SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Lebenslagen in Deutschland - Der 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bundesregierung; Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2001). *Lebenslagen in Deutschland - Der 1. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.* Berlin. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-319789

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Lebenslagen in Deutschland

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Lebenslagen in Deutschland

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Gliederung

Mitglieder des Beraterkreises

Mitglieder des Wissenschaftlichen Gutachtergremiums

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung

Einleitung

Exkurs: Armuts- und Reichtumsberichterstattung im internationalen Kontext

Teil A: Die soziale Lage in Deutschland bis 1998

I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung

II. Soziale und ökonomische Situation von Personen im Bereich der Sozialhilfe

III. Lebenslagen von Familien und Kindern

IV. Bildung

V. Arbeitsmarkt

VI. Wohnen

VII. Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit

VIII. Behinderung

IX. Zuwanderung

Teil B: Die Zukunft gestalten - Deutschland erneuern
Die Politik der neuen Bundesregierung

Aktive Armutsbekämpfung: Stärkung von Solidarität und Selbstverantwortung - Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung

I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung

II. Armutsbekämpfung durch Sozialhilfe

III. Stärkung der Familien

IV. Bildung stärken - Zukunft gewinnen

V. Der Maßstab sind Arbeitsplätze

VI. Den Menschen ein Zuhause geben

VII. Reform des Gesundheitswesens, Pflegebedürftigen besser helfen

VIII. Rechte von behinderten Menschen stärken - Chancengleichheit fördern

IX. Zuwanderung sozialverträglich gestalten

ANHANG

Mitglieder des Beraterkreises

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutsche Angestelltengewerkschaft

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Evangelische Kirche

Katholische Kirche

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

Deutscher Caritasverband e.V.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.

Deutsches Rotes Kreuz e.V.

Sozialverband Deutschland e.V. (früher Sozialverband Reichsbund)

Sozialverband VdK - Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Rentner Deutschland e.V.

Nationale Armutskonferenz in der Bundesrepublik Deutschland

Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialhilfeinitiativen e.V.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Deutscher Frauenrat

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V.

Kommunale Spitzenverbände

Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder

Deutsche Bundesbank

Statistisches Bundesamt

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

<u>Als ständige Gäste:</u>

Bundeskanzleramt

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

SPD-Bundestagsfraktion

Bundestagsfraktion B '90/Die Grünen

Mitglieder des Wissenschaftlichen Gutachtergremiums

Prof. Dr. Hans-Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Dr. Bernd Bartholmai, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. Irene Becker, Universität Frankfurt

Dr. Petra Buhr, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen

Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt

Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt

Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe

Prof. Dr. Irmhild Kettschau, Fachhochschule Münster

Dr. Dieter Korczak, Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Dr. Klaus Kortmann, Infratest Burke Sozialforschung

Dr. Peter Krause, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Prof. Dr. Walter Krämer, Universität Dortmund

Prof. Dr. Walter Krug, Universität Trier

Prof. Dr. Stephan Leibfried, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen

Dr. Monika Ludwig, Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung

Prof. Dr. Joachim Merz, Universität Lüneburg

Dr. Margot Münnich, Statistisches Bundesamt

Dr. Udo Neumann, Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung

Frau Prof. Dr. Notburga Ott, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Michael-Burkhard Piorkowsky, Universität Bonn

Prof. Dr. Eberhard Schaich, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung

Dr. Reinhard Schüssler, Prognos AG Basel

Dr. Eva Schulze, Berliner Institut für Sozialforschung

Hermann Seewald, Statistisches Bundesamt

Dr. Brigitte Sellach, Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Frauenforschung

Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier, Ruhr-Universität Bochum

Dr. Jürgen Volkert, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung

Prof. Dr. Gert Wagner, Universität Frankfurt/Oder

Prof. Dr. Gernot Weißhuhn, Technische Universität Berlin

Inhaltsverzeichnis **Seite**

Zusammenfassung XIV

Einleitung: Armuts- und Reichtumsberichterstattung als Grundpfeiler einer Politik der zielgerichteten Armutsbekämpfung 1

1. Grundlagen der Berichterstattung 1
2. Zielsetzungen der Berichterstattung 3
3. Vorgehensweise und Berichtskonzeption 3
4. Thematische Schwerpunkte des ersten Armuts- und Reichtumsberichts 4
5. Methodische Fragestellungen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung 6
6. Datengrundlagen für die Berichterstattung und Forschungsbedarf 12

Exkurs - Armuts- und Reichtumsberichterstattung im internationalen Kontext 16

Teil A - Die soziale Lage in Deutschland bis 1998 18

I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung 18

I.1 Die Verteilung von Einkommen auf Personen und Haushalte 18

I.1.1 Die Rahmenbedingungen für die Einkommensverteilung 18

I.1.2 Die Einkommensverteilung 19

I.1.3 Relative Einkommensarmut 24

I.1.3.1 Zur Interpretation des Konzepts der relativen Einkommensarmut 24

I.1.3.2 Relative Einkommensarmut 24

I.1.3.3 Gruppenspezifische relative Einkommensarmut 27

I.1.4 Einkommensmobilität 29

I.1.5 Die Einkommensdynamik im Niedrigeinkommensbereich 31

I.1.6 Höhere Einkommen 35

I.1.6.1 Bezieher höherer Einkommen nach beruflicher Stellung 36

I.1.6.2 Bezieher höherer Einkommen nach Geschlecht 38

I.1.6.3 Verteilung der Einkommen oberhalb der Abgrenzungen 39

I.1.6.4 Sozioökonomische Merkmale der Bezieher höherer Einkommen im Überblick 39

I.2	Vermögensverteilung	43
I.2.1	Die ungleichmäßige Verteilung der Privatvermögensbestände, der Vermögenseinkommen und der Vermögensbildung privater Haushalte	44
I.2.1.1	Begriff, Datengrundlage und erste Befunde zum Privatvermögen	44
I.2.1.2	Wachsendes, aber noch niedriges Privatvermögen in den neuen Ländern	47
I.2.1.3	Langfristig zunehmende Verbreitung des Privatvermögens	50
I.2.1.4	Enge Beziehungen zwischen privaten Vermögensbeständen und Einkommen	52
I.2.1.5	Ungleichmäßige Verteilung des Privatvermögens im Lebens- und Familienzyklus	54
I.2.2	Weitere Aspekte der Vermögensverteilung	59
I.2.2.1	Betriebsvermögen privater Haushalte	60
I.2.2.2	Humanvermögen	61
I.2.3	Besondere Aspekte des Reichtums an Vermögen	62
I.2.3.1	Theoretische Fundierung von Reichtumsgrenzen	63
I.2.3.2	Große Vermögen in ökonomischer, soziologischer und ethischer Sicht	63
I.2.3.3	Millionäre	64
I.2.3.4	Erbschaften	65
I.3	Überschuldung privater Haushalte	68
I.3.1.	Überschuldung als Armutskrise	68
I.3.2	Zahl der Überschuldungsfälle	68
I.3.3	Überschuldungsstrukturen	69
I.3.4	Anpassungsverhalten der Haushalte	70
II.	**Soziale und ökonomische Situation von Personen im Bereich der Sozialhilfe**	74
II.1	Die Sozialhilfe als Instrument der Armutsbekämpfung	74
II.2	Umfang, Strukturen und Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit	75
II.2.1	Entwicklung der Sozialhilfebedürftigkeit	75
II.2.2	Struktur des Sozialhilfebezugs	78
II.2.3	Ursachen des Sozialhilfebezugs	80
II.2.4	Besonders betroffene Personengruppen	84
II.3	Zeitverlauf des Sozialhilfebezugs	92
II.4	Grenzen der Sozialhilfe	92

III. Lebenslagen von Familien und Kindern 95

III.1 Familien in Deutschland 96
III.1.1 Familienformen 96
III.1.2 Allein Erziehende 98
III.1.3 Erwerbsbeteiligung 99
III.1.4 Geburtenentwicklung und Kinderzahl in den Familien 101
III.1.5 Generationensolidarität in Familien 101
III.1.6 Familien ausländischer Herkunft 103
III.2 Einkommenssituation von Familien 104
III.2.1 Entwicklung der Familieneinkommen 105
III.2.2 Einkommen der allein Erziehenden 107
III.2.3 Einkommen der Familien in den neuen Ländern 108
III.2.4 Familien in der Sozialhilfe 108
III.3 Einflussfaktoren in Verarmungsprozessen von Familien 109
III.3.1 Mangelnde Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit 110
III.3.2 Trennung und Scheidung 111
III.3.4 Phase der Familiengründung 112
III.4 Soziale Notlagen von Familien und Kindern 113

IV. Bildung 119

IV.1 Beziehungen zwischen Bildung und Lebenslage der Bevölkerung 119
IV.2 Bildungsbeteiligung der Bevölkerung 119
IV.2.1 Elementarbereich 119
IV.2.2 Primarbereich 120
IV.2.3 Sekundarbereich 121
IV.2.4 Übergänge der Absolventen des allgemein bildenden Schulwesens 123
IV.2.5 Tertiärer Bereich 125
IV.2.6 Weiterbildung 126
IV.3 Bildung in der Wissens- und Informationsgesellschaft 127
IV.4 Bildungsressourceneinsatz 127
IV.5 Auswirkungen von Bildung auf Erwerbstätigkeit, Einkommen und berufliche Positionierung 129
IV.5.1 Beruflicher Bildungsstand der Erwerbstätigen 129
IV.5.2 Beruflicher Bildungsstand der Erwerbslosen 130

IV.6 Berufliche Abschlüsse und Stellung im Beruf 130
IV.7 Bildungsbeteiligung von Mädchen und Frauen 133

V. Arbeitsmarkt 136

V.1 Struktur des Beschäftigungssystems 136
V.1.1 Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit 137
V.1.2 Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit nach Altersgruppen 138
V.1.3 Erwerbstätigkeit von Frauen 139
V.1.4 Geringfügige Beschäftigung 141
V.1.5 Eintritt ins Erwerbsleben 142
V.2 Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit bis 1998 143
V.3 Dynamik am Arbeitsmarkt/Dauer der Arbeitslosigkeit 144
V.4 Struktur der Arbeitslosen 145
V.4.1 Langzeitarbeitslosigkeit 145
V.4.2 Berufliche Qualifikation und Arbeitslosigkeit 147
V.4.3 Jugendarbeitslosigkeit und Entwicklung der Ausbildungsstellensituation 148
V.5 Empfänger von Lohnersatzleistungen 148
V.6 Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit 152
V.6.1 Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit 153
V.6.2 Einkommenslage bei Arbeitslosigkeit 155

VI. Wohnen 159

VI.1 Allgemeine Versorgungssituation 159
VI.1.1 Struktur des Wohnungsbestandes 159
VI.1.2 Quantitative Wohnungsversorgung 160
VI.1.3 Qualitative Wohnungsversorgung 161
VI.1.4 Wohnkostenbelastung 162
VI.2 Wohnungsversorgung einkommensstarker Haushalte 164
VI.3 Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte 165
VI.3.1 Eckdaten zur Wohnungsversorgung im langfristigen Vergleich 165
VI.3.2 Quantitative Wohnungsversorgung 167
VI.3.3 Qualitative Wohnungsversorgung 168
VI.3.4 Wohnkostenbelastung 168

VI.4 Exkurs: Zunehmende soziale Polarisierung in den Städten 170

VI.5 Wohnungsnotfälle 171

VII. Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit 175

VII.1 Sozialschicht und Gesundheit 175

VII.2 Bildungsstand und Gesundheit 176

VII.3 Soziale, gesundheitliche und psychische Folgen von Arbeitslosigkeit 177

VII.4 Spezifische Probleme von chronisch Kranken 178

VII.5 Pflegebedürftigkeit 182

VII.5.1 Lebenslage pflegebedürftiger älterer Menschen 182

VII.5.2 Auswirkungen der Pflegeversicherung 183

VII.5.3 Sozialschicht und Pflegebedürftigkeit 185

VIII. Behinderung 189

VIII.1 Behinderte Menschen 189

VIII.2 Vorschulische und schulische Bildung für behinderte Menschen 190

VIII.3 Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben 191

VIII.4 Finanzielle Situation von behinderten Menschen 193

VIII.5 Wohnen und Behinderung 195

IX. Zuwanderung 199

IX.1 Entwicklung der Zuwanderung 199

IX.2 Situation von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern 200

IX.3 Situation von Ausländerinnen und Ausländern 202

IX.3.1 Struktur der ausländischen Bevölkerung 202

IX.3.2 Bildung und Ausbildung 202

IX.3.3 Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit 204

IX.3.4 Wohnsituation 205

IX.3.5 Gesundheit und Gesundheitsversorgung von Migrantinnen und Migranten 206

IX.3.6 Wirtschaftliche Situation von Ausländerinnen und Ausländern 207

IX.3.7 Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz 212

Teil B: Die Zukunft gestalten - Deutschland erneuern 215

Die Politik der neuen Bundesregierung

Aktive Armutsbekämpfung: Stärkung von Solidarität und Selbstverantwortung - Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung

I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung 219

I.1 Maßnahmen zur Einkommensverbesserung 219

I.2 Vermögensbildung auf breitere Basis stellen 223

I.3 Prävention und Bekämpfung von Überschuldung 227

II. Armutsbekämpfung durch Sozialhilfe 233

III. Stärkung der Familien 237

III.1 Armutsprävention und Überwindung von Familienarmut 237

III.2 Steuergesetzgebung zugunsten von Familien 239

III.3 Weitere monetäre Verbesserungen im Bereich der Familienpolitik 243

III.4 Vereinbarkeit von Familie und Beruf 244

III.5 Verbesserung der Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien 245

III.6 Reform des Hinterbliebenenrentenrechts und Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen 249

IV. Bildung stärken - Zukunft gewinnen 251

V. Erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik - Flexibilität und Sicherheit 260

VI. Den Menschen ein Zuhause geben 272

VII. Reform des Gesundheitswesens, Pflegebedürftigen besser helfen 278

VIII. Rechte von behinderten Menschen stärken - Chancengleichheit fördern 283

VIII.1 Weiterentwicklung der Rehabilitation und der Teilhabe behinderter Menschen 284

VIII.2 Chancengleichheit schwerbehinderter Menschen in Arbeit und Beruf verbessern 285

IX. Zuwanderung sozialverträglich gestalten 287

ANHANG

Liste der Expertisen

Beschluss des Deutschen Bundestages zur Berichterstattung

Verzeichnis der Tabellen

Verzeichnis der Schaubilder

Literaturverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Z u s a m m e n f a s s u n g

Vorbemerkungen

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung am 27. Januar 2000 damit beauftragt, einen Armuts- und Reichtumsbericht zu erstatten. Die Bundesregierung setzt diesen parlamentarischen Auftrag mit der Vorlage des Berichts „Lebenslagen in Deutschland - Der erste Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung“ um. Er hat das Ziel, ein differenziertes Bild über die soziale Lage in Deutschland zu geben. Die Berichterstattung wird als Querschnittsaufgabe verstanden. Mit ihrer Gesamtschau der sozialen Wirklichkeit eröffnet sie eine systematische Verzahnung verschiedener Politikbereiche. Sie hat die Aufgabe, materielle Armut und Unterversorgung sowie Strukturen der Reichtumsverteilung zu analysieren und Hinweise für die Entwicklung geeigneter politischer Instrumente zur Vermeidung und Beseitigung von Armut, zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit sowie zur Verminderung von Polarisierungen zwischen Arm und Reich zu geben.

Die Berichterstattung soll dazu beitragen, die Diskussion über „Armut" und „Reichtum“ zu versachlichen und zu enttabuisieren. Beide Begriffe entziehen sich aufgrund ihrer Vielschichtigkeit einer allgemeingültigen Definition. Sie stehen als Synonyme für den unteren bzw. oberen Rand der Wohlstandsverteilung.

Trotz der vorhandenen Forschung im Hinblick auf Fragen der Unterversorgung und der sozialen Ausgrenzung bestehen noch vielfältige Erkenntnisdefizite. Insbesondere die Aufgabe, Armut zu messen bzw. messbar zu machen, ist im streng wissenschaftlichen Sinne nicht lösbar. Auf eine endgültige Festlegung wird daher im Bericht verzichtet. Ihm liegt vielmehr ein pluralistischer Armutsbegriff im Sinne des Lebenslagenansatzes zugrunde, der Unterversorgungslagen aus verschiedenen Perspektiven betrachtet. Der Bericht orientiert sich an der Definition des Rates der Europäischen Gemeinschaft von 1984, nach der Personen, Familien und Gruppen als arm gelten, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“. Vor dem Hintergrund dieses differenzierten Armutsverständnisses wird Armut unter einer Reihe von Gesichtspunkten, etwa relativer Einkommensarmut, kritischen familiären Lebensereignissen, sozialen Brennpunkten in Großstädten, Obdachlosigkeit und Überschuldung sowie mangelnden Bewältigungskompetenzen beschrieben.

Im Hinblick auf den Reichtumsbegriff fehlen, auch wegen des erst in Ansätzen entwickelten Forschungsstandes, bislang klare Definitionen und Abgrenzungen. Angesichts dieser Tatsache

und einer sehr begrenzten Datenlage beschränkt sich der Bericht daher auf eine beschreibende Darstellung der Einkommens- und Vermögensverteilung.

Der neue Kurs der Bundesregierung: Die Zukunft gestalten - Deutschland erneuern

Die Bestandsaufnahme und Analyse der Entwicklung in Deutschland bis 1998 macht in fast allen Lebensbereichen deutlich, dass soziale Ausgrenzung zugenommen und Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat. Die Arbeitslosigkeit hat im Jahre 1998 in Deutschland mit rd. 4,3 Mio. Menschen im Jahresdurchschnitt dramatische Ausmaße angenommen. Die damit verbundenen Transferleistungen - insbesondere zur Überwindung von Langzeitarbeitslosigkeit und existenzieller Armut - stiegen stark an. Immer mehr Familien waren auf Sozialhilfe angewiesen. Hohe Steuerbelastungen lähmten Eigeninitiative und Investitionsbereitschaft. Die Belastung künftiger Generationen durch hohe staatliche Haushaltsdefizite und steigende Sozialabgaben war immens angewachsen.

Nach dem Regierungsantritt Ende 1998 hat die Bundesregierung den wachstums- und beschäftigungshemmenden Reformstau aufgelöst und eine Reformpolitik für soziale Gerechtigkeit und Fortschritt auf den Weg gebracht. Diese Reformpolitik durchdringt alle Politikbereiche. Mit dem Zukunftsprogramm 2000 hat sie den Staat wieder handlungsfähig gemacht. Mit der größten Steuerreform in der Geschichte der Bundesrepublik wurden die Wachstumskräfte und die Nettoeinkommen der Bürger deutlich gestärkt. Durch die Unternehmensteuerreform wurde die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Dies gibt Anreize für mehr Investitionen und Beschäftigung. Wichtige Strukturreformen wurden auf den Weg gebracht. So sorgt die Reform der sozialen Alterssicherung für langfristig stabile Beitragssätze und ein hohes Rentenniveau. Sie schafft damit nachhaltig eine Entlastung künftiger Generationen. Die neue Bildungspolitik fördert zudem den Zugang einkommensschwächerer Familien zu Studium und Qualifizierung und damit zu krisensicheren Arbeitsplätzen.

Die Bundesregierung setzt beim Abbau der Arbeitslosigkeit auf eine sich wechselseitig verstärkende Verbesserung der Angebots- und Nachfrageseite der Wirtschaft, auf konsequente beschäftigungsfördernde Reformen und auf die Schaffung dauerhaft günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Strukturelle Reformen brauchen die Akzeptanz von Wirtschaft und Gewerkschaften. Gesellschaftliche Modernisierung und sozialer Ausgleich gehören zusammen. Deshalb hat die Bundesregierung das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit ins Leben gerufen. Dieses Bündnis ist zum Motor für einen erfolgreichen Strukturwandel und nachhaltigen Beschäftigungsaufbau geworden. Der Konsens im Bündnis richtet sich auf innovative Wege in der Modernisierungs- und Beschäftigungspolitik.

Die positiven Auswirkungen dieser Politik kristallisieren sich mehr und mehr heraus. Die wirtschaftliche Lage ist stabil, die Zahl der Arbeitsplätze steigt und die Arbeitslosigkeit sinkt. Die Reformen der Bundesregierung haben eine Trendumkehr bewirkt und somit die Voraussetzung für mehr sozialen Zusammenhalt und Gerechtigkeit geschaffen.

Staat und Politik können aber nicht für alle Probleme fertige Lösungen bereithalten, sondern vielfach lediglich Rahmenbedingungen setzen, innerhalb derer der einzelne Bürger durch selbstverantwortliches Handeln zur Mitwirkung und Gestaltung aus eigener Kraft aufgerufen ist. Die Bundesregierung hat mit ihrer Reformpolitik innerhalb kurzer Zeit deutliche Akzente gesetzt. Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht bekräftigt sie ihre Entschlossenheit, für eine sozial ausgleichende Politik und gegen ein weiteres Auseinanderklaffen der Schere zwischen Arm und Reich einzutreten.

Einkommensverbesserungen durch eine sozial ausgewogene Steuer- und Rentenpolitik und erweiterte Vermögensbildung

Die Verfügbarkeit materieller Ressourcen zählt zu den zentralen Aspekten von Armut und Reichtum. Im Wesentlichen sind Einkommen und Vermögen die Mittel, eine angestrebte Wohlstandsposition zu erreichen. Zur Beurteilung von Lebensstandard, Chancengleichheit oder finanzieller Bedürftigkeit der Bevölkerung ist die Betrachtung der gesamten Einkommensverteilung von großer Bedeutung.

Einkommen sind nicht gleich verteilt. Die Ungleichheit der Einkommen ergibt sich aus dem Marktprozess. Sie wird allerdings durch Transferleistungen einerseits sowie Steuern und Sozialversicherungsbeiträge andererseits wesentlich reduziert. Das nach Umverteilung verfügbare Einkommen bildet letztlich die Grundlage für Konsum und Ersparnis. Nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe hat sich im früheren Bundesgebiet das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen von 1973 bis 1998 nominal von rd. 23.700 DM auf rd. 61.800 DM im Jahr erhöht. Real entsprach dies einem Zuwachs von 20,5%. In den neuen Ländern stieg diese Größe von rd. 39.800 DM im Jahr (1993) auf rd. 47.400 DM im Jahr (1998). Real ist damit das Nettoeinkommen in dem betrachteten relativ kurzen Zeitraum um 9,6% gestiegen. Orientiert am Konzept der relativen Einkommensarmut hat von 1983 bis 1998 im früheren Bundesgebiet die Einkommensungleichheit leicht, aber kontinuierlich zugenommen. Eine vergleichbare Entwicklung war in den Jahren von 1993 bis 1998 auch für die neuen Länder feststellbar. Trotzdem war dort die Ungleichheit der Einkommensverteilung auch 1998 noch weniger stark ausgeprägt als im früheren Bundesgebiet.

Für eine ausgleichende Sozialpolitik ist die Entwicklung im unteren Einkommensbereich besonders wichtig. Abhängig von den verschiedenen Annahmen (Auswahl der Gewichtung, des Mittelwerts und der Einkommensgrenze) waren 1998 im früheren Bundesgebiet zwischen 6,6% und 20% der Bevölkerung (ohne Ausländer) diesem unteren Einkommensbereich zuzurechnen. Dies waren zwischen 3,9 Mio. und 11,9 Mio. Personen. In den neuen Ländern lag der Anteil des unteren Einkommensbereichs - unter Zugrundelegung des ostdeutschen Einkommensniveaus - zwischen 2,8% und 11,9%. Dies waren zwischen 0,5 Mio. und 1,8 Mio. Personen. Bei Betrachtung der langfristigen Entwicklung der Nettorealeinkommen im früheren Bundesgebiet, also aller nominalen Nettoeinkommen ausgedrückt in Preisen von 1995, zeigt sich, dass auch die Einkommen der untersten 10% der Einkommensverteilung zwischen 1973 und 1998 preisbereinigt um rd. 20% angestiegen sind.

Am oberen Ende der Einkommensverteilung gab es laut Einkommensteuerstatistik im Jahr 1995 und auf Grundlage der Nettoeinkommen in Deutschland rund 13.000 Einkommensmillionäre. Ihr mittleres Einkommen lag bei knapp 3 Mio. DM. Bei einer Abgrenzung des oberen Einkommensbereichs im Verhältnis zu einem Durchschnittswert, z.B. dem Doppelten des durchschnittlichen Nettoeinkommens, stieg die Anzahl der dazugehörenden Haushalte auf knapp 2 Mio., die - wiederum basierend auf den Daten der Einkommsteuerstatistik - über ein Nettoeinkommen von rd. 85.000 DM pro Jahr verfügten.

Das Privatvermögen, das verzinsliches Geldvermögen und Immobilien abzüglich Bau- und Konsumschulden umfasst, erreichte 1998 in Deutschland laut Einkommens- und Verbrauchsstichprobe rd. 8,2 Billionen DM. Dabei war die Vermögenssituation in den alten und den neuen Ländern unterschiedlich. Das durchschnittliche Privatvermögen je westdeutschem Haushalt belief sich auf etwa 254.000 DM. In den neuen Ländern wurden mit rd. 88.000 DM etwa 35% dieses Betrags erreicht.

Hinter diesen Durchschnittsbeträgen stand eine erhebliche Ungleichverteilung der Vermögen. So waren 1998 im früheren Bundesgebiet rd. 42% des Privatvermögens im Besitz der vermögendsten 10% der Haushalte, während den unteren 50% der Haushalte nur 4,5% des Vermögens gehörten. Das oberste Zehntel besaß im Durchschnitt ein Vermögen von rd. 1,1 Mio. DM. Für die untere Hälfte ergab sich dagegen ein durchschnittliches Vermögen von 22.000 DM. In den neuen Ländern war die Ungleichheit der Vermögensverteilung noch größer. Die reichsten 10% der Haushalte besaßen im Durchschnitt rd. 422.000 DM und damit etwa 48% des gesamten Vermögens. Die untere Hälfte der Haushalte verfügte dagegen ebenso wie im früheren Bundesgebiet lediglich über 4,5% des gesamten Vermögens, bei einem durchschnittlichen

Vermögen pro Haushalt von 8.000 DM. Die Ungleichheit der Vermögensverteilung beruht zu einem erheblichen Teil auf der ungleichmäßigen Einkommensverteilung. Vom Einkommen hängt die Sparfähigkeit ab, die neben Erbschaften und Wertzuwächsen die Entwicklung der individuellen Vermögensbestände im Lebensverlauf bestimmt. So haben kleine Haushalte sowie Haushalte jüngerer Menschen geringere Vermögensbestände und Vermögenseinkommen als größere Haushalte und Haushalte älterer Personen.

Die Höhe und die Verteilung des Privatvermögens im früheren Bundesgebiet im Jahr 1998 waren das Ergebnis einer langen Entwicklung. Die Soziale Marktwirtschaft mit dem Eckpfeiler privaten Vermögens und mit erheblichen Realeinkommenszuwächsen ermöglichte breiten Schichten der westdeutschen Bevölkerung über die letzten fünf Jahrzehnte hinweg eine beachtliche Vermögensbildung. Die Verteilung des Privatvermögens in den alten Ländern ist trotz der gestiegenen Ungleichheit der Einkommen im langfristigen Trend tendenziell gleichmäßiger geworden. Dazu beigetragen hat insbesondere die gestiegene, staatlich geförderte Verbreitung von Immobilieneigentum. Profitiert haben davon gerade auch soziale Gruppen, deren Vermögensniveau unterdurchschnittlich war. So besaßen 1998 im früheren Bundesgebiet 51% der Arbeitnehmerhaushalte und 44% der Nichterwerbstätigen-Haushalte Immobilien, gegenüber nur jeweils 31% im Jahr 1962. Dagegen hatte die Bevölkerung in den neuen Ländern erst wenige Jahre Zeit, Vermögen zu bilden. So wiesen 1998 die neuen Länder noch einen starken Rückstand beim Immobilienbesitz mit 34% gegenüber 49% im früheren Bundesgebiet auf, wenngleich hier ein kräftiger Aufholprozess zu beobachten war.

Neben dem Privatvermögen ist das Humanvermögen von besonderer Bedeutung. Ein angemessenes Qualifikationsniveau der Bevölkerung schafft die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum und ermöglicht allen die gleichen Chancen im Zugang zu den Erwerbseinkommensquellen. Das Humanvermögen als Summe aus Bildungsaufwendungen und entgangenen Einkommen belief sich 1995 auf rd. 29 Billionen DM. Aufgrund des kostenfreien Zugangs zu Bildungseinrichtungen ist es relativ gleichmäßig verteilt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Ungleichheit der Einkommen langfristig verstärkt hat. Die Ungleichheit der Vermögen hat zwar dank staatlicher Förderung im langfristigen Trend abgenommen, ist aber nach wie vor beträchtlich. Für die Bundesregierung ist deshalb eine nachhaltige, wachstums- und stabilitätsorientierte Finanz- und Wirtschaftspolitik die Grundlage für eine dauerhafte positive Entwicklung der Einkommen und Vermögen.

Mit dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 hat die Bundesregierung soziale Gerechtigkeit wieder zu einer Kategorie der Steuerpolitik gemacht und die Weichen für eine Steuerpolitik

zu Gunsten kleiner und mittlerer Einkommen gestellt. Die Bundesregierung sieht darin einen wichtigen Beitrag zum Abbau von Ungleichheit.

Mit der Steuerreform 2000 wird dieser Kurs stufenweise - in verlässlichen Schritten - fortgesetzt. Nach der Tarifsenkung 2001 sind für die Jahre 2003 und 2005 weitere Tarifsenkungen vorgesehen. Der wesentliche Akzent der Steuerpolitik der Bundesregierung liegt in der steuerlichen Entlastung von Arbeitnehmern und Familien sowie in der Entlastung des Faktors Arbeit und der Schaffung wirkungsvoller Anreize für die Arbeitsaufnahme im Niedrigeinkommensbereich. So wird der Eingangssteuersatz von einem Rekordniveau von 25,9% im Jahr 1998 schrittweise bis auf 15% abgesenkt. So niedrig war der Eingangssteuersatz noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik. Die sozioökonomische Aufteilung der Steuerentlastung 1999 bis 2005 zeigt, dass vom gesamten Entlastungsvolumen von 95 Mrd. DM (Entstehungsjahr) der Löwenanteil von 66,9 Mrd. DM auf die privaten Haushalte entfällt, 29,8 Mrd. DM auf den für die Beschäftigung wichtigen Mittelstand. Die Großunternehmen werden wegen der Beseitigung von Steuerumgehungstatbeständen trotz deutlicher Senkung der Steuersätze per saldo sogar mit 1,7 Mrd. DM belastet. Insgesamt können sich durch die Reform die Wachstumskräfte optimal entfalten und mehr Beschäftigung sowie steigende Einkommen der Bürger ermöglichen.

Auch die nachhaltige Sicherung der Alterseinkommen und die Stabilisierung der Sozialversicherungsbeiträge sind ein zentrales Ziel der Bundesregierung. Zu den ersten Entscheidungen der Bundesregierung gehörte es, die ökologische Steuerreform auf den Weg zu bringen. Sie stellt sicher, dass nicht durch Beiträge gedeckte Leistungen der Rentenversicherung aus Steuermitteln finanziert werden. Mit Einführung der Sozialversicherungspflicht für geringfügig Beschäftigte, Scheinselbständige und arbeitnehmerähnliche Selbstständige wurde einer Erosion des versicherten Personenkreises in der Gesetzlichen Rentenversicherung wirksam begegnet. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung konnte insgesamt von 20,3% in 1998 bis heute auf 19,1% gesenkt werden. Von dieser Beitragssatzsenkung werden außerdem günstige Wirkungen auf den Arbeitsmarkt ausgehen.

Darauf aufbauend wird die Alterssicherung durch eine umfassende Reform modernisiert und auf die finanziellen Folgen der demographischen Entwicklung eingestellt. Als erster Teil dieses Reformvorhabens ist die Neuregelung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit bereits zum 1. Januar 2001 in Kraft getreten. Die übrigen Reformmaßnahmen sind im Altersvermögensgesetz und im Altersvermögensergänzungsgesetz enthalten.

Das nicht von der Zustimmung des Bundesrates abhängige Altersvermögensergänzungsgesetz ist bereits verabschiedet. Mit der Reform wird ab Juli 2001 zur lohnorientierten Rentenanpas-

sung zurückgekehrt. Damit werden die Rentnerinnen und Rentner am Wachstum der Wirtschaft beteiligt. Veränderungen der Abgabenbelastung, die nicht die Alterssicherung betreffen, bleiben in der Anpassungsformel künftig unberücksichtigt. Im Vergleich zur Entwicklung nach der bisherigen Anpassungsformel wird sich für die Rentnerinnen und Rentner in den neuen Ländern bei fortschreitender Angleichung der Löhne in Ost- und Westdeutschland die Anpassung an den für die alten Länder geltenden aktuellen Rentenwert beschleunigen. Weitere Bausteine der Rentenreform sind der Ausbau der Alterssicherung von Frauen und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Verbesserung der rentenrechtlichen Absicherung jüngerer Versicherter mit lückenhaften Erwerbsverläufen.

Kernbestandteil des Rentenkonzepts der Bundesregierung ist der staatlich geförderte Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge. Ab dem Jahre 2008 werden für dieses Vorhaben 20,8 Mrd. DM bereitgestellt. Die entsprechenden Regelungen sind Bestandteil des noch im Vermittlungsverfahren befindlichen Altersvermögensgesetzes. Ziel der Einführung einer freiwilligen zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge ist, dass künftig im Alter zur Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung noch Leistungen aus einer geförderten zusätzlichen Altersvorsorge hinzu kommen. Im Ergebnis werden diese beiden Alterseinkommen ein höheres Absicherungsniveau gewährleisten als es heute allein durch die gesetzliche Rente möglich ist. Darüber hinaus sieht das im Vermittlungsverfahren befindliche Altersvermögensgesetz die Einführung einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung vor, die für 65-jährige und ältere, hilfebedürftige Menschen und Personen gelten soll, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage dauerhaft voll erwerbsgemindert sind.

