

<b>I.</b>	<b>Anspruch an eine sozial gerechte Politik.....</b>	<b>II</b>
<b>II.</b>	<b>Verbesserte gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen: Aufschwung und mehr Beschäftigung .....</b>	<b>III</b>
<b>III.</b>	<b>Kernaussagen.....</b>	<b>V</b>
<b>IV.</b>	<b>Verwirklichungschancen eröffnen – Mindestsicherung gewährleisten .....</b>	<b>VII</b>
<b>IV.1</b>	<b>Beschäftigungsaufschwung kommt bei allen an.....</b>	<b>VII</b>
<b>IV.2</b>	<b>Sozialtransfers verringern Armutsrisiken .....</b>	<b>IX</b>
<b>IV.3</b>	<b>Mindestsicherung weiterhin gewährleisten .....</b>	<b>XIII</b>
<b>IV.4</b>	<b>Reichtumsaspekte: Einkommen und Vermögen zusammen betrachtet .....</b>	<b>XV</b>
<b>IV.5</b>	<b>Bildungsschere muss geschlossen werden .....</b>	<b>XVI</b>
<b>IV.6</b>	<b>Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern – benachteiligte Kinder fördern.....</b>	<b>XX</b>
<b>IV.7</b>	<b>Nachhaltige Gesundheits- und Pflegepolitik weiterentwickeln.....</b>	<b>XXIII</b>
<b>IV.8</b>	<b>Wohnbedingungen weiter verbessert – Wohnungslosigkeit reduziert .</b>	<b>XXIV</b>
<b>IV.9</b>	<b>Bürgerschaftliches Engagement und Integration stärken.....</b>	<b>XXVII</b>
<b>V.</b>	<b>Schlussfolgerung für eine konzertierte Politik der Armutsbekämpfung .....</b>	<b>XXX</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 Eingliederung. Der Bericht zeigt auf, welche Maßnahmen die Bundesregierung in den relevanten Politikbereichen ergreift, damit Armut und soziale Ausgrenzung überwunden oder nachhaltig vermieden werden.

Kern sozial gerechter Politik ist es, ökonomische und soziale Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Mitglieder in der Gesellschaft zu gewährleisten. Politik, die dazu beitragen will, Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern, kann sich daher nicht in der Sicherung von Grundbedürfnissen erschöpfen. Dauerhafte Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge führt zur Verfestigung von Armut über Generationen hinweg und muss vermieden werden. Entscheidend ist es deshalb, den Betroffenen Angebote etwa für Betreuung, Bildung und Weiterbildung zu eröffnen, und sie zu befähigen, mit einer angemessen entlohnten Erwerbstätigkeit so weit wie möglich vom Bezug von Transferleistungen unabhängig zu werden. Alle müssen die Chance erhalten, ihre individuellen Möglichkeiten auszuschöpfen.

Eine in diesem Sinne sozial gerechte Politik muss vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels weiter entwickelt werden. Menschen müssen von einer nachhaltigen Sozialpolitik befähigt werden, ihren Platz in einer sich wandelnden Arbeits- und Familienwelt zu finden. 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 materielle Mindestleistungen verhindert und die Befriedigung der Grundbedürfnisse 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 können ein Indiz dafür sein, dass das gesellschaftliche Angebot nicht ausreichend zielgruppenspezifisch ausgerichtet ist und deshalb auf seine Wirksamkeit hin überprüft werden muss.

## **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 Unternehmen konnten Innovationen vorantreiben, ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern und Beschäftigung schaffen.

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. Diese Entwicklungen haben zu erheblichen Verdrängungsmechanismen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt geführt, insbesondere für gering qualifizierte Arbeitskräfte.

Bis 2006 war die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durch eine anhaltende Stagnationsphase gekennzeichnet. Das Geschäftsklima blieb unbeständig, sowohl Investitionstätigkeit als auch Binnennachfrage verharrten auf niedrigem Niveau. Einzig 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.

Etwa seit Beginn des Jahres 2006 ist die binnenwirtschaftliche Schwächephase der letzten Jahre überwunden. Die Wachstumsimpulse aus dem Außenhandel beeinflussen zunehmend positiv den Binnenmarkt. Insgesamt waren im Jahr 2007 nur noch 3,77 Mio. Menschen arbeitslos. Bei der Einkommensentwicklung können aufgrund fehlender aktueller Daten die positiven Entwicklungen etwa bei der Arbeitslosigkeit noch nicht dargestellt werden.

Auch für die Jahre 2008 und 2009 erwarten die Bundesregierung und Wirtschaftsforschungsinstitute eine wachsende Wirtschaft und eine weiter rückläufige Arbeitslosigkeit. Dies sind gute

Voraussetzungen, um Armutsrisiken weiter zu vermindern und Teilhabechancen zu verbessern. Allerdings ist der finanzielle Spielraum für investive, aktivierende und präventive Maßnahmen zur Armutsvermeidung durch die Verschuldung der öffentlichen Haushalte begrenzt. Im Bundeshaushalt 2008 werden rund 15% der Ausgaben in Höhe von 283 Mrd. Euro ausschließlich für Zinszahlungen veranschlagt. Deshalb bleibt die Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung unverändert notwendig.

