanderern – erweitert.

**Wohnungslose**

Die Zahl der wohnungslosen Personen lag nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) im Jahr 2006 bei 254.000 und damit bei weniger als der Hälfte gegenüber 1998 (530.000). Der jüngste Rückgang der Wohnungslosigkeit betrifft insbesondere Familien. Gegenüber den Schätzungen von 2003 hat sich die Zahl der wohnungslosen Kinder und Jugendlichen halbiert. Die verstärkte Präventionsarbeit der Kommunen zur Verhinderung von Wohnungsverlust sowie die Integrationsarbeit der Wohnungslosenhilfe zeigen damit ihre Wirkung.

Schaubild 4

Schätzungen zur Zahl der Wohnungslosen<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Jahresgesamtzahlen ohne wohnungslose Aussiedler

Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe und Berechnungen des ISG

Gesellschaftliche Ausgrenzung kann mit selbstgewählter Abgrenzung zusammentreffen und sich wechselseitig verstärken. 71% der wohnungslosen Männer waren nach einer Befragung der BAG W verschuldet und 75% waren länger als ein Jahr arbeitslos, während 60% nur für einen begrenzten Zeitraum von bis zu einem Jahr wohnungslos waren. Bei Frauen waren die häufigsten Auslöser des Wohnungsverlustes Trennung oder Scheidung (23%), Auszug aus der elterlichen Wohnung (17%) und Gewalterfahrungen (16%). In besonderer Weise auf Sozialtransfers angewiesen sind von Gewalt betroffene Frauen. So ist ein hoher Anteil der Frauen (46%), die vor Partnergewalt ins Frauenhaus fliehen, auf Leistungen des SGB II angewiesen.

Gute Erfolge werden dort erzielt, wo Kommunen, Arbeitsgemeinschaften<sup>1)</sup> nach dem SGB II, Wohnungsunternehmen und freie Träger ihre Arbeit vernetzen. Die überwiegende Zahl der Wohnungslosen sind erwerbsfähig im Sinne des SGB II und können Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit erhalten. Daneben können auch Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem SGB XII gewährt werden.

**Maßnahmen:**

- **Wohnungslosigkeit vermeiden:** Um Wohnungslosigkeit zu vermeiden, können die Träger der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Kosten für Unterkunft und Heizung direkt an den Vermieter zahlen.
- **Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen:** Zielgerichtete Hilfen zum Schutz und zur Stärkung gewaltbetroffener Frauen sollen über ein breit gefächertes Unterstützungssystem von Frauenhäusern, Zufluchtwohnungen, Notrufen, Frauenberatungsstellen und Interventionsstellen bereitgestellt werden.
- **Aufsuchende Angebote der Straßensozialarbeit** sowie kommunale Anlaufstellen für die Grundversorgung sollen die medizinische Versorgung und die psychosoziale Beratung für Kinder und Jugendliche auf der Straße ermöglichen.

#### **IV.9 Bürgerschaftliches Engagement und Integration stärken**

In vielen gesellschaftlichen Bereichen und in der Politik greift die Erkenntnis, dass die zukunftsgerichtete Gestaltung unserer Gesellschaft und der nachhaltige gesellschaftliche Zusammenhalt nur zu gewährleisten ist, wenn die Bürger in die Gestaltung und Weiterentwicklung des Gemeinwesens einbezogen sind und selbst aktiv werden.

Die Einbindung in gesellschaftliches Leben erfolgt insbesondere auch durch bürgerschaftliches Engagement. Dieses erstreckt sich auf vielfältige Bereiche, wie z. B. in Heimat- und Kulturvereinen, Stadtteilinitiativen, Selbsthilfegruppen, Sportvereinen, sozialen und kulturellen Einrichtungen bis hin zu klassischen Ehrenämtern, Gremien, Vorständen, Gewerkschaften und in der Politik. Etwa zwei Drittel der Bevölkerung sind in diesem umfassenden Sinne in Strukturen der Zivilgesellschaft eingebunden. Aber auch hier wird ein Zusammenhang mit monetärer Armut erkennbar: Durchgängig sind Personen mit einem Einkommen unter der Armutsrisikogrenze weniger engagiert als Personen mit höherem Einkommen. Auch die politische Partizipation wird nach wie vor stark durch Bildungsstand, Einkommensposition und Ausländerstatus beeinflusst. Gezielte Angebote an einkommensschwache Bevölkerungsgruppen und niedrighschwellige Angebote im unmittelbaren Umfeld der Zielgruppen bleiben eine Herausforderung. Der Zugang einkommensschwacher Personen zu Mobilität und Kultur wird dort besser ermöglicht, wo Kommunen den Beziehern von Mindestsicherungsleistungen oder kinderreichen Familien Vergünstigungen bei der Nutzung von öffentlichem Personennahverkehr, Schwimmbädern und Angeboten in den Bereichen Kultur und Bildung anbieten.

Fast ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland sind inzwischen Personen mit Migrationshintergrund. Im Jahr 2005 waren darunter rund 7,3 Mio. Einwohner mit ausländischer Staatsbürgerschaft sowie 7,5 Mio. Eingebürgerte, Spätaussiedler und deren Nachkommen und damit

deutsche Staatsangehörige. In der Altersgruppe der Kinder unter sechs Jahren hatten im Jahr 2005 schon mehr als 30% einen Migrationshintergrund. Diese Zahlen belegen den Wandel in der deutschen Gesellschaft und verweisen auf die Notwendigkeit einer nachhaltigen Integrationspolitik, die die Potenziale der zugewanderten und hier geborenen Menschen mit Migrationshintergrund nutzt und fördert.