Diese bereits verabschiedeten oder noch im Vermittlungsverfahren befindlichen rentenpolitischen Reformvorhaben bilden die Grundlage für eine zukunftsgerichtete Rentenpolitik, die den Interessen der heutigen und der künftigen Generationen Rechnung trägt. Ziel der Reform ist es, das Vertrauen der Rentnerinnen und Rentner und der rentennahen Jahrgänge in ihre erworbenen Ansprüche zu erhalten. Langfristig, d.h. mit einer Perspektive von rd. 30 Jahren, soll im Sinne einer nachhaltigen Politik der demographisch bedingte Beitragssatzanstieg in der Rentenversicherung so begrenzt werden, dass er für die Generation der Erwerbstätigen tragbar bleibt. Nach dem von der Regierungskoalition im Deutschen Bundestag bereits verabschiedeten Reformkonzept wird das Rentenniveau 2030 zwischen 67 und 68% liegen. Ferner kann dadurch erreicht werden, dass der Beitragssatz bis zum Jahre 2020 unter 20% bleibt und bis zum Jahre 2030 nicht über 22% steigt. Ein stabiler Beitragssatz leistet einen wesentlichen Beitrag zur Begrenzung der Lohnnebenkosten und damit zur Stärkung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Gleichzeitig wird aber auch erreicht, dass die staatlich organisierte Alterssiche-

rungspolitik für die nicht mehr erwerbstätige Generation ein Einkommensniveau sicherstellt, das eine annähernde Aufrechterhaltung des bisherigen Lebensstandards gewährleistet.

Die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten ist ein besonderes Anliegen der Bundesregierung. So wird die gesamte Vermögensbildung und private Vorsorge im Jahr 2000 mit rd. 43 Mrd. DM gefördert. Knapp die Hälfte davon (rd. 20 Mrd. DM) entfällt auf die Förderung des Immobilienbesitzes. Zu einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung wird auch das Altersvermögensgesetz beitragen. Langfristig wird eine zusätzliche Einkommensquelle erschlossen und die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards im Alter ermöglicht.

Die Bundesregierung hat das Stiftungsrecht ebenfalls verbessert. Es erleichtert die private Förderung von Sport, Kunst und sozialen Initiativen. Die Beseitigung steuerlicher Hemmnisse öffnet neue Möglichkeiten für Mäzene, Stifter und Kultursponsoren und fördert die soziale Verantwortung von Eigentum und Vermögen. Die Bundesregierung sieht darin eine Stärkung der Basis für gesellschaftliche Solidarität und eine wertvolle Ergänzung sozialstaatlicher Leistungen.

Prävention und Bekämpfung von Überschuldung privater Haushalte

Die Anzahl der Überschuldungsfälle 1999 wurde auf rund 2,8 Millionen Fälle geschätzt, das waren 7% der bundesdeutschen Haushalte. Die starke Zunahme (seit 1994: rund 30%) war vor allem auf die Entwicklung in den neuen Ländern zurückzuführen: Dort wuchs die Zahl der überschuldeten Haushalte überproportional an, während sie im früheren Bundesgebiet sank. Die Überschuldung konzentrierte sich zwar auf die Altersgruppe zwischen 20 und 50 Jahren, der Weg in die Überschuldung beginnt aber oft schon in jungen Jahren. So hatten 20% der Jugendlichen im Westen und 14% der Jugendlichen im Osten bereits Schulden.

Auslösende Faktoren für Überschuldung waren vor allem Arbeitslosigkeit, Niedrigeinkommen, fehlerhaftes Konsum- und Kreditverhalten sowie Trennung bzw. Scheidung. Während in den neuen Ländern Arbeitslosigkeit der wesentliche Auslöser von Überschuldung war, nahm die Zahl überschuldeter Arbeitslosenhaushalte im früheren Bundesgebiet im Verlauf der 90er Jahre relativ ab, der Anteil der überschuldeten Erwerbstätigenhaushalte stieg dagegen deutlich an.

Private Haushalte büßen durch Überschuldung an wirtschaftlicher und personaler Handlungsfähigkeit ein und erleben dadurch einen Prozess zunehmender Verarmung. Ziel der Bundesregierung ist daher, die Prävention und die Fähigkeit zur Überwindung von Überschuldungslagen zu stärken. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung den Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Insolvenzrecht vorgelegt, das die Effizienz des Verbraucherinsolvenzverfahrens steigern und auch völlig mittellosen Überschuldeten den Zugang hierzu ermöglichen soll.

Eine Schlüsselrolle in Entschuldungsprozessen spielt die Schuldnerberatung, die Überschuldete berät und begleitet sowie gegebenenfalls Verbraucherinsolvenzverfahren vorbereitet. Die Bundesregierung unterstützt Schuldnerberatungsverbände, sich auf gemeinsame Standards der Ausbildung und Fortbildung von Schuldnerberatern zu verständigen. Auch der Aufbau „regionaler Verhandlungstische“ der Schuldnerberatung, die sich u. a. auch um Finanzierungsbeiträge der regionalen Wirtschaft für die Schuldnerberatung der Region bemühen, verdient nach Auffassung der Bundesregierung die Unterstützung aller Beteiligten. Bei Überschuldung sichern Pfändungsfreigrenzen und pfändungsfreie Transferleistungen wie das Kindergeld oder die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sozialhilfe den laufenden Lebensunterhalt. Zum Schutz der Überschuldeten beabsichtigt die Bundesregierung, die seit 1992 unveränderten Pfändungsfreigrenzen deutlich anzuheben.

Armutsbekämpfung durch Sozialhilfe

Sozialhilfe ist Hilfe zur Selbsthilfe. Sie sichert als letztes Auffangnetz, das vor Armut und sozialer Ausgrenzung schützt, das sozio-kulturelle Existenzminimum. Sie wird im Bedarfsfall für diejenigen gewährt, die keine oder unzureichende Einkommen und Vermögen haben. Seit 1973 hatte sich in den alten Ländern die Bezieherzahl vervierfacht und in den neuen Ländern seit 1991 verdoppelt. Ende 1998 erhielten 2,88 Millionen Personen in 1,5 Millionen Haushalten Hilfe zum Lebensunterhalt. Dies entsprach einem Anteil von 3,5% der Bevölkerung. Die Sozialhilfequote im früheren Bundesgebiet lag dabei mit 3,7% erheblich höher als in den neuen Ländern, mit nur 2,7%. Zurückzuführen war dies u. a. auf die bis zur deutschen Einheit in Ostdeutschland in der Regel ununterbrochene Erwerbstätigkeit und auf die höhere Erwerbstätigkeit von Frauen. In Folge dessen hatten Arbeitslose in den neuen Ländern Anspruch auf tendenziell höhere Lohnersatzleistungen und waren in geringerem Umfang auf ergänzende Sozialhilfe angewiesen.

Unter den Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt waren Kinder unter 18 Jahren mit rd. 1,1 Million die größte Gruppe. Die Sozialhilfequote von Kindern unter 18 Jahren war mit 6,8% fast doppelt so hoch wie im Bevölkerungsdurchschnitt und hat sich seit 1982 im früheren Bundesgebiet mehr als verdreifacht. In vergleichsweise nur geringem Umfang waren dagegen ältere Menschen von Sozialhilfe betroffen. Von den über 65-Jährigen waren nur 1,3% sozialhilfebedürftig. Das mit Abstand höchste Sozialhilferisiko (28,1%) hatten Haushalte allein erziehender Frauen. Mehr als die Hälfte aller Kinder unter 18 Jahren im Sozialhilfebezug wuchs im Haushalt von allein Erziehenden auf. In diesen Fällen spielte die Frage der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung eine besondere Rolle.

Hauptursachen für den Sozialhilfebezug waren vor allem fehlende schulische und berufliche Qualifikationen sowie - häufig damit zusammenhängend - geringe Erwerbseinkommen und Arbeitslosigkeit.

Nicht alle Menschen, die sozialhilfebedürftig sind, nehmen die Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch. Die Schätzungen über ihre Anzahl unterscheiden sich erheblich. Auch die Gründe für die Nichtinanspruchnahme sind unterschiedlich. Untersuchungen zeigen, dass ältere Menschen aus Scham oder Angst vor sozialer Ausgrenzung und insbesondere vor dem Rückgriff auf Unterhaltsansprüche gegen ihre Kinder die ihnen zustehenden Hilfen nicht in Anspruch nehmen.

Die Bundesregierung sieht in der Bekämpfung der verschämten Altersarmut ein wichtiges und dringendes sozialpolitisches Anliegen. Im Rahmen der Rentenreform wird deshalb eine bedarfsabhängige soziale Grundsicherung eingeführt, durch die die verschämte Altersarmut wirkungsvoll bekämpft werden soll. Diese neue soziale Leistung wird im Wesentlichen in Höhe der Sozialhilfe für über 65-Jährige sowie für Dauererwerbsgeminderte in Abhängigkeit von deren Einkommen und Vermögen erbracht. Sie wird allerdings stärker pauschaliert ausgestaltet als die Sozialhilfe, in ihrer Durchführung besser auf die Bedürfnisse der Empfänger abgestimmt und in der Regel ohne Rückgriff auf Unterhaltspflichtige gewährt. Dies erleichtert begünstigten Personen entscheidend die Inanspruchnahme und damit das Heraustreten aus der verschämten Armut.

Die Aktivierung der Selbsthilfekräfte für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger hat für die Bundesregierung einen hohen Stellenwert. Der Einsatz der Arbeitskraft ist das wichtigste Mittel, um von Sozialhilfe unabhängig zu werden und damit ein selbstbestimmtes Leben führen zu können. Deshalb hat die Bundesregierung die „Hilfe zur Arbeit“ nach dem Bundessozialhilfegesetz weiter ausgebaut. Durch das Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe wurde die Möglichkeit geschaffen, die von diesen Trägern geleisteten Hilfen besser aufeinander abzustimmen, zu bündeln und damit wirkungsvoller zu machen. Zugleich können die Träger der Sozialhilfe und die Arbeitsverwaltung die Übernahme von Aufgaben der jeweils anderen Behörde erproben. Die entsprechenden Modelle werden mit Mitteln des Bundes gefördert. Die Erfolge dieser Politik, die verstärkt auf Erwerbstätigkeit und Hilfe zur Selbsthilfe setzt, sind unverkennbar: Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist seit 1998 rückläufig.

Stärkung der Familien

In Deutschland gab es 1998 rd. 13 Mio. Haushalte mit Kindern, in denen insgesamt 46 Mio. Menschen lebten. Mehr als drei Viertel der Haushalte von Familien waren verheiratete Paare mit Kindern. Annähernd ein Fünftel waren allein Erziehende, deren Anteil in der Vergangenheit kontinuierlich zugenommen hat. Wesentliche Ursache für diese Entwicklung war die Zunahme von Scheidungen.

Das Rollenverständnis von Frauen und Männern hat sich in den letzten Jahrzehnten spürbar gewandelt. Vor dem Hintergrund gestiegener schulischer und beruflicher Bildung betrachten Frauen heute die Erwerbsarbeit als selbstverständlichen Teil ihrer Lebensplanung. Demzufolge ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen kontinuierlich gestiegen. Die Vereinbarkeit von Familienarbeit und Erwerbsarbeit wird für Eltern, Mütter und besonders für allein erziehende Mütter dann jedoch zu einem schwer zu lösenden Problem, wenn die beruflichen Arbeitsbedingungen familienunfreundlich gestaltet sind. Eine wesentliche Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zudem ein bedarfsgerechtes Kinderbetreuungssystem. Hier gibt es bei der Tagesbetreuung im früheren Bundesgebiet noch erhebliche Defizite.

Die meisten Familien leben in sicheren materiellen Lebensverhältnissen und sind keineswegs von Armut bedroht. Es gibt jedoch auch Lebensereignisse, die dazu führen, dass Familien in Armut geraten. Auslösende Faktoren hierfür sind in erster Linie Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen, Probleme des Konsum- und Marktverhaltens sowie besondere Lebensereignisse, vor allem infolge von Trennung bzw. Scheidung oder infolge von Schwangerschaft und Geburt eines Kindes. Einkommensarmut ist dabei für den größeren Teil der Betroffenen ein vorübergehender Zustand und nur für einen kleineren Teil eine dauerhafte Lebenslage. Ein erhöhtes Armutsrisiko tragen vor allem junge Familien mit kleinen Kindern, da im Zuge des Aufbaus eines Familienhaushaltes ein erhöhter finanzieller Bedarf besteht. Deutliche Unterschiede zeigen sich in der Einkommensentwicklung von Ehepaaren und allein Erziehenden. Festzustellen ist, dass sich die relative Einkommensposition von allein Erziehenden in den 90er Jahren verschlechtert hat.

Ein Armutsrisiko insbesondere für Frauen und ihre Kinder kann sich aus den Folgen von Gewalt in Familie bzw. Partnerschaft ergeben. Mit dem am 1. Dezember 1999 beschlossenen „Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ ist ein umfassendes Gesamtkonzept zur wirkungsvollen und nachhaltigen Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen entwickelt worden. Zur Umsetzung des Aktionsplans hat die Bundesregierung u. a. den Gesetz-

entwurf zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung vorgelegt.

Armut von Kindern ist vielfach eine Folge geminderter Erwerbs- und Einkommenschancen ihrer Eltern. Armut bedeutet für Kinder eine Einschränkung ihrer Erfahrungs-, Entwicklungs- und Lernmöglichkeiten. Kinder sind vor allem dann in ihrer Entwicklung beeinträchtigt, wenn belastende Faktoren kumulieren. Eine extreme Form von Kinderarmut erleben die ca. 7.000 Jugendlichen, die einen erheblichen Teil ihres Lebens auf der Straße verbringen. Im Hinblick auf die Prävention von „Straßenkarrieren" bei Kindern und Jugendlichen prüft die Bundesregierung derzeit, wie durch Modellprojekte und Forschungsvorhaben zu einer Verbesserung der Hilfen für Straßenkinder beigetragen werden kann.

Die Bundesregierung verstärkt seit 1998 gezielt die Förderung von Familien. Mit der Erhöhung des Kindergeldes für das erste und zweite Kind in zwei Schritten (30 DM und 20 DM) auf 270 DM im Monat, dem neuen Betreuungsfreibetrag für Kinder bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres sowie für behinderte volljährige Kinder in Höhe von 3.024 DM, der schrittweisen Senkung des Eingangsteuersatzes und der Anhebung des Grundfreibetrages wurden die Familien weiter entlastet. Die zweite Stufe des Familienleistungsausgleichs wird zum 1. Januar 2002 zusätzliche Verbesserungen für die Familien bringen. Auch die Entlastungen durch die Steuerreform setzen sich in den nächsten Jahren fort. Mit der Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes und der dort verankerten Weiterentwicklung des Erziehungsurlaubs zur Elternzeit sowie dem Teilzeit- und Befristungsgesetz schafft die Bundesregierung verbesserte Möglichkeiten, um Familie und Erwerbstätigkeit zu verbinden.

Frauen werden zunehmend erwerbstätig. Dem trägt die Bundesregierung mit der Reform des Hinterbliebenenrentenrechts und dem Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen Rechnung. Im Rahmen der Reform werden u. a. zusätzlich zu den Kindererziehungszeiten die geringen Entgelte von Frauen in der Kindererziehungsphase rentenrechtlich aufgewertet. Frauen, die wegen der Erziehung von mindestens zwei Kindern auch keine Teilzeittätigkeit aufnehmen können, bekommen einen Ausgleich. Zum Ausbau der eigenständigen Alterssicherung der Frau wird den Ehegatten zudem die Möglichkeit eingeräumt, ihre in der Ehezeit erworbenen Rentenansprüche partnerschaftlich aufteilen zu können. Hierdurch erhält der Ehegatte, der in der Ehezeit die niedrigeren Rentenansprüche erworben hat, weitere eigenständige Rentenansprüche aus dem Versicherungskonto des anderen Ehegatten hinzu.

Bildung stärken - Zukunft gewinnen

Bildung ist Prävention vor instabilen Lebenslagen und Armut. Denn das Risiko des Arbeitsplatzverlustes ist an den Bildungs- und Berufsabschluss gekoppelt: Je niedriger der berufliche Ausbildungsabschluss, desto höher die Gefahr der Arbeits- bzw. Dauerarbeitslosigkeit. Obwohl sich der Anteil derjenigen, die über keinen beruflichen Abschluss verfügen, von 1982 bis 1998 etwa halbierte, stieg nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) die Arbeitslosenquote der Ungelernten zwischen 1975 und 1997 von 6 auf 24% (gegenüber 4,7 auf 12,7% bei allen Arbeitslosen). Diese Entwicklung belegt, dass Männer und Frauen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss das weitaus größte Risiko tragen, arbeitslos zu werden. Frauen haben in den 90er Jahren im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung erheblich aufgeholt und in vielen Bereichen die Männer überholt. Trotz besserer und höherwertiger Bildungsabschlüsse zeigten sich bei ihnen jedoch noch nicht die zu erwartenden Erfolge im Beschäftigungssystem mit den entsprechenden Konsequenzen für ihren wirtschaftlichen Status. Auch im Bereich der Weiterbildung bestanden im Hinblick auf berufliche Vorbildung, beruflichen Status und Geschlecht erhebliche Beteiligungsdefizite.

Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Ausbildungs- und Berufsabschlüssen wird wie auch der Zugang zum Studium nach wie vor stark durch Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt. Obwohl sich eine allgemeine Tendenz zu höherwertigen Schulabschlüssen (Fachhochschul-, Hochschulreife) zeigte und sich der Anteil der Arbeiterkinder beim Erwerb einer Hochschulzugangsberechtigung zwischen 1987 und 1996 um ca. 50% erhöht hat, blieb der Abstand zum Anteil der Beamten-, Selbstständigen- und Angestelltenkinder immer noch erheblich. Auch die Anteile von Kindern ausländischer Herkunft an den höheren allgemein bildenden Abschlüssen haben sich im langfristigen Trend zwar verbessert, sie erreichten aber weiterhin insgesamt vergleichsweise geringerwertige Abschlüsse.

Fehlende schulische und berufliche Qualifikationen insbesondere junger Menschen tragen zu einem erhöhten Armutsrisiko bei. Eine abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung ist Grundvoraussetzung für eine chancengleiche Integration in die Berufs- und Arbeitswelt und ermöglicht damit die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

Die Anstrengungen der Bundesregierung sind darauf gerichtet, dass jedem Jugendlichen, der will und kann, ein adäquater Ausbildungsplatz angeboten wird. Durch die Zusammenarbeit im „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ ist es gelungen, bei der Überwindung der Ausbildungsplatzprobleme sowie bei der Weiterentwicklung und Modernisierung von beruflicher Aus- und Weiterbildung entscheidende Fortschritte zu erzielen. Die Zahl der betrieb-

lichen Ausbildungsverträge konnte in den alten wie in den neuen Ländern erstmals seit 1996 wieder erhöht werden und die Zahl der als unvermittelt gemeldeten Jugendlichen ist deutlich zurückgegangen.

Zentrales Anliegen der Bundesregierung ist, gleiche Chancen sowohl bei der Ausbildung als auch in der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu schaffen. Mit der BAföG-Reform verbessert sie die Ausbildungsförderung dauerhaft, um insbesondere Kindern aus einkommensschwächeren und bildungsfernen Familien wieder verstärkt den Zugang zum Studium zu ermöglichen. Mit jährlich über 1 Milliarde DM zusätzlicher Mittel werden rund 80.000 junge Menschen mehr bei ihrer Ausbildung gefördert. Die Bedarfssätze werden deutlich angehoben, der monatliche Höchstsatz steigt von 1.030 auf 1.140 DM. Darüber hinaus wird das Kindergeld nicht mehr angerechnet, die Freibeträge werden erhöht und die Förderung in den alten und neuen Ländern wird vereinheitlicht. Die Bundesregierung hält zur Gewährleistung von Chancengleichheit auch am Verzicht auf Studiengebühren zumindest bis zum ersten qualifizierenden Berufsabschluss fest und wird dies in geeigneter Weise sicherstellen.

Die Bundesregierung setzt klare Prioritäten für Bildung und Forschung. Die Zukunftsinvestitionen werden seit 1999 stetig erhöht. Dies gilt auch für die kommenden Jahre. Mit dem Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts" hat die Bundesregierung vielfältige Initiativen ins Leben gerufen, um schulische Bildung, Ausbildung und Hochschulbildung zu fördern. In Zeiten rasanten technologischen Wandels und der elektronischen Vernetzung vieler Bereiche des gesellschaftlichen Lebens ist es ein Anliegen der Bundesregierung, eine „digitale Spaltung“ der Gesellschaft in „Angeschlossene" und „Ausgeschlossene" zu verhindern. Die Bundesregierung begleitet und unterstützt daher die Bemühungen, allen den Zugang zu den neuen Medien zu eröffnen und die Nutzung von Computern einschließlich Internet zu ermöglichen. Angesichts des Mangels an Fachkräften im IT-Bereich unterstützt die Bundesregierung eine Bund-Länder-Initiative, die das „Sofortprogramm zur Weiterentwicklung des Informatikstudiums“ an Hochschulen in Deutschland entwickelt hat.

Erfolgreiche Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik - Flexibilität und Sicherheit

Die Teilhabe an der Erwerbsarbeitsgesellschaft und das dadurch erzielbare Einkommen bestimmen die Lebenssituation der Menschen wesentlich. Arbeitslosigkeit, vor allem über einen längeren Zeitraum, bedeutet Einkommensverlust und kann zu Unterversorgungslagen und zu sozialer Ausgrenzung führen.

Der sich in vielen Branchen vollziehende Strukturwandel, die Herausbildung neuer Berufsfelder, die veränderte Beschäftigungsstruktur sowie die im Zuge der Deutschen Einheit in den neuen

Ländern wegbrechenden Wirtschaftsstrukturen führten bis 1998 zu tiefgreifenden Veränderungen am Arbeitsmarkt. In der Folge stieg die Arbeitslosigkeit bis 1998 auf rd. 4,3 Mio. im Jahresdurchschnitt an. Dabei ist die Gruppe der Arbeitslosen kein festgefügter Block, vielmehr verbargen sich dahinter etwa 7 Mio. Zugänge in bzw. Abgänge aus Arbeitslosigkeit. So blieb Arbeitslosigkeit für die meisten Betroffenen nur eine relativ kurze Erfahrung.

Die andauernde hohe Arbeitslosigkeit zog aber einen wachsenden Anteil von Langzeitarbeitslosen (1998: rd. 1,5 Mio.) nach sich. Überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen waren Menschen ohne oder mit nur geringer beruflicher Qualifikation. Für viele junge Menschen war der Einstieg ins Berufsleben durch unzureichende Angebote des Ausbildungsmarkts vielfach erschwert. Zwar war der Anteil von Jugendlichen an der Arbeitslosigkeit 1998 unterdurchschnittlich, dennoch stellte die Jugendarbeitslosigkeit und die von 1996 bis 1998 verstärkt festzustellende Lehrstellenknappheit insbesondere mit Blick auf den weiteren Lebensweg der Betroffenen ein ernstzunehmendes Problem dar.

Die Bundesregierung hat sich dieser Probleme unverzüglich angenommen. Sie hat mit einer Reihe aufeinander abgestimmter Reformen den wachstumshemmenden Reformstau schrittweise aufgelöst. Dazu gehören neben der umfassenden Steuerreform, der mit dem Zukunftsprogramm 2000 eingeleitete konsequente Konsolidierungskurs, die Stärkung des Wettbewerbs durch die weitere Öffnung von Produkt- und Dienstleistungsmärkten sowie die fortschreitende Privatisierung staatlicher Beteiligungen. Hinzu kommt eine aktive Arbeitsmarktpolitik, mit der die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt flankierend unterstützt und ein wichtiger Beitrag zur Qualifizierung geleistet wird. Grundlage für die erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik ist eine solide Finanzierung und die Verstetigung der Mittel zur Förderung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen; im Jahr 2001 stehen hierfür 44,4 Mrd. DM zur Verfügung. Die Bundesregierung wird die aktive Arbeitsmarktpolitik weiterentwickeln sowie kontinuierlich auf Effizienz und Effektivität hin überprüfen. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf den neuen Ländern.

Die Arbeitsmarktsituation in Deutschland hat sich aufgrund der Reformpolitik der Bundesregierung 1999 und 2000 gegenüber den Vorjahren verbessert. So erhöhte sich z.B. die Zahl der Erwerbstätigen seit Amtsantritt um rd. 1 Mio. Personen, während die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2000 mit 3,889 Mio. um rd. 400.000 niedriger lag als 1998. Die Arbeitslosenquote verringerte sich von 11,1% auf 9,6%. Der Rückgang der Arbeitslosen im Jahr 2000 ist der stärkste seit der Herstellung der deutschen Einheit. Im früheren Bundesgebiet sank die Arbeitslosigkeit mit zunehmendem Tempo. In den neuen Ländern konnte der Anstieg gestoppt werden.

Das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, das in den Jahren 1999 und 2000 insgesamt rd. 268.000 Jugendlichen eine neue Chance auf Arbeit und Ausbildung gegeben hat, wird auch 2001 fortgeführt. Ein besonderer Schwerpunkt des Programms liegt in den neuen Ländern. 50% der bereitgestellten Finanzmittel stehen dort zur Verfügung. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (2. SGB III-Änderungsgesetz) wurden im Jahr 1999 bereits wichtige Änderungen umgesetzt. Sie tragen dazu bei, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente stärker als bisher auf die Problemgruppen des Arbeitsmarkts auszurichten. Insbesondere ältere und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Arbeitslose können schneller wieder in das Arbeitsleben integriert werden. Mit dem Programm „Frau und Beruf" sollen die Arbeitsmarktchancen von Frauen verbessert, ihr Berufsspektrum erweitert und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit erleichtert werden. Mit der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung hat die Bundesregierung dafür gesorgt, dass insbesondere Frauen, die in diesen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, eine bessere soziale Sicherung erhalten. Mit der Rücknahme der Kürzungen bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und der Wiederherstellung des ursprünglichen Kündigungsschutzes hat die Bundesregierung die soziale Sicherheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wieder gestärkt. Die langfristige Stabilisierung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung leistet einen wesentlichen Beitrag zur Begrenzung der Lohnnebenkosten.

Den Menschen ein Zuhause geben

Ausreichender und bezahlbarer Wohnraum bestimmt wesentlich die Lebensqualität der Menschen. Die Wohnungsversorgung in Deutschland hat einen Stand erreicht, bei dem die breiten Schichten der Bevölkerung gut bis sehr gut mit Wohnraum versorgt sind. Allerdings wies die Struktur des Wohnungsbestandes 1998 noch deutliche Unterschiede zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern auf: Die durchschnittlichen Größen der Wohnungen und die Eigentümerquote differierten stark. Die durchschnittliche Mietbelastung - auch in Relation zum Einkommen - lag in den neuen Ländern deutlich unter der im früheren Bundesgebiet. Die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Mieter im früheren Bundesgebiet hatte sich zwar sowohl flächenmäßig als auch qualitativ stark verbessert, sie war jedoch auch unter Berücksichtigung des Wohngeldes mit einem deutlichen Anstieg der Wohnkostenbelastung verbunden.

Die größten Risiken am Wohnungsmarkt trugen Personen, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht oder aktuell betroffen waren, oder Personen, die aus sonstigen Gründen sozial benachteiligt waren. In Folge der allgemeinen Entspannung des Wohnungsmarktes ging in den letzten Jahren die Zahl der Wohnungsnotfälle deutlich zurück.

Parallel zu dieser insgesamt positiven Entwicklung der Wohnraumversorgung sind bei der mancherorts auftretenden sozialräumlichen Konzentration von Arbeitslosigkeit, sozialer Ausgrenzung, Hilfebedürftigkeit und Verwahrlosung des öffentlichen Raums vor allem in Großstädten Problemviertel entstanden.

Auch in der Wohnungspolitik hat die Bundesregierung seit 1998 einen Kurswechsel eingeleitet. Zum 1. Januar 2001 trat die Wohngeldreform in Kraft. Sie war notwendig geworden, da das Wohngeld seit 1990 nicht mehr an die Entwicklung der Mieten angepasst worden war. Wohngeldempfänger in den altern Ländern bekommen durchschnittlich monatlich rd. 83 DM mehr Wohngeld als bisher. Dies ist eine Steigerung von über 50%. Große Familien können sogar durchschnittlich fast 120 DM mehr beanspruchen. Zahlreiche Haushalte in Ost und West, die bisher kein Wohngeld erhalten konnten, werden künftig erstmals oder wieder wohngeldberechtigt. Die Leistungsverbesserungen betragen 1,4 Milliarden DM. Die Bundesregierung hat damit nachhaltig die Lebenssituation einkommensschwacher Haushalte verbessert.

Die Situation einkommensschwacher Haushalte wird darüber hinaus - vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Heizkosten - von der Bundesregierung in besonderer Weise berücksichtigt. Die Bundesregierung stellt für einen einmaligen Heizkostenzuschuss 1,4 Mrd. DM bereit.

Mit der Förderung des sozialen Wohnungsbaus unterstützt die Bundesregierung zudem gezielt die Sicherung der Wohnungsversorgung von Haushalten im unteren bis mittleren Einkommensbereich. Durch eine grundlegende Reform des Wohnungsbaurechts sollen die hierfür zur Verfügung zu stellenden Mittel künftig effizienter und zielgenauer eingesetzt werden. Ebenso sollen die Voraussetzung dafür geschaffen werden, dass Bund und Länder auch weiterhin ihrer Verantwortung für Haushalte mit Wohnraumversorgungsproblemen gerecht werden können.

Das vom Deutschen Bundestag verabschiedete Mietrechtsreformgesetz sieht eine Senkung der Kappungsgrenze für Mietsteigerungen innerhalb von drei Jahren von 30% auf 20% vor. Damit wird die Situation für die betroffenen, zumeist einkommensschwachen Mieter von preisgünstigen Wohnungen in Ballungsräumen und hier insbesondere von ehemaligen Sozialwohnungen verbessert und soziale Härten vermieden. Mit der Reform soll auch die sogenannte Schonfrist bei der außerordentlichen fristlosen Kündigung von Wohnraummietverträgen wegen erheblichen Zahlungsverzuges gegenüber dem geltenden Recht um einen Monat auf insgesamt zwei Monate verlängert werden, um drohender Wohnungslosigkeit präventiv entgegenzuwirken. Das Mietrechtsreformgesetz soll im September 2001 in Kraft treten.

Die Städtebauförderung ist mit 700 Millionen DM Bundesfinanzhilfen im Jahr 2001 - davon 520 Millionen DM für die neuen Länder - gesichert. Die Bundesregierung hat darüber hinaus auf die veränderten Rahmenbedingungen in den Städten mit dem neuen Programm „Die soziale Stadt“ reagiert. Es hat zum Ziel, die Lebenssituation der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren nachhaltig zu verbessern. Das Programm sieht eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik vor, die durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel auf Stadtteilebene zu einer höheren Wirksamkeit öffentlicher Maßnahmen führt. Für das Programm „Die soziale Stadt“ zur Lösung sozialer Probleme in Städten und Gemeinden stehen 2001 zusätzlich 150 Millionen DM zur Verfügung.

Reform des Gesundheitswesens, Pflegebedürftigen besser helfen

Niedriges Einkommen, schlechter Zugang zu Bildung, mangelhafte Wohnsituation oder Arbeitslosigkeit als belastende Lebensbedingungen können Auswirkungen auf die Gesundheit, das Gesundheitsverhalten und den Zugang zur gesundheitlichen Versorgung haben. Umgekehrt können Krankheit bzw. gesundheitliche Beeinträchtigungen - insbesondere im Zusammenhang mit individuellen Arbeitsmarktchancen - mit nachteiligen sozialen Folgen für den Einzelnen verbunden sein und soziale Ausgrenzung nach sich ziehen.

So ließen sich, abhängig von der Schichtzugehörigkeit, unterschiedliche gesundheitliche Risikofaktoren nachweisen. Ebenso bestand ein Zusammenhang zwischen Bildung und Gesundheitsbewusstsein. Insgesamt war die Lebens- und Gesundheitszufriedenheit bei hohem Einkommen und Bildungsstand sowie guter beruflicher Position größer als im unteren Einkommensbereich, bei geringer Bildung und mit niedrigem beruflichen Status. Auch bei der Inanspruchnahme medizinischer Leistungen und bei gesundheitsrelevanten Verhaltensweisen waren die Unterschiede signifikant.

Gesundheitlich eingeschränkte und erwerbsgeminderte Arbeitnehmer trugen ein höheres Risiko, entlassen zu werden, blieben überdurchschnittlich lange arbeitslos und hatten geringere Chancen der beruflichen Wiedereingliederung. Chronisch Kranke befanden sich besonders häufig in einer schlechten wirtschaftlichen Lage. Die Rate der Langzeitarbeitslosen war in dieser Gruppe überdurchschnittlich hoch, viele waren Sozialhilfeempfänger und/oder Frührentner. Andererseits trug wiederum Arbeitslosigkeit zur Entstehung oder Verstärkung einer Vielzahl von Krankheiten bei. So zeigte sich eine Verschlechterung der körperlichen Beschwerden infolge von Arbeitslosigkeit insbesondere im Bereich von psychosomatischen und Herz-Kreislauf-Erkrankungen. Suchtkrankheiten mit ihren Folgen, etwa dem Verlust des Arbeitsplatzes oder der Wohnung, können zu gravierenden wirtschaftlichen Problemen führen.

Die Bundesregierung hat sich dieser Probleme in einer ressortübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit“ besonders angenommen. Sie soll konkrete Vorschläge zum Abbau bestehender Versorgungslücken, z.B. bei Obdachlosen und Migranten oder bei Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Stadtteilen, erarbeiten.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Solidarität in der Krankenversicherung, das bereits am 1. Januar 1999 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung in der Gesundheitspolitik eine Wende eingeleitet und insbesondere für Einkommensschwache unzumutbare Belastungen wieder zurückgenommen. Dies war die Grundlage für die Gesundheitsreform 2000, die zum 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist. Sie sichert eine qualitativ hochwertige Versorgung und stärkt die Rechtsstellung der Patienten. Bei der Gesundheitsförderung und Prävention werden verstärkt Akzente gesetzt. Auch im Gesundheitswesen werden die Strukturreformen fortgesetzt.