### **III. Kernaussagen**

Der Schlüssel zur Armutsvermeidung ist eine sozial abgesicherte vollzeitnahe Beschäftigung. Auch zukünftige Bemühungen müssen daher darauf ausgerichtet sein, Vollbeschäftigung zu erreichen.

#### **Reformen am Arbeitsmarkt stützen den Aufschwung**

Die verbesserte Wirtschaftslage und eine aktivierende Sozialpolitik sichern mehr Menschen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die in der Schwächephase der Konjunktur eingeleiteten Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahre waren 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 Beschäftigungsverhältnisse müssen sicherer werden – existenzsichernde Löhne sind erforderlich**

Durch flexible Beschäftigungsformen wie Selbständigkeit, geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit sind mehr Menschen erwerbstätig, die zuvor ausgegrenzt waren. Auch diese flexiblen Beschäftigungsformen dienen dem Wiedereinstieg und können eine Brücke in reguläre und vollzeitnahe Beschäftigung sein. Faire Arbeitsbedingungen und angemessene sowie existenzsichernde Löhne sind Voraussetzungen für ausreichende soziale Sicherung. Branchenspezifische Mindestlöhne leisten dazu einen wesentlichen Beitrag.

#### **Ungleichverteilung der Einkommen nimmt zu**

Die Bruttolöhne und -gehälter gingen in den Jahren zwischen 2002 und 2005 real von durchschnittlich 24.873 Euro auf 23.684 Euro und damit um 4,7% zurück. Dies ist auch das Resultat von betrieblichen und tariflichen Vereinbarungen sowie der stark sinkenden Tarifbindung in Deutschland. Auch die Ungleichverteilung der Einkommen nahm zu: Während der Anteil der höheren Einkommen wuchs, sanken die Anteile der niedrigen Einkommensgruppen.

Die gute wirtschaftliche Entwicklung und die Tarifabschlüsse der letzten Monate lassen eine positive Entwicklung der Arbeitseinkommen erwarten. Besorgniserregend ist allerdings die Zunahme des Anteils von Beschäftigten im Niedriglohnbereich: 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.

#### **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. Bildungschancen von Kindern hängen in Deutschland 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.

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

Das Armutsrisiko von Kindern hängt stark von der Nichterwerbstätigkeit der Eltern ab. Eine zentrale Rolle für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung spielt für Eltern die frühkindliche Bildung durch flexible und qualitativ hochwertige Kinderbetreuung. Sie 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 und Arbeitslosigkeit in ihren Erwerbsbiografien aufweisen. Gute Ausbildung und eine möglichst durchgängige Erwerbsbiografie bei ausreichendem Einkommen verbessern die Möglichkeiten für die erforderliche zusätzliche Altersvorsorge.

### **Der Sozialstaat wirkt**

Sozialtransfers und Mindestsicherungssysteme reduzieren monetäre Armutsrisiken deutlich, in den Fällen, in denen die Integration in den Arbeitsmarkt nicht greift. Zu den besonders armutsgefährdeten Gruppen zählen Arbeitslose, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Alleinerziehende. 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 deutlich niedriger als der europäische Durchschnitt. 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.