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz garantiert allen Neuzuwandern (soweit sie sich rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland aufhalten) ein einheitliches, bundesgesetzlich geregeltes Integrationsangebot. Über Migrantenorganisationen wird auch die politische Interessenvertretung von Ausländern und Menschen mit Migrationshintergrund übernommen. Die direkte Beteiligung der Zusammenschlüsse von Personen mit Migrationshintergrund bei der Erarbeitung des Nationalen Integrationsplans ist ein Beispiel dafür, wie ihre Interessen, Ressourcen und Belange in der Mehrheitsgesellschaft bekannt und anerkannt werden.

Selbstbestimmung und Teilhabe als Voraussetzung für die Chancengleichheit behinderter Menschen standen und stehen im Zentrum der Behindertenpolitik der Bundesregierung. Die Leistungsform Persönliches Budget drückt seit 2001 diesen Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik weg von der Fürsorge ganz konkret aus. Als Experten in eigener Sache können sie den Einkauf von Leistungen eigenverantwortlich und selbständig regeln. Persönliche Budgets helfen, die aktive Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern und Vorurteile und Benachteiligungen zu vermeiden.



**Maßnahmen:**

- **„Freiwilligendienste machen kompetent“:** Seit Herbst 2007 zielt dieses Programm auf den Aspekt bürgerschaftlichen Engagements als Mittel sozialer Integration. Die Partizipation benachteiligter Jugendlicher, die in den Freiwilligendiensten bisher deutlich unterrepräsentiert sind, soll damit gestärkt werden.
- **„Für ein kindergerechtes Deutschland 2005-2010“:** Der Nationale Aktionsplan (NAP) verfolgt auch den Anspruch politischer Bildungsarbeit für Kinder und Jugendliche.
- **Nationaler Integrationsplan (NIP) seit Juli 2007:** Hier sind 400 Maßnahmen und Selbstverpflichtungen aller staatlichen Ebenen sowie der Vertreter der Bürgergesellschaft und der Migrantinnen und Migranten gebündelt. Die Selbstverpflichtungen des Bundes richten sich auf die Gewährleistung gleichberechtigter Mitwirkung von Personen mit Migrationshintergrund sowie deren Organisationen im Rahmen von Bundesprogrammen, Infrastruktur- und Netzwerkprojekten, bei Ausschreibungen und bei der Besetzung von Beiräten und Fachgremien.
- **Förderung wechselseitiger Akzeptanz:** Mit jährlich bis zu 500 gemeinwesenorientierten Projekten wird das Zusammenleben von Zuwanderern und Einheimischen in Zusammenarbeit mit zahlreichen Verbänden, Migrantenorganisationen, Stiftungen, Initiativen sowie Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene gestärkt. Da Frauen häufig Motor der Integration in ihren Familien sind, wird ein Schwerpunkt der Förderung auf Projekte gelegt, die ihre Selbsthilfekräfte stärken.
- **Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements:** Mit dem rückwirkend zum 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Gesetz wird das Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht großzügiger ausgestaltet. Spender, Stiftungen, Vereine, Übungsleiter und die Spendenbereitschaft insgesamt werden gezielt unterstützt.
- **Rechtsanspruch auf Persönliches Budget:** Seit 1. Januar 2008 haben Menschen mit Behinderungen den Rechtsanspruch auf ein trägerübergreifendes persönliches Budget. Ein flankierendes Strukturverstärkungsprogramm für bestimmte Formen des Persönlichen Budgets (Teilhabe am Arbeitsleben, Teilhabe behinderter Kinder) fördert die Inanspruchnahme.
- **Zielvereinbarungen zur Barrierefreiheit:** Verbände und Unternehmen sollen durch die Bündelung von Ressourcen und Beratungskompetenzen beim Abschluss von Zielvereinbarungen unterstützt werden, um Barrierefreiheit auch außerhalb des öffentlichen Rechts zu verankern.
- **Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte behinderter Menschen** in Zusammenarbeit mit den Ländern und den Organisationen behinderter Menschen ist bis Ende 2008 beabsichtigt.

## **V. Schlussfolgerung für eine konzertierte Politik der Armutsbekämpfung**

Mit den Armuts- und Reichtumsberichten seit 2001 hat die Bundesregierung das Bewusstsein für die Notwendigkeit des sozialen Zusammenhalts und die Aktivitäten zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung deutlich gestärkt und vertieft. Auf Grund der föderalen Struktur Deutschlands wird die nachhaltige Vermeidung von Armut und das Ziel der sozialen Integration jedoch nur durch gemeinsame Aktivitäten auf allen staatlichen Ebenen und gemeinsam mit allen Akteuren der Zivilgesellschaft zu erreichen sein.

Auf den einzelnen Ebenen konnten in den vergangenen Jahren Fortschritte erzielt werden, wie die Sozialberichterstattung auch in Ländern und Kommunen belegt. Doch müssen diese Anstrengungen weiter verstärkt, besser vernetzt und aufeinander abgestimmt werden.

Eine sowohl die Fachebenen als auch die föderalen Strukturen überspannende Strategie zur Armutsvermeidung in den verschiedenen Teilhabebereichen könnte die funktionale Aufgabenteilung unter den Akteuren überwinden und Synergieeffekte ausnutzen. Angelehnt an den Nationalen Integrationsplan sollten Handlungsfelder sowie der Beitrag der betroffenen Ebenen und Akteure der Zivilgesellschaft festgelegt werden.