Die 1995 eingeführte Pflegeversicherung hat mit ihrem Leistungsangebot Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen geholfen, die mit Pflegebedürftigkeit verbundenen persönlichen und finanziellen Belastungen zu tragen. Für Haushalte mit niedrigem Einkommen blieben die finanziellen Risiken gleichwohl beträchtlich, die sich beim Eintritt bzw. bei einem Leben in Pflegebedürftigkeit ergeben können, insbesondere wenn ein Heimaufenthalt unabwendbar war. Aufgrund des höheren Anteils von reinen Seniorenhaushalten bei den Pflegehaushalten lag 1998 der Anteil der Haushalte, die über ein Einkommen von weniger als 1.500 DM im Monat verfügten, über dem Durchschnitt aller Haushalte. Ein nicht unerheblicher Teil der Pflegebedürftigen verfügte sogar über weniger als 1.000 DM, wenn man die Leistungen der Pflegeversicherung unberücksichtigt ließ.

Aus Sicht der Betroffenen hat die Einführung der Pflegeversicherung zu einer deutlichen Verbesserung ihrer Lebenssituation sowie zu einer spürbaren Entlastung der pflegenden Angehörigen geführt. In der häuslichen Pflege ist es gelungen, den überwiegenden Teil der Pflegebedürftigen aus der pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit herauszuführen; im Bereich Hilfe zur Pflege innerhalb und außerhalb von Einrichtungen hat sich die Zahl der Empfänger zwischen 1994 und 1998 halbiert.

Die Bundesregierung sieht in der Sicherung und Verbesserung der Qualität in der Pflege eine wichtige Zukunftsaufgabe. Hierzu hat sie mit dem Pflege-Qualitätssicherungsgesetz und der Novelle zum Heimgesetz entsprechende Gesetzentwürfe vorgelegt. Ihr besonderes Augenmerk gilt darüber hinaus der wachsenden Gruppe Demenzerkrankter, deren Versorgung und Betreuung sich oft besonders schwierig gestaltet. Der vierte Altenbericht wird ausdrücklich Bezug auf die Bedeutung demenzieller Erkrankungen nehmen und einen Beitrag dazu leisten, den Kennt-

nisstand zu aktualisieren, Defizite zu benennen und Lösungsansätze aufzuzeigen. Die Bundesregierung misst in diesem Zusammenhang der beruflichen Qualifikation der Fachkräfte in der Altenpflege besondere Bedeutung bei. Ein neues Gesetz über die Berufe in der Altenpflege, das die Ausbildung in den Berufen der Altenpflege modernisiert und vereinheitlicht, wird zum 1. August 2001 in Kraft treten.

Rechte von behinderten Menschen stärken - Chancengleichheit fördern

Die Entwicklung in der Behindertenpolitik bis 1998 zeigt, dass die Lage von behinderten Menschen weiter verbessert werden muss. Insbesondere der beschränkte Zugang behinderter Menschen zum Arbeitsmarkt war bezeichnend für die soziale Ausgrenzung der Betroffenen. So lag die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen 1998 mit 18% immer noch erheblich höher als die allgemeine Arbeitslosenquote. Die Vermittlung von behinderten Menschen in den ersten Arbeitsmarkt war auch deshalb unzureichend, weil die privaten Arbeitgeber der Beschäftigungspflicht des Schwerbehindertengesetzes nicht im vorgeschriebenen Maß nachkamen. Die daraus folgende tendenziell höhere Sozialhilfeabhängigkeit von Familien mit behinderten Eltern und von Frauen mit einer Behinderung spiegelte sich in ihrer Einkommenssituation wider: Haushalte mit behinderten Elternteilen verfügten im Schnitt über weniger als halb so viel Geld wie der durchschnittliche Haushalt mit Kindern in Deutschland; die Einkommenssituation von Frauen mit Behinderung stellte sich dabei sowohl im Vergleich mit behinderten Männern als auch mit nicht behinderten Menschen als besonders schlecht dar. Auch im Hinblick auf barrierefreies und behindertengerechtes Wohnen gab es Defizite. Geeigneter Wohnraum stand noch nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung, woran häufig die angestrebte Verselbstständigung noch im Elternhaus lebender behinderter Menschen scheiterte.

Die Bundesregierung hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Lage der behinderten Menschen zu verbessern, insbesondere ihren Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern und damit die Möglichkeit zur Sicherung des Lebens aus eigenem Einkommen zu eröffnen. Mit der Stärkung von Rehabilitation und Prävention möchte sie die Teilhabe behinderter Menschen und von Behinderung bedrohter Menschen am gesellschaftlichen Leben fördern und damit möglichen Armutsrisiken vorbeugen. Mit dem am 1. Oktober 2000 in Kraft getretenen Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter unternimmt die Bundesregierung konkrete Schritte, um die Chancengleichheit schwerbehinderter Menschen im Arbeits- und Berufsleben zu verbessern. Die Bundesregierung stärkt darüber hinaus die Eigenständigkeit und Chancengleichheit behinderter Menschen im Hinblick auf ihre Wohnsituation. So sieht das Mietrechtsreformgesetz vor, die behindertengerechte Nutzung eines Mietobjekts und die hierfür notwendigen baulichen Veränderungen zu erleichtern.

Mit dem vom Bundestag verabschiedeten Neunten Buch Sozialgesetzbuch wird das Recht der Rehabilitation und der Teilhabe behinderter Menschen zusammengefasst und weiterentwickelt. Darüber hinaus wird das Benachteiligungsverbot nach Artikel 3 Abs. 3 Grundgesetz im Bereich der Sozialpolitik umgesetzt. Die grundlegende Reform wird die Situation behinderter Menschen wesentlich verbessern. Das Gesetz regelt den Zugang zu und die Erbringung von Leistungen bürgernah „aus einer Hand“, ordnet die Strukturen für die Zusammenarbeit von Leistungsträgern, Leistungserbringern und Leistungsempfängern und steuert die Leistungen der Rehabilitation und der Eingliederung behinderter Menschen unter Sicherung von Qualität und Effizienz. Das bestehende Rehabilitationsrecht wird darüber hinaus wesentlich übersichtlicher. Ferner wird dem besonderen Regelungsbedarf für Frauen mit Behinderungen - insbesondere behinderte und alleinerziehende Mütter mit behinderten Kindern - Rechnung getragen. Das Gesetz soll am 1. Juli 2001 in Kraft treten.

Zuwanderung sozialverträglich gestalten

Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler sowie ausländische Arbeitnehmer, Selbständige und ihre Angehörigen schaffen Arbeitsplätze und zahlen Steuern und Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen. Sie sind ein aktiver Faktor des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens. Gleichwohl unterschied sich die ökonomische und soziale Situation von Ausländern auch 1998 weiterhin von der der Gesamtbevölkerung. So wiesen Kinder ausländischer Herkunft vergleichsweise niedrigere Bildungsabschlüsse auf als deutsche. Zwar hat sich seit 1980 eine leichte Verschiebung in Richtung höherer Allgemeinbildung vollzogen, doch blieben Defizite sichtbar. Ausländer hatten auch eine geringere Ausbildungsbeteiligung, ein Drittel der Ausländer zwischen 20 und 29 Jahren waren ohne Erstausbildung. Lediglich der Anteil der weiblichen Auszubildenden entsprach nahezu dem der deutschen weiblichen Auszubildenden.

Die geringere Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung, aber auch die Defizite im Bereich der beruflichen Qualifikation wirkten sich auf die Chancen von Zuwanderern am Arbeitsmarkt aus. So lag die Arbeitslosigkeit von Ausländern fast doppelt so hoch wie die der Gesamtbevölkerung. Überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und schlechtes Qualifikationsniveau schlugen sich unmittelbar in der wirtschaftlichen Situation nieder. Ausländer waren 1998 wesentlich häufiger von Niedrigeinkommen betroffen als Deutsche. Diese Unterschiede hatten sich im Zeitverlauf noch verstärkt: Lagen Mitte der 80er Jahre rund 20% der ausländischen Haushalte im unteren Einkommensbereich, so waren es 1998 etwas über 26%. Dagegen stieg der Anteil bei den deutschen Haushalten nur unwesentlich von rund 10% auf rund 11% an. Der Zusammenhang von mangelhafter Bildung, schlechter beruflicher Qualifikation, geringem Einkommen und Arbeitslosigkeit spiegelte sich im Sozialhilferisiko von Ausländern wider. Die Sozialhilfequote der Aus-

länder war 1998 dreimal so hoch wie die der deutschen Bevölkerung. Die schlechtere Einkommenssituation von Zuwanderern hatte auch Auswirkungen auf ihre Wohnraumversorgung: im Hinblick auf die Wohnstandorte, insbesondere in Großstädten, kam es verstärkt zu Konzentrationen auf solche Stadtquartiere, die in der Wohnqualität und im sozialen Status benachteiligt waren.

Der Bundesregierung ist die Eingliederung von Zuwanderern in das berufliche, soziale und kulturelle Leben in Deutschland ein besonderes Anliegen. Insbesondere mit den Förderprogrammen im Bereich von Bildung und Ausbildung will sie die Voraussetzungen für ihre erfolgreiche Integration auf dem Arbeitsmarkt verbessern und soziale Ausgrenzung verhindern. Mit einer gezielten Ausländer- und Integrationspolitik ist die notwendige Eingliederung der in Deutschland lebenden ausländischen Menschen einen wichtigen Schritt vorangekommen: Der Erwerb der Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern und deutliche Erleichterungen bei der Einbürgerung fördern die Integration der rechtmäßig und dauerhaft bei uns lebenden Menschen anderer Herkunft. Die Bundesregierung hat die Unabhängige Kommission „Zuwanderung" einberufen, die den Auftrag hat, alle mit der Zuwanderung verbundenen Fragen zu prüfen. Hierzu gehören u. a. der Bedarf an Arbeitskräften, notwendige Folgerungen aus der demographischen Entwicklung und Vorschläge zur Ausgestaltung der Zuwanderung.

Fazit

Die Bestandsaufnahme der sozialen Lage in Deutschland bis 1998 zeigt, dass das Phänomen sozialer Ausgrenzung auch in einem wohlhabenden Land wie Deutschland anzutreffen ist. Die Hauptursachen für erhöhte Armutsrisiken liegen in der Erwerbssituation, im Bildungsstatus und in der Familiensituation. Daraus resultieren Risikogruppen, die - auch infolge von Problemkumulationen - in erster Linie von sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Hierzu zählen vor allem Arbeitslose, Geringqualifizierte, allein Erziehende und Paare mit drei bzw. mehr Kindern sowie Zuwanderer einschl. Spätaussiedler.

Eine genaue Analyse der sozialen Wirklichkeit in Deutschland ist notwendig, um Armut zielgenauer entgegenwirken und gesellschaftspolitische Reformmaßnahmen zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und gleicher Chancen für die Menschen ergreifen zu können. Der Bericht „Lebenslagen in Deutschland - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ ist ein Beitrag hierzu.

Die Bundesregierung unternimmt seit 1998 erhebliche Anstrengungen Armutsrisiken zu minimieren und soziale Ausgrenzung zu verhindern. Sie hat Reformen auf den Weg gebracht, die

für eine Stärkung der wirtschaftlichen Wachstumskräfte sowie eine nachhaltige Verbesserung der Einkommenslagen und der Vermögensbildung sorgen. Mit der Steuerreform entlastet die Bundesregierung insbesondere Bezieher mittlerer und kleiner Einkommen. Die Rentenstrukturreform wird die soziale Alterssicherung auch bei veränderter Bevölkerungsstruktur auf eine verlässliche Basis stellen und ein Einkommensniveau im Alter sichern, das Armut und Unterversorgung verhindert. Die Politik der Bundesregierung hat die Rahmenbedingungen für die Familien nachhaltig verbessert. Sie hat Arbeitsmarkt und Beschäftigung wichtige Impulse gegeben, die zu einer deutlichen Reduzierung der Arbeitslosigkeit führten. Die Chancengleichheit behinderter Menschen, ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und ihr Zugang zum Arbeitsmarkt wurden gestärkt. Die Integration von rechtmäßig und dauerhaft bei uns lebenden Menschen anderer Herkunft wurde vorangebracht. Mit zielgenauen Schritten wurden die Hilfe zur Selbsthilfe ausgebaut und der Zugang zur Erwerbsarbeit sowie einem gesicherten Einkommen gefördert. Durch diese Politik hat die Bundesregierung die Voraussetzungen verbessert, Menschen zu eigenverantwortlichem Handeln zu motivieren und ihnen ein Leben aus eigener Kraft zu ermöglichen. Damit stärkt sie auch den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft.

Einleitung: Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung als Grundpfeiler einer Politik der zielgerichteten Armutsbekämpfung

Berichtsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung auf Antrag der Regierungsfraktionen mit Beschluss vom 27. Januar 2000 mit der Erstattung eines Armuts- und Reichtumsberichts im Jahr 2001 beauftragt. Mit der Vorlage des Berichts „Lebenslagen in Deutschland - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ setzt die Bundesregierung diesen parlamentarischen Auftrag um.

Mit dem Bericht wird die Grundlage für eine kontinuierliche Berichterstattung geschaffen, deren Basis es zukünftig zu erweitern und zu vertiefen gilt. Die Begriffe „Armut" und „Reichtum" stehen dabei als Synonyme für den unteren bzw. oberen Rand der Wohlstandsverteilung. Die Darstellung beschränkt sich aber nicht isoliert auf diese beiden Pole, sondern bezieht auch den Bereich des mittleren Lebensstandards mit ein. Vor dem Hintergrund einer verantwortungsvollen Sozialpolitik wird eine differenzierte Bestandsaufnahme der sozialen Verhältnisse und der Verteilung von Einkommen und Vermögen, aber auch von Chancengleichheit und sozialer Ausgrenzung vorgenommen. Hierin spiegelt sich die Vielschichtigkeit von Armut und Reichtum wider, die sich einerseits in der Verteilung materieller und immaterieller Ressourcen, andererseits aber auch in individuellen und kollektiven Lebenslagen manifestiert.

1. Grundlagen der Berichterstattung

„Nicht nur Armut, sondern auch Reichtum muss ein Thema der politischen Debatte sein“, haben die beiden großen christlichen Kirchen 1997 in ihrem gemeinsamen Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ geschrieben. Insbesondere die von Deutschem Gewerkschaftsbund und Paritätischem Wohlfahrtsverband im Jahr 1994 in Auftrag gegebene Studie „Armut in Deutschland“[1], die Untersuchungen im Auftrag des Caritasverbandes[2] und des Diakonischen Werkes[3] in den Jahren 1993 und 1997 sowie die Berichte der Arbeiterwohlfahrt zur Armut von Kindern und Jugendlichen[4] gaben der Diskussion über Armut und über geeignete Maßnahmen, ihr entgegenzuwirken, wichtige Impulse. Die Studien zeichnen ein Bild der sich aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Situation, der steigenden Arbeitslosigkeit, der deutschen Einheit und der

1 Im Jahr 2000 wurde die Studie unter dem Titel „Armut und Ungleichheit in Deutschland“ erneut durchgeführt.
2 Hauser, R. und Hübinger, W.: Arme unter uns, 1993.
3 Hübinger, W. und Neumann, U.: Menschen im Schatten, 1997.
4 Unter dem Titel „Gute Kindheit - Schlechte Kindheit“ wurden die Ergebnisse eines mehrjährigen Forschungsprojektes als AWO-Sozialbericht im Jahr 2000 veröffentlicht.

sozialpolitischen Versäumnisse verschärfenden sozialen Lage und liefern Analyseergebnisse zu bundesweit zu beobachtenden Armutsphänomenen. Trotz ihrer methodisch bedingten Grenzen[5] haben diese Studien die wissenschaftliche Diskussion maßgeblich befruchtet und gesellschaftspolitisch bewusstseinsbildend gewirkt. Auf Länderebene und in den Kommunen hat sich im Laufe der 90er Jahre eine amtliche Armuts- und Sozialberichterstattung entwickelt und vielfältig ausdifferenziert.

Wie aus einer Reihe von Anfragen und Anträgen deutlich wird, wurden Armut und Unterversorgung in der Vergangenheit zwar im Parlament erörtert, aber die geforderte systematische Berichterstattung erfolgte nicht. Frühere Bundesregierungen hatten Armut in Deutschland nicht als eigenständige Fragestellung gewertet, sondern immer nur als Segment der verschiedenen Gebiete der Sozialpolitik betrachtet; Reichtumsaspekte wurden gar nicht thematisiert. Eine institutionalisierte Armutsberichterstattung wurde abgelehnt mit dem Hinweis auf den Sozialbericht sowie eine Reihe von Bereichsberichten über besondere Lebenssituationen (z.B. Wohngeld- und Mietenbericht, Kinder- und Jugendbericht, Familienbericht, Altenbericht).[6] Während die angeführten Einzelberichte aber nur die Strukturen und Leistungen im jeweiligen Bereich darstellen, hat sich eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung insgesamt mit Ausgrenzungsphänomenen bzw. Privilegierungen zu befassen, Problemlagen aufzuzeigen und Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Überwindung von Armutslagen und sozialer Ausgrenzung zu initiieren.

Für die Bundesregierung ist die Existenz von Armut, Unterversorgung und sozialer Ausgrenzung in einem wohlhabenden Land wie der Bundesrepublik Deutschland eine Herausforderung. Sie hat die Bekämpfung der Armut zu einem Schwerpunkt ihres gesellschaftspolitischen Reformprogramms gemacht.

Die Bundesregierung fühlt sich einer gerechten und solidarischen Verteilung von Leistungen und Lasten verpflichtet. Der Sozialstaat beruht auf dem Grundprinzip sozialen Ausgleichs und der Sicherung von Chancengleichheit und gleichberechtigter Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und Fortschritt des Landes. Insbesondere der Zugang zu schulischer und beruflicher Bildung und die damit verbundenen Erwerbsmöglichkeiten eröffnen und stärken eigenverantwortliches Handeln des Einzelnen und schützen vor sozialer Ausgrenzung und Armut. Bei Bedürftigkeit sichert der Sozialstaat aber auch den individuellen Rechtsanspruch auf Hilfe und Unterstützung und stellt das Instrumentarium zur Überwindung von Notsituationen bereit. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat in seiner Regierungserklärung vom 10. November 1998 den so-

5 So sind die Ergebnisse der Untersuchungen von Caritas und Diakonie z.B. aufgrund ihrer Fokussierung auf die Klienten von Beratungsstellen nicht auf die Gesamtheit der Bevölkerung in Deutschland verallgemeinerbar.

6 Auch der von der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag in der 14. Wahlperiode eingebrachte Antrag beschränkt sich auf die Untersuchung „verdeckter Armut" in Deutschland.

zialpolitischen Reformanspruch der Bundesregierung deutlich zum Ausdruck gebracht und die Absicht bekräftigt, „soziale Spaltung“ in Richtung auf eine „neue Mitte“ zu überwinden, die „niemanden ausgrenzt“. Teil dieser neuen Politik ist die Vorlage eines regelmäßigen Armuts- und Reichtumsberichts.

2. Zielsetzungen der Berichterstattung

Der Bericht „Lebenslagen in Deutschland - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ basiert auf dem Leitgedanken, dass nur auf der Basis einer genauen Analyse der sozialen Wirklichkeit in Deutschland der Armut zielgenauer entgegengewirkt werden und gesellschaftspolitische Reformmaßnahmen zur Stärkung sozialer Gerechtigkeit und gleicher Chancen für die Menschen ergriffen werden können. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung soll dazu beitragen, die Diskussion über „Armut“ und „Reichtum“ zu versachlichen und zu enttabuisieren. Damit ist verbunden, den in Deutschland vorhandenen Wohlstand und Reichtum nicht zu dämonisieren und Neiddiskussionen keinen Vorschub zu leisten. Reichtum hat wichtige positive gesellschaftliche Funktionen im ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich. Eigentum, persönlicher Besitz und Vermögen sind durch das Grundgesetz dem besonderen Schutz des Staates unterstellt. Der Staat ist durch die Verfassung aber ebenso gefordert, die soziale Verpflichtung des Eigentums im Auge zu behalten und durch entsprechende politische Maßnahmen zu gewährleisten.

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat die Aufgabe, materielle Armut und Unterversorgung sowie Strukturen der Reichtumsverteilung zu ananalysieren und Hinweise für die Entwicklung geeigneter politischer Instrumente zur Vermeidung und Beseitigung von Armut, zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit sowie zur Verminderung von Polarisierungen zwischen Arm und Reich zu geben.

3. Vorgehensweise und Berichtskonzeption

Mit den Vorarbeiten für die Berichterstattung wurde unmittelbar mit Beginn der Wahlperiode begonnen. Bereits im Stadium der Konzeption wurde ein intensiver Diskussionsprozess mit Politik, Wissenschaft, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und Betroffenenorganisationen eröffnet. Basis der Diskussion war die zur Vorbereitung erstellte „Konzept- und Umsetzungsstudie" über geeignete und notwendige Konzepte, aber auch über die Grenzen der Berichterstattung.[7] Die Ergebnisse der Studie wurden mit Experten aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft auf dem Symposion „Armut und Reichtum in Deutschland“ erörtert.[8] In diesem Kon-

7 Band 278 der Forschungsberichte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 1999.
8 Band 279 der Forschungsberichte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 1999.

sultationsprozess kristallisierten sich Kriterien für die Erstellung des ersten Berichts heraus.

Die Bundesregierung hat für den ersten Bericht bewusst die Realisierung als Regierungsbericht gewählt, da nur so die Vorlage des Berichtes im Jahr 2001 zu gewährleisten war. Die zu Beginn eines Berichtswesens zu leistenden umfangreichen Arbeiten konnten nur unter intensivem Einsatz von personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen bewältigt werden. Für die Berichterstattung wurde eine Organisationsstruktur geschaffen, die auf dem Dialog und der Beratung von Experten aus Wissenschaft und Gesellschaft aufbaut. Die Bundesregierung hat hierzu Vertreter der Länder und Kommunen, Verbände und Institutionen sowie von Betroffenenorganisationen, die sich mit Armut und Unterversorgung auseinandersetzen, in einen **ständigen Beraterkreis** berufen. Daneben hat die Bundesregierung themenspezifische Gutachten an einen Kreis von Wissenschaftlern vergeben, die in ein **wissenschaftliches Gutachtergremium** berufen wurden. Beraterkreis und Gutachtergremium haben den Berichtsprozess kontinuierlich begleitet und konnten ihm vielfältige Anregungen und Impulse geben. Den beiden Gremien beteiligten Mitgliedern und Organisationen dankt die Bundesregierung für ihr großes Engagement und ihre Mitwirkung. Ohne ihren kompetenten Rat, ihre kritische Begleitung und ihre konstruktive Mitarbeit wäre der vorliegende Bericht nicht denkbar und realisierbar gewesen.

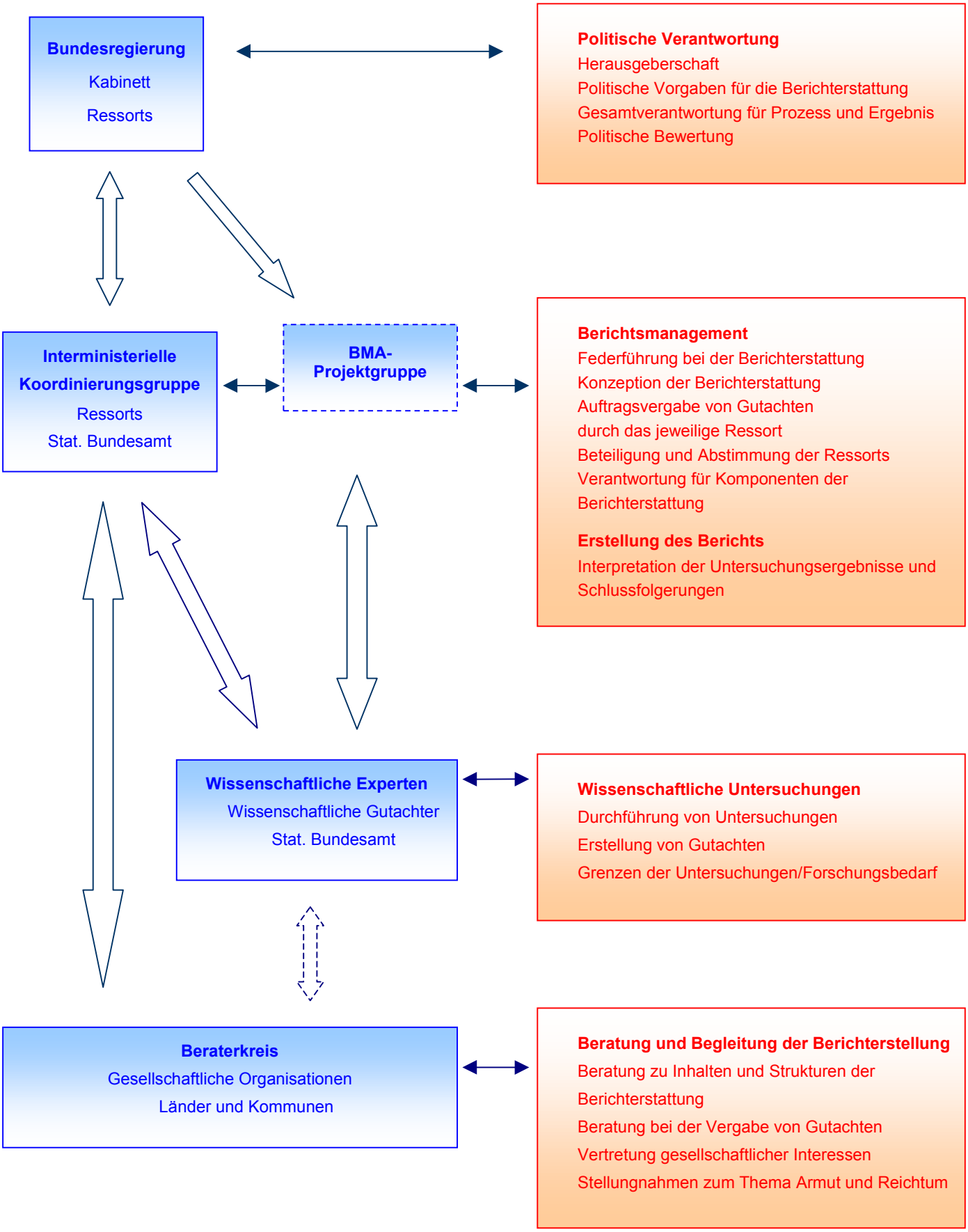
Die Berichterstattung unter den beschriebenen Prämissen im Rahmen dieser Wahlperiode anzustoßen, war ein ambitioniertes Vorhaben. Um in der knappen Zeit bereits greifbare Ergebnisse vorlegen zu können, war es wichtig, pragmatisch und ohne überhöhte Ansprüche vorzugehen. Die Bundesregierung nimmt deshalb mit der Vorlage des ersten Berichts nicht für sich in Anspruch, alle Aspekte von Armut und Reichtum erschöpfend beleuchtet zu haben, sondern wertet ihn als erste Bestandsaufnahme, die es zu vervollständigen gilt.

4. Thematische Schwerpunkte des ersten Armuts- und Reichtumsberichts[9]

Der Bericht gliedert sich in zwei große Berichtsteile: Im Zentrum des deskriptiv-analytischen Berichtsteils A steht eine Bestandsaufnahme für die Zeitspanne von 1973 bis 1998. Hier stehen zunächst die Darstellung und Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland sowie die Situation bei Überschuldung im Vordergrund, mit besonderer Berück-

9 Die Bundesregierung hält es für erforderlich, die Entwicklung der Kriminalität und ihrer Ursachen umfassend aufzuarbeiten. In Umsetzung der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 bereitet die Bundesregierung derzeit die Erstellung des ersten Periodischen Sicherheitsberichtes auf wissenschaftlicher Grundlage vor. Ziel dieses Berichtes ist es, ein umfassendes und genaues Bild über die Entwicklung der Kriminalität - insbesondere der Jugendkriminalität - ihrer vielfältigen Ursachen und ihrer Bewältigung zu erhalten. Die Ergebnisse dieses Periodischen Sicherheitsberichtes werden bei der zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung einzubeziehen sein.

ORGANISATIONSSTRUKTUR DER ARMUTS- UND REICHTUMS-BERICHTERSTATTUNG DER BUNDESREGIERUNG



sichtigung des Bereichs der niedrigen Einkommen. Ebenfalls wird die soziale und ökonomische Situation von Personen mit Sozialhilfebezug eingehend untersucht. In Anknüpfung an die Lebenslagen-Forschung werden weitere wichtige Aspekte beleuchtet wie insbesondere die schulische und berufliche Bildung sowie Weiterbildung, die Erwerbsbeteiligung bzw. Arbeitslosigkeit, die Situation von Familien mit Kindern, die Wohnsituation oder die gesundheitliche Situation, z.B. Behinderung und Pflegebedürftigkeit. Der Blickwinkel wird auf Unterversorgungslagen und - soweit dies möglich ist - auf Überversorgungslagen (im Sinne der Privilegierung) fokussiert. Ein Exkurs, der die Erfahrungen der EU-Staaten bei der Armuts- und Reichtumsberichterstattung im Vergleich darstellt, ergänzt Teil A.

Im Sinne des Konzepts des „*Gender Mainstreaming*“, das die Gleichstellung von Frau und Mann als Querschnittsaufgabe begreift und zu dem sich die Bundesregierung mit Kabinettsbeschluss vom 23. Juni 1999 verpflichtet hat, ist die Analyse - soweit die Datengrundlagen es erlauben - geschlechtsdifferenzierend ausgerichtet.

In Berichtsteil B werden der politische Kurs und die Gesamtstrategie der Bundesregierung für eine Politik der zielgerichteten Armutsbekämpfung dargestellt. Es werden die politischen Maßnahmen seit dem Regierungswechsel 1998 aufgezeigt, die mit dem Ziel realisiert worden sind oder in den nächsten Jahren umgesetzt werden, um soziale Ausgrenzung und Unterversorgungslagen zu bekämpfen und Armutsrisiken zu minimieren.

5. Methodische Fragestellungen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Begriff und Definition von Armut und Reichtum

Trotz der langjährigen Forschungstradition zu Fragen der Unterversorgung und sozialen Ausgrenzung bestehen noch vielfältige Erkenntnisdefizite, die auch der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung nicht aufarbeiten kann. Der Begriff „Armut“ entzieht sich wegen seiner Vielschichtigkeit einer allgemeingültigen Definition. Armut kann je nach Standpunkt und Forschungsinteresse etwa im Zusammenhang mit relativer Einkommensarmut, mit sozialen Brennpunkten in Großstädten, mit Obdachlosigkeit oder mit Notlagen bei Überschuldung beschrieben werden. Die Aufgabe, Armut zu messen bzw. messbar zu machen, scheint im streng wissenschaftlichen Sinn nicht lösbar.[10]

10 „Letztlich stehen hinter jeder Interpretation des Armutsbegriffs und hinter jedem darauf beruhenden Messverfahren Wertüberzeugungen, über deren Richtigkeit sich wissenschaftlich nicht abschließend urteilen lässt. ... Aus diesem Grund kann jedes Ergebnis einer empirischen Armutsmessung von einer anderen Wertbasis ange-

In Anbetracht der definitorischen Unschärfen der Armutsbegriffe wird auf eine endgültige Festlegung verzichtet. Dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht liegt ein der Definition des Rates der EU von 1984 vergleichbar weit gefasstes Armutsverständnis zugrunde. Diesem Verständnis nach gelten die Personen, Familien und Gruppen als arm,

> „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist."

Diese Definition enthält neben dem relativen Charakter auch die Mehrdimensionalität von Armut. Armut bezieht sich demnach auf die Ungleichheit von Lebensbedingungen und die Ausgrenzung von einem gesellschaftlich akzeptierten Lebensstandard.

Die begriffliche Fassung von Reichtum ist ebenso vielschichtig wie die von Armut. Angesichts des erst in Ansätzen entwickelten Forschungsstandes beschränkt sich der Bericht hier auf eine beschreibende Darstellung der Einkommens- und Vermögensverteilung im Sinne einer Wohlstandsverteilung.

Lebenslagenansatz

Dem mehrdimensionalen Charakter von Armut und Reichtum wird der Lebenslagenansatz gerecht. Neben der an Einkommen und Vermögen bemessenen Wohlstandsposition umfasst die Lebenslage einer Person eine Vielzahl von Dimensionen wie z.B. Bildung, Erwerbsstatus, Gesundheit, Wohnsituation einschließlich Wohnumfeld, die Familiensituation und soziale Netzwerke. Der Lebenslagenansatz berücksichtigt die „individuelle Ausfüllung des Spielraums, der durch äußere Umstände bestimmt ist."[11] Sind die Handlungsspielräume von Personen in gravierender Weise eingeschränkt und ist eine gleichberechtigte Teilhabe an den Aktivitäten und Lebensbedingungen der Gesellschaft ausgeschlossen, so liegt im Sinne des Lebenslagenkonzeptes von G. Weisser „Unterversorgung" vor.[12]

Materielle Aspekte von Armut und Reichtum

Ein zentraler Aspekt von Armut und Reichtum ist die Verfügbarkeit über materielle Ressourcen.

---

griffen werden. Aus wissenschaftlicher Sicht kann dieses Problem nur dadurch entschärft werden, dass die der Armutsmessung zugrunde liegenden Konzepte offengelegt und - soweit möglich - Alternativberechnungen durchgeführt werden, um ein breiteres Spektrum von Wertvorstellungen abzudecken." Hauser, R.: Vergleichende Analyse der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und den neuen Ländern von 1990 bis 1995, in: Becker, I. und Hauser, R. (Hrsg.): Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?, 1997, S. 71.

11 Hauser, R. und Neumann, U.: Armut in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992, S. 247.

12 Zur weiteren theoretischen Fundierung des Lebenslagenansatzes hat die Bundesregierung ein Forschungsprojekt vergeben, das in die zukünftige Armuts- und Reichtumsberichterstattung einfließen wird.