#### IV. Verwirklichungschancen eröffnen – Mindestsicherung gewährleisten

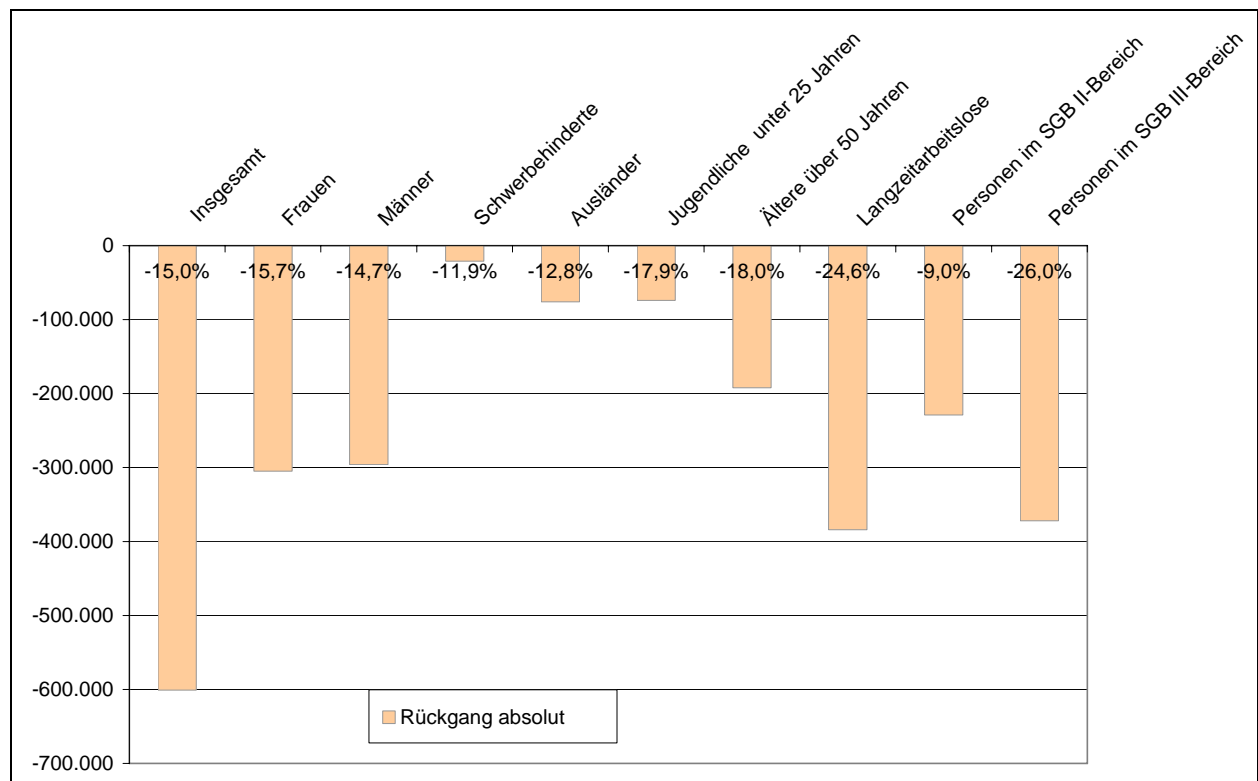
Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse aus der Analyse der sozialen Lage und die politischen Maßnahmen zusammengeführt und die Erfolge einer sozial gerechten Politik der Bundesregierung sowie bestehende Herausforderungen herausgearbeitet. Dabei werden die wesentlichen Kernbereiche für die soziale 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 seit 2007 sowohl Langzeitarbeitslose, als auch junge, ältere und ausländische Menschen sowie Bezieher von SGB II/SGB III-Leistungen und Menschen mit Behinderungen. Insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ist allein in den letzten zwei Jahren von 3 Mio. auf 2,3 Mio. gesunken. Dies ist im Vergleich zu früheren Konjunkturzyklen eine neue 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 Februar 2008 bei fast 40 Mio. und damit so hoch wie nie zuvor in einem Februar. 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. 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 und damit auch Kinderarmut zu vermeiden. 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, z. B. wo Arbeitgeber Teile ihrer Stammbeschaften ersetzen und keine gleichen Löhne gezahlt werden.

Mit Sorge betrachtet die Bundesregierung die Zunahme des Niedriglohnbereichs auch bei Vollzeiterwerbstätigkeit und damit einhergehend das steigende Armutsrisiko von Erwerbstätigen (Einkommensdaten nur bis einschließlich 2005). Auch das niedrige Niveau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist problematisch. Seit 2006 wächst die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zwar wieder, liegt aber mit 26,85 Mio. (Juni 2007) immer noch unter dem Niveau des Jahres 1998. Angemessen entlohnte und sozialversicherte Arbeit sichert nicht nur den eigenständigen Lebensunterhalt, sondern auch gesellschaftliche Anerkennung und ein selbstbestimmtes Leben.

**Maßnahmen:**

- **Förderung existenzsichernder Löhne** durch die Ausweitung des Arbeitnehmerentendengesetzes sowie die Modernisierung des Mindestarbeitsbedingungengesetzes.
- „**JobPerspektive**“, „**Kommunal-Kombi**“ und „**Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen**“ sollen bis Ende 2009 bzw. 2010 mit Hilfe von Beschäftigungszuschüssen für Arbeitgeber 250.000 neue Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose schaffen.
- **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 einen Bewusstseinswandel zur Beschäftigung Älterer in der Gesellschaft anstoßen. Die Rahmenbedingungen für die berufliche Weiterbildung werden verbessert.
- **Das SGB II – Fortentwicklungsgesetz** schafft Sofortangebote für Arbeitslosengeld II-Bezieher zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit.

## **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 1,3% (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 gingen real zwischen 2002 und 2005 von durchschnittlich 24.873 Euro auf 23.684 Euro um 4,7% zurück. Dies ist auch das Resultat von betrieblichen und tariflichen Vereinbarungen sowie der stark sinkenden Tarifbindung in Deutschland. Dabei nahm auch die Ungleichheit in der Verteilung des bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommens 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.

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 eine progressiv ausgestaltete Einkommensteuererhebung. Die regressive Wirkung der gestiegenen Verbrauchssteuern schwächt die progressive Wirkung der Einkommensteuer jedoch ab.

Die reichsten 10% der Einkommensteuerpflichtigen tragen zu über 52% des gesamten Einkommenssteueraufkommens bei, die unteren 50% zu knapp über 6%. Wie jüngste Ermittlungen bestätigen, wird ein nicht genau zu bestimmender – aber nach Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen beträchtlicher – Bestand an steuerpflichtigen Geldern am deutschen Fiskus vorbei ins Ausland transferiert.