Im Wesentlichen sind Einkommen und Vermögen die Mittel, um eine angestrebte Wohlstandsposition zu erreichen. Der Vorrang dieses Ansatzes ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Datenlage in dieser Hinsicht am ehesten Aussagen - zumindest zu Unterversorgungslagen - zulässt. „Arm“ ist nach diesem Verständnis, wer aus seinem eigenen Einkommen oder Vermögen nicht die zur Lebensführung erforderlichen Mittel schöpfen kann.[13] Abhängig vom jeweiligen Verständnis und der gewählten Herangehensweise sind zu unterscheiden:

- Armut als existentielle Notlage im Sinn von *absoluter oder primärer Armut:* Arm ist, wer nicht genügend Mittel zum physischen Überleben hat. Da dies aber schwer zu bestimmen ist, führt dieser Ansatz zu erheblichen methodischen Problemen und wird der Lebenssituation in einem entwickelten Industriestaat nicht gerecht. Das Konzept wird daher in der Berichterstattung nicht aufgegriffen.
- Armut im Sinne von Ungleichheit gemessen als relative Armut: Arm ist, wer im Vergleich zu den „mittleren“ Standards einer Gesellschaft über nur geringe Ressourcen verfügt. Auf diesem Konzept basierende Analysen geben Aufschluss über Ungleichheiten in einer Gesellschaft.
- Armut gemessen an politisch-normativen Vorgaben: Arm ist, wer Anspruch auf Sozialhilfe hat. Diese Analyse erfolgt auf Grundlage der Sozialhilfestatistik. Untersuchungen zu Ausmaß und Gründen der Nicht-Inanspruchnahme (sog. „verdeckte Armut“) ergänzen die Analyse.

Bei Anwendung des relativen Armutskonzeptes ist methodisch zu klären, bei welchem Abstand zum „mittleren“ Lebensstandard soziale Ausgrenzung anzunehmen ist. Dabei fließen Werturteile ein, so dass die Verwendung von mehreren Grenzen sinnvoll erscheint. Als Schwellenwerte werden hier die 50- und 60-Prozentgrenze herangezogen.[14] Die Durchschnittsberechnung bezieht sich auf das arithmetische Mittel und den Median. Die Entscheidung für einen bestimmten Mittelwert hat Einfluss auf Ausmaß und Zahl der von Einkommensarmut betroffenen Bevölkerungsgruppe.[15] So ist das arithmetische Mittel (Summe aller Einkommen geteilt durch

---

13 Als alternativer Ansatz hierzu ist der Lebensstandardansatz anzusehen, der ergänzend untersucht, welche Güter oder Dienstleistungen aufgrund knapper Ressourcen vermisst werden. Arm ist, wer sich Dinge und Tätigkeiten nicht leisten kann, die in einer Gesellschaft einem minimalen Lebensstandard normativ zugerechnet werden. Versucht wird hier normative Entscheidungen bei der Bestimmung von Mindeststandards empirisch abzusichern. In Deutschland wurde dieser aus Großbritannien stammende Ansatz erstmalig von H. J. Andreß untersucht. Im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist es notwendig, als Ergänzung zu den üblicherweise durchgeführten Einkommensanalysen das Konzept der subjektiven Armut mit einzubeziehen. Um die Fragestellungen und Probleme dieses Konzepts näher zu beleuchten, hat die Bundesregierung ein weiteres Projekt auf den Weg gebracht. Die Ergebnisse sollen im nächsten Armuts- und Reichtumsbericht präsentiert werden.

14 Um die normativen Entscheidungen bei der Bestimmung von Einkommensgrenzen und auch von Äquivalenzskalen abzusichern, wurde in den Niederlanden der Ansatz der subjektiven Armutsforschung entwickelt. Im Rahmen von Umfragen wurde ermittelt, welches das für ein menschenwürdiges Leben unbedingt benötigte Haushaltseinkommen ist. Ein Ansatz, der hier nicht aufgegriffen wird.

15 siehe Semrau, P. und Stubig, H.-J.: Armut im Lichte unterschiedlicher Messkonzepte, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Band 83, 3/1999, S 329-337. SIEHE hierzu auch Krämer, W.: Armut in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs, 2000.

die Anzahl der Haushalte) anfällig für Extremwerte. Einzelne sehr hohe Einkommen können bewirken, dass das arithmetische Mittel steigt und damit die relative Einkommensarmut zunimmt. Der Median (mittlerer Wert einer nach der Größe geordneten Reihe: 50% der Haushalte haben ein niedrigeres und 50% ein höheres Einkommen) ist unempfindlich gegen Extremwerte und bleibt z.B. bei Einkommenszuwächsen ausschließlich im „reicheren“ Teil der Bevölkerung unverändert.

Um die Einkommen von Haushalten unterschiedlicher Größe miteinander vergleichen zu können, ist eine Äquivalenzskala erforderlich. Herangezogen werden die „Alte OECD-Skala“ (1. Person im Haushalt: Gewicht 1, weitere Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren: Gewicht 0,7 und Jugendliche unter 15 Jahre: Gewicht 0,5) und die „Neue OECD-Skala“ (1. Person im Haushalt: Gewicht 1, weitere Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren: Gewicht 0,5 und Jugendliche unter 15 Jahren: Gewicht 0,3). Beide Äquivalenzskalen werden in der empirischen Sozialforschung häufig verwendet. Bei der Alten OECD-Skala werden die Haushaltsersparnisse vergleichsweise niedrig eingeschätzt, bei der Neuen OECD-Skala relativ hoch. Daraus resultiert bei der Alten OECD-Skala ein niedrigeres durchschnittliches Nettoäquivalenzeinkommen für die Gesamtbevölkerung als bei der Neuen OECD-Skala. Die Armutsgrenzen für Mehrpersonenhaushalte liegen bei der Alten OECD-Skala höher als bei der Neuen OECD-Skala. Auf Basis dieser Vorgaben werden im Bericht als Armutsgrenzen acht durchschnittliche persönliche Nettoäquivalenzeinkommen berechnet. Mit diesen wird eine Bandbreite von normativen Vorstellungen berücksichtigt. Die Auswirkungen methodischer Entscheidungen auf Umfang und Struktur der Armutspopulation können so verdeutlicht werden.

Ergänzt werden die Analysen um die Gesichtspunkte der *Armutsdynamik*. Armutsphasen sind von unterschiedlicher Dauer, und der Charakter von Armut verändert sich dementsprechend. Um die Einkommensdynamik in die Berichtskonzeption einzubeziehen, erfolgen Längsschnittanalysen auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) und des Niedrigeinkommenspanels (NIEP).

Auch die *politisch-normativ definierte Armut* ist keine statische Größe. Häufig erfolgt die Fluktuation in den und aus dem Sozialhilfebezug recht kurzfristig. Über die Gründe für diese Bewegungen ist nur wenig bekannt, insbesondere über die Faktoren, die zu einer erfolgreichen Bewältigung beitragen. Daher hat die Bundesregierung ein Forschungsprojekt zur Untersuchung des Verlaufs von sog. „Sozialhilfekarrieren“ und der Ausstiegsmöglichkeiten aus dem Sozialhilfebezug in Auftrag gegeben.[16]

16 Das Projekt knüpft an die Bremer Untersuchungen von Sozialhilfeakten (LSSA) an. SIEHE hierzu Leibfried, St.; Leisering, L. u.a.: Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, 1995.

„Reichtum gleicht einem scheuen Wild“.[17] Die Zahl der bisher vorliegenden Untersuchungen über *Reichtum* ist gering. Die Diskussion über nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Kriterien für „Reich-Sein“ verdeutlicht, dass von einer begrifflichen Symmetrie der Gegenpole Armut und Reichtum nicht auszugehen ist. Sowohl in quantitativer Hinsicht als auch im Hinblick auf das Zusammenwirken monetären Reichtums mit sozialer Hierarchie bestehen erhebliche Daten- und Erkenntnisdefizite. „Reichtumskarrieren“ lassen sich kaum in Entsprechung zu Armutskarrieren typisieren. Auch gibt es in immateriellen Bereichen - als Pendant zur „Unterversorgung" - keine Operationalisierung etwa eines „Übermaßes“ an Bildung, Gesundheit, Wohnqualität etc., und eine Definition, nach welchen Kriterien Schwellen von „Überversorgung" zu bestimmen wären. Eine Übertragung der Fragestellungen und Methoden der Armutsberichterstattung auf einen Reichtumsbericht ist daher nicht unproblematisch. Die im Zusammenhang mit der Setzung von Armutsgrenzen erwähnte Werturteilsproblematik trifft auch auf die Abgrenzung von Reichtum zu.

Da bisher noch kein fundierter und operationaler Reichtumsbegriff entwickelt worden ist, wird im Rahmen des vorliegenden Berichts von der Festlegung von Reichtumsgrenzen abgesehen. Vielmehr wird der Versuch unternommen, einen ungefähren Eindruck über den Bereich sehr hoher Einkommen und Vermögen zu gewinnen. Dabei kann es sich auch wegen gravierender Unzulänglichkeiten der empirischen Grundlage nur um näherungsweise Schätzungen handeln. Für die Reichtumsberichterstattung ergibt sich daraus folgende Vorgehensweise:

- Auf der Grundlage von EVS, SOEP und Einkommensteuerstatistik werden Verteilungsanalysen bezüglich der Einkommen und Vermögen durchgeführt, wobei auf die Unschärfe an den Rändern hinzuweisen ist.[18] Ferner gilt die Einschränkung, dass relative Ungleichheit und absolutes Wohlstandsniveau nur indirekt auf einander bezogen sind.
- Die Analysen im oberen Bereich der Verteilung betrachten die Entwicklung anhand unterschiedlicher Grenzziehungen. Längerfristig ist eine Überprüfung und Weiterentwicklung der Methodik der Reichtumsmessung erforderlich.
- Entwicklungen auf der Makroebene (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Finanzierungsrechnungen der Deutschen Bundesbank) werden begleitend analysiert, auch wenn sich hieraus keine Informationen über die Verteilung der Einkommen und Vermögen ergeben.

17 Huster, E.-U. (Hrsg.): Reichtum in Deutschland. Die Gewinner der sozialen Polarisierung, 1997, S. 13.
18 Im Hinblick auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen ist auch auf die Arbeiten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Wirtschaftlichen Entwicklung und der Transfer-Enquete-Kommission hinzuweisen.

Soziale Ausgrenzung in unterschiedlichen Lebenslagen-Dimensionen

Die Beschreibung verschiedener Lebenslagen-Aspekte und des jeweils erreichten Wohlstandsniveaus erfolgt auf der Makro-Ebene (z.B. Bildungsstand oder Arbeitslosenquote auf nationalem Niveau) und als Analyse der Veränderungen im Zeitverlauf. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Analyse der Lebenslagen und ihrer Veränderungen auf Haushaltsebene und - soweit möglich - auch auf Personenebene gerichtet.

Ergänzend werden Auswertungen der amtlichen Statistik vorgenommen, insbesondere der Sozialhilfestatistik, und zwar unter Berücksichtigung der Daten zu Art, Anlass und Dauer des Hilfebezugs, des Erwerbsstatus bzw. der Dauer der Arbeitslosigkeit, der soziodemographischen Daten zu Alter, Geschlecht, Nationalität, schulischer und beruflicher Ausbildung. Im Hinblick auf die Mehrdimensionalität der Lebenslagen werden Auswertungen weiterer Statistiken (Arbeitslosenstatistik, Pflegestatistik, Behindertenstatistik, Wohngeldstatistik etc.) vorgenommen.

Extreme Armut

Die Lebenssituation von Personen in extremen Unterversorgungslagen wird durch bisherige Untersuchungen nur unzureichend beleuchtet. Auch die amtlichen Statistiken liefern keine hinreichenden Angaben über Menschen, die am Rande der Gesellschaft stehen und von Maßnahmen des Systems sozialer Sicherung nicht (mehr) erreicht werden (z.B. Obdachlose oder Straßenkinder). Zur Verminderung dieser Erkenntnisdefizite hat die Bundesregierung als Basis für eine fortlaufende Berichterstattung ein Forschungsprojekt initiiert, das durch qualitative Befragungen exemplarisch Strukturen und Erkenntnisse über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge von extremer Armut gewinnen soll.

Privilegierte Lebenslagen

Nicht-monetäre Reichtumsaspekte sind - zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt - als Bestandteil des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung nicht hinreichend wissenschaftlich fundiert und müssen weiter konturiert werden. Noch stärker als beim monetären Reichtum stellt sich bei nicht-monetären Reichtumsaspekten die Frage nach sinnvoller Abgrenzbarkeit und Operationalisierbarkeit. Im Rahmen eines mehrjährigen Forschungsprojektes sollen Aspekte der Chancengleichheit thematisiert werden, z. B. hinsichtlich der Frage der vertikalen Offenheit der Gesellschaft (Durchlässigkeit des Bildungssystems, gleichberechtigter Zugang zu Berufsgruppen). Aus einem intergenerationalen Blickwinkel heraus sollen „vererbte Chancen“ und gesellschaftliche Hierarchien herausgearbeitet werden.

Ebenso soll in dem Forschungsvorhaben eine Aufarbeitung positiver Effekte von Wohlstand und Reichtum für die Entwicklung des Gemeinwesens erfolgen. Zu denken ist hier an die Bereitstellung privater materieller Ressourcen zum Wohle der Gemeinschaft in Form von Stiftungen sozialer oder kultureller Art oder der Förderung von Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen aus privater Hand. Interessant ist es, in diesem Zusammenhang der Frage nachzugehen, welche gesellschaftlichen Voraussetzungen die Bereitschaft des Einsatzes von privatem Reichtum zum Wohle der Gemeinschaft begünstigen und welchen Nutzen die Gemeinschaft daraus zieht. Darüber hinaus sollen Zusammenhänge zwischen Faktoren wie Prestige, Macht und Einflussmöglichkeiten analysiert und ihre Bedeutung für die Herausbildung von Eliten herausgearbeitet werden. Da bisher - wie schon erwähnt - die Datenlage nicht ausreichend ist, kann dieser Bericht auf die oben erwähnten Aspekte von Reichtum nicht eingehen.

6. Datengrundlagen für die Berichterstattung und Forschungsbedarf

Der Bericht der Bundesregierung stützt sich auf eine Vielzahl bewährter Datenquellen. Gleichzeitig ist es Aufgabe des Berichts, die Datenlage in Hinblick auf ihre Eignung für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung kritisch zu überprüfen und ggf. Hinweise auf Datenlücken und für deren Behebung zu geben. Die Nutzung vorhandener Datenquellen hat jedoch Vorrang vor einer Ausweitung des Erhebungsprogramms.

Auf der Makroebene werden die Gesamteinkommens- und Vermögenswerte in folgenden Statistiken abgebildet:

- Der *Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung* (VGR) lassen sich Daten über die Sachvermögensbildung entnehmen.
- Aus den *Finanzierungsrechnungen und Kreditstatistiken* der Deutschen Bundesbank geht der finanzielle Aspekt hervor (Geldvermögensbildung und eingegangene Verpflichtungen).
- Als weitere wichtige Datenquelle wird die *Einkommensteuerstatistik* betrachtet.[19] Angesichts vielfältiger Abschreibungsmöglichkeiten ist aber das zu versteuernde Einkommen im Hinblick auf das tatsächlich erzielte Einkommen gerade im oberen Bereich nur eingeschränkt aussagekräftig.
- Über Immobilienvermögen geben weiterhin die *Gebäude- und Wohnungszählung* 1987 sowie die Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993 Auskunft.

Im unteren Bereich der Wohlstandsverteilung stehen folgende Statistiken zur Verfügung:

19 Für den Armuts- und Reichtumsbericht wurden die Daten von 1995 im Rahmen eines Forschungsgutachtens von Joachim Merz zum Einkommensreichtum erstmals für Einkommensanalysen nutzbar gemacht.

- Die *Arbeitslosenstatistik* gibt regional differenziert Auskunft über Alter, Geschlecht, schulische und berufliche Ausbildung von Arbeitslosen sowie die Dauer der Arbeitslosigkeit.
- Die *Sozialhilfestatistik* und die Asylbewerberleistungsstatistik enthalten neben den soziodemographischen Merkmalen auch Angaben über den Erwerbsstatus und die Bezugsdauer.
- Die *Kinder- und Jugendhilfestatistik* erfasst grundlegende soziodemographische Merkmale der Personen, die in Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe einbezogen sind. Sie gibt aber nur wenig Auskunft über die lebensweltlichen Hintergründe dieser Leistungsbezieher.
- Die *Wohnungsstichprobe* enthält Daten zur Wohnraumversorgung und zur Bau- und Wohnungsqualität, erlaubt aber keine Verknüpfung mit differenzierten Lebenslageaspekten.
- Die *Wohngeldstatistik* enthält wesentlich weniger Merkmale als die Sozialhilfestatistik und kann einen groben Eindruck von der Wohnsituation einkommensschwacher Haushalte vermitteln. Als Leistungsstatistik ist sie an die Beantragung einer Leistung geknüpft.
- Die *Krankenkassen- und Pflegekassenstatistik* verknüpft die Inanspruchnahme gesundheitlicher und pflegerischer Leistungen mit wenigen soziodemographischen Merkmalen, aber nicht für mehrdimensionale Analysen nutzbar.
- Die *(Aus-) Bildungsstatistik* enthält neben der Verteilung der Abschlüsse nach Geschlecht, Alter und Nationalität keine weiteren für Lebenslageanalysen nutzbaren Merkmale.

Eine Reihe von Statistiken gibt zwar über einzelne Aspekte oder Bevölkerungsgruppen Auskunft, aber die Lebenssituation ausgewählter Gruppen kann nicht im Zusammenhang analysiert werden. Zum Teil kann diese Schwierigkeit durch die Nutzung von Datensätzen aus Haushaltsbefragungen gelöst werden.

- Die größte Haushalts-Stichprobe ist der vom Statistischen Bundesamt jährlich durchgeführte *Mikrozensus (MZ),* der 1% der Bevölkerung umfasst (rund 800.000 Personen in rund 370.000 Haushalten). Der Mikrozensus stellt umfangreiche Angaben zur Bevölkerungsstruktur, zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung und der Familien und Haushalte sowie zur Erwerbssituation, Ausbildung und Wohnverhältnissen bereit. Er liefert jedoch keine differenzierten Einkommensdaten, Vermögensdaten werden nicht erhoben.
- Hinsichtlich der Einkommenserfassung stellt die jeweils im Abstand von fünf Jahren durchgeführte *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)* des Statistischen Bundesamts mit 70.000 Haushalten die verlässlichste Datenquelle dar. Problematisch ist aber der Ausschluss der Haushalte mit Nettoeinkommen über 35.000 DM/Monat und die fehlende Repräsentativität bezüglich der ausländischen Bevölkerung. Einkommen werden zwar differenziert, weitere Lebenslagenaspekte (wie Angaben zum Gesundheitszustand, zur Behinderung oder zur subjektiven Zufriedenheit) aber kaum erhoben. Mehrdimensionale Analysen der

Lebenslage sind daher kaum möglich.

- Das *Sozio-ökonomische Panel (SOEP)* des DIW umfasst 1998 die deutsche und die ausländische Wohnbevölkerung in etwa 7.700 Haushalten. Der Vorteil des SOEP liegt in umfangreichen Informationen zu Lebenslagenaspekten. Als Panelbefragung ermöglicht es eine Analyse im Zeitverlauf. Allerdings ist durch den beschränkten Stichprobenumfang eine differenziertere Analyse von Teilgruppen (z.B. der Bezieher niedriger Einkommen) Beschränkungen unterworfen.
- Das *Niedrigeinkommens-Panel (NIEP)* des BMA erfasst rund 2.000 Haushalten im unteren Einkommensbereich. Es ermöglicht die Verknüpfung monetärer Armutsanalysen mit dem mehrdimensionalen Lebenslagenkonzept. Die Betroffenheit von einzelnen Deprivationen und kumulierter Deprivation (insbesondere der Zusammenhang mit Einkommens- und Vermögensarmut) können im Zeitverlauf untersucht werden. Einschränkungen ergeben sich wie beim SOEP aus dem relativ kleinen Umfang.
- *Mikrodaten der Sozialhilfestatistik* in Form einer 25-Prozent-Zufallsstichprobe eröffnen weitergehende Auswertungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfe.

Das Ausmaß der Verschuldung wird in aller Regel mit dem Ausmaß der Konsumentenkreditaufnahme angegeben. Empirische Untersuchungen zur *Überschuldung* in der Bundesrepublik liegen nur wenige vor. Sie basieren zumeist auf einer Untersuchung der Schuldensituation von Klienten von Schuldnerberatungsstellen und beziffern somit einen Bereich bekannter, aber nicht der verdeckten Überschuldung. Auch zur Problematik von *Obdachlosigkeit* und *Wohnungsnotfällen* gibt es keine gesicherten Datengrundlagen. Eine einmalige Erhebung der Bundesregierung 1993/1994 über Wohnungslose und Wohnungsnotfälle beruht auf Stichproben, deren Hochrechnung angesichts der wenig untersuchten Problematik schwierig ist.[20]

Diese Übersicht zeigt, dass es eine Vielzahl von Informationen gibt, die zur Analyse von Armut und Reichtum genutzt werden können. Diese Daten wurden aber nicht mit dem Ziel einer kontinuierlichen Armuts- und Reichtumsberichterstattung erhoben. Deshalb sind die aus unterschiedlichen amtlichen und nichtamtlichen Statistiken gewonnenen Daten bisher gar nicht oder nur eingeschränkt miteinander in Bezug zu setzen. Offensichtlich werden aber auch Datenlücken. So werden etwa im unteren Einkommenssegment Personen ohne festen Wohnsitz nicht erreicht. Im oberen Einkommenssegment ist die Auskunftsbereitschaft eingeschränkt, so dass sich insbesondere Lücken bei den Fragen nach Einkommen und Vermögen ergeben. Ferner ist wenig darüber bekannt, ob und ggf. wie viele Leistungsberechtigte ihre Ansprüche auf Sozialhilfe nicht geltend machen (Dunkelzifferproblematik). Ebenfalls fehlt bislang eine Erhebung, die

Auskunft über die Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit gibt. Vielfach sind die Datengrundlagen auch zu wenig geschlechtsspezifisch ausgelegt. Weiter wird der Bereich der Arbeit, insbesondere der unbezahlten Arbeit, der mit den Begriffen „Humankapital" bzw. „Humanvermögen" bezeichnet wird, nur unvollständig erfasst. Vor allem das „Humanvermögen", das „die Vermittlung von Befähigungen zur Bewältigung des Alltagslebens umfasst", bleibt noch weitgehend unberücksichtigt.[21] Frauen mit Kindern, insbesondere alleinerziehende Frauen, erbringen diese Leistungen in den Familien und können wegen der damit einhergehenden zeitlichen und räumlichen Bindung kein oder ein nur unzureichendes Erwerbseinkommen erzielen. Damit verringern sich auch ihre Ansprüche auf Lohnersatzleistungen und Alterseinkommen.

Im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat die Bundesregierung eine Reihe - überwiegend längerfristiger - Forschungsvorhaben auf den Weg gebracht, die sich der Situation von Menschen im Niedrigeinkommensbereich bzw. im Sozialhilfebezug oder solchen Personen widmen, die sozialhilfeberechtigt wären, aber diese Hilfe nicht in Anspruch nehmen. Für eine zielgerichtete Prävention und eine an dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe orientierten Sozialhilfepolitik sind genaue und zeitnahe Erkenntnisse zu Lebenssituationen und Ursachen der Problemkonstellationen wesentlich (s. hierzu ausführlich: Datengrundlagen und Forschungsperspektiven der Armuts- und Reichtumsberichterstattung im Materialband).

---

20 SIEHE Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte, 1994.

21 siehe hierzu 5. Familienbericht der Bundesregierung 1994, S. 28

Exkurs - Armuts- und Reichtumsberichterstattung im internationalen Kontext

Die Probleme von Armut und Existenzgefährdung sowie der Polarisierung zwischen Armut und Reichtum treten im internationalen Vergleich deutlich stärker in Erscheinung als im nationalen Rahmen eines Wohlfahrtsstaates wie der Bundesrepublik Deutschland. Insbesondere in den Entwicklungsländern der sog. „Dritten Welt“, aber auch in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion stehen Probleme der absoluten Armut, der Kindersterblichkeit und des Analphabetismus sowie unzureichender sozialer und gesundheitlicher Sicherung im Vordergrund. Diese Problemlagen sind weder von ihrem Ausmaß noch von ihrer Struktur und ihren Ursachen her mit der Armuts- und Ungleichheitsproblematik in entwickelten Industriestaaten vergleichbar. Im Rahmen dieses Exkurses, der die nationale durch die internationale Perspektive erweitert und einen Blick auf die internationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung wirft, werden daher nur die entwickelten Industriestaaten, insbesondere die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in die Betrachtung einbezogen.

Innerhalb der Europäischen Union wurde die Thematik von Armut und Unterversorgung vor allem im Rahmen der drei Armutsprogramme in den 80er und Anfang der 90er Jahre bearbeitet. In diesem Rahmen wurde auch das eingangs zitierte Verständnis von relativer Armut im Sinne eines Ausschlusses von der als Standard akzeptierten Lebensweise eines Staates entwickelt. Dieser konzeptionelle Impuls hat die Armutsforschung auf der Ebene der nationalen Staaten (wie auch die vorliegende Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung) nachhaltig beeinflusst. Auf der Grundlage der vom Statistischen Amt der EU (Eurostat) zusammen gestellten Daten konnten relative Armutsquoten für die einzelnen Mitgliedstaaten berechnet und miteinander verglichen werden.[22] Umgekehrt haben aber auch die nationalen Entwicklungen die Armutsforschung und Armutspolitik anderer Staaten beeinflusst.

Eine Fortsetzung und Verstärkung dieses Erfahrungsaustausches wurde auf den Tagungen des Europäischen Rates im Jahr 2000 (in Lissabon und Nizza) beschlossen. In diesem Zusammenhang wird auch die Weiterentwicklung monetärer und nicht-monetärer Indikatoren von Armut und anderen Erscheinungsformen sozialer Ausgrenzung angestrebt.

Um einen Überblick über den Stand der Armuts- und Reichtumsberichterstattung in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu gewinnen, hat die Bundesregierung entspre-

---

22 siehe z.B. Atkinson, A.. B.: Poverty in Europe, 1998 sowie Hanesch, W.: Einkommensarmut und Armutspolitik im europäischen Vergleich, in: Hanesch, W., Krause, P., Bäcker, G. und u.a.: Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, 2000, S. 454ff.

chende Auskünfte über die deutschen Botschaften in den jeweiligen Ländern eingeholt. Diese Recherche kommt zu dem Ergebnis, dass eine regierungsamtliche Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland vergleichsweise weit fortgeschritten ist. In mehreren europäischen Staaten gibt es Armutsstudien, in einigen Ländern auch Regierungsberichte über die monetäre Einkommensverteilung, aber nur in wenigen anderen Ländern findet sich ein so umfassender Ansatz wie in Deutschland, der neben Einkommen auch Vermögen, neben Armuts- auch Reichtumsphänomene und neben monetären auch nicht-monetäre Aspekte einbezieht (Ausführlich zum Stand der Berichterstattung in den einzelnen Ländern siehe „Exkurs“ im Materialband).

Teil A - Die soziale Lage in Deutschland bis 1998

I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung

I.1 Die Verteilung von Einkommen auf Personen und Haushalte

Den Kenntnissen über die Verteilung von Einkommen und deren Veränderung im Zeitablauf kommt - auch unter dem Blickwinkel des Lebenslagenansatzes und dem Einfluss, den das Einkommen auf andere Lebensbereiche hat - eine zentrale Rolle zu. Zur Beurteilung von Lebensstandard, Chancengleichheit, Handlungsmöglichkeiten oder finanzieller Bedürftigkeit ist die Beantwortung der Frage nach der Verteilung der Einkommen von großer Bedeutung.

Unumgänglich ist dabei die Betrachtung der gesamten Einkommensverteilung. Vor diesem Hintergrund ist in einem weiteren Schritt dem unteren und oberen Rand besondere Aufmerksamkeit zu widmen.[23]

I.1.1 Die Rahmenbedingungen für die Einkommensverteilung

Der Untersuchungszeitraum war durch ein beträchtliches Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig zunehmender Arbeitslosigkeit geprägt. Das reale verfügbare Einkommen pro Kopf (s. Anhangtabelle I.1) stieg im früheren Bundesgebiet von 1973 bis 1991 in mehreren Zyklen um 46,5%, in Gesamtdeutschland zwischen 1991 und 1998 allerdings nur noch um 2,9%. Auf der anderen Seite war die Arbeitslosenquote (s. Anhangtabelle I.2) im früheren Bundesgebiet von 1,2% zu Beginn der Beobachtungsperiode in drei Wellen (1. Ölpreisschock (1973), 2. Ölpreisschock (1980) und Deutsche Einheit (1990)) auf 10,5% und ab 1991 sogar auf 19,5% in den neuen Ländern gestiegen; daraus ergab sich für Gesamtdeutschland im Jahr 1998 eine Arbeitslosenquote von 12,3%. Arbeitsmarkt-, aber auch die demographische Entwicklung führten zusammen mit den institutionellen Regelungen bis Anfang der 80er Jahre zu tendenziell steigenden Sozialleistungsquoten (s. Anhangtabelle I.1), danach kehrte sich der Trend aber trotz weiterhin hoher Arbeitslosigkeit bis zur deutschen Einheit um. Zu Beginn der 90er Jahre führten die Probleme des Transformationsprozesses in Ostdeutschland sowie die auch in Westdeutschland nach dem „Vereinigungsboom“ einsetzende wirtschaftliche „Abkühlung“ zu wieder steigenden

23 Während für die Darstellung der gesamten Einkommensverteilung und ihrer Kombination mit Vermögen nur auf die Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) zurückgegriffen werden kann, sind die Ergebnisse dieser Erhebungen weniger für eine detaillierte Analyse des unteren und oberen Einkommensbereichs geeignet: Um diese gar nicht bzw. unzureichend erfassten Ränder der Einkommensverteilung dennoch analysieren zu können, wurden zwei weitere Datenquellen herangezogen: das Niedrigeinkommenspanel der Bundesregierung und die Einkommensteuerstatistik. Darüber hinaus gibt eine Betrachtung der Einkommensmobilität Aufschluss über individuelle Einkommensveränderungen im Zeitablauf. Die hierzu benötigten Datengrundlagen lieferte das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.

Sozialleistungsquoten, die angesichts der historischen Besonderheiten allerdings mäßig ausfielen. Die Sozialgesetzgebung hat auf veränderte gesamtgesellschaftliche Bedingungen mit vielen Reformen reagiert, die auch zu Einschnitten führten. Hinsichtlich der steuerfinanzierten Transfers mit Mindestsicherungscharakter haben fehlende bzw. nicht regelgebundene, lediglich diskretionär erfolgte Anpassungen teilweise zu sinkenden Realwerten geführt. Zumindest beim Familienleistungsausgleich ist allerdings durch die infolge eines Bundesverfassungsgerichtsurteils eingeleitete Reform von 1996 eine wesentliche Verbesserung eingetreten, obgleich diese - wie das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom November 1998 zeigt - noch unzureichend war. Die zentrale Fragestellung bezieht sich an dieser Stelle darauf, wie sich die von 1973 bis 1998 erfolgte Wohlstandsmehrung einerseits und die vielfältigen institutionellen und strukturellen Veränderungen andererseits auf die personelle Einkommensverteilung ausgewirkt haben.

I.1.2 Die Einkommensverteilung[24]

In diesem Abschnitt werden die drei Ebenen des Einkommensverteilungsprozesses beleuchtet. Hierzu wird zunächst die Verteilung der Markteinkommen (Primäreinkommen) auf deren Bezieher betrachtet. Im folgenden Schritt wird die private Umverteilung zwischen Beziehern und Nicht-Beziehern berücksichtigt, indem die individuellen Markteinkommen zu einem Haushaltsmarkteinkommen zusammengefasst werden und anschließend jedem Haushaltsmitglied – nach Zuordnung eines Äquivalenzgewichts - ein Anteil daran zugerechnet wird (Marktäquivalenzeinkommen). Dabei werden grundsätzlich zwei Äquivalenzskalen alternativ herangezogen, die Alte und die Neue OECD-Skala (s. hierzu Info-Box „Äquivalenzskalen“). Auf der letzten Ebene wird die Verteilung des Nettoeinkommens (Sekundäreinkommen) analysiert. Dazu werden Abgaben und Transfers auf das Haushaltsmarkteinkommen angerechnet und das sich daraus ergebende Haushaltsnettoeinkommen wie oben auf die jeweiligen Haushaltsmitglieder verteilt (Nettoäquivalenzeinkommen).

Aussagen über Einkommensverteilungen und deren Gleichmäßigkeit bzw. Ungleichheit stützen sich auf Verteilungsmaße, die der Verdichtung der Informationsfülle dienen (s. dazu Info-Box „Verteilungsmaße“).

24 Der Bericht zur Einkommenssituation stützt sich auf das Gutachten „Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998“ von Prof. Dr. Richard Hauser und Dr. Irene Becker. Als Datenquelle wird die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe herangezogen. Die Auswertungen beziehen sich nur auf Haushalte mit deutscher Bezugsperson.

Äquivalenzskalen

Äquivalenzskalen ermöglichen es, das Haushaltseinkommen im Zusammenhang mit der Haushaltsgröße zu analysieren.

Größere Haushalte haben gegenüber kleineren relative Einsparmöglichkeiten, weil beispielweise bestimmte Ausstattungsgegenstände im Haushalt von allen Mitgliedern genutzt werden können und nicht für jedes Mitglied separat angeschafft werden müssen. Um den gleichen Lebensstandard wie ein Alleinstehender zu erreichen, reicht für ein Paar bereits ein etwas geringeres als das doppelte Einkommen aus. In diesem Bericht werden zur Berechnung der Äquivalenzeinkommen die Alte und die Neue OECD-Skala herangezogen. Die Alte OECD-Skala entspricht in etwa der Bedarfsmessung im Rahmen der Regelsatzverordnung des Bundessozialhilfegesetzes unter Berücksichtigung empirisch abgeleiteter Wohnkosten, die Neue OECD-Skala lehnt sich an Ergebnisse von Analysen des Ausgabeverhaltens privater Haushalte und subjektiven Einschätzungen der Haushaltsgrößenersparnis an. Sie messen den einzelnen Haushaltsmitgliedern folgende Gewichte bei:

	Alte OECD-Skala	Neue OECD-Skala
Bezugsperson	1	1
Person ab 15 J.	0,7	0,5
Person unter 15 J.	0,5	0,3

Um das Äquivalenzeinkommen zu erhalten, werden die o.g. Gewichte addiert und das Einkommen durch diese Summe geteilt.

Die Wahl der Äquivalenzskala hat großen Einfluss auf die *relative* Einkommensposition der Haushalte. Da die Neue OECD-Skala wegen der geringen Gewichte für weitere Haushaltsmitglieder eine höhere Kostenersparnis größerer Haushalte gegenüber der Alten OECD-Skala impliziert, erhöht sich der Durchschnittswert der Äquivalenzeinkommen. Außerdem muss z.B. eine Familie mit zwei Kindern unter 15 Jahren „nur“ das 2,1fache Einkommen eines Singles haben, um dessen Lebensstandard zu erreichen, während dieser Faktor nach der Alten OECD-Skala mit 2,7 um fast 29% höher liegt. Ein Ehepaar benötigt hingegen nach der Neuen OECD-Skala das 1,5fache Singleeinkommen, nach der Alten das 1,7fache (gut 13% mehr).

Aus diesem Unterschied der Gewichtung wird klar, dass die relative Einkommensposition in der Einkommensverteilung für größere Haushalte nach der Neuen OECD-Skala günstiger ist als unter der Alten.

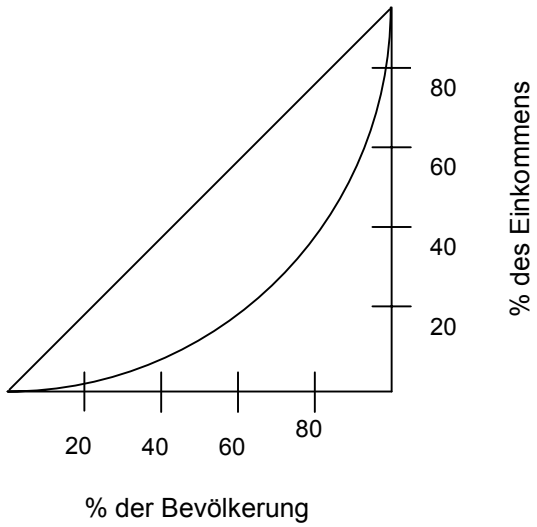
Die Verteilung der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit auf Arbeitnehmer (s. Anhangtabellen I.3 und I.4) war über den gesamten Untersuchungszeitraum erwartungsgemäß wesentlich gleichmäßiger als die Verteilung der Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit und aus Vermögen auf die entsprechenden Einkommensbezieher. Die Ungleichheit der Arbeitnehmereinkünfte hat sich in Westdeutschland zwischen 1973 und 1998 allerdings etwas erhöht, wobei sich hier nicht nur die Entwicklung von Lohn- und Gehaltsstrukturen, sondern auch die Zunahme von unterjähriger Beschäftigung (als Folge der Arbeitslosigkeit) insbesondere auf den unteren Bereich auswirkten. Demgegenüber war die Entwicklung bei den Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit uneinheitlich; die Ungleichheit der Verteilung der Vermögenseinkommen ging zurück. Diese Ergebnisse sollten allerdings sehr vorsichtig interpretiert werden, da das Design der EVS auf generelle Erfassungsschwierigkeiten bei Selbstständigen- und Vermögenseinkommen hinweist und zusätzlich durch methodische Veränderungen zwischen den Erhebungen 1993 und 1998 die Vergleichbarkeit der einzelnen Stichproben eingeschränkt ist (s. dazu Materialband Kap. I.1.2).

Verteilungsmaße

In der Verteilungstheorie ist eine Vielzahl von Verteilungsmaßen mit recht unterschiedlichen Eigenschaften entwickelt worden. Jedes Messkonzept beinhaltet normative Setzungen, die sich in unterschiedlichen Sensitivitäten der Indikatoren auf Verteilungsänderungen in bestimmten Einkommensbereichen äußern, so dass zur Abdeckung einer Bandbreite subjektiver Wertvorstellungen mehrere Verteilungsmaße berechnet und ausgewiesen werden.

1. Gini-Koeffizient

Der Gini-Koeffizient basiert auf der Lorenzkurve. Die Bevölkerung wird nach der Höhe des Einkommens in ansteigender Ordnung sortiert, sodass man in der hier exemplarisch dargestellten Graphik ablesen kann, welchen prozentualen Anteil am Gesamteinkommen (vertikale Achse) das Einkommen der untersten x% der Bevölkerung (horizontale Achse) ausmacht. Würde die ganze Bevölkerung über dasselbe Einkommen verfügen, also die untersten 20% über 20% des Gesamteinkommens usw., entspräche die Lorenzkurve der 45°-Linie. Verfügt im Gegensatz dazu eine einzige Person über das gesamte Einkommen, während alle anderen kein Einkommen haben, liefe die Kurve entlang der Achsen. Realistische Einkommensverteilungen und somit Lorenzkurven liegen, wie im Graphen dargestellt, zwischen diesen Extremen.



Der Gini-Koeffizient beinhaltet die Informationen der Lorenzkurve in einer Maßzahl. Sie entspricht dem Verhältnis der Fläche zwischen der 45°- (Gleichverteilungs)-Linie und der jeweiligen Lorenzkurve zum gesamten Dreieck. Der sich ergebende Wert liegt deshalb zwischen 0 (Gleichverteilung) und 1 (Konzentration des Einkommens auf eine Person). Die größte Sensitivität weist der Gini-Koeffizient bei Veränderungen im mittleren Einkommensbereich auf.

2. Atkinson-Maß

Während der Gini-Koeffizient normative Entscheidungen implizit enthält, können diese beim Atkinson-Maß durch die Wahl des Parameters ε, der die Ungleichheitsaversion angibt, variiert werden. Je höher der Wert von ε, desto mehr Gewicht erhält die relative Verteilungsposition der unteren Schicht.

Wie der Gini-Koeffizient liegt das Atkinson-Maß zwischen 0 und 1, wobei der Wert einerseits durch die Verteilung, andererseits aber auch durch die Wahl des Parameters beeinflusst wird. So kann das Maß den Wert 0 annehmen, entweder weil das Einkommen gleichverteilt ist oder weil die Verteilungsfrage keine Rolle spielt (ε=0). Im entgegengesetzten Extremfall führt die Wahl eines sehr hohen Wertes für ε dazu, dass das Maß den Maximalwert 1 für eine empirische Verteilung, die noch weit entfernt von vollständiger Konzentration ist, erreicht und Veränderungen in der Verteilung nicht mehr nachgewiesen werden können.

Vergleiche zwischen West- und Ostdeutschland für 1993 und 1998 ergaben eine leichte Annäherung sowohl der Durchschnittseinkommen als auch des Ausmaßes der Ungleichheit. Die Unterschiede waren 1998 aber nach wie vor beträchtlich. Die Vermögenseinkommen waren in den neuen Ländern sogar noch ungleichmäßiger verteilt als im früheren Bundesgebiet, wobei hier wie bereits erwähnt mit Verzerrungen durch Erfassungsprobleme vor allem bei der EVS ’98 gerechnet werden muss.

Die Betrachtung aller Haushalte - einschließlich der ohne Markteinkommen - ergab für Westdeutschland eine deutliche Zunahme der Ungleichheit zwischen 1973 und 1998 (s. Anhangtabelle I.9). Von der steigenden Ungleichheit war insbesondere der untere Rand der Verteilung betroffen, wie der kontinuierliche Anstieg des im unteren Einkommensbereich sensitiven Atkinson-Maßes zeigt. Die Begründung für diese Entwicklung lag im Anstieg der Arbeitslosigkeit und der demographisch bedingt steigenden Zahl der Haushalte mit keinem oder nur geringfügigen Markteinkommen. Der langfristige Trend wurde infolge der Vereinigung, die den konjunkturellen Abschwung herauszögerte, unterbrochen, setzt sich danach aber wieder fort.

Die Ungleichheit fiel in Ostdeutschland noch höher aus als in Westdeutschland (s. Anhangtabelle I.10) und stieg im Vergleich von 1993 mit 1998 deutlich an. Der verzeichnete Anstieg war eine Folge der höheren Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland und des daraus resultierenden höheren Anteils von Haushalten mit keinem oder nur geringfügigem Markteinkommen.

Durch Transfereinkommen einerseits und Steuern und Sozialversicherungsbeiträge andererseits wurde die Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung (Sekundäreinkommen) wesentlich reduziert (s. Anhangtabellen I.11 und I.12). So lag im früheren Bundesgebiet der Gini-Koeffizient für die Nettoäquivalenzeinkommen um fast zwei Fünftel unter dem für die Marktäquivalenzeinkommen. Alle Ungleichheitsindikatoren zeigten für die Sekundärverteilung einen mäßigen, aber kontinuierlichen Anstieg im Zeitverlauf, wobei dies insbesondere auf eine Verschlechterung der Einkommenssituation im unteren Einkommensbereich zurückzuführen war. Für die 90er Jahre ergab sich eine Annäherung zwischen alten und neuen Ländern. 1993 belief sich das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen in Ostdeutschland erst auf ungefähr zwei Drittel des westdeutschen Niveaus, 1998 auf drei Viertel bei gleichzeitig ebenfalls zunehmender Ungleichheit. Dennoch war die Sekundärverteilung in den neuen Ländern noch wesentlich gleichmäßiger als im früheren Bundesgebiet. Die Wirkungsweise des Abgaben- und Transfersystems kann anhand einer Übergangsmatrix (s. Tabelle I.1) näher analysiert werden.[25]

25 Hier werden zunächst alle Personen nach der Höhe des Marktäquivalenzeinkommens in relative Primäreinkommensklassen eingeteilt, deren Besetzung die relative Häufigkeitsverteilung ergibt (Vtl 1). Anschließend werden die zugehörigen Nettoäquivalenzeinkommen in Klassen eingeteilt, die wie die Markteinkommen abgegrenzt werden. Die sich daraus ergebende Sekundärverteilung innerhalb einzelner Klassen des Marktäquivalenzeinkommens beleuchtet, wie sich die staatliche Umverteilung auf die relative Einkommensposition der Einzelnen auswirkt. Aus den verschiedenen Auf- (+) und Abstiegen (-) sowie unveränderten Positionen (k) ergibt sich die gesamte Sekundärverteilung (Vtl 2).

Tabelle I.1

Von der Verteilung der Marktäquivalenzeinkommen zur Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen: Auf- und Abstiege zwischen relativen Einkommensklassen in West- und Ostdeutschland
- Alte OECD-Skala, jeweiliges arithmetisches Mittel -

Relative Einkommensposition von... bis unter ...	*Früheres Bundesgebiet*					*Neue Länder und Berlin-Ost*				
	1973									
	Vtl 1	+	k	-	Vtl 2	Vtl 1	+	k	-	Vtl 2
-0,50	21,2	79,0	21,0	-	6,5	-	-	-	-	-
0,50-0,75	13,3	18,5	65,9	15,6	27,9	-	-	-	-	-
0,75-1,00	19,3	7,0	35,0	58,0	27,9	-	-	-	-	-
1,00-1,25	16,2	3,9	18,9	77,2	17,0	-	-	-	-	-
1,25-1,50	10,8	2,6	10,5	86,8	9,2	-	-	-	-	-
1,50-2,00	11,1	1,1	17,5	81,4	7,3	-	-	-	-	-
2,00-3,00	6,1	(0,3)	25,5	74,2	3,2	-	-	-	-	-
3,00 u.m.	2,0	-	43,7	56,3	0,9	-	-	-	-	-
	1993									
	Vtl 1	+	k	-	Vtl 2	Vtl 1	+	k	-	Vtl 2
-0,50	30,5	71,9	28,1	-	10,1	36,3	92,0	8,0	-	3,1
0,50-0,75	12,5	25,1	63,0	11,8	26,2	11,7	48,7	49,9	*	22,6
0,75-1,00	14,0	11,2	38,2	50,5	24,8	12,6	24,0	57,2	18,8	33,3
1,00-1,25	11,7	5,6	20,1	74,3	16,9	12,4	9,5	33,5	57,0	23,0
1,25-1,50	9,3	3,9	9,7	86,4	9,1	9,3	3,3	11,1	85,5	9,8
1,50-2,00	11,7	1,5	14,5	84,0	8,1	10,7	(1,8)	13,7	84,5	5,8
2,00-3,00	7,7	0,9	21,7	77,4	3,8	5,7	*	17,3	82,5	2,1
3,00 u.m.	2,5	-	34,1	65,9	1,0	1,2	-	(26,5)	73,5	(0,3)
	1998									
	Vtl 1	+	k	-	Vtl. 2	Vtl 1	+	k	-	Vtl. 2
-0,50	31,2	70,4	29,6	-	10,8	37,0	88,3	11,7	-	4,5
0,50-0,75	13,0	30,0	58,5	11,5	25,3	11,6	41,3	57,1	*	24,4
0,75-1,00	13,8	14,4	38,6	47,0	25,1	12,3	22,3	45,2	32,5	30,6
1,00-1,25	11,6	8,2	21,3	70,5	16,8	11,4	8,0	25,1	66,9	21,6
1,25-1,50	9,1	5,3	11,2	83,5	9,2	9,7	(5,1)	13,9	81,0	10,1
1,50-2,00	11,3	2,8	15,2	82,0	7,8	10,3	(2,9)	12,7	84,4	5,8
2,00-3,00	7,5	(1,3)	20,3	78,4	3,9	6,1	*	14,7	84,5	2,4
3,00 u.m.	2,5	-	30,9	69,1	1,0	1,6	-	(30,8)	69,2	(0,6)

Anm.: Bei einer Fallzahl in der Stichprobe von weniger als 30 wurden keine Ergebnisse ausgewiesen (*), bei einer Fallzahl von 30 bis unter 100 wurden die Ergebnisse in Klammern ausgewiesen.
Quelle: Hauser, R. und Becker, I.: Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998

Erwartungsgemäß stieg der überwiegende Teil, nämlich mehr als 70% der Gruppe mit einem Marktäquivalenzeinkommen unterhalb der 50%-Grenze durch die Wirkungen des Transfersystems in höhere Einkommensklassen auf. In den höheren Einkommensklassen nahmen die Aufstiege rapide ab. Bei der Gegenüberstellung verschiedener Untersuchungsjahre ergab sich allerdings, dass der Anteil der Aufsteiger aus der untersten Primäreinkommensklasse zurückgegangen ist, dass also der ausgleichende Effekt des staatlichen Umverteilungssystems zugunsten des unteren Rands der Verteilung schwächer geworden ist. Dies zeigt sich daran, dass der Anteil der Aufsteiger aus der untersten Einkommensgruppe im Zeitverlauf sank. Im früheren Bundesgebiet nahm ihr Anteil von 79,0% (1973) auf 70,4% (1998) ab, in den neuen Ländern

von 92,0% (1993) auf 88,3% (1998). Hier wird auch deutlich, dass die Primäreinkommensverteilung im unteren Bereich in den neuen Ländern durch staatliche Eingriffe wesentlich stärker korrigiert wurde als im früheren Bundesgebiet.

I.1.3 Relative Einkommensarmut

I.1.3.1 Zur Interpretation des Konzepts der relativen Einkommensarmut

Im Zusammenhang mit der Einkommensverteilung sind auch die Ränder der Verteilung zu beachten. Die entscheidende Frage ist dabei die nach den Schwellen, die Armut bzw. Reichtum abgrenzen. So könnte Armut über eine bedarfsorientierte Einkommensgrenze definiert werden, die sich nicht unbedingt in fester Relation zum Durchschnittseinkommen entwickeln muss. Wie bereits in der Einleitung beschrieben, werden in diesem Bericht aber relative Armuts- bzw. Reichtumsmaße verwendet. Wird Armut als relativer Anteil zum Einkommensmittelwert definiert, so impliziert dies, dass ein gesamtwirtschaftliches Wachstum und eine damit verbundene makroökonomische Wohlstandsmehrung nicht unbedingt zu einem Rückgang des Anteils des unteren Einkommensbereichs führen. Ausschlaggebend ist, wie dieser Zuwachs verteilt wird. Da bei diesem Konzept immer die Einkommenspositionen relativ zum Mittelwert betrachtet werden, kann dieser Anteil nur sinken, wenn Personen unterhalb des Mittelwertes prozentual überdurchschnittlich von der Wohlstandsmehrung profitieren.

I.1.3.2 Relative Einkommensarmut

Zur Analyse der Entwicklung relativer Einkommensarmut werden vier Schwellen definiert, und zwar wird die 50%- und die 60%-Grenze jeweils auf das arithmetische Mittel sowie auf den Median der Nettoäquivalenzeinkommen bezogen. Unter Berücksichtigung der zwei alternativen Äquivalenzskalen ergeben sich daraus acht Berechnungsvarianten zur relativen Einkommensarmut (s. Tabelle I.2). Für die Stichproben nach der Vereinigung (1993 und 1998) ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass weiterhin beträchtliche Unterschiede im Einkommensniveau zwischen Ost und West bestehen (s. z.B. Anhangtabelle I.12). Deshalb erfolgt die Betrachtung für diese Jahre sowohl für Gesamtdeutschland als auch für West- und Ostdeutschland getrennt.

Tabelle I.2

Alternative Armutsgrenzen (in DM / Monat) 1973 - 1998

	1973	1978	1983	1988	1993[1)]			1998[1)]		
	nur Westdeutschland				West	Ost	Ges.	West	Ost	Ges.
	Alte OECD-Skala									
50% / Mittel[2)]	491	681	878	1.000	1.324	892	1.239	1.462	1.106	1.394
50% / Median	432	601	785	895	1.164	831	1.074	1.290	1.021	1.220
60% / Mittel	589	817	1.054	1.200	1.589	1.070	1.486	1.754	1.327	1.672
60% / Median	518	721	941	1.073	1.397	997	1.289	1.547	1.225	1.464
	Neue OECD-Skala									
50% / Mittel	592	808	1.040	1.176	1.557	1.057	1.458	1.707	1.295	1.628
50% / Median	527	722	939	1.060	1.376	982	1.273	1.519	1.196	1.439
60% / Mittel	710	970	1.248	1.411	1.868	1.268	1.749	2.048	1.553	1.953
60% / Median	632	866	1.127	1.272	1.651	1.178	1.527	1.822	1.435	1.727

1 1993 und 1998: die Werte in den Spalten „West“ und „Ost“ beziehen sich auf die jeweiligen Mittelwerte, die in der Spalte „Ges.“ auf die gesamtdeutschen Mittelwerte
2 Mittel: arithmetisches Mittel
Quelle: Hauser, R. und Becker, I.: Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998

Dementsprechend ergaben sich unterschiedliche Quoten (s. Tabelle I.3), wenn die Einkommenspositionen mit dem jeweiligen Mittelwert oder dem gesamtdeutschen in Relation gebracht wurden. Das Ausmaß relativer Einkommensarmut nahm im früheren Bundesgebiet seit Beginn der 80er Jahre kontinuierlich zu. Allerdings bestanden abhängig von den jeweiligen Annahmen deutliche Unterschiede im Niveau. Bei Bezugnahme auf die Alte OECD-Skala lebten 1998 ungefähr 20% der westdeutschen Bevölkerung von weniger als 60% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens, aber nur 7% von weniger als der Hälfte des Median. Für die neuen Länder zeigten sich wesentlich geringere, aber tendenziell steigende Werte, wenn die Grenzen auf die jeweiligen ostdeutschen Mittelwerte bezogen wurden. Demgegenüber war bei Bezugnahme auf gesamtdeutsche Mittelwerte das Ausmaß relativer Einkommensarmut in den neuen Ländern deutlich größer als im früheren Bundesgebiet, wegen der Angleichung der Einkommensniveaus allerdings tendenziell rückläufig.

Tabelle I.3

Alternative Armutsquoten (in v. H.) 1973 - 1998

	1973	1978	1983	1988	1993		1998		1993			1998		
	nur Westdeutschland				West	Ost	West	Ost	Ges.	West	Ost	Ges.	West	Ost
					jeweilige Mittelwerte[1]				Gesamtdeutsche Mittelwerte[2]					
	Alte OECD-Skala													
50%/ Mittel[3]	6,5	6,5	7,7	8,8	10,1	3,1	10,9	4,4	10,0	7,8	19,0	10,1	9,0	15,0
50%/ Median	3,1	3,2	4,6	5,4	6,1	(1,7)	6,6	2,8	5,2	4,2	9,4	5,7	5,3	7,7
60%/ Mittel	16,0	16,0	16,9	17,1	19,6	9,3	20,0	11,9	19,9	15,6	37,3	19,6	17,2	29,6
60%/ Median	8,8	8,9	10,6	11,4	12,5	5,8	13,1	7,9	11,7	9,1	22,5	12,4	10,9	18,8
	Neue OECD-Skala													
50%/ Mittel	6,3	6,4	8,2	8,9	9,7	2,9	10,6	4,8	9,6	7,6	17,9	10,2	9,1	14,7
50% / Median	3,6	3,7	5,5	6,2	6,2	(1,8)	7,1	2,9	5,6	4,7	9,3	6,2	5,6	8,5
60% / Mittel	14,8	14,8	16,0	16,5	18,6	9,1	18,9	11,9	19,0	14,8	36,2	18,7	16,3	28,9
60% / Median	8,7	9,0	11,0	11,8	12,0	6,1	13,1	8,4	11,7	9,1	22,0	12,5	11,0	18,7

1) jeweilige Mittelwerte: die Mittelwerte sind die der jeweiligen Landesteile
2) gesamtdeutsche Mittelwerte: die jeweiligen Verteilungen der Landesteile sowie die Gesamtverteilung werden am gesamtdeutschen Mittelwert gemessen
3) Mittel: arithmetisches Mittel
Bei einer Fallzahl zwischen 30 und 100 werden die Werte in Klammern ausgewiesen
Quelle: Hauser, R. und Becker, I.: Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998

Betrachtet man die Nettorealeinkommen (s. Tabelle I.4), also alle nominalen Nettoeinkommen ausgedrückt in Preisen von 1995, so stellt man fest, dass auch die durchschnittlichen Einkommen der untersten 10% der Einkommensverteilung von 938 DM (1973) auf 1.124 DM (1998) wuchsen, was einem Anstieg von (preisbereinigt) 20% entsprach. Dabei betrug der entsprechende durchschnittliche Anstieg des Nettorealeinkommens aller Personen rd. 38%. Diese Werte beziehen sich nur auf das frühere Bundesgebiet, weil hier zum einen längere Zeitreihen von Interesse sind, als es Daten für die neuen Länder gibt. Zum anderen erschweren die umfassenden Änderungen im Preisgefüge, die in den neuen Ländern mit der Vereinigung einhergingen, den Vergleich.

Tabelle I.4

Nettoäquivalenzeinkommen nominal und real 1973 - 1998
(in DM / Monat)

	Alte OECD-Skala					
	arithmetisches Mittel		unterstes Dezil		Anteil[1)]	Preisindex
Jahr	nominal	real	nominal	real		1995 = 100
1973	981	2.039,50	451,26	938,17	0,46	0,481
1978	1.362	2.251,24	626,52	1.035,57	0,46	0,605
1983	1.756	2.289,44	755,08	984,46	0,43	0,767
1988	2.000	2.460,02	840,00	1.033,21	0,42	0,813
1993	2.648	2.764,09	1.059,20	1.105,64	0,40	0,958
1998	2.924	2.808,84	1.169,60	1.123,54	0,40	1,041
Zuwachs von 1973 auf 1998 (in v. H.)	*198,06%*	*37,72%*	*159,19%*	*19,76%*		
	Neue OECD-Skala					
	arithmetisches Mittel		unterstes Dezil		Anteil[1)]	Preisindex
Jahr	nominal	real	nominal	real		1995 = 100
1973	1.183	2.459,46	544,18	1.131,35	0,46	0,481
1978	1.616	2.671,07	743,36	1.228,69	0,46	0,605
1983	2.080	2.711,86	873,6	1.138,98	0,42	0,767
1988	2.351	2.891,76	963,91	1.185,62	0,41	0,813
1993	3.113	3.249,48	1.245,20	1.299,79	0,40	0,958
1998	3.414	3.279,54	1.331,46	1.279,02	0,39	1,041
Zuwachs von 1973 auf 1998 (in v. H.)	*188,59%*	*33,34%*	*144,67%*	*13,05%*		

[1)] Anteil des untersten Dezils am Gesamtnettoäquivalenzeinkommen
Quelle: Hauser, R. und Becker, I.: Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998 sowie eigene Berechnungen

I.1.3.3 Gruppenspezifische relative Einkommensarmut

Hinter dem kontinuierlichen Anstieg der für die Gesamtbevölkerung ermittelten relativen Einkommensarmut verbargen sich unterschiedliche gruppenspezifische Betroffenheiten, die sich im Zeitablauf verändert haben. Tendenziell wurden Thesen über einen Rückgang der Altersarmut und eine zunehmende „Infantilisierung“ der Armut bestätigt (s. Anhangtabellen I.13 bis I.20). Letzteres betraf insbesondere Paarhaushalte mit mehreren Kindern sowie allein Erziehende (s. Anhangtabellen I.21 bis I.24). Der zwischen 1973 und 1993 in Fünfjahresabständen festgestellte Trend setzte sich allerdings von der EVS 1993 auf die EVS 1998 nicht mehr fort, was auf vielfältige gesamtwirtschaftliche und institutionelle Entwicklungen zurückzuführen ist; die veränderte Methodik der EVS 1998 wirkte sich auf der Ebene der Nettoäquivalenzeinkommen – im Gegensatz zur Ebene einzelner Markteinkommensarten – eher geringfügig aus (s. Materialband Kap. I.1.2). Die nachfolgenden genaueren Betrachtungen der Kinder- und Altersarmut basieren nur auf den Daten der EVS 1998 für das frühere Bundesgebiet.

Im Einzelnen ergab die EVS 1998 - ungeachtet ihrer methodischen Besonderheiten und Probleme - in den alten Ländern von 1993 auf 1998 einen leichten Rückgang der Betroffenheit von

Kindern bis 6 Jahre, nachdem die Quoten von 1973 bis 1993 deutlich gestiegen waren. Zurückführen lässt sich dies vermutlich auf Verbesserungen des Familienleistungsausgleichs. Ältere Kinder und Jugendliche bis 17 Jahre waren allerdings fast unverändert stark betroffen. Wegen der erheblichen Heterogenität der betroffenen Gruppe hinsichtlich des Haushaltskontextes lassen sich keine monokausalen Zusammenhänge, jedoch mittels der 50%-Armutsgrenze des arithmetischen Mittels (Alte OECD-Skala) einige typische Konstellationen herausfiltern. Erwerbsstatus der Bezugsperson, ggf. auch des Ehepartners, und Familientyp waren wesentliche Determinanten für das Armutsrisiko von Kindern. Erwartungsgemäß zeigte sich bei der Untersuchung nach Erwerbsstatus der Bezugsperson ein deutlicher Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit: Fast ein Sechstel der Kinder in relativer Einkommensarmut in Westdeutschland lebte 1998 in einem Haushalt mit arbeitsloser Bezugsperson. Betrachtet man die Kinder in relativer Einkommensarmut aus einem anderen Blickwinkel, nämlich nach dem Familientyp, so waren Kinder von allein Erziehenden mit einem Viertel überproportional häufig unter den Kindern einkommensarmer Eltern vertreten, wobei zwei Drittel dieser allein erziehenden Bezugspersonen nicht erwerbstätig waren. Kinder in Ehepaarhaushalten bildeten die Mehrheit, wobei auch hier das Fehlen einer Erwerbstätigkeit bei der Bezugsperson oder dessen Ehepartner für das Armutsrisiko ausschlaggebend war. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass bei fehlender Erwerbstätigkeit – infolge von Arbeitslosigkeit oder wegen der Betreuungspflichten gegenüber Kindern – der bestehende Familienleistungsausgleich häufig nicht ausreichte, um Kinderarmut zu verhindern.

Auf der anderen Seite scheint nach den Ergebnissen der EVS 1998 das in den 70er- und 80er Jahren rückläufige Problem der Altersarmut in Westdeutschland wieder zugenommen zu haben. Allerdings spiegelte sich dies nicht in den Quoten der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt der über 65-Jährigen wider (s. Anhangtabellen II.8 und II.12). Die Vergleichbarkeit von Sozialhilfebezug und relativer Einkommensarmut ist jedoch eingeschränkt, da die Gewährung von Sozialhilfe eine Bedarfsprüfung voraussetzt und sich die Höhe der Sozialhilfe an Regelsätzen orientiert, die unabhängig sind von den hier aufgeführten alternativen relativen Armutsgrenzen. Mögliche Ursachen des Anstiegs der relativen Altersarmut könnten die infolge der lang anhaltenden Arbeitslosigkeit verbreiteten Brüche in der Erwerbsbiografie der jüngeren Rentnergeneration sein. Insbesondere im rentennahen Alter trat in den 90er Jahren häufiger Arbeitslosigkeit ein. Bei einer genaueren Betrachtung der westdeutschen Rentner äußerte sich dies in einer höheren Betroffenheit von relativer Einkommensarmut der 65- bis 70-Jährigen im Jahr 1998 gegenüber der Betroffenheit dieser Altersgruppe fünf Jahre zuvor (5,8% auf 9,6%, 50% des westdeutschen arithmetischen Mittels, Alte OECD-Skala).

Eine Strukturanalyse der Personen ab 65 Jahren unterhalb der 50%-Armutsgrenze - wieder bezogen auf das arithmetische Mittel und die Alte OECD-Skala - für Westdeutschland im Jahr 1998 hat gezeigt, dass es sich dabei zur Hälfte um Alleinstehende handelte; in der Vergleichsgruppe oberhalb des Grenzwertes lebte nur gut ein Drittel alleine. Aus der Differenzierung nach Geschlecht und Familienstand wird deutlich, dass in der Gruppe der über 65-Jährigen unter dieser Schwelle Frauen einen größeren Anteil (63,8%) ausmachten als darüber (58,1%) und dass dies insbesondere auf die überproportionale Betroffenheit geschiedener Frauen zurückzuführen war. Hinsichtlich des beruflichen Ausbildungsgrades als Indikator für die im Erwerbsleben erreichte Einkommensposition, die wesentlich für die Alterssicherungsansprüche ist, zeigten sich strukturelle Unterschiede: Fast die Hälfte der von relativer Einkommensarmut Betroffenen hatte nur einen Anlernberuf u. ä. oder überhaupt keinen Berufsabschluss, während es in der Vergleichsgruppe oberhalb der relativen Armutsgrenze nur ein gutes Viertel war (Werte wieder für Westdeutschland 1998).

An dieser Stelle soll nochmals betont werden, dass die gruppenspezifische Analyse einen wesentlichen Einfluss der jeweiligen Äquivalenzskala auf die Rangfolge der Risiken offenbart hat. Die Richtung des Effekts war zwar wegen unterschiedlicher Annahmen über Haushaltsgrößenersparnisse der beiden hier verwendeten Skalen zu erwarten, die Stärke des Einflusses der Äquivalenzgewichte auf gruppenspezifische Risiken aber teilweise überraschend. So ergaben sich 1993 bei Verwendung der Alten OECD-Skala für verwitwete Alleinstehende geringere Quoten als für Ehepaare mit zwei Kindern, während auf der Basis der Neuen OECD-Skala die Betroffenheit von relativer Einkommensarmut der Verwitweten ungefähr doppelt so groß war wie die der Paarhaushalte mit zwei Kindern. Die oben erwähnte Zunahme relativer Einkommensarmut sowie die Richtung der strukturellen Verschiebungen während des Beobachtungszeitraums blieben aber von der Wahl zwischen den beiden hier verwendeten Skalen unberührt.

I.1.4 Einkommensmobilität

Geben Einkommensentwicklung und Ungleichheit Auskunft über allgemeine Wohlstandsveränderungen sowie den Abstand zwischen Arm und Reich, so dokumentieren erst Längsschnittsbetrachtungen die zugrunde liegenden Auf- und Abstiege in der Einkommenshierarchie. Als Ursachen von Einkommensdynamik kommen Änderungen der Erwerbskarrieren einzelner Haushaltsmitglieder, Änderungen im Vermögensbestand oder beim Bezug von Transfers ebenso in Betracht wie Änderungen des haushaltsspezifischen Bedarfs infolge demographischer (Geburt, Tod) oder sozialer Prozesse (Zusammenleben, Trennung, Auszug aus dem elterlichen Haus-

halt, Migration). Dem folgenden Abschnitt liegen Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zugrunde.[26]

In den neuen Ländern zeigte sich für die zweite Hälfte der 90er Jahre eine zunehmende Stabilität der äquivalenzgewichteten Haushaltseinkommen, d. h. die Mobilität der Einkommen war dort in der zweiten Hälfte der 90er Jahre einheitlich rückläufig. Für die alten Länder erhielt man einen in gleicher Weise eindeutigen Befund: Die Stabilität von Haushaltsnettoeinkommen war in der Mitte der 90er Jahre höher als 10 Jahre zuvor. Alle Maßzahlen zur Messung der Mobilität wiesen hierbei im 10-Jahresvergleich sinkende Werte auf. Innerhalb der 90er Jahre war die Mobilitätsentwicklung im früheren Bundesgebiet jedoch uneinheitlich. Je nach Wahl der Äquivalenzskala erschien die Stabilität der Haushaltseinkommen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eher gleichbleibend oder nahm zu, d. h. Auf- und Abstiegsprozesse nahmen ab (s. Anhangtabelle I.25).

Die Untersuchung des Mobilitätsausmaßes für unterschiedliche Einkommensschichten zeigte in den neuen Ländern in der zweiten Hälfte der 90er Jahre überwiegend einen Rückgang der Mobilität. Im früheren Bundesgebiet war beim Vergleich der Dynamik in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit den entsprechenden Werten 10 Jahre zuvor einheitlich im unteren wie auch im oberen Einkommensbereich ebenso ein Rückgang der Dynamik zu verzeichnen. Für die mittleren Einkommenslagen waren keine eindeutigen Aussagen möglich.

Betrachtete man nur die Entwicklung der Einkommensdynamik im früheren Bundesgebiet in den 90er Jahren, ergab sich zwar ein heterogenes Bild. Einheitlich wurde aber für das unterste Einkommenssegment in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ein Anstieg der Mobilität ausgewiesen. Dies dürfte wohl zum guten Teil auf sozialpolitische Veränderungen wie die steuerliche Freistellung des Existenzminimums und die Erhöhung des Kindergeldes zurückzuführen sein. Im obersten Einkommenssegment zeigten hingegen alle Maßzahlen entweder eine stagnierende oder sinkende Mobilität.