**Maßnahmen:**

- **Steuerreform 2000:** In diesem Rahmen 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-Spitzensatzes auf 42% wurde durch die Abschaffung bzw. Einschränkung einer Vielzahl von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen begleitet.
- **Die Verfolgung von Steuerhinterziehung** trägt zu mehr Steuergerechtigkeit in Deutschland bei. Auch mit der Unternehmensteuerreform 2008 sollen Anreize verringert werden, Gelder un versteuert ins Ausland zu transferieren.

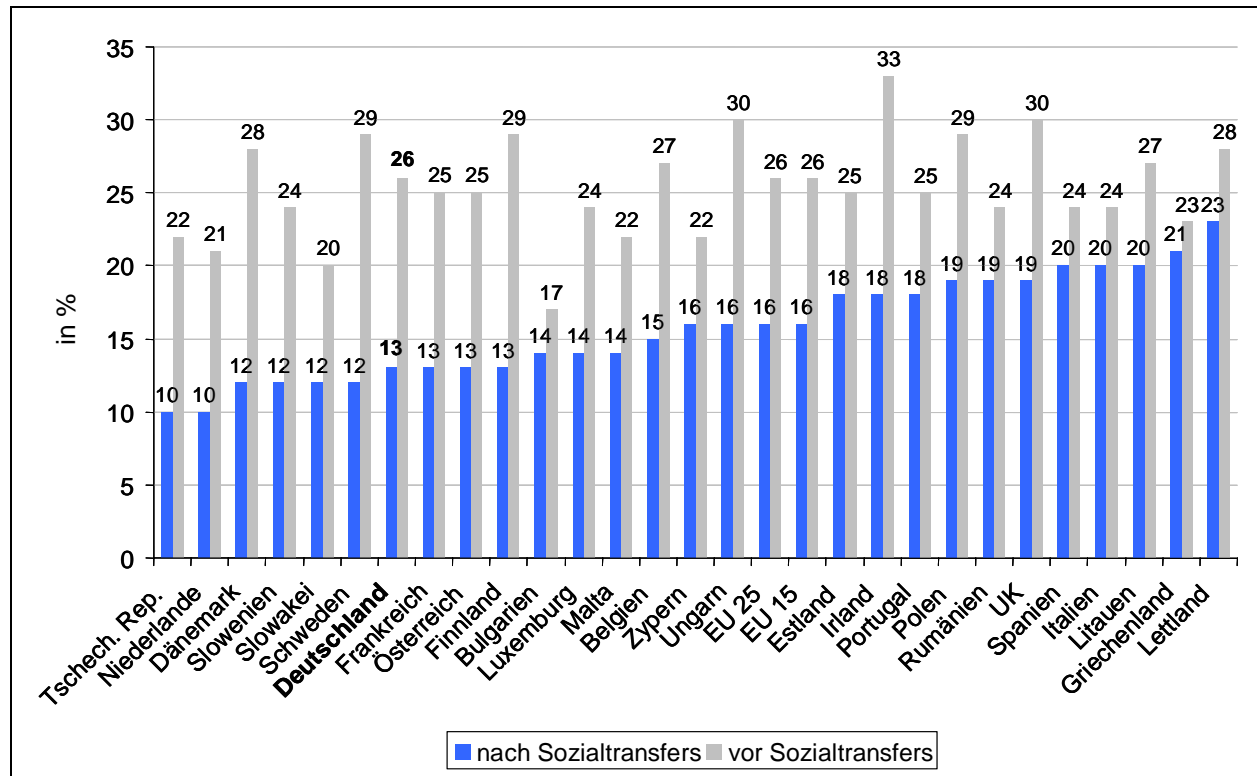
Bei Betrachtung der Einkommensverteilung wird die zwischen den EU-Mitgliedstaaten vereinbarte Definition des relativen Armutsrisikos zugrunde gelegt, die vorrangig mit dem Indikator der Armutsrisikoquote abgebildet wird. Sie ist definiert als Anteil der Personen in Haushalten, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60% des Mittelwertes (Median) aller Personen beträgt. Damit ist die mittlere Einkommenssituation 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 beschreibt – insbesondere bei längerem Verbleiben in diesem niedrigen Einkommensbezug.

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 Beachtung 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 auf die Integration möglichst vieler in den Arbeitsmarkt, eine Politik der guten Löhne, zielgerichtete Transferleistungen, insbesondere an Familien und die Sicherung von Grundbedürfnissen.