Es stellt sich die Frage, inwieweit sich der Zugang zu dauerhaft gesicherten Einkommenspositionen beziehungsweise damit korrespondierend das Risiko von dauerhaften Einkommenseinbußen im Zeitverlauf veränderte. Hierzu wurden die permanenten, also preisbereinigten und über vier Jahre gemittelten Einkommen verwendet. Diese wurden dann in Mobilitätsmatrizen betrachtet, in denen die Einkommensschichtung zum jeweiligen Ausgangsjahr mit der Schichtung der permanenten Einkommen der nunmehr die jeweils drei darauf folgenden Jahre umfassen-

26 Der Bericht zur Einkommensmobilität stützt sich auf das Gutachten „Einkommensverteilung und Einkommensmobilität“ von Prof. Dr. Gert Wagner und Dr. Peter Krause.

den Zeitspanne verbunden wurde (s. Anhangtabelle I.26). In den neuen Ländern war eine Zunahme der Stabilität im unteren und mittleren Einkommensbereich zu beobachten. Das heißt, der Zugang zu höheren Einkommenspositionen erschwerte sich im Verlauf des Transformationsprozesses in den 90er Jahren. Demgegenüber sind jedoch die Risiken, aus einer höheren Einkommensposition permanent zurückzufallen, in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eher noch gestiegen. Im früheren Bundesgebiet war im zeitlichen Vergleich ebenfalls eine gewisse Zunahme der Stabilität zu beobachten. Der Bevölkerungsanteil, der in den jeweiligen Folgejahren dauerhaft im untersten Einkommensbereich verblieb, hat sich seit Mitte der 80er Jahre bis zu Beginn der 90er Jahre erhöht. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre war indes ein Rückgang der Stabilität in diesem Niedrigeinkommensbereich zugunsten der benachbarten Einkommensgruppe zu verzeichnen. Dies deutet wiederum auf einen Mobilitätseffekt infolge der Leistungserhöhung hin.

Im oberen Einkommensbereich sank die Stabilität der Einkommen am Ende der 80er Jahre zunächst, seit Beginn der 90er Jahre verfestigte sich der Verbleib im obersten Einkommenssegment im früheren Bundesgebiet aber. Das permanente Erreichen überdurchschnittlicher Einkommenspositionen hat in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ebenso wieder zugenommen wie das Risiko eines dauerhaften Abstiegs in unterdurchschnittliche Einkommensklassen.

Insofern ergeben sich aus den Übergängen in permanente Einkommenslagen gegenwärtig noch keine eindeutigen Hinweise auf systematische Veränderungen im Zugang zu permanenten Einkommenspositionen, die mit der zunehmenden Ungleichheit permanenter Einkommen einhergehen und so auf strukturelle Verschiebungen im Einkommensgefüge hindeuten.

I.1.5 Die Einkommensdynamik im Niedrigeinkommensbereich

Mit dem Niedrigeinkommens-Panel (NIEP)[27] wurde eine zusätzlich Datenquelle für die Sozialforschung und die Armutsberichterstattung durch die Bundesregierung zur Verfügung gestellt. Erstmals können beginnend mit der ersten Erhebungswelle (November 1998 bis Mai 1999) Einkommensprozesse, die Haushalte aus dem Niedrigeinkommensbereich und auch aus dem Sozialhilfebezug heraus führen,[28] am aktuellen Rand betrachtet werden. Somit wurde eine neue und aktuelle Informationsquelle geschaffen, die umfassende Angaben speziell für Haushalte im unteren Einkommensbereich bereitstellt.

---

27 Basis der Analyse ist eine sich alle sechs Monate wiederholende Befragung der gleichen Haushalte aus dem Bereich der untersten 20% der Einkommensverteilung. In diese Berichterstattung einbezogen werden die Ergebnisse der ersten beiden Wellen. Bedingt durch die noch recht kurze Laufzeit sind derzeit nur erste vorläufige Ergebnisse in Form der bisher erkennbaren Trends verfügbar.

Einkommensentwicklung im Niedrigeinkommensbereich insgesamt

Zwischen den beiden Erhebungswellen stieg das Einkommen der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich insgesamt um 11% (absolut 184 DM). Dabei war die Rate im früheren Bundesgebiet mit 12% (192 DM) höher als in Ostdeutschland mit 9% (163 DM). Die Einkommensentwicklung bewegte sich für die Mehrzahl der Haushalte innerhalb eines überschaubaren Rahmens, was mit der kurzen Periode zwischen den Erhebungen zusammenhängt.

Markante Differenzen bei der Einkommensentwicklung waren zwischen Haushalten mit weiblicher und männlicher Bezugsperson zu beobachten. Mit Ausnahme der 25- bis unter 55-Jährigen lagen die Zuwachsraten der Haushalte mit weiblicher Bezugsperson durchgängig unter denjenigen mit einer männlichen. Letztere steigerten ihr Einkommen eher als Haushalte mit weiblicher Bezugsperson (s. Anhangtabelle I.27).

Wird nach der hauptsächlichen Einkommensquelle unterschieden, so wiesen die überwiegend von Erwerbseinkommen lebenden Haushalte durchschnittliche Wachstumsraten auf. Bei Rentnerhaushalten dagegen stiegen die Einkommen unterdurchschnittlich. Bei den Rentnerhaushalten mit männlicher Bezugsperson in Ostdeutschland fielen bei in etwa gleichen relativen Wachstumsraten absolut höhere Beträge als in Westdeutschland auf. Dies resultierte aus den höheren durchschnittlichen Einkommen der ostdeutschen Rentnerhaushalte mit männlicher Bezugsperson. Arbeitslosenhaushalte besaßen die stärkste Einkommensdynamik: +12% (153 DM) bei einer weiblichen Bezugsperson und +14% (258 DM) bei einer männlichen. Bei weiblicher Bezugsperson waren deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland erkennbar: Während im früheren Bundesgebiet der Zuwachs relativ über- und absolut leicht unterhalb der Haushalte mit männlicher Bezugsperson lag (15% bzw. 213 DM), verbesserten sich entsprechende Haushalte in den neuen Ländern nur unterdurchschnittlich (7% bzw. 52 DM).

Die bisher betrachteten Haushalte überschnitten sich teilweise mit solchen, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen haben. Haushalte mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im früheren Bundesgebiet mit einer männlichen Bezugsperson wiesen mit 16% ein deutlich überdurchschnittliches Wachstum auf. Dagegen konnten Sozialhilfehaushalte in Ost- und in Westdeutschland mit weiblicher Bezugsperson nur unterdurchschnittliche Steigerungen (+4% bzw. +8%) realisieren.

---

28 Der Bericht zur Einkommensdynamik im Niedrigeinkommensbereich stützt sich auf das Gutachten „Die Bevölkerung im unteren Einkommensbereich - Demographische Strukturen, Einstiegsgründe und Ausstiegsdynamik“ von Dr. Klaus Kortmann und Peter Sopp.

Generell kann gesagt werden, dass Haushalte mit weiblicher Bezugsperson - mit Ausnahme der ostdeutschen Erwerbstätigenhaushalte - eine geringere Einkommenssteigerung verwirklichten als solche mit männlicher Bezugsperson. Dies ist ein Hinweis darauf, dass ihre Einkommenssituation fester gefügt war (s. Anhangtabelle I.28).

Einkommensmobilität im Niedrigeinkommensbereich

Die im vorangegangenen Abschnitt ausgewiesenen Veränderungsraten deuten auf eine gewisse Einkommensmobilität im unteren Einkommensbereich hin. So hatten weniger als die Hälfte (47%) der Haushalte ein in der zweiten Welle verändertes Haushaltsnettoeinkommen.[29] Von den Haushalten mit einer Einkommensveränderung verbesserten sich zwei Drittel und ein Drittel mussten mit geringerem Einkommen auskommen (s. Anhangtabelle I.29).

Bei Haushalten mit männlichen und weiblichen Bezugspersonen spielten bei den Aufsteigern die Zuwächse der Erwerbseinkommen eine zentrale Rolle. Sie stiegen im auf die Gesamtheit der Aufsteiger bezogenen Durchschnitt bei Haushalten mit männlicher Bezugsperson um 1.206 DM und bei solchen mit weiblicher um 1.402 DM. Umgekehrt verlor die Arbeitslosenunterstützung an Bedeutung. Während dies bei Haushalten mit männlicher Bezugsperson beinahe in gleicher Größenordnung Arbeitslosengeld und -hilfe betraf (–101 DM bzw. –128 DM in Deutschland insgesamt), sank bei den Haushalten mit weiblicher Bezugsperson vor allem das Arbeitslosengeld und zwar in Deutschland insgesamt um 227 DM. Dieser Effekt ist auf den Wegfall des Arbeitslosengeldes nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. den Übergang in Arbeitslosenhilfe oder den Wegfall von Arbeitslosengeld bei fehlendem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe zurückzuführen (s. Anhangtabelle I.30). Insgesamt war also die (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit der größte Motor beim Verlassen des Niedrigeinkommensbereichs. Der durchschnittliche Gewinn aus dem höheren Erwerbseinkommen wurde allerdings leicht gemindert durch den Verlust anderer Leistungen. Änderungen in der Höhe von Alterseinkommen – einschließlich eines erstmaligen Bezugs – spielten dagegen eine eher untergeordnete Rolle für die Frage, ob der Haushalt den Niedrigeinkommensbereich verlässt oder nicht.

Weitere Faktoren bei der Einkommensdynamik und dem finanziellen Spielraum der Haushalte waren die Veränderung der Haushaltskonstellation, der Zuzug weiterer Personen oder die Geburt von Kindern. Ein Anstieg der Haushaltsgröße war tendenziell eher mit einer Verbesserung als einer Verschlechterung der Einkommenssituation verbunden, z.B. durch Zuzug eines erwerbstätigen Partners bei Alleinstehenden (s. Anhangtabelle I.31).

Ein positiver Zusammenhang zeigte sich zwischen Zahl der Kinder unter 18 Jahren und dem

29 Als Veränderung werden Zu- und Abnahmen von mindestens +/-3% gewertet.

Aufstiegsprozess, dabei wirkten widersprüchliche Faktoren auf die Einkommenssituation ein. Einerseits wirkte eine größere Zahl von minderjährigen Kindern hemmend auf die Einkommensdynamik. Andererseits befanden sich diese Haushalte in der „produktiven“ Phase ihres Lebens. Da vor allem die (Wieder-)Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit, den Haushalten eine Steigerung ihres Einkommens über die Niedrigeinkommensschwelle hinweg ermöglichte, wobei dies eher in jüngeren oder mittleren Jahren gelang, könnte dies eine Erklärung für die Aufstiegsraten von Familien mit Kindern sein. Im Vergleich zu Ehepaaren gelang es allein Erziehenden nur zu einem kleineren Teil, aus dem Niedrigeinkommensbereich aufzusteigen (15% in West-, 4% in Ostdeutschland). Insgesamt legen die Ergebnisse den Schluss nahe, dass am ehesten junge Haushalte und vollständige Familien aufstiegen (s. Anhangtabelle I.32).

Von allen Haushalten mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) schieden im Westen 20% und im Osten sogar 42% aus dem Bezug aus. Im Westen lag der Anteil der Haushalte mit einer weiblichen Bezugsperson (23%) sogar höher als die entsprechende Quote bei Männern (15%). Für die neuen Länder waren aufgrund der geringen Fallzahlen keine Aussagen für Männer möglich. Weiterhin deutete sich an, dass die Zahl der minderjährigen Kinder kein nachhaltiger Grund für den Verbleib im Sozialhilfebezug war. Die bisher niedrigste Quote für Aussteiger wurde für Haushalte ohne Kinder in den alten Länder nachgewiesen (14%). Angaben für die neuen Länder und weitere Angaben über die Familienstruktur sind aufgrund der geringen Fallzahlen nicht möglich (s. Anhangtabelle I.33). Betrachtet man die mit dem Ausstieg der Sozialhilfeempfänger einhergehenden Änderungen bei einzelnen Einkommensarten für das gesamte Bundesgebiet, so wird deutlich, dass auch hier die Erhöhung des Erwerbseinkommens, d. h. die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die wichtigste Rolle spielte. Im Durchschnitt war das Erwerbseinkommen der Aussteiger um 783 DM angewachsen. Dies entspricht in etwa der Höhe des entfallenden Sozialhilfebetrages (734 DM). Auch dem Arbeitslosengeld kam Bedeutung zu. Der durchschnittliche Betrag des Arbeitslosengeldes stieg bei Haushalten im Zuge des Ausstiegs aus der HLU um 85 DM. Dies deutet auf einen temporären Sozialhilfebezug im Übergang bis zum Eintreffen der beim Arbeitsamt beantragten Leistung hin. Ähnliches gilt offensichtlich für Altersrenten. Bei Aussteigern aus der Sozialhilfe lag das durchschnittliche eigene Alterseinkommen um 96 DM höher als in der Zeit des Sozialhilfebezuges. Das Absinken der durchschnittlichen Summe des Kinder- und Erziehungsgeldes im Zusammenhang mit dem Ausstieg aus der HLU deutet darauf hin, dass eine Erwerbstätigkeit oft nach dem Auslaufen des Erziehungsgeldes wieder aufgenommen wurde (s. Anhangtabelle I.34).

Von allen Haushalten mussten 15% (früheres Bundesgebiet) bzw. 17% (neue Länder) einen Einkommensverlust hinnehmen. Die Gruppe der allein Erziehenden war vor allem in Westdeutschland überdurchschnittlich von Abstiegen betroffen. Dagegen waren es in Ostdeutschland Paarhaushalte mit einem minderjährigen Kind. Überdurchschnittlich oft verringerte sich auch das Einkommen der Haushalte mit zwei und mehr Kindern, in Ostdeutschland bei 28%

und in Westdeutschland bei 18% (s. Anhangtabelle I.35). Ein Vergleich der einzelnen Einkommensarten und ihrer Veränderungen zeigt: Kinder und die Altersgruppe der 25- bis 55-Jährigen waren vor allem wegen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt vom Abstieg betroffen. Diese Haushalte mussten den größten Verlust durchschnittlich beim Erwerbseinkommen hinnehmen. Im früheren Bundesgebiet sank es bei Haushalten mit einer männlichen Bezugsperson durchschnittlich um 290 DM und in den neuen Ländern noch stärker um 405 DM. Dieser Trend war ebenfalls bei den Haushalten mit weiblicher Bezugsperson zu beobachten, jedoch weniger stark ausgeprägt. Ebenfalls rückläufig waren die durchschnittlichen Leistungen der Sozialhilfe und des Wohngeldes. Eine Erklärung könnte in dem ebenfalls bei den Absteigern reduzierten Kinder- und Erziehungsgeld liegen. Der Auszug einer Person kann zum Verlust auf den Anspruch von haushaltsgrößenabhängigen Sozialleistungen führen. Gleiches gilt, wenn eine Person mit Alterseinkommen wegen Tod oder Wechsel in ein Altenheim aus dem Haushalt ausschied (s. Anhangtabelle I.36).

I.1.6 Höhere Einkommen

In den bisherigen Einkommensanalysen waren hohe Einkommen aus unterschiedlichen methodisch bedingten Gründen ausgeklammert. So beschränkt sich die EVS auf Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen bis 35.000 DM. Erstmals konnte für den Armuts- und Reichtumsbericht die Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1995 (ESt-Statistik) als Informationsquelle für Analysen zu höheren Einkommen herangezogen werden.[30] Eingebettet in die gesamte Verteilung werden - mit alternativen Abgrenzungen - die hohen Einkommen hinsichtlich ihrer Struktur und Verteilung untersucht und quantifiziert. Der Einkommensbegriff der ESt-Statistik ist auf steuerliche Belange ausgerichtet. Benötigt wird jedoch ein ökonomischer und mit dem Einkommensbegriff der EVS vergleichbarer. Dieser musste auf Basis der ESt-Statistik erst konstruiert werden.[31]

Vor Messung des Einkommensreichtums bedarf es der Klärung der relevanten Einkommenshöhe. Eine scharfe Grenzziehung gibt es hier nicht. Es werden daher alternativ die in Tabelle I.5 aufgeführten Einkommens-Abgrenzungen betrachtet.

Der Mittelwert lag 1995 bezogen auf alle Steuerpflichtigen bei 66.823 DM Bruttojahreseinkommen und damit die 200%-Grenze bei 133.646 DM; die Abgrenzungen für die 10% und 5%

---

30 Der Bericht zu hohen Einkommen stützt sich auf das Gutachten „Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung - Mikroanalysen auf Basis der Einkommensteuerstatistik“ von Prof. Dr. Joachim Merz.

31 Zu den methodischen Problemen siehe im Materialband Kap. I.1.6. Im Materialband findet sich für methodisch Interessierte die Beschreibung einer mikroanalytisch fundierten Kombination der EVS mit der ESt-Statistik, womit die in der EVS nicht enthaltenen hohen Einkommen geschätzt wurden. Damit ist zudem die Grundlage

Reichsten liegen nicht weit davon entfernt bei 116.801 und 148.628 DM. Damit verdienen 95% aller Einkommensbezieher weniger als 148.628 bzw. netto 95.510 DM.

Tabelle I.5

Alternative Abgrenzungen höherer Einkommen, Einkünfte und Äquivalenzeinkommen (jeweils Jahreswerte 1995, Brutto und Netto)

Reichtumsgrenze	Einkommen [1]		Einkünfte [2]		Äquivalenzeink. [3]	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
1 Million	1 Mio.	1 Mio.	1 Mio.	1 Mio.	1 Mio.	1 Mio.
Obersten 5%	148.628	94.510	135.058	88.176	87.395	54.163
Höchststeuersatz	> 53%; > 120.041 ZvE bzw. > 240.082 ZvE im Splittingfall					
200% (arithm. Mittel)	133.646	85.047	116.922	74.304	80.773	50.302
Obersten 10%	116.801	72.381	106.819	70.354	68.866	42.109
150% (arithm. Mittel)	100.235	63.785	87.692	55.728	60.580	37.727
Arithmetisches Mittel	*66.823*	*42.524*	*58.461*	*37.152*	*40.387*	*25.151*

1) Einkommen = ökonomisch; bezogen auf den Steuerpflichtigen
2) Einkünfte = Steuerlicher Einkommensbegriff
3) Äquivalenzeinkommen nach neuer OECD-Äquivalenzskala
Quelle: Merz, J.: Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung – Mikroanalysen auf Basis der Einkommensteuerstatistik“

Im Folgenden wird das obere Einkommenssegment nur noch exemplarisch anhand zweier Gruppen analysiert, die Millionäre und – in Analogie zur Gruppe der relativ Einkommensarmen, die weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommen beziehen – diejenigen, deren Einkommen das Doppelte des Durchschnitts übersteigt.

I.1.6.1 Bezieher höherer Einkommen nach beruflicher Stellung

Auf der Grundlage des Bruttoeinkommens gab es 1995 in Deutschland 27.230 Einkommensmillionäre, davon waren 76% Selbstständige und 24% abhängig Beschäftigte (s. Tabelle I.6). Das mittlere Jahreseinkommen der Millionäre lag bei 2,7 Mio. DM; für Selbstständige bei knapp 3 Mio. und für abhängig Beschäftigte bei knapp 2 Mio. Es gab damit nicht viele Einkommensmillionäre: von allen Steuerpflichtigen sind es nur 0,09%; Selbstständige: 0,07%, abhängig Beschäftigte: 0,02%. Überproportional war hingegen mit 3,8% ihr Anteil an allen Einkommen.

Unter Berücksichtigung der zu zahlenden Steuern und Abgaben und staatlicher Transfers waren in Deutschland 12.707 Netto-Einkommensmillionäre zu zählen. Der Anteil der abhängig Beschäftigten war mit 19% im Vergleich zum Bruttoergebnis (24%) deutlich geringer. Der Anteil der Netto-Millionäre an allen Einkommensbeziehern betrug 0,043%; er verringerte sich somit im Vergleich zum Bruttoeinkommen (0,093%) deutlich. Halbiert hat sich der Anteil der selbstständigen Netto-Millionäre auf 0,035%. Ein stärkerer Rückgang war für die abhängig Beschäftigten

gelegt für eine Ergänzung vorliegender Ergebnisse der Verteilungsforschung anhand eines integrierten

festzuhalten von 0,022% Brutto-Millionäre auf 0,008% Netto-Millionäre mit einer Gesamtanzahl von nur noch 2.431 Steuerpflichtigen. Der Anteil am gesamten Netto-Einkommenskuchen betrug 2,93% (Selbstständige: 2,53%, abhängig Beschäftigte: 0,40%).

Tabelle I.6

Bezieher höherer Einkommen nach beruflicher Stellung 1995

	Reichtumsgrenze			
	über 1 Million		über 1 Million	
Brutto	Anzahl N	Arithm. Mittel Betrag (DM)	Anzahl Anteil (%)	Einkommen Anteil (%)
Alle	27.230	2.738.758	0,0925	3,7985
Selbstständige	20.758	2.989.630	0,0705	3,1610
A. Beschäftigte	6.472	1.934.104	0,0220	0,6376
Netto				
Alle	12.707	2.885.386	0,0431	2,9258
Selbstständige	10.276	3.081.190	0,0349	2,5265
A. Beschäftigte	2.431	2.057.979	0,0082	0,3993
	über 200% des Arithm. Mittels		über 200% des Arithm. Mittels	
Brutto	Anzahl N	Arithm. Mittel Betrag (DM)	Anzahl Anteil (%)	Einkommen Anteil (%)
Alle	1.996.386	243.770	6,7804	24,7880
Selbstständige	512.777	377.973	1,7416	9,8720
A. Beschäftigte	1.483.608	197.386	5,0388	14,9160
Netto				
Alle	1.937.565	156.632	6,5744	24,2162
Selbstständige	446.152	254.938	1,5138	9,0758
A. Beschäftigte	1.491.413	127.224	5,0605	15,1403

Quelle: Merz, J.: Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung – Mikroanalysen auf Basis der Einkommensteuerstatistik

Wurde das Doppelte des durchschnittlichen Bruttoeinkommens als Abgrenzung gewählt (133.646 DM), stieg die Anzahl der Bezieher höherer Einkommen sprunghaft an: etwa 2 Mio. Steuerpflichtige zählten dazu, wobei nun die abhängig Beschäftigten mit 74% die dominierende Gruppe waren. Das mittlere Bruttoeinkommen war nicht mehr knapp das Dreifache der Abgrenzung wie bei den Millionären, sondern mit 243.514 DM das 1,8fache von 133.646 DM. 6,8% der Steuerpflichtigen sind in diese Gruppe einzustufen (Selbstständige: 1,7%, abhängig Beschäftigte: 5,0%). Ein Viertel des Gesamteinkommens (24,8%) wurde von den Beziehern höherer Einkommen erzielt; Selbstständige: 9,9%, abhängig Beschäftigte: 14,9%. Hinsichtlich des Netto-Einkommens (85.047 DM) gab es noch gut 1,9 Mio. Personen in dieser Gruppe; ihr mittleres Netto-Einkommen lag bei ca. 157.000 DM. Der Anteil der abhängig Beschäftigten erhöhte sich im Vergleich zum Bruttoergebnis leicht auf 77,0%.

Mikrodatenfiles, mit dem die Vorteile zweier Datenbasen genutzt werden können.

I.1.6.2 Bezieher höherer Einkommen nach Geschlecht

Mit der ESt-Statistik lassen sich Ergebnisse sozioökonomisch nur begrenzt gliedern. Die Einkommen von zusammenveranlagten Steuerpflichtigen können nicht eindeutig personell zugeordnet werden. Es bleiben also für eine geschlechtsspezifische Analyse die alleinveranlagten Steuerpflichtigen, das waren mit 12,8 Mio. immerhin fast die Hälfte aller Steuerpflichtigen (46,5%). Die folgenden Ergebnisse (s. Tabelle I.7) beziehen sich auf diese Zahl.

Tabelle I.7

Bezieher höherer Einkommen nach Geschlecht 1995

	über 1 Million		über 1 Millionen	
Brutto	Anzahl N	Arithm. Mittel Betrag (DM)	Anzahl Anteil (%)	Einkommen Anteil (%)
Alle	5.891	3.121.113	0,042	3,009
Männer	4.364	3.131.087	0,031	2,236
Frauen	1.527	3.092.603	0,011	0,773
Netto				
Alle	2.941	3.149.323	0,021	2,264
Männer	2.214	3.158.062	0,016	1,709
Frauen	728	3.121.058	0,005	0,555
	über 200% des Arithm. Mittels		über 200% des Arithm. Mittels	
Brutto	Anzahl N	Arithm. Mittel Betrag (DM)	Anzahl Anteil (%)	Einkommen Anteil (%)
Alle	819.031	154.663	5,788	20,729
Männer	568.957	159.085	4,021	14,812
Frauen	250.074	144.600	1,767	5,917
Netto				
Alle	714.964	103.154	5,047	18,019
Männer	457.800	109.071	3,231	12,200
Frauen	257.164	92.621	1,815	5,819

Quelle: Merz, J.: Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung – Mikroanalysen auf Basis der Einkommensteuerstatistik

Knapp 6.000 Brutto-Einkommensmillionäre waren unter den alleinveranlagten Steuerpflichtigen zu zählen (0,04%). Die 1.527 Millionärinnen hatten einen Anteil von 26% an den Personen mit Bruttojahreseinkommen ab 1 Mio. DM und 0,01% an den alleinveranlagten Steuerpflichtigen. Zwar führte das Steuer- und Transfersystem zu einer gegenüber der Bruttobetrachtung deutlich geringeren Anzahl von Millionären und Millionärinnen, deren mittleres Einkommen blieb indes mit ca. 3,1 Mio. für beide Geschlechter gleich und in der gleichen Größenordnung wie die Brutto-Werte. Auch die Relation zwischen reichen Männern und Frauen (75% vs. 25%) blieb in der Nettobetrachtung in etwa erhalten. Die Wahl der 200%-Grenze des durchschnittlichen Einkommens der Alleinveranlagten als Abgrenzung führte zu einem sprunghaften Anstieg auf knapp 820.000 alleinveranlagte Bezieher höherer Einkommen. Der Frauenanteil lag dort bei 31% in der Brutto-Betrachtung und bei 36% in der Netto-Betrachtung (s. Anhangtabelle I.39).

I.1.6.3 Verteilung der Einkommen oberhalb der Abgrenzungen

Sowohl bei der Abgrenzung „mehr als 200%“ als auch beim „Millionär“ zeigte sich unabhängig von Brutto- oder Netto-Betrachtung, dass die Einkommen der Selbstständigen oberhalb der jeweiligen Grenze deutlich ungleicher verteilt waren als bei den abhängig Beschäftigten. Die 90/10-Relation als Konzentrationsmaß zeigt an, um welchen Faktor die Einkommensreichsten (oberstes Dezil) am Gesamteinkommen aller Haushalte mehr partizipierten als die Einkommensärmsten (unterstes Dezil). Sie weist an dieser Stelle aus, dass die obersten 10% der Selbstständigen im Schnitt etwa das 12 bis 13fache des Einkommensanteils der untersten 10% für sich beanspruchen konnten. Bei den abhängig Beschäftigten betrug der Quotient das 3,4 bis 6fache (s. Anhangtabelle I.40). Wie aus Anhangtabelle I.41 hervorgeht, bestanden in dieser Analyse keine geschlechtsspezifischen Unterschiede.

I.1.6.4 Sozioökonomische Merkmale der Bezieher höherer Einkommen im Überblick

Obwohl die ESt-Statistik nicht für tiefergehende sozioökonomische Analysen konzipiert ist, eignen sich einzelne persönliche Merkmale sowie Haushalts- und regionale Merkmale für die Strukturanalyse. Dabei stehen in eindeutiger Abgrenzung nicht für alle Steuerpflichtigen Informationen zur Verfügung. Wie in den vorhergehenden Analysen bereits diskutiert, hat sich die geschlechtsspezifische Analyse bspw. auf die alleinveranlagten Steuerpflichtigen zu beziehen.

25% der Millionäre (Brutto wie Netto) waren Frauen. Der Frauenanteil der Nicht-Millionäre betrug dagegen 45% (Brutto und Netto). Diese Anteile blieben auch bei der erweiterten Betrachtung hinsichtlich der 200% des jeweiligen Mittelwertes im Wesentlichen erhalten. Erwartungsgemäß war der Anteil der Einkommensmillionäre und -millionärinnen unter 20 Jahren gering (0,3% bzw. 0,2%). Hinsichtlich der 200%-Grenze verringerte sich ihr relativer Anteil auf 0,045% bei den Männern und 0,036% bei den Frauen. D.h. die Anzahl der Bezieher höherer Einkommen erhöhte sich stark gegenüber der Millionärsgrenze; die Jungen blieben aber eine kleine Gruppe. Die stärksten Unterschiede der Bezieher höherer Einkommen zu anderen fanden sich in der Millionärsabgrenzung bei der Altersgruppe 20-30 Jahre (geringste Anteile) und 50-60 Jahre (höchste Anteile). Die 200%-Grenze führte zu deutlichen Verschiebungen: Die jüngeren Altersklassen waren stärker vertreten, wobei der Anteil mit dem Alter aber auch hier anstieg (s. Anhangtabellen I.42 und I.43).

Betrachtet man in Tabelle I.8 den Haushaltstyp, waren deutliche Unterschiede hinsichtlich der Singles zu finden. Unter den Brutto-Millionärshaushalten befanden sich 17,2% Singles, bei den Nicht-Millionärshaushalten waren es 42,6%. Zudem überwogen die Paare ohne Kinder mit

33,4% aller Haushalte; bei den Nicht-Reichen waren dies 22,3%. Die Unterschiede zwischen den anderen Paartypen waren kleiner. Die größte prozentuale Übereinstimmung gab es bei den allein Erziehenden: es gibt 4,5% allein erziehende reiche und 5,6% allein erziehende nicht-reiche Haushalte.

Tabelle I.8

Haushaltstypen ober- und unterhalb der Millionärsgrenze 1995

Angaben in %	Brutto			Netto		
	Millionäre (1)	Nicht-Millionäre (2)	*(1) – (2)*	Millionäre (3)	Nicht-Millionäre(4)	*(3) – (4)*
Haushaltstyp						
Single	17,2	42,6	*-25,4*	18,1	42,5	*-24,4*
Alleinerziehend mit einem Kind	3,2	4,7	*-1,5*	3,5	4,7	*-1,2*
Alleinerziehend mit mehreren Kindern	1,3	0,9	*0,4*	1,5	0,9	*0,6*
Paar ohne Kinder	33,4	22,3	*11,2*	33,0	22,3	*10,8*
Paar mit einem Kind	16,7	12,8	*3,9*	16,0	12,8	*3,2*
Paar mit zwei Kindern	18,6	12,5	*6,1*	17,7	12,5	*5,2*
Paar mit mehr als zwei Kindern	9,7	4,2	*5,5*	10,1	4,2	*5,9*

Quelle: Merz, J.: Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung – Mikroanalysen auf Basis der Einkommensteuerstatistik

Während sich andere Strukturmerkmale bei der 200%-Grenze Einkommensbeziehern ober- und unterhalb der Abgrenzung im Vergleich zur Millionärsabgrenzung weniger auswirkten, zeigt Tabelle I.9 beim Haushaltstyp das Gegenteil: Der größte Unterschied war bei den Singles mit 36,8 Prozentpunkten zu finden (8% der Haushalte oberhalb der Abgrenzung waren Singles gegenüber 45,1% unterhalb). Es waren zudem relativ weit mehr Paare mit zwei und mehr Kindern in diesem höheren Einkommenssegment anzutreffen als bei den Millionären.

Tabelle I.9

Haushaltstypen ober- und unterhalb der 200%-Grenze 1995

Angaben in %	Brutto			Netto		
	>200% (1)	<200% (2)	*(1) – (2)*	>200% (3)	<200% (4)	*(3) – (4)*
Haushaltstyp						
Single	8,3	45,1	*-36,8*	8,1	45,0	*-36,9*
Alleinerziehend mit einem Kind	1,4	5,0	*-3,6*	1,5	5,0	*-3,5*
Alleinerziehend mit mehreren Kindern	0,5	0,9	*-0,5*	0,6	0,9	*-0,3*
Paar ohne Kinder	35,9	21,2	*14,6*	31,4	21,6	*9,8*
Paar mit einem Kind	22,5	12,1	*10,4*	21,9	12,2	*9,7*
Paar mit zwei Kindern	23,6	11,7	*11,9*	27,5	11,4	*16,1*
Paar mit mehr als zwei Kindern	7,8	3,9	*3,9*	9,0	3,8	*5,1*

Quelle: Merz, J.: Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung – Mikroanalysen auf Basis der Einkommensteuerstatistik

Als regionales Strukturmerkmal kann die Zugehörigkeit nach den alten und neuen Ländern herangezogen werden. 2% aller Millionäre und 14,3% aller Nicht-Reichen wohnten in den neuen Ländern (fast übereinstimmend hinsichtlich der Brutto- und Nettobetrachtung). Die 200%-Grenze ergab, dass 6,6% aller Reichen in den neuen Ländern zu finden waren. Auch hier stimmen Brutto- und Nettoergebnisse nahezu überein. Beim Vergleich zwischen den Regionen ist zu bedenken, dass mit dem Erhebungsjahr 1995 auch erst 5 Jahre seit der Vereinigung vergangen waren (s. Anhangtabellen I.42 und I.43).

In Erweiterung zu den oben beschriebenen Merkmalen fanden sich interessante Befunde bezüglich

- der beruflichen Stellung: 10,5% aller Brutto-Millionäre waren Arbeiter und Angestellte, 5% Beamte, 62% Unternehmer und 8,5% Freiberufler. Ganz anders dagegen verteilte sich die berufliche Stellung bei den Nicht-Millionären. Bei der 200%-Abgrenzung dominierten Arbeiter und Angestellte bei weitem das Bild (s. Anhangtabellen I.42 und I.43).

- Einkunftsarten: Von den Brutto-Millionären verfügten 92% über Gewinneinkünfte, 88% über Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung und 82% über Einkünfte aus Kapitalvermögen. 65% der Millionäre hatten Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit. Bei den Steuerpflichtigen, die ein Einkommen von weniger als 1 Million hatten, dominierten mit 86% die Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit. Bei der 200%-Abgrenzung zeigte sich ein kongruenteres Bild, dominant waren die Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit (s. Anhangtabellen I.42 und I.43).

Zusammenfassung

Die Ungleichheit der Einkommen aus Erwerbstätigkeit ist in Westdeutschland von 1973 bis 1998 tendenziell gestiegen. Unter Einbezug der Haushaltsebene ergab sich eine relativ deutliche Zunahme der Ungleichheit insbesondere zu Beginn des Untersuchungszeitraums, die vorwiegend den unteren Einkommensbereich betraf. Als Folge der höheren Arbeitslosigkeit fiel die Ungleichheit in Ostdeutschland nach der Vereinigung höher aus. Bei der Betrachtung der Nettoeinkommen war eine im Zeitverlauf nachlassende staatliche Umverteilung zugunsten des unteren Einkommensbereichs festzustellen.

Das Ausmaß relativer Einkommensarmut nahm im früheren Bundesgebiet seit Beginn der 80er-Jahre kontinuierlich zu. Hinter dem kontinuierlichen Anstieg der für die Gesamtbevölkerung ermittelten Quoten verbargen sich unterschiedliche gruppenspezifische Betroffenheiten. Von 1973 bis 1993 nahm die relative Altersarmut ab und im Vergleich dazu die relative Armut von Familien und allein Erziehenden mit Kindern zu. Demgegenüber kam es im Vergleich von 1993 mit 1998 zu moderaten Änderungen des Trends.

Die Ergebnisse der Mobilitätsanalyse zeigten u. a., dass sich der westdeutsche Bevölkerungsanteil, der beständig im unteren Einkommensbereich verblieb, seit Mitte der 80er- bis zu Beginn der 90er-Jahre erhöhte. In der zweiten Hälfte wurde für diesen Einkommensbereich jedoch ein Anstieg der Mobilität ausgewiesen. In Ostdeutschland ließ die Einkommensdynamik im Verlauf des Transformationsprozesses nach. Im Niedrigeinkommensbereich waren bundesweit folgende Mobilitätstendenzen zu erkennen: Haushalte mit männlicher Bezugsperson stiegen eher auf als solche mit weiblicher. Vor allem die (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit half beim Verlassen des unteren Einkommensbereichs. Im Vergleich zu Ehepaaren gelang es allein Erziehenden nur selten diesen Bereich zu verlassen.

Bei einer Abgrenzung höherer Einkommen von brutto 1 Million DM/Jahr gab es 1995 rund 27.000 Einkommensreiche. Wird hingegen die deutlich niedrigere Grenze des doppelten Durchschnittbruttoeinkommens gewählt, stieg deren Anzahl auf etwas mehr als 2 Mio. Haushalte an. Je nach Abgrenzung lag der Frauenanteil zwischen einem Viertel und knapp einem Drittel. Paare ohne Kinder waren im oberen Einkommenssegment relativ häufiger als unterhalb der Abgrenzung. Bezieher höherer Einkommen waren in Ostdeutschland seltener als es ihrem Anteil an der Bevölkerung entsprach.

I.2 Vermögensverteilung

In der Armuts- und Reichtumsberichterstattung kommt der Vermögenssituation der Bevölkerung besondere Aufmerksamkeit zu, denn Vermögen ist ein wichtiger Bestimmungsfaktor der materiellen Lebenslage. Wer sehr wenig oder kein Vermögen oder gar überwiegend Schulden hat, ist arm, wenn zugleich das Einkommen im Verhältnis zum Lebenshaltungsbedarf niedrig ist. Mit einem Notgroschen oder einem kleinen Vermögen lassen sich Minderungen des Einkommens oder ein besonderer finanzieller Bedarf immerhin begrenzt auffangen. Ein mittleres und hohes Vermögen dagegen gibt materielle Sicherheit und ermöglicht durch Vermögenseinkommen und Vermögensverzehr einen Lebensstandard, der über das laufende Einkommen aus Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung hinausgeht. Die vom Vermögen vermittelte Freiheit und Unabhängigkeit erstreckt sich zu Lebzeiten der Elterngeneration auf diese und dann im Erbgang zugleich auf die Generation der Kinder, so dass Vermögen erheblichen Einfluss auf die Chancengleichheit in Gesellschaft und Wirtschaft hat.

Die generelle ordnungspolitische Bedeutung des Vermögens ergibt sich daraus, dass Privateigentum konstitutiv für die soziale Marktwirtschaft ist. Die zugleich bestehende, ethisch und verfassungsrechtlich begründete Sozialverpflichtung des Privateigentums betrifft den Vermögensreichtum, der eine besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verkörpert.

Die Beantwortung von Fragen zur Vermeidung von Armut, zur individuellen Daseinsvorsorge und Lebensstandardsicherung in der gesamten Bevölkerung, zum Generationszusammenhang und zum Umgang mit Vermögensreichtum setzt empirische Informationen über die Vermögensverteilung voraus. Solche Informationen bereitzustellen, ist deshalb das Ziel der folgenden Ausführungen. Dabei macht die Unterschiedlichkeit der Fragestellungen ebenso wie die beschränkte Verfügbarkeit aussagefähiger vermögensstatistischer Daten verschiedenartige Herangehensweisen erforderlich.

Im Vordergrund steht die Darstellung und Analyse der Verteilung des Privatvermögens auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichproben (EVS) des Statistischen Bundesamtes. Neben den Vermögensbeständen werden auch die Gesamteinkommen, die Vermögenseinkommen und die Vermögensbildung durch Sparen der privaten Haushalte betrachtet. Hierbei wird auf die begrenzte Aussagefähigkeit der verfügbaren Verteilungsdaten eingegangen. So sind insbesondere die reichsten Haushalte statistisch überhaupt nicht einbezogen.

Die Betrachtung des Privatvermögens wird durch Feststellungen zu weiteren Vermögensarten ergänzt. Der Schwerpunkt wird dabei auf das Betriebsvermögen und das Humankapital gelegt.

Abschließend werden besondere Aspekte des Vermögensreichtums erörtert.

I.2.1 Die ungleichmäßige Verteilung der Privatvermögensbestände, der Vermögenseinkommen und der Vermögensbildung privater Haushalte

Das Vermögen in Deutschland ist sehr ungleichmäßig verteilt, wie aus allen bisherigen empirischen Untersuchungen bekannt ist. Dies ergibt sich schon, ohne dass diejenigen in das Datenmaterial einbezogen sind, die im üblichen Verständnis als reich gelten (mit Vermögen in mehrstelliger Millionenhöhe bis zu mehreren Milliarden DM). Und es gilt nicht nur für die Vermögensbestände selbst, sondern ebenso für die Vermögenseinkommen, die aus den vorhandenen Vermögensbeständen resultieren, und auch für die Vermögensbildung, die zu den in einem Zeitpunkt vorhandenen Vermögensbeständen führt und aus der Ersparnis im Rahmen der laufenden Verwendung des gesamten verfügbaren Einkommens, aus Wertzuwächsen der vorhandenen Vermögensbestände und aus Vermögensübergängen in Form von Erbschaften und Schenkungen gespeist wird. Die Vermögensbildung ist hierbei in politischer Sicht von besonderer Bedeutung, denn sie bestimmt, wie sich die Verteilung der Vermögensbestände und Vermögenseinkommen entwickelt.

Alle drei Dimensionen der privaten Vermögensverteilung - Vermögensbestände, Vermögenseinkommen und Vermögensbildung - sind im Zusammenhang zu sehen. Sie stehen nicht nur in enger Beziehung zueinander und zum verfügbaren Einkommen, sondern sind auch gleichermaßen eng mit dem Lebens- und Familienzyklus verbunden. Diese Vermögensgrößen sind auf charakteristische Weise haushaltsbezogen, d.h. wirtschaftlich im Haushaltskontext zu interpretieren. Deshalb wird im Folgenden die Verteilung auf Haushalte betrachtet (zur näheren Begründung des Haushaltskonzepts s. Materialband Kap. I.2.1).

I.2.1.1 Begriff, Datengrundlage und erste Befunde zum Privatvermögen

Das Privatvermögen im engeren Sinne, d.h. das Kapitalerträge bringende und vererbbare Vermögen privater Haushalte, steht vielfach im Vordergrund des Interesses. Vermögensgleiche Ansprüche an die betriebliche Altersversorgung und an die staatliche soziale Sicherung (Sozialvermögen), langlebige Konsumgüter (Gebrauchsvermögen), Betriebsvermögen und Humankapital (die meist Grundlage für Arbeitseinkommen sind) sowie Bargeld und Guthaben auf Girokonten (die vor allem der kurzfristigen Kassenhaltung dienen), sind darin grundsätzlich nicht enthalten. Diese Abgrenzung des Privatvermögens erlaubt zwar keine umfassenden Aussagen über die Vermögensverteilung im weitesten Sinne, ist aber sachgerecht und zweckmäßig für die wichtige Frage nach dem angesparten und geerbten Geld- und Sachvermögen, das für die individuelle Vorsorge und Absicherung des Lebensstandards in den Wechselfällen des Lebens und

im Alter zur Verfügung steht. Für diesen Privatvermögensbegriff liegen mit den Ergebnissen der EVS detaillierte Verteilungsdaten vor.

Tabelle I.10

Überblick über Zusammensetzung und Verteilung des Privatvermögens in den alten und neuen Ländern 1998

	private Haushalte im früheren Bundesgebiet						private Haushalte in den **neuen** Ländern					
	gesamt	erstes	zweites	drittes	viertes	fünftes	gesamt	erstes	zweites	drittes	viertes	fünftes
		Fünftel der nach dem Nettovermögen geordneten Haushalte						Fünftel der nach dem Nettovermögen geordneten Haushalte				
Durchschnitt je Haushalt in 1.000 DM												
Geldvermögen (ohne LV)	49,9	2,0	16,1	49,6	49,5	132,5	26,4	1,6	8,0	24,0	46,5	51,8
+ Lebensversicherungen	21,2	1,2	6,9	19,0	23,4	55,8	5,5	1,0	3,0	5,6	8,2	9,9
+ Immobilien	225,9	1,6	7,6	103,8	319,2	697,2	77,0	1,3	2,3	9,7	62,4	309,4
= Bruttovermögen	297,1	4,8	30,6	172,5	392,1	885,4	109,0	3,9	13,3	39,4	117,2	371,0
Bau- und Konsumschulden	43,3	8,8	8,3	53,1	64,9	81,5	20,6	5,9	3,2	8,7	29,3	55,7
= Nettovermögen	253,8	-4,0	22,3	119,4	327,2	804,0	88,4	-2,0	10,1	30,7	87,9	315,3
Kennzahlen zum Nettovermögen												
Ost-West-Relation	100%	100%	100%	100%	100%	100%	34,8%	49,8%	45,0%	25,7%	26,9%	39,2%
Verhältnis zum Durchschnitt des mittleren Fünftels	213%	-3%	19%	100%	274%	674%	288%	-7%	33%	100%	287%	1029%
Anteil an der Vermögenssumme aller Haushalte	100%	-0,3%	1,8%	9,4%	25,8%	63,4%	100%	-0,5%	2,3%	6,9%	19,9%	71,3%
Anteil am Bruttovermögen												
Geldvermögen (ohne LV)	16,8%	41,1%	52,7%	28,8%	12,6%	15,0%	24,2%	41,2%	60,2%	61,0%	39,7%	14,0%
+ Lebensversicherungen	7,2%	24,3%	22,4%	11,0%	6,0%	6,3%	5,1%	25,9%	22,2%	14,3%	7,0%	2,7%
+ Immobilien	76,0%	34,6%	24,9%	60,2%	81,4%	78,7%	70,7%	32,9%	17,6%	24,7%	53,2%	83,4%
= Bruttovermögen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
- Bau- und Konsumschulden	14,6%	184,1%	27,1%	30,8%	16,5%	9,2%	18,9%	151,2%	24,4%	22,1%	25,0%	15,0%
= Nettovermögen	85,4%	-84,1%	73,0%	69,2%	83,5%	90,8%	81,1%	-51,2%	75,6%	77,9%	75,0%	85,0%

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe; Sonderauswertung des BMA

Einen ersten Überblick über die Zusammensetzung und Verteilung des Privatvermögens gibt die Tabelle I.10.[32] Verzinsliches Geldvermögen und Immobilien summierten sich nach Abzug der Bau- und Konsumschulden gemäß den Ergebnissen der EVS 1998 auf ein Nettovermögen in Höhe von durchschnittlich 254.000 DM je Haushalt in den alten und 88.000 DM in den neuen Ländern. Das Nettovermögen machte dabei im früheren Bundesgebiet 85% (bzw. in den neuen Ländern 81%) des Bruttovermögens aus, das zu 76% (bzw. 71%) aus den Verkehrswerten der Immobilien bestand und nur zu 24% (bzw. 29%) aus dem Geldvermögen einschließlich Lebensversicherungsguthaben. Die Verteilung der Nettovermögen wurde somit sehr stark vom Immobilienvermögen beeinflusst, über das nur 49% der westdeutschen und 34% der ostdeutschen Haushalte verfügten.

32 Die hier und im Folgenden genannten Zahlen sind fast ausnahmslos durch Sonderauswertungen des Bundesarbeitsministeriums aus anonymisiertem Mikrodatenmaterial der EVS gewonnen. So können geringfügige Abweichungen gegenüber Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes bestehen, weil aus Datenschutzgründen in der Mikrodatenbasis 2% der Datensätze und die Datensätze von Haushalten mit mehr als 6 Personen fehlen (daraus ergibt sich eine 97%-Unterstichprobe) und die erfassten Betragsangaben nur gerundet zur Verfügung gestellt worden sind. Deshalb und weil Stichprobenergebnisse ohnehin immer mit einer gewissen Unschärfe behaftet sind, werden hier die Ergebnisse oftmals gerundet angegeben (ohne dass dies besonders

Hinter den alle Haushalte umfassenden Durchschnittsbeträgen des Nettovermögens stand generell eine erhebliche Streuung der einzelnen Vermögenspositionen aufgrund der Ungleichmäßigkeit der Vermögensverteilung. Diese wird sichtbar, wenn die Haushalte des jeweiligen Gebietes nach der Höhe ihres Nettovermögens geordnet und z.B. in fünf anzahlmäßig gleich großen Schichten zusammengefasst werden (20%-Quantile). Das dritte Fünftel der Haushalte, das die Mitte der Vermögensverteilung anschaulich repräsentiert, hatte lediglich ein durchschnittliches Nettovermögen von 119.000 DM in den alten und 31.000 DM in den neuen Ländern. Darauf bezogen belief sich der Durchschnittsbetrag aller Haushalte auf 213% im früheren Bundesgebiet (bzw. 288% in den neuen Ländern), er war also zwei (bzw. drei) Mal so hoch wie das Vermögen bei den mittleren 20% der Haushalte. Das oberste Fünftel der Haushalte hatte im Durchschnitt ein Nettovermögen von 804.000 DM in den alten und 315.000 DM in den neuen Ländern; dies war das Siebenfache (674%) bzw. Zehnfache (1029%) des Durchschnitts der Haushalte im mittleren Fünftel der Vermögensverteilungen in den alten bzw. neuen Ländern.

Der Durchschnitt aller Haushalte läge höher und die Spreizung der Verteilung stellte sich noch größer dar, wenn die meist besonders vermögensstarken Haushalte mit einem jährlichen Nettoeinkommen über 420.000 DM in die EVS (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe) einbezogen wären. Dies ist bei der Interpretation und Verwendung der Zahlen immer zu beachten. Eine theoretisch wünschenswerte, aber in der statistischen Praxis kaum zuverlässig realisierbare Erweiterung der EVS um die Haushalte mit extrem hohen Einkommen und Vermögen brächte jedoch letztlich nur eine kosmetische Korrektur der Zahlen und keinen politisch entscheidenden Erkenntnisgewinn, denn bereits mit den verfügbaren Daten ist zweifelsfrei feststellbar und hinreichend deutlich darstellbar, dass die Vermögensverteilung sehr ungleichmäßig ist. Entsprechendes gilt auch für andere Mängel und Defizite, die die Eignung der EVS als Datengrundlage für Verteilungsaussagen einschränken, wie z.B. die Untererfassung der Geldvermögensbestände und der Geldvermögenseinkommen bei den befragten Haushalten. Wenn es möglich wäre, alle Beschränkungen der Datengrundlage zu beheben, ließe sich allerdings zuverlässiger feststellen, wie sich die Ungleichmäßigkeit der Verteilung im Zeitablauf verändert.

Die Verteilung der privaten Nettovermögen und das Ausmaß ihrer Ungleichmäßigkeit in der Gesamtheit der privaten Haushalte werden in Anhangtabelle I.53 mit verschiedenen statistischen Kennzahlen zusammenfassend beschrieben. Je höher die verwendeten Konzentrationsmaße (Gini- und Variationskoeffizient, Abweichungen und Abstände vom Median) sind, um so ungleichmäßiger war die Verteilung. Insgesamt ergibt sich aus den Ergebnissen der EVS, dass die Verteilung des Privatvermögens von 1993 bis 1998 sowohl in Westdeutschland als auch in

---

kenntlich gemacht wird). Auch bei scheinbar genaueren Zahlenangaben sollte die unvermeidlich bestehende tatsächliche Unschärfe immer beachtet werden.

Gesamtdeutschland etwas ungleichmäßiger geworden ist. In Ostdeutschland ist sie etwas gleichmäßiger geworden, ist aber 1998 wie 1993 ungleichmäßiger als in Westdeutschland. Teilweise abweichende Entwicklungen bei einigen Kennzahlen deuten darauf hin, dass sich auch die Gestalt der Verteilungen verändert hat.

I.2.1.2 Wachsendes, aber noch niedriges Privatvermögen in den neuen Ländern

Wie Tabelle I.10 belegt, war die Vermögenssituation der privaten Haushalte in den alten und neuen Ländern sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt aller Haushalte belief sich 1998 das Nettovermögen in den neuen Ländern auf 35% des Betrages im früheren Bundesgebiet.

Ursächlich hierfür ist die unterschiedliche historische Ausgangslage in Verbindung mit der Tatsache, dass Vermögensbildung ein langfristiger Prozess im Lebensverlauf der Menschen und in der Abfolge der Generationen ist. Während die soziale Marktwirtschaft mit dem Eckpfeiler privaten Vermögens und mit erheblichen Realeinkommenszuwächsen seit der Währungsreform 1948 breiten Schichten der westdeutschen Bevölkerung eine beachtliche Vermögensbildung ermöglichte, hat die sozialistische Planwirtschaft mit verstaatlichtem Eigentum der Vermögensbildung in privater Hand eine untergeordnete Bedeutung beigemessen und sehr viel geringere Möglichkeiten gegeben. Hinzu kommt, dass die Volkswirtschaft der DDR insgesamt ungleich weniger Vermögenswerte, auch bezogen auf die Bevölkerungszahl, erwirtschaftet hat. Seit 1990 hatte die ostdeutsche Bevölkerung erst wenige Jahre Zeit, unter den Bedingungen der sozialen Marktwirtschaft und steigender Realeinkommen Vermögen zu bilden. Gerade die anhaltende Vermögensbildung in zunehmend breiten Schichten der Bevölkerung über fünf Jahrzehnte hinweg und der kontinuierliche Vermögensaufbau im Lebensverlauf vieler Bürger mit Fortsetzung durch die nächste Generation haben in Westdeutschland die Entwicklung des Privatvermögens und seiner Verteilung geprägt.

Im mittleren Fünftel der Vermögensverteilungen war die Ost-West-Relation mit einem Wert von 26% deutlich niedriger als im Durchschnitt aller Haushalte. Die Haushalte im obersten Fünftel der ostdeutschen Verteilung erreichten dagegen 39% des Niveaus im gleichen Fünftel der westdeutschen Verteilung. Diese unterschiedlichen Relationen besagen, dass der Vermögensvorsprung der westdeutschen Haushalte gegenüber den ostdeutschen Haushalten in den mittleren Schichten der Vermögensverteilung besonders ausgeprägt ist. Dies spiegelt sich auch in den Anteilen des Immobilienvermögens am Bruttovermögen. Während im mittleren Fünftel der westdeutschen Haushalte 60% des Bruttovermögens auf Immobilien entfielen, waren es nur 25% im ostdeutschen mittleren Fünftel. Dagegen war der Immobilienanteil am Bruttovermögen im obersten Fünftel praktisch gleich hoch mit 79% bzw. 83% (s. Tabelle I.10).

Auch differenziert nach sozialer Stellung bzw. nach dem Lebensalter zeigen sich deutliche Abstufungen bei der Ost-West-Relation der durchschnittlichen Nettovermögen (s. Anhangtabelle I.45). Während ostdeutsche Arbeitnehmer-Haushalte im Durchschnitt bereits 43% des Durchschnitts westdeutscher Arbeitnehmer-Haushalte erreichten, waren es bei Selbstständigen-Haushalten erst 34% und bei Nichterwerbstätigen-Haushalten nur 27%. Außerdem sank die Ost-West-Relation deutlich mit dem Lebensalter. Ostdeutsche Haushalte von Personen vor der Mitte des Erwerbslebens (Alter bis 45 Jahre) erreichten im Schnitt bereits die Hälfte des Vermögens der westdeutschen Haushalte gleichaltriger Personen, während das Nettovermögen ostdeutscher Haushalte von Personen im rentennahen Alter und im Rentenalter im Schnitt nur etwa ein Viertel der westdeutschen Vergleichswerte ausmachte. Dies beruht vor allem darauf, dass das in den neuen Ländern Versäumte bei der Vermögensbildung im Lebensverlauf der älteren Generationen nicht mehr aufholbar ist, weil der Aufbau von Vermögen durch Sparen im Erwerbsalter erfolgt und einen langen Zeitraum benötigt. Daneben dürfte eine Rolle spielen, dass unter den westdeutschen Senioren ehemals Selbstständige und hoch verdienende Angestellte waren, die ihre Altersvorsorge zu einem großen Teil auf Vermögensbildung stützen.

Bei der Beurteilung der Ost-West-Relationen von Durchschnittsvermögen ist zu beachten, dass dahinter jeweils zwei ungleichmäßige Verteilungen stehen. So darf z.B. bei den Jahrgängen im rentennahen Alter und im Rentenalter nicht vernachlässigt werden, dass auch in Westdeutschland ein großer Teil der Haushalte über kein oder nur sehr wenig Vermögen verfügte, d.h. sich in gleicher Vermögenslage befand wie viele Ostdeutsche.

Die Verteilung des Privatvermögens war in den neuen Ländern insgesamt ungleichmäßiger als im früheren Bundesgebiet (s. Tabelle I.10 sowie Anhangtabellen I.45 und I.52). Zwar war das Geldvermögen etwas gleichmäßiger verteilt, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau (s. Anhangtabelle I.45). Erheblich ungleichmäßiger, und dies schlägt auf das gesamte Nettovermögen durch, war die Verteilung des ebenfalls niedrigeren Immobilienvermögens, weil erst ein Drittel aller ostdeutschen Haushalte im Vergleich zur Hälfte der westdeutschen Haushalte Eigentümer von Immobilien waren (s. Anhangtabelle I.45).

Unterstellt man die Fortsetzung bisheriger Entwicklungen, so kann für die Zukunft vermutet werden, dass sich die Verteilungen in Ost und West auf lange Sicht sowohl im Niveau als auch im Grad der Ungleichmäßigkeit allmählich angleichen werden. Die heutige staatliche Förderung der Vermögensbildung, insbesondere des Erwerbs von Wohneigentum, wird hierzu ebenso wie die weitere Angleichung der Einkommen beitragen. Entsprechend der langfristigen Entwicklung des Privatvermögens und seiner Verteilung in Westdeutschland dürfte sich mit zunehmender

Tabelle I.11

Entwicklung einzelner Vermögensformen sozialer Gruppen 1962 - 1998

Jahr	Gebiet	Sparguthaben	Bausparguthaben	Wertpapiere, Termingelder u.ä. zusammen	Wertpapiere	Termingelder u.ä.	Lebensversicherungen	Immobilien
		... hatten von 100 **Nichterwerbstätigen**-Haushalten ...						
1962		54	5	-	(9)	-	(21)	31
1969		81	10	-	18	-	66	30
1973		84	16	-	22	-	64	30
1978		86	16	-	23	-	55	33
1983		87	18	-	26	4	51	35
1988		84	19	-	27	4	48	39
1993	früheres Bundesgebiet	88	22	48	40	17	50	45
	neue Länder	87	17	46	29	24	50	23
	Deutschland	88	21	47	38	18	50	40
1998	früheres Bundesgebiet	74	23	46	-	-	38	44
	neue Länder	75	19	44	-	-	40	23
	Deutschland	74	22	46	-	-	38	40
		... hatten von 100 **Arbeitnehmer**-Haushalten ...						
1962		63	13	-	(7)	-	(49)	31
1969		92	27	-	19	-	82	36
1973		95	44	-	24	-	82	39
1978		95	52	-	28	-	80	47
1983		94	56	-	31	6	78	50
1988		92	54	-	36	6	76	50
1993	früheres Bundesgebiet	93	57	57	50	21	80	52
	neue Länder	87	50	57	43	28	79	30
	Deutschland	92	56	57	48	22	80	48
1998	früheres Bundesgebiet	80	60	58	-	-	69	51
	neue Länder	77	52	54	-	-	68	40
	Deutschland	79	59	57	-	-	68	49
		... hatten von 100 **Selbstständigen**-Haushalten ...						
1962		64	22	-	(11)	-	(54)	74
1969		91	41	-	28	-	80	76
1973		90	55	-	30	-	83	75
1978		91	55	-	34	-	82	76
1983		89	57	-	38	12	82	77
1988		86	54	-	41	12	84	77
1993	früheres Bundesgebiet	86	47	62	51	31	87	74
	neue Länder	81	53	62	45	34	86	55
	Deutschland	86	48	62	50	32	87	71
1998	früheres Bundesgebiet	71	44	61	-	-	76	69
	neue Länder	69	39	57	-	-	70	51
	Deutschland	71	43	61	-	-	75	66

(...) = geschätzt
- = nicht erhoben
Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichproben, Berechnungen des BMA

Verbreitung des Immobilienvermögens im Zuge der künftigen Vermögensbildung in den neuen Ländern die Vermögenslage insbesondere in den mittleren Schichten und bei den Arbeitnehmer-Haushalten verbessern, mit der Folge, dass zum einen die Verteilung des Privatvermögens innerhalb der ostdeutschen Bevölkerung gleichmäßiger wird und zum anderen der Vermögensabstand zur westdeutschen Bevölkerung weiter abgebaut wird. Die Entwicklung in den 90er Jahren zeigt diese Tendenz:

- Die Vermögensbildung breiter Schichten schlägt sich in der Verbreitung der Vermögensformen nieder (s. Anhangtabelle I.46 und Tabelle I.11). Es ist bereits eine beachtliche Angleichung der Verbreitungsquoten von Geldvermögensformen eingetreten. So hatte z.B. 1998 wie 1993 sowohl in den alten wie auch in den neuen Ländern die Hälfte aller privaten Haushalte Wertpapiere und/oder Termingelder.
- Der Anteil der Immobilieneigentümer an allen ostdeutschen privaten Haushalten wies mit 34% gegenüber 49% in Westdeutschland 1998 zwar noch einen starken Rückstand auf, hatte sich aber von 1993 bis 1998 durch einen Anstieg von 28% auf 34% erheblich verbessert. Bei Differenzierung nach der sozialen Stellung fällt auf, dass diese günstige Entwicklung allein durch die Arbeitnehmer-Haushalte getragen worden ist. Bei ihnen ist der Anteil der Immobilieneigentümer von 30% in 1993 auf 40% in 1998 gestiegen. Dadurch hat sich der Abstand zur Eigentümerquote der westdeutschen Arbeitnehmer-Haushalte von 22 auf 11 Prozentpunkte halbiert. Bei den Haushalten von Selbstständigen und Nichterwerbstätigen ist dagegen die Differenz der Quoten zwischen Ost und West mit etwa 20 Prozentpunkten praktisch gleich hoch geblieben (s. Anhangtabelle I.46 und Tabelle I.11).

Es bleibt auch künftig notwendig, vermögensstatistische Daten in Deutschland getrennt nach Ost und West aufzubereiten und zu analysieren. Nur so kann der Aufholprozess der neuen Länder beim privaten Vermögen beobachtet werden.

I.2.1.3 Langfristig zunehmende Verbreitung des Privatvermögens

Die heutige Höhe und Verteilung der Privatvermögen in Westdeutschland ist das Ergebnis einer langen Entwicklung. Diese lässt sich an Hand von Eckzahlen der EVS von 1962 bis 1998 in groben Zügen nachvollziehen (s. Anhangtabelle I.46 und Tabelle I.11):

- Die Verbreitung der Vermögensformen hat langfristig stark zugenommen. Ohne die Vermögensbildung breiter Schichten der Bevölkerung kann eine solche Zunahme nicht zustande kommen. Mit wachsendem Vermögen wird die Anlagestruktur differenzierter, so dass immer mehr Haushalte in vorher nicht genutzte Anlageformen investieren.

- Nach dem Vorlauf von Sparguthaben, Bausparguthaben und Lebensversicherungen, die im Einzelfall typischerweise am Anfang der Vermögensbildung stehen, gewinnen Wertpapiere, Termingelder und Immobilien zunehmend an Bedeutung. Diese zeitlichen Verschiebungen sind statistisch bei der Ausbreitung der Vermögensformen sichtbar, weil das Vermögen einer großen Zahl von Haushalten gestiegen und dabei auf mehr Anlageformen verteilt worden ist. Arbeitnehmer und Nichterwerbstätige haben die zunehmende Verbreitung der Vermögensformen in der Gesamtheit der Haushalte bewirkt und gegenüber den Selbstständigen-Haushalten deutlich aufgeholt.
- Parallel sind langfristig die Beträge gewachsen, die durchschnittlich je Haushalt mit der jeweiligen Vermögensform vorhanden sind. Dies zeigt zusammen mit den Schichtungen nach der Höhe der Vermögensbeträge, dass die Ausbreitung der Vermögensformen nicht allein im Hinzukommen von Haushalten begründet ist, die dauerhaft nur mit Kleinstbeträgen investiert sind. Zum Nachweis hierfür kann auf die veröffentlichten Tabellen des Statistischen Bundesamtes zu den Vermögensformen verwiesen werden.

Aus diesen Befunden kann nach Abwägung der Defizite in der statistischen Datenlage geschlossen werden, dass die Verteilung des Privatvermögens in Westdeutschland langfristig tendenziell gleichmäßiger geworden ist.

Hierzu hat insbesondere die gestiegene Verbreitung des Eigentums an Immobilien geführt. Zwar ist die Verteilung des Nettogeldvermögens (Geldvermögen abzüglich Konsumkredite) seit 1973 ungleichmäßiger geworden, wie verschiedene Untersuchungen zeigen, aber dies ist mit Sicherheit kein Indikator für die Entwicklung der Verteilung des Nettogesamtvermögens. Denn das private Immobilienvermögen, das heute auf viel mehr Haushalte als früher verteilt ist, macht den weitaus größten Teil des gesamten Privatvermögens aus, so dass dessen Verteilung von der gleichmäßiger gewordenen Immobilienverteilung dominiert ist (s. Tabelle I.10). Der Anteil der Haushalte mit Immobilien ist gerade in den sozialen Gruppen kräftig gestiegen, deren Vermögensniveau unterdurchschnittlich ist. 1998 waren in Westdeutschland 51% der Arbeitnehmer-Haushalte und 44% der Nichterwerbstätigen-Haushalte Eigentümer von Immobilien, gegenüber nur jeweils 31% im Jahre 1962. Bei den privaten Haushalten insgesamt ist diese Quote in diesem Zeitraum von 38% auf 49% gestiegen (s. Anhangtabelle I.46 und Tabelle I.11).

Vorbehalte gegenüber den Schlussfolgerungen aus den verfügbaren statistischen Indikatoren zur langfristigen Entwicklung der Verteilung des Privatvermögens können sich aus statistisch-methodischen Sachverhalten ergeben, auf die im Materialband Kap. I.2.2 eingegangen wird.

Wie im Ergebnis der beschriebenen Trends 1998 das Privatvermögen nach einzelnen Vermögensformen auf die westdeutschen privaten Haushalte in tiefer Gliederung nach der sozialen Stellung verteilt war, ist in Anhangtabelle I.47 dargestellt. Daraus ergibt sich: Im Durchschnitt je Haushalt lagen Arbeitslosen-Haushalte bei 53% und Arbeiter-Haushalte bei 75% des durchschnittlichen Privatvermögens aller privaten Haushalte, während Selbstständigenhaushalte auf 221% und Beamtenhaushalte auf 138% kamen. Von der Gesamtsumme des in der EVS erfassten Nettovermögens entfielen 50% auf die Haushalte von Arbeitern, Angestellten und Beamten, 36% auf die Haushalte von Nichterwerbstätigen (Nichterwerbspersonen, Arbeitslose) und 14% auf die Haushalte von Selbstständigen (Gewerbetreibende, Freiberufler, Landwirte). Die Anteile dieser Gruppen an der Gesamtzahl der Haushalte belief sich auf 53%, 40 1/2% und 6 1/2%. Bei der herausgehobenen durchschnittlichen Vermögensposition der Haushalte von Selbstständigen ist zu berücksichtigen, dass diese mehr als Arbeitnehmer kapitalgedeckte Altersvorsorge betreiben, weil sie weniger durch Systeme der sozialen Sicherung abgesichert sind.

I.2.1.4 Enge Beziehungen zwischen privaten Vermögensbeständen und Einkommen

Die Verteilung der Vermögensbestände privater Haushalte steht in enger Beziehung zum verfügbaren Einkommen, zu den Vermögenseinkommen aus den Vermögensbeständen und zur Vermögensbildung durch Sparen aus dem verfügbaren Einkommen. Die mittelfristige Entwicklung dieser Größen ist in Anhangtabelle I.48 für den Durchschnitt der westdeutschen Haushalte wiedergegeben. Hieran fallen im Vergleich von 1998 mit 1993 vor allem die niedrigen Zuwachsraten der Vermögensbestände und die sehr unterschiedlichen Veränderungsraten bei den einzelnen Vermögenseinkommensarten auf. Die damit verbundene statistische Problematik der EVS ist im Materialband Kap. I.2.2 behandelt.