### Zusätzliche Altersvorsorge aufbauen

Die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 beauftragte die Bundesregierung, Forschungsdefizite im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, insbesondere 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 Tendaussagen 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 wird für ab 2008 geborene Kinder auf 300 Euro erhöht. Soweit dies günstiger ist, wird ein Sparbetrag bis zu 2.100 Euro steuerfrei gestellt.
- **Eigenheimrentengesetz:** In die Riesterförderung wird die Förderung des privaten Wohneigentums einbezogen.
- **Riester-Rente:** Der förderfähige Personenkreis wird auf Bezieher einer Rente wegen voller Erwerbsminderung und vergleichbarer Sozialleistungen ausgeweitet. Für alle unter 21-Jährigen ist ein Berufseinsteiger-Bonus in Höhe von einmalig 100 Euro vorgesehen.
- **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 niedrigschwellig 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 Lebensstandards nicht ausreichen, um fällige Forderungen zu begleichen. Neben der Verschuldensform mit Kreditverbindlichkeiten existieren diverse andere Formen (z. B. Mietschulden, Schulden bei

der öffentlichen Hand, bei Energiekonzernen oder bei Versandhäusern), die nicht erfasst werden. Während ein Rückgang der Zahl privat verschuldeter Haushalte mit Kreditverbindlichkeiten 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.

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. Der Verschuldungsprozess hat Folgen nicht nur für den Lebensstandard der Betroffenen, sondern auch für ihren sozialen Status, ihre soziale Einbindung und ihre physische und psychische Befindlichkeit.

**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 Personen 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 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 680.000 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 gesellschaftliche Akzeptanz von Reichtum hängt stark davon ab, inwiefern es gelingt, die Umverteilungsmechanismen aus der Sicht der Bürger fair zu gestalten. Werden die Unterschiede zwischen Arm und Reich als zu groß und schwer überwindbar wahrgenommen, kann dies die Akzeptanz der sozialen Marktwirtschaft und der Demokratie in Frage stellen.

Die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 beauftragt die Bundesregierung, Forschungsdefizite im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, insbesondere 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 Idee der Chancengleichheit birgt in sich die Idealvorstellung, dass ausschließlich individuelle Fähigkeiten und Begabungen oder harte Arbeit Einkommensreichtum begründen sollten. Demgegenüber ist aber ein großer Teil der Bevölkerung der Auffassung, dass man dann reich wird, wenn man über gute Beziehungen und gute Ausgangsbedingungen verfügt. Diese Einschätzung wird durch eine Auswertung empirischer Studien der jüngeren Zeit bestätigt, die zeigt, dass die Rekrutierung des Spitzenmanagements von Unternehmen stark von der sozialen

Herkunft abhängt. Gleichfalls kritisch reflektiert wird die Vergütung von Vorständen im Verhältnis zur wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Unternehmen.

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 netto/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 Bildungsschere muss geschlossen werden**

Während das Bildungsniveau der gesamten Bevölkerung über die Jahrgänge betrachtet kontinuierlich gestiegen ist, blieb die Zahl der 18- bis 24-Jährigen mit geringen formalen Qualifikationen zwischen 1996 und 2006 nahezu konstant. Dagegen zeigt sich der Trend zu höheren Bildungsabschlüssen im gestiegenen Anteil der hochqualifizierten Personen im Erwerbsalter. Eine Entwertung der unteren Schulabschlüsse führt zu geringeren Ausbildungs- und Berufschancen. Dies erhöht die Ausgrenzungsrisiken für Un- bzw. gering Qualifizierte und determiniert langfristig Einkommensarmut. Zugleich bedeutet diese Entwicklung eine unzureichende Ausschöpfung der Qualifikationspotenziale junger Menschen mit negativen Folgen für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit.

So lag der Anteil der so genannten frühen Schulabgänger zwar im Jahr 2006 mit 13,8% deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 15,3%, jedoch weiterhin über der europäisch vereinbarten Zielmarke von 10% im Jahr 2010. Hierbei handelt es sich um junge Menschen ohne Sekundarber-

reich II-Abschluss, die weder die Fachhochschul- oder Hochschulreife noch einen beruflichen Bildungsabschluss haben und sich auch nicht mehr in Ausbildung befinden. In Ostdeutschland stieg der Anteil junger Menschen ohne Abschluss der Sekundarstufe II zwischen 1996 und 2006 sogar von rund 6% auf 11%.

Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens stehen Bund und Ländern durch die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung seit 2007 neue Instrumente zur Verfügung. Bund und Länder stehen vor der Aufgabe, künftig das Fundament für eine ergebnisorientierte Vergleichbarkeit der Bildungseinrichtungen zu verbessern und gemeinsame strategische Ziele für die Weiterentwicklung des Bildungs- und Wissenschaftssystems zu vereinbaren.

Die Mehrzahl der Jugendlichen, die die Schule ohne Abschluss verlassen (so genannte Schulabbrecher: 7,9% im Jahr 2006) ergreifen später mit Erfolg eine „zweite Chance“ und nutzen die Möglichkeiten der Nachqualifizierung, um einmal versäumte Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse nachzuholen. Dennoch hat eine wachsende Teilgruppe der 18- bis 24-Jährigen weder einen Abschluss des Sekundarbereichs I (Haupt- oder Realschule) noch einen anderen allgemein bildenden oder beruflichen Abschluss (2006: 2,4%). Für sie soll ein Rechtsanspruch im SGB III geschaffen werden, den Hauptschulabschluss nachträglich zu erwerben.

Der berufliche Bildungsabschluss hat entscheidenden Einfluss auf Beschäftigung und Einkommen. Wenn frühe Schulabgänger den beruflichen Abschluss nicht erreichen, stellen sie vor dem Hintergrund sozialer und gesellschaftlicher Integration eine Risikogruppe dar. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren ist der Anteil von Frauen ohne beruflichen Abschluss im Zeitraum von 1996 bis 2006 um erfreuliche 1,8 Prozentpunkte gesunken, während er bei Männern insbesondere aufgrund der Entwicklung in Ostdeutschland um 2,5 Prozentpunkte gestiegen ist. Bei den jüngeren Jahrgängen ist allerdings ein Anstiegs des Anteils der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung zu verzeichnen. 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. 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. Allerdings ist bei der Erwerbstätigenquote von Frauen ohne beruflichen Abschluss ein deutlicher Anstieg in den Jahren zwischen 1996 und 2006 von 37,5% auf 46,3% zu verzeichnen.

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.

Mit einem Studium steigen die beruflichen Erfolgsaussichten sowie die Verdienstmöglichkeiten, während das Risiko von Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut sinkt. Damit wird gleichzeitig einem zukünftigen Fachkräftemangel entgegengewirkt. Im Zehnjahresvergleich stieg der Anteil der Hochschulabsolventen insgesamt von 10,3% im Jahr 1996 auf 12,6% im Jahr 2006. Insbesondere bei jüngeren Frauen verstärkt sich der Trend zum Hochschulabschluss (16,8% der 30- bis 35-Jährigen). Sie erreichen damit die Bildungsbeteiligung der Männer in Westdeutschland und überholen sie in Ostdeutschland. Die Bundesregierung setzt sich weiterhin dafür ein, mehr Jugendliche für ein Hochschulstudium zu gewinnen.

Zwischen dem Bildungserfolg der Eltern und der Kinder besteht ein unmittelbarer Zusammenhang, der sich etwa in der unterschiedlichen Bildungsbeteiligung der Kinder von Akademikern und Nichtakademikern messen lässt. 83% der Kinder mit 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.

Lebenslanges Lernen wird immer wichtiger, um Teilhabechancen am Arbeitsmarkt dauerhaft zu sichern, denn einmal erreichte Qualifikationen reichen immer weniger aus, um die neuen Herausforderungen in Wirtschaft und Gesellschaft zu meistern. 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.

<b>Maßnahmen:</b>
-------------------

- **Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe:** Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens erarbeiten die Bundesregierung und die Regierungen der Länder auf der Grundlage internationaler Vergleichsstudien Empfehlungen mit dem Ziel, die Qualität des deutschen Bildungswesens zu stärken und gemeinsam Ziele für dessen Weiterentwicklung festzulegen. Zu den Ergebnissen der internationalen Studien IGLU und PISA 2006 wurden im März 2008 erste Empfehlungen verabschiedet.
- **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. Die Bildungschancen für Kinder unter sechs Jahren sollen durch eine Fortbildungsinitiative für 80.000 Erzieher/-innen sowie für Tagesmütter/-väter verbessert werden. Die berufliche Bildung soll gestärkt und das duale System modernisiert werden. Übergänge in die Ausbildung sowie die Durchlässigkeit von der beruflichen Bildung in die Hochschule sollen verbessert werden.
- **Der Ausbau der Ganztagschulangebote bis 2009** wird durch den Bund im Rahmen des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ mit vier Mrd. Euro unterstützt. Die Schwerpunkte des Programms kommen auch einer integrativen Beschulung entgegen, da individuelle und damit auch behinderungsspezifische Förderung sowie soziales Lernen unter Einbeziehung der Eltern und außerschulischer Partner stärker in den Mittelpunkt gerückt werden.
- **Kultusministerkonferenz der Länder:** Im Oktober 2007 wurde ein Handlungsrahmen beschlossen, um die Anzahl der Schüler/-innen ohne Schulabschluss wie auch die Anzahl der Ausbildungsabbrecher zu halbieren.
- **Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“:** Mit Fördermitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und lokaler Kofinanzierung wird seit Herbst 2006 erfolgreich an bundesweit 74 Standorten die Wiedereingliederung von etwa 1.800 so genannten harten Schulverweigerern, insbesondere in Hauptschulen gefördert. Rund 80% der Jugendlichen konnten seit Herbst 2006 reintegriert werden.
- **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.

- **Hochschulpakt mit den Ländern:** Im Jahr 2009 sollen rund 90.000 zusätzliche Studienanfänger aufgenommen werden.
- **Verbesserung der Ausbildungsförderung:** Ab Herbst 2008 werden die Bedarfssätze und die Elternfreibeträge des BAföG deutlich erhöht. Damit wird ein Studium für zusätzlich rund 100.000 Schüler und Studierende gefördert.
- **Aufstiegsstipendien:** Ab 2008 werden nicht rückzahlpflichtige Aufstiegsstipendien an begabte studierwillige Absolventinnen und Absolventen einer dualen Ausbildung vergeben.
- **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.
- **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.

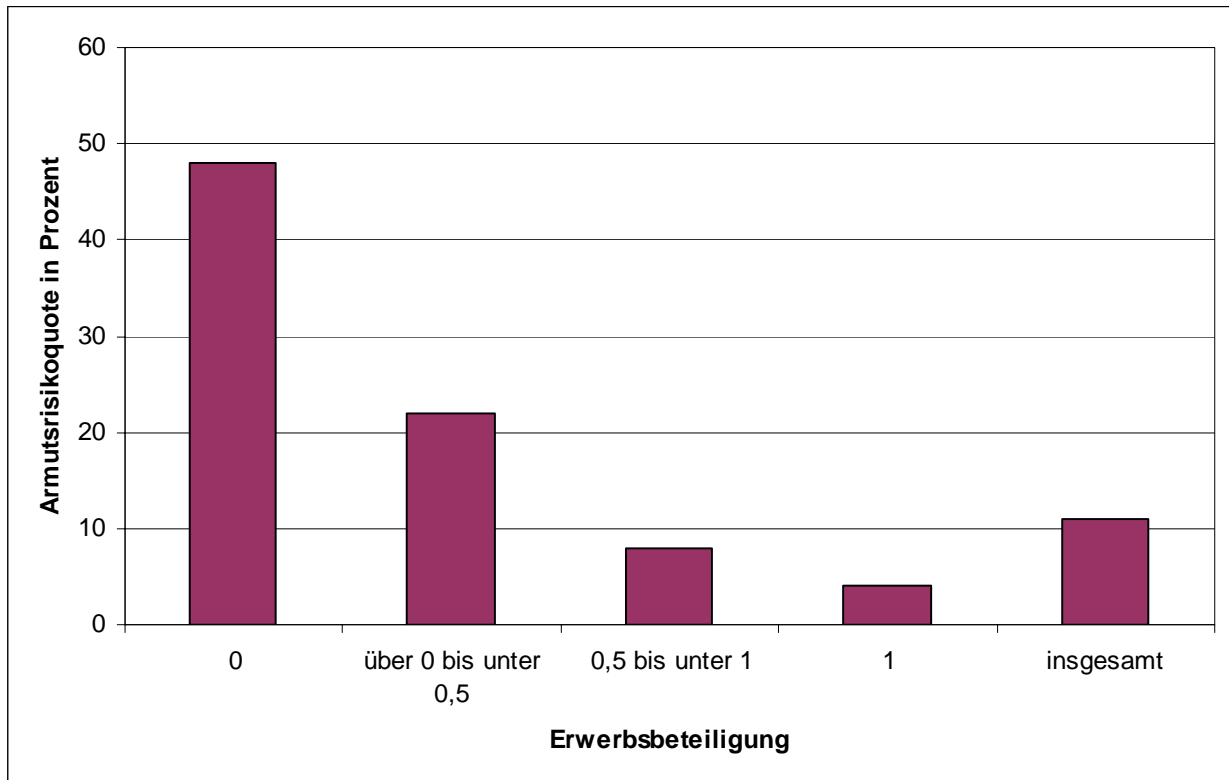
#### **IV.6 Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern – benachteiligte Kinder fördern**

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 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 gesundheitlicher Probleme. In sozial benachteiligten Familien haben sie 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:** 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.
- **Förderprogramm betrieblich unterstützte Kinderbetreuung:** Von 2008 bis 2010 werden Plätze in Betriebskindergärten für Kinder von Beschäftigten kleinerer und mittelgroßer Unternehmen mit 50 Mio. Euro und bis maximal 6.000 Euro pro Platz und Jahr aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert.
- **Kinderzuschlag:** Ab 2009 wird der Kreis der Berechtigten auf rund 106.000 Familien und damit auf 250.000 Kinder ausgeweitet und das Verfahren vereinfacht, indem einheitliche Grenzen für das Mindesteinkommen gelten. Im Zusammenspiel mit den Leistungsverbesserungen im Wohngeld werden damit mehr Erwerbstätige mit Kindern vom Arbeitslosengeld II unabhängig.
- **Elterngeld seit 2007:** Um Einkommenseinbrüche bei der Geburt eines Kindes zu vermeiden, wird für Geringverdiener mit einem Nettoeinkommen von weniger als 1.000 Euro die Ersatzrate auf bis zu 100% angehoben. Von der Geringverdienerkomponente profitieren rund 20% der Familien.
- **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 die Wechselwirkung zwischen der sozialen und 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 100.000 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 Rückkehrrecht an den Arbeitsplatz eröffnet. Die Länder haben die Möglichkeit, Pflegestützpunkte zum Auf- und Ausbau wohnortnaher Versorgungsstrukturen zu schaffen.

#### **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 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 Wohnfläche von Wohngeldbeziehern 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 weniger als 1% entwickelten sich auch die Wohnungsmieten von 1998 bis 2006 moderat. Allerdings wurden infolge der zwischen 2002 und 2006 stark gestiegenen Energiepreise um durchschnittliche 7,3% 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.

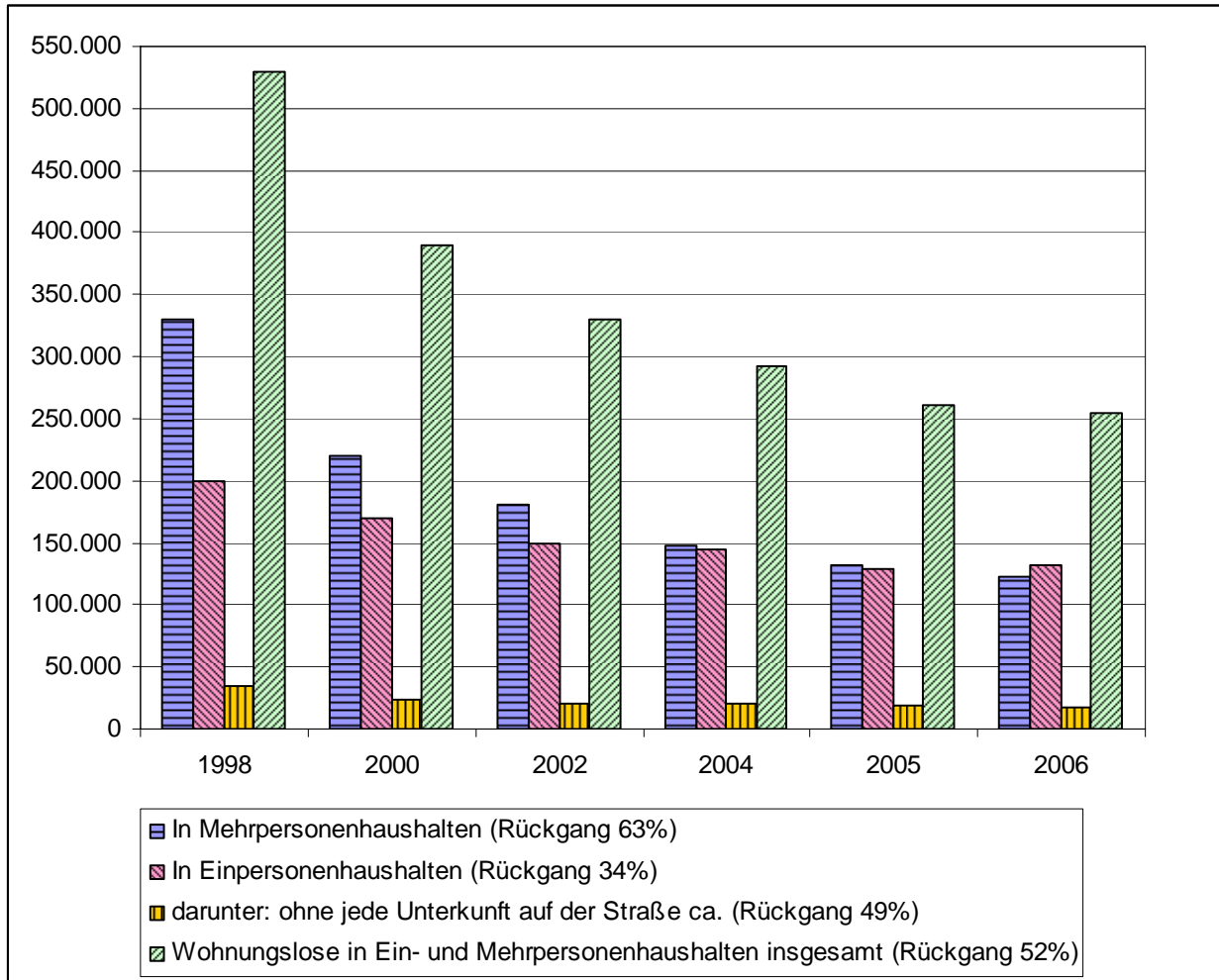
**Maßnahmen:**

- **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. In Verbindung mit der Reform des Kinderzuschlags wird 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. Damit soll die Wohnraumversorgung vor Ort gestärkt werden. Es wird zukünftig Aufgabe der Länder sein, die Konzentrationen benachteiligter Haushalte in bestimmten Wohngebieten zu vermeiden.
- **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> 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 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 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 auch durch bürgerschaftliches Engagement, das sich über viele Bereiche wie Heimat- und Kulturvereine, Stadtteilinitiativen oder Selbsthilfegruppen bis hin zu Sportvereinen erstreckt. 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 niedrigschwellige 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.

Mit zunehmender Zahl Eingebürgerter steigt die Bedeutung von Personen mit Migrationshintergrund in Politik und Gesellschaft. Fast ein Fünftel der Bevölkerung in Deutschland sind inzwi-

schen 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 der Bundesregierung 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.
- **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 durch klare nachprüfbare Ziele konkretisiert werden. Ein Vorbild sind hier die zwischen den Mitgliedstaaten der EU vereinbarten Ziele im Bereich der Beschäftigungspolitik, die bereits Orientierungsmarken auf nationaler Ebene sind.

Ein 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.