Vermögensbestände, Vermögenseinkommen und Ersparnis sind in hohem Maße abhängig vom verfügbaren Einkommen. Die Ungleichmäßigkeit ihrer Verteilung beruht zu einem erheblichen Teil auf der Ungleichmäßigkeit der Einkommensverteilung. Dies wird in Tabelle I.12 veranschaulicht: Die einkommensschwächsten 20% der westdeutschen Haushalte verfügten 1998 über 6,8% aller verfügbaren Einkommen, hatten aber nur 3,1% des Nettovermögens, 1,9% der Vermögenseinkommen und eine negative Ersparnis (Entsparen) in Höhe von 2,8% der gesamten Ersparnis aller Haushalte. Umgekehrt betrugen die entsprechenden Anteile der einkommensstärksten 20% der Haushalte 41%, 46%, 49% und 69%.

Tabelle I.12

Verteilung des Vermögens, der Vermögenseinkommen und der Vermögensbildung der westdeutschen Haushalte 1998 in Abhängigkeit vom Einkommen

		gesamt	Verteilung auf das				
			erste	zweite	dritte	vierte	fünfte
			Fünftel der nach dem verfügbaren Einkommen geordneten Haushalte				
Summen							
Haushalte	Mio	29,29	5,86	5,86	5,86	5,86	5,86
verfügbares Einkommen	Mrd. DM	1912,6	130,2	223,0	322,1	452,3	785,0
Nettovermögen	Mrd. DM	7433,4	228,6	681,4	1199,8	1918,8	3404,7
Vermögenseinkommen	Mrd. DM	301,55	5,73	23,07	45,82	78,62	148,31
Ersparnis	Mrd. DM	227,52	-6,31	5,92	21,98	49,27	156,66
	Anteile an Gesamt						
Haushalte		100%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Einkommen		100%	6,8%	11,7%	16,8%	23,6%	41,0%
Nettovermögen		100%	3,1%	9,2%	16,1%	25,8%	45,8%
Vermögenseinkommen		100%	1,9%	7,6%	15,2%	26,1%	49,2%
Ersparnis		100%	-2,8%	2,6%	9,7%	21,7%	68,9%
Durchschnitte je Haushalt							
Einkommen	1000 DM	65,3	22,2	38,1	55,0	77,2	134,0
Nettovermögen	1000 DM	253,8	39,0	116,3	204,8	327,6	581,1
Vermögenseinkommen	1000 DM	10,30	0,98	3,94	7,82	13,42	25,32
Ersparnis	1000 DM	7,77	-1,08	1,01	3,75	8,41	26,74
	Verhältnis zum Durchschnitt des mittleren Fünftels						
Einkommen		119%	40%	69%	100%	140%	244%
Nettovermögen		124%	19%	57%	100%	160%	284%
Vermögenseinkommen		132%	13%	50%	100%	172%	324%
Ersparnis		207%	-29%	27%	100%	224%	713%
	Verhältnis zum Einkommen						
Nettovermögen		389%	176%	306%	373%	424%	434%
Vermögenseinkommen		15,8%	4,4%	10,3%	14,2%	17,4%	18,9%
Ersparnis (Sparquote)		11,9%	-4,8%	2,7%	6,8%	10,9%	20,0%

Definitionen / Abgrenzungen:
Vermögen = Immobilien und verzinsliches Geldvermögen abzüglich Bau- und Konsumschulden
Einkommen = ausgabefähige Einkommen und Einnahmen = verfügbares Einkommen
Jahresbeträge für Einkommen, Vermögenseinkommen und Ersparnis

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe; Sonderauswertung des BMA

Eine differenziertere Übersicht über die Zusammenhänge zwischen Vermögensbeständen und verfügbaren Einkommen gibt Anhangtabelle I.49, in der die Haushalte zugleich nach der Höhe der Vermögensbestände und der Höhe der verfügbaren Einkommen geordnet sind. Die Kreuztabelle der kombinierten Vermögens- und Einkommensverteilung zeigt, dass häufig, aber nicht immer hohe Vermögensbestände mit hohen Einkommen einhergehen (bzw. umgekehrt niedrige Vermögensbestände mit niedrigen Einkommen).

Haushalte, die sowohl zum untersten Fünftel der Vermögensverteilung als auch zum untersten Fünftel der Einkommensverteilung gehören, standen sich materiell am schlechtesten. Haus-

halte, die zugleich den obersten Fünfteln der Vermögens- und Einkommensverteilung angehörten, stellten die Reichtumsbevölkerung in der EVS dar. Diese beiden Pole der materiellen Wohlstandsverteilung aus Anhangtabelle I.49 werden in den Anhangtabellen I.50 und I.51 näher beschrieben. Anhangtabelle I.51 zeigt die Häufigkeit, mit der sozioökonomische Gruppen an beiden Rändern der Wohlstandsverteilung vertreten sind.

10% der westdeutschen Haushalte gehörten zugleich den obersten 20% der Vermögensverteilung und den obersten 20% der Einkommensverteilung an. Diese einkommens- und vermögensmäßig gleichermaßen gut situierten 10% der westdeutschen Haushalte hatten 1998 im Einzelfall über 450.000 DM und im Durchschnitt 920.000 DM Privatvermögen, während zugleich ihr monatliches verfügbares Einkommen im Einzelfall über 7.600 DM und im Durchschnitt bei 12.000 DM lag. Sie vereinigten 37% des Privatvermögens und 22% des Einkommens aller auf sich. Zu den Gutsituierten gehörten überproportional (verglichen mit ihrem Anteil an allen Haushalten) Haushalte mit 3 und mehr Personen, Haushalte mit einem Haushaltsvorstand im Alter von 45 bis 64 Jahren sowie Haushalte von Selbstständigen und Beamten. Unterproportional vertreten waren dagegen Einpersonenhaushalte, Alleinerziehenden-Haushalte, Haushalte mit einem Haushaltsvorstand im Alter von unter 35 Jahren und ab 70 Jahre sowie Haushalte von Arbeitern, Arbeitslosen und Rentnern.

I.2.1.5 Ungleichmäßige Verteilung des Privatvermögens im Lebens- und Familienzyklus

In den vorangehenden Abschnitten und den zugehörigen Tabellen des Materialbandes haben sich Wohnsitz (in den alten bzw. neuen Ländern), soziale Stellung (Erwerbsstatus), verfügbares Einkommen, Alter, Haushaltsgröße und Haushaltstyp als Merkmale erwiesen, von denen die Vermögenssachverhalte abhängig sind. Teilweise ist damit auch die Position der Haushalte im Lebens- und Familienzyklus schon angesprochen. Sie ist von elementarer Bedeutung, da sich die Vermögensbildung im Lebensverlauf vollzieht, und trägt erheblich zur Ungleichmäßigkeit der Vermögensverteilung in der Gesamtheit der Haushalte bei.

Soweit Unterschiede bei Vermögensbeständen, Vermögenseinkommen und Vermögensbildung auf unterschiedlichen Positionen der Haushalte im Lebens- und Familienzyklus beruhen, ist die Ungleichmäßigkeit der Verteilung quasi „natürlich“ bedingt und deshalb z.B. unter Gerechtigkeits-Gesichtspunkten kaum relevant. Auch ökonomisch und im Hinblick auf die Sicherungsfunktion des Vermögens ist es nachvollziehbar, wenn kleine Haushalte und Haushalte junger Menschen geringere Vermögensbestände und Vermögenseinkommen haben als größere Haushalte und Haushalte älterer Personen.

Tabelle I.13

Verteilung des Privatvermögens in 8 Gruppen westdeutscher Haushalte1993 und 1998 (Gruppen nach sozialer Stellung und teilweise nach Alter und Haushaltsgröße)

	alle Haus-halte	Haushalte von								
		Selb-stän-digen	Arbeitnehmern (einschl. Arbeitslose) im Alter				Nichterwerbspersonen			
							im Alter unter 65 Jahre	ab 65 Jahre		
			unter 35	von 35 bis 44	von 45 bis 54	ab 55		Ein-personen-haushalte	Mehr-personen-haushalte	
			Jahre							
Durchschnittliches Nettovermögen je Haushalt in 1000 DM (arithmetisches Mittel)										
1993	241,3	559,5	94,2	209,2	303,0	322,4	208,1	145,8	319,9	
Änderung	5,2%	0,1%	11,1%	-4,1%	1,5%	16,9%	7,8%	10,8%	10,7%	
1998	253,8	560,3	104,7	200,5	307,4	376,9	224,3	161,5	354,1	
davon im:										
1. Zehntel	-10,5	-59,8	-13,0	-10,7	-7,4	-3,0	-8,7	-0,7	4,0	
2. Zehntel	2,5	22,9	0,1	2,0	7,0	16,0	0,0	1,9	24,2	
3. Zehntel	12,5	85,9	3,0	12,4	30,8	55,1	2,2	6,8	56,9	
4. Zehntel	32,2	188,4	9,4	33,9	84,2	141,8	11,5	13,9	135,5	
5. Zehntel	75,4	302,9	19,3	72,9	180,6	252,9	37,3	25,9	246,0	
6. Zehntel	163,4	423,2	34,0	140,8	277,9	350,3	113,9	55,8	323,5	
7. Zehntel	270,8	573,9	62,6	222,3	366,9	437,6	246,1	129,7	403,6	
8. Zehntel	383,7	762,8	1.20,8	313,7	464,8	544,1	368,4	243,8	499,6	
9. Zehntel	534,5	1067,5	2.35,0	434,7	599,5	712,6	514,2	371,5	653,3	
10. Zehntel	1.073,5	2.231,2	5.75,3	781,7	1.067,9	1.260,4	957,8	765,0	1.190,7	
Anteil an der Vermögenssumme der jeweiligen Haushaltsgruppe 1998										
1. Zehntel	-0,41%	-1,07%	-1,23%	-0,53%	-0,24%	-0,08%	-0,39%	-0,04%	0,11%	
2. Zehntel	0,10%	0,41%	0,01%	0,10%	0,23%	0,42%	0,00%	0,12%	0,68%	
3. Zehntel	0,49%	1,52%	0,29%	0,62%	1,00%	1,46%	0,10%	0,42%	1,61%	
4. Zehntel	1,27%	3,40%	0,90%	1,69%	2,73%	3,77%	0,51%	0,86%	3,83%	
5. Zehntel	2,97%	5,39%	1,85%	3,64%	5,89%	6,70%	1,66%	1,61%	6,94%	
6. Zehntel	6,44%	7,57%	3,25%	7,02%	9,06%	9,29%	5,07%	3,47%	9,15%	
7. Zehntel	10,67%	10,24%	6,00%	11,06%	11,91%	11,61%	10,99%	8,03%	11,38%	
8. Zehntel	15,12%	13,64%	11,54%	15,65%	15,17%	14,40%	16,42%	15,10%	14,07%	
9. Zehntel	21,06%	19,04%	22,43%	21,73%	19,48%	18,93%	22,92%	23,00%	18,49%	
10. Zehntel	42,30%	39,87%	54,98%	39,02%	34,78%	33,48%	42,72%	47,44%	33,74%	
Median in 1000 DM (Grenze zwischen den unteren und oberen 50% der Haushalte)										
1993	114,2	415,5	27,0	125,3	242,5	273,7	57,5	38,0	271,0	
Änderung	-3%	-13%	-5%	-19%	-4%	10%	5%	-6%	6%	
1998	110,4	359,7	25,7	101,1	233,7	302,0	60,3	35,7	286,6	
Verhältnis des Durchschnittswertes zum Median										
1993	2,113	1,347	3,489	1,669	1,249	1,178	3,619	3,836	1,180	
Änderung	9%	16%	17%	19%	5%	6%	3%	18%	5%	
1998	2,299	1,558	4,073	1,983	1,315	1,248	3,720	4,523	1,235	

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichproben; Sonderauswertung des BMA

Einen ersten in dieser Hinsicht differenzierten Einblick in die westdeutsche Privatvermögensverteilung vermittelt Tabelle I.13, in der die Gesamtheit der Haushalte in acht Gruppen gegliedert wird, die sich nicht nur nach der sozialen Stellung, sondern teilweise auch nach Alter und Haushaltsgröße unterscheiden. Nur 4,5% des Privatvermögens gehörten den unteren 50% aller Haushalte, aber 42% des Privatvermögens entfielen auf die obersten 10%. Das durchschnittliche Vermögen der Haushalte des obersten Zehntels belief sich 1998 mit 1,1 Mio. DM auf das

Zehnfache des Vermögens, über das ein Haushalt genau in der Mitte der Vermögensverteilung aller Haushalte verfügte (Median 110.000 DM). Von dieser Verteilung in der Gesamtheit der Haushalte unterscheiden sich die Verteilungen in den einzelnen Gruppen deutlich. Am ungleichmäßigsten war die Verteilung bei Haushalten von Arbeitnehmern unter 35 Jahre und bei Einpersonen-Haushalten von Senioren, am gleichmäßigsten war sie bei Haushalten von Arbeitnehmern ab Alter 45 und bei Mehrpersonenhaushalten von Senioren.

Diese Differenzierung fortführend wird im Folgenden ein Untersuchungsansatz angewandt, bei dem die Gesamtheit der Haushalte konsequent nach ihrer Position im Lebens- und Familienzyklus strukturiert wird. Hierfür werden näherungsweise die Merkmale Lebensalter (des Haupteinkommensbeziehers) und Haushaltsgröße verwendet. Damit werden 32 Gruppen privater Haushalte gebildet, die hinsichtlich Alter und Haushaltsgröße möglichst homogen und untereinander unterschiedlich sind, so dass sie bestimmte Positionen im Lebens- und Familienzyklus repräsentieren. Innerhalb jeder Gruppe werden die Haushalte nach der Höhe des Nettovermögens (bzw. alternativ des Vermögenseinkommens oder der Ersparnis) geordnet, um die Ungleichmäßigkeit der Verteilungen in den Gruppen festzustellen.

Die Auswertung bezieht sich durchgängig auf Westdeutschland. Wie viele Haushalte 1993 und 1998 zu den einzelnen Gruppen gehörten, ist in Anhangtabelle I.53 wiedergegeben. Sie zeigt, dass sich der Bevölkerungsaufbau bereits binnen fünf Jahren merklich verändert hat.

In Tabelle I.14 ist das durchschnittliche Nettovermögen der einzelnen Haushaltsgruppen dargestellt. 1998 wie 1993 galt generell, dass die Haushalte umso vermögender waren, je älter die Bezugsperson und je größer der Haushalt war. Im Durchschnitt aller Haushalte hat sich das Nettogesamtvermögen von 1993 auf 1998 um 5% erhöht. Bei den Haushaltsgruppen war die Veränderung sehr unterschiedlich; bei Haushalten mit zwei bis vier Personen und einer Bezugsperson unter 50 Jahren war 1998 das durchschnittliche Nettovermögen häufig sogar geringer als 1993.

Tabelle I.15 zeigt die Verteilung der Vermögensbestände innerhalb der einzelnen Haushaltsgruppen. Von allen Haushalten hatte das unterste Fünftel kein Vermögen, dagegen hatte das oberste Fünftel 1998 im Schnitt siebenmal soviel Vermögen wie das mittlere Fünftel (Abstand 574%). Die Ungleichmäßigkeit der Vermögensverteilung war unter den Haushalten in der ersten Hälfte des Erwerbslebens am größten und nahm mit fortschreitender Vermögensbildung bei steigendem Alter stark ab. Von den Ein- und Zweipersonenhaushalten junger Menschen haben drei bis vier Fünftel kaum Vermögen. Dagegen verfügten zum Ende des Erwerbslebens vier Fünftel der Mehrpersonenhaushalte über ein nennenswertes Vermögen; von ihnen hatten die

Haushalte des obersten Fünftels durchschnittlich dreimal soviel Vermögen wie die Haushalte im mittleren Fünftel (Abstand ca. 200%), d.h. die Spreizung der Vermögensverteilung war hier viel kleiner als in der Gesamtheit aller Haushalte.

Tabelle I.14

Privatvermögen in 32 Gruppen nach Alter und Haushaltsgröße 1993 und 1998
Durchschnitt je Haushalt 1993 und 1998 in Westdeutschland

Haushaltsgruppen			Nettovermögen				Rangfolge (aufsteigend)		
Lfd. Nr.	Alter der Bezugs-person	Personen je Haushalt	1993	1998	Veränderung von 1993 bis 1998		1993	1998	absolute Verändg.
			1.000 DM			%			
0	alle Haushalte		241	254	13	5	15	17	16
1	18 bis 24	1 bis 6	27	64	37	137	1	2	24
2	25 bis 29	1	33	35	2	6	2	1	12
3	30 bis 39	1	65	75	10	16	3	3	15
4	40 bis 49	1	120	123	3	3	6	5	13
5	50 bis 59	1	172	179	7	4	11	10	14
6	60 bis 69	1	183	198	16	9	13	14	18
7	70 bis 74	1	154	172	18	11	10	9	19
8	ab 75	1	132	156	24	18	7	7	22
9	25 bis 29	2	80	75	-5	-6	4	4	8
10	30 bis 39	2	153	129	-24	-16	9	6	4
11	40 bis 49	2	269	228	-41	-15	19	15	3
12	50 bis 54	2	344	381	37	11	25	25	25
13	55 bis 59	2	373	442	69	18	27	30	30
14	60 bis 64	2	344	421	77	22	24	26	31
15	65 bis 69	2	330	379	49	15	22	24	27
16	70 bis 74	2	319	357	38	12	21	23	26
17	ab 75	2 bis 6	300	336	36	12	20	22	23
18	25 bis 29	3 bis 6	100	180	81	81	5	12	32
19	30 bis 34	3	140	162	22	16	8	8	21
20	35 bis 39	3	228	180	-47	-21	14	13	1
21	40 bis 44	3	260	242	-18	-7	17	16	6
22	45 bis 49	3	369	327	-42	-11	26	21	2
23	50 bis 54	3	402	421	20	5	29	27	20
24	55 bis 59	3	422	551	129	30	30	32	33
25	60 bis 74	3 bis 6	489	490	2	0	32	31	11
26	30 bis 34	4	180	180	0	0	12	11	10
27	35 bis 39	4	260	259	0	0	18	18	9
28	40 bis 44	4	341	318	-23	-7	23	20	5
29	45 bis 49	4	443	434	-9	-2	31	28	7
30	50 bis 59	4 bis 6	543	595	53	10	33	33	29
31	30 bis 39	5 bis 6	245	260	15	6	16	19	17
32	40 bis 49	5 bis 6	389	440	52	13	28	29	28

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe; Sonderauswertung des BMA

Tabelle I.15

Verteilung des Nettoprivatvermögens innerhalb von 32 Gruppen 1998
Westdeutsche Haushalte, gruppiert nach Alter und Haushaltsgröße

Haushaltsgruppen			Durchschnitt je Haushalt in 1000 DM						Abstand des	
Lfd. Nr.	Alter der Bezugs-person	Personen je Haushalt	ge-samt	1.	2.	3.	4.	5.	2.	5.
				Fünftel der nach dem Nettoprivat-vermögen geordneten Haushalte					Fünftels vom 3. Fünftel	
0	alle Haushalte		254	-4	22	119	327	804	-81%	574%
1	18 bis 24	1 bis 6	64	-3	1	4	15	304	-85%	7418%
2	25 bis 29	1	35	-4	1	8	25	147	-85%	1676%
3	30 bis 39	1	75	-7	3	17	56	306	-82%	1705%
4	40 bis 49	1	123	-11	3	27	128	470	-90%	1647%
5	50 bis 59	1	179	-3	10	55	203	630	-83%	1036%
6	60 bis 69	1	198	-1	13	74	238	667	-83%	805%
7	70 bis 74	1	172	1	11	52	220	573	-79%	991%
8	ab 75	1	156	1	10	33	156	580	-71%	1659%
9	25 bis 29	2	75	-8	6	24	68	284	-74%	1085%
10	30 bis 39	2	129	-40	14	50	148	472	-73%	841%
11	40 bis 49	2	228	-6	20	107	297	720	-81%	574%
12	50 bis 54	2	381	4	95	285	465	1049	-67%	269%
13	55 bis 59	2	442	16	171	363	537	1120	-53%	209%
14	60 bis 64	2	421	19	158	345	516	1065	-54%	209%
15	65 bis 69	2	379	14	116	307	472	986	-62%	221%
16	70 bis 74	2	357	12	92	287	457	936	-68%	226%
17	ab 75	2 bis 6	336	16	77	256	429	901	-70%	252%
18	25 bis 29	3 bis 6	180	-7	7	37	145	717	-80%	1841%
19	30 bis 34	3	162	-9	19	74	200	526	-75%	606%
20	35 bis 39	3	180	-4	17	81	222	583	-79%	623%
21	40 bis 44	3	242	-1	40	161	330	676	-75%	320%
22	45 bis 49	3	327	1	77	250	432	868	-69%	247%
23	50 bis 54	3	421	18	173	348	522	1045	-50%	201%
24	55 bis 59	3	551	33	288	454	653	1321	-37%	191%
25	60 bis 74	3 bis 6	490	29	211	400	584	1221	-47%	205%
26	30 bis 34	4	180	-6	29	92	233	551	-69%	500%
27	35 bis 39	4	259	3	66	200	345	682	-67%	240%
28	40 bis 44	4	318	9	105	264	416	793	-60%	201%
29	45 bis 49	4	434	29	208	375	528	1027	-45%	174%
30	50 bis 59	4 bis 6	595	67	323	485	692	1404	-33%	189%
31	30 bis 39	5 bis 6	260	-7	44	172	348	742	-74%	331%
32	40 bis 49	5 bis 6	440	22	198	364	538	1078	-46%	196%

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe; Sonderauswertung des BMA

Die Zunahme der Ungleichmäßigkeit der Verteilung von 1993 auf 1998 in der Gesamtheit der Haushalte war auch in den meisten Haushaltsgruppen festzustellen. Die Vermögenszuwächse waren überwiegend auf die oberen beiden Fünftel der Gruppen konzentriert, während in den unteren beiden Fünfteln der Gruppen die Vermögensbestände häufig abnahmen (s. Anhangtabelle I.54, die die Differenzen zwischen Tabelle I.15 und Anhangtabelle I.55 angibt).

Die Verteilung der Vermögenseinkommen zwischen den Haushaltsgruppen und innerhalb dieser Gruppen war der Verteilung der Vermögensbestände recht ähnlich, da die Vermögenseinkommen aus den Vermögen erwirtschaftet werden (s. Anhangtabellen I.56 und I.57). Die Ersparnis stieg nicht so stringent mit Alter und Haushaltsgröße und war innerhalb der Haushaltsgruppen ungleichmäßiger verteilt (s. Anhangtabellen I.58 und I.59). Die Übereinstimmungen und Unterschiede der Rangfolgen, die die Durchschnittsbeträge der Haushaltsgruppen jeweils bei Vermögensbestand, Vermögenseinkommen und Vermögensbildung einnahmen, spiegeln ebenfalls den Zusammenhang dieser Vermögensgrößen mit dem Lebens- und Familienzyklus und zeigen die Konsistenz der EVS-Daten (Anhangtabelle I.60). Weitere Einzelheiten zum Untersuchungsansatz und zur Interpretation der Ergebnisse sind im Materialband Kap. I.2.3 dargestellt.

I.2.2 Weitere Aspekte der Vermögensverteilung

Die Begrenzung der vorstehenden Untersuchungen auf das Privatvermögen, die sowohl durch das Untersuchungsziel begründet als auch statistisch bedingt ist, macht es erforderlich, weitere Vermögensarten zu betrachten, die für eine umfassende Beurteilung der Vermögensverteilung im Armuts- und Reichtumsbericht von wesentlicher Bedeutung sind. Das Eigentum am Produktivkapital über Aktien und Aktienfondsanteile hinaus (Betriebsvermögen), der Wert langlebiger Konsumgüter (Gebrauchsvermögen), der Bildungs- und Ausbildungsstand (Humanvermögen), die Ansprüche an Systeme der sozialen Sicherung (Sozialvermögen) und die vom Staat bereitgestellten Infrastruktur-Einrichtungen (Staatsvermögen) sind sowohl im Einzelfall als auch gesamtwirtschaftlich wesentliche Ergänzungen und Substitute zum privaten Geld- und Immobilienvermögen. Eine vollständige Integration dieser Vermögensarten mit dem Privatvermögen muss jedoch künftigen Stufen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung vorbehalten bleiben. Im vorliegenden Bericht soll ein Einstieg anhand von zwei Vermögensarten gegeben werden.

Durch Einbeziehung des Gebrauchs-, Sozial- und Staatsvermögens in die Betrachtung der Vermögensverteilung dürfte sich die Verteilung auf Personen bzw. private Haushalte gleichmäßiger darstellen als sich beim Privatvermögen allein ergibt. Bei Berücksichtigung des Sozialvermögens wäre allerdings zu beachten, dass den Ansprüchen an soziale Sicherungssysteme in gleicher Höhe Verpflichtungen gegenüberstehen, die ebenfalls die privaten Haushalte treffen, d.h. ähnlich wie Schulden zur Ermittlung des Reinvermögens abzuziehen wären.

Abschnitt I.2.2.1 befasst sich mit dem Produktivvermögen und stützt sich auf ein Gutachten,[33] das das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundesregierung erstellt hat.

33 Bartholmai, B. und Bach, St.: Produktivvermögen privater Haushalte, 2001.

Das Produktivvermögen ist seit jeher ein zentrales Thema in der vermögenspolitischen Diskussion. Hierbei geht es um die Klärung seiner heutigen Rolle für Armut und Reichtum, seine volks- und betriebswirtschaftliche Definition, die Quantifizierung seines Gesamtvolumens und seiner Verteilung sowie die Beurteilung von Anforderungen an die Statistik für weiterführende Untersuchungen.

Abschnitt I.2.2.2 befasst sich mit der Verteilung des Humanvermögens. Ein im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erstelltes Gutachten[34] der Prognos AG soll Zusammenhänge auf individueller und gesamtwirtschaftlicher Ebene aufzeigen und über Größenordnungen, Verteilungen und Entwicklungen empirische Informationen bereitstellen, die ansatzweise auch monetär mit dem Privatvermögen vergleichbar quantifiziert sind.

Zu beiden Gutachten lagen bei Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts jeweils Zwischenberichte vor, sodass die nachfolgend zusammengefassten Aussagen teilweise noch unvollständig oder vorläufige Ergebnisse sind.

I.2.2.1 Betriebsvermögen privater Haushalte

Nach Rechts- bzw. Organisationsformen der Unternehmen betrachtet fallen unter das Produktivvermögen privater Haushalte zunächst die sogenannten „Personenunternehmen“, das sind Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, also Einzelunternehmer und Personengesellschaften. Darüber hinaus kann auch der private Besitz von Anteilen an Kapitalgesellschaften einbezogen werden. Anhangtabelle I.62 gibt einen ersten Überblick über die Beziehungen privater Haushalte zum Produktivvermögen.

In enger Betrachtung können für das Jahr 1995 rund 2,4 Mio. Personenunternehmen eingegrenzt werden. Davon entfielen 1,5 Mio. auf Einzelunternehmer und Personengesellschaften. Hinzu kamen 0,6 Mio. Kapitalgesellschaften, von denen sich ein erheblicher Anteil als kleinere oder mittelständische Unternehmen vollständig oder überwiegend im Privatbesitz befunden haben dürfte. Insgesamt kann also von etwa 3 Mio. Betrieben und betrieblichen Beteiligungen im Besitz privater Haushalte ausgegangen werden. Da Steuerpflichtige an verschiedenen Betrieben beteiligt sein können und hier auch Nebenerwerbstätigkeiten einfließen, ist die Zahl der Steuerpflichtigen mit betrieblichen Einkünften mit gut 5 Mio. noch mal deutlich höher.

Zur Darstellung des Vermögens dieser Unternehmen werden in der Anhangtabelle I.63 zwei Konzepte verwendet:

34 Schüssler, R.: Die Verteilung des Humankapitals auf private Haushalte und Personen, 2001.

- Das Rohvermögen entspricht begrifflich etwa der Bilanzsumme; es umfasst das gesamte Anlage- und Umlaufvermögen der Unternehmen.
- Das Reinvermögen errechnet sich aus dem Rohvermögen abzüglich der Verbindlichkeiten und Rückstellungen; es entspricht damit dem Eigenkapital.

Der Gesamtwert des betrieblichen Reinvermögens aller Unternehmen belief sich auf 2,18 Billionen DM. Davon entfielen 1,02 Billionen DM (47%) auf die Personenunternehmen. Veranschlagt man den privaten Anteil am Reinvermögen der GmbHs mit etwa der Hälfte, so ergäbe sich ein Betrag des Reinvermögens aller (insoweit erfassten) privaten Unternehmen in der Größenordnung von etwa 1,31 Billionen DM. Demnach wäre der private Anteil am „Netto"-Produktivvermögen (Eigenkapital) mit etwa 60% zu beziffern.

Die Befunde belegen, dass die wirtschaftliche Aktivität privater Personen/Haushalte einen sehr hohen Stellenwert erreicht hat. Vergleiche mit früheren Untersuchungen zu diesem Thema[35] sind wegen unterschiedlicher statistischer Grundlagen nicht ohne weiteres möglich, jedoch deutet alles darauf hin, dass sich die Quote des privaten Eigentums am Produktivvermögen beträchtlich erhöht hat. Dies dürfte auch dann gelten, wenn die Beteiligungen in Form von Aktienbesitz und Investmentanteilen in die Betrachtung einbezogen würden.

I.2.2.2 Humanvermögen

Humanvermögen ist für Armut und Reichtum in Deutschland in doppelter Hinsicht von Bedeutung. Zum einen ist ein angemessenes Qualifikationsniveau der Bevölkerung eine wichtige Voraussetzung für die Entfaltung des wirtschaftlichen Wachstums. Zum anderen ist das individuelle Humanvermögen (Qualifikationsniveau) eine der wichtigsten Determinanten des Erwerbseinkommens. Ungleichheit in der Verteilung des Humanvermögens wird als ein wesentlicher Bestimmungsgrund für Ungleichheit in der Verteilung der Erwerbseinkommen angesehen. Der Abbau von Ungleichheit in den Zugangschancen verschiedener Bevölkerungsgruppen zu den Bildungseinrichtungen und in der Entfaltung der individuellen Talente wird als Voraussetzung für Chancengleichheit im Zugang zu den Erwerbseinkommensquellen angesehen.

In die Berechnungen des Humanvermögens fließen zwei Elemente ein:

- Das Bildungs- und Ausbildungsniveau der Person und die dahinter stehende Bildungsbiografie.

35 Mierheim, H. und Wicke, L.: Die personelle Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, 1978 und Krelle, W.; Schunk, J. und Siebke, J.: Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, 1968.

- Die Kosten zur Erlangung der entsprechenden Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse. Dabei wird zwischen zwei Kostenarten unterschieden. Die erste Kostenart betrifft die öffentlichen Bildungsausgaben und die Nettokosten der Betriebe für die duale Ausbildung. Die zweite Kostenart betrifft die entgangenen Einkommen. Dies sind die Einkommen, die eine Person erzielt hätte, wenn sie (auf der zuvor erreichten Qualifikationsstufe) erwerbstätig geworden wäre, statt einen weiteren Bildungsabschnitt zu beginnen.

In der Summe über alle einbezogenen Personen (Bevölkerung älter 6 Jahre) und einschl. der entgangenen Einkommen während der Ausbildung belief sich das Humanvermögen auf rund 28,8 Billionen DM im Jahr 1995. Die entgangenen Einkommen bildeten mit 16,3 Billionen DM den größeren Teil. Die kumulierten Bildungsaufwendungen beliefen sich auf 12,5 Billionen DM.

Pro Person gerechnet betrug das Humanvermögen einschl. der entgangenen Einkommen rund 370.000 DM, ohne die entgangenen Einkommen waren dies 161.000 DM. Das personale Humanvermögen war verhältnismäßig gleichmäßig verteilt. Der Gini-Koeffizient betrug 0,368 einschließlich des Humanvermögens aus entgangenen Einkommen. Betrachtet man nur die Humanvermögen aus öffentlichen Bildungsaufwendungen, dann war die Verteilung noch gleichmäßiger, der Gini-Koeffizient belief sich auf 0,190. Klammert man die Personen aus, die sich noch in Ausbildung befinden, dann war die Verteilung noch gleichmäßiger, der Gini-Koeffizient war 0,131 (s. Anhangtabellen I.63 und I.64).

I.2.3 Besondere Aspekte des Reichtums an Vermögen

Bei der Befassung mit großen Vermögen stellen sich grundsätzliche Fragen, die über die Wiedergabe der ohnehin wenigen verfügbaren statistischen Daten hinausgehen. Um zu solchen Fragen im vorliegenden Armuts- und Reichtumsbericht Grundlagen bereitzustellen, die nach dem aktuellen Stand der Forschung als Ergebnis der historischen Armuts- und Reichtumsdebatte angesehen werden können, wurde im Auftrag der Bundesregierung von Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster zusammen mit Prof. Dr. Dieter Eißel ein Gutachten[36] erstellt. Die Ausführungen in den Abschnitten I.2.3.1 und I.2.3.2 stützen sich auf dieses Gutachten.

36 Huster, E.-U.; Eißel, D. und Boeckh, J.: Reichtumsgrenzen für empirische Analysen der Vermögensverteilung, Instrumente für den staatlichen Umgang mit großen Vermögen. Ökonomische, soziologische und ethische Beurteilung großer Vermögen.

I.2.3.1 Theoretische Fundierung von Reichtumsgrenzen

Ein komplexer Vermögens- und Reichtumsbegriff muss den Zusammenhang von Einkommens- und Vermögensreichtum bedenken, denn Reichtum kann sowohl aus der Perspektive von Einkommen als auch aus der Perspektive von Vermögen betrachtet werden. Einkommen stellt eine Fließgröße, Vermögen dagegen eine Bestandsgröße dar. Kategorisierungen können nicht ohne den Bezug zwischen beiden Größen vorgenommen werden. Einkommen kann nämlich zu Vermögen, Vermögen kann zu Einkommen führen. Vermögensreichtum muss deshalb u. a. danach bemessen werden, inwieweit er ein Äquivalent zu erbringen in der Lage ist, das dem Einkommensreichtum entspricht. Insgesamt sind also hohe Einkommen und hohe Vermögen zusammen zu sehen und in ihrer Wechselwirkung in Beziehung zu setzen, um Reichtum erfassen zu können.

Einkommensreichtum ist im Verhältnis zu der durchschnittlichen Finanzausstattung der Haushalte zu bestimmen. Je niedriger das verfügbare Haushaltseinkommen, umso stärker ist der Verbrauch auf die Befriedigung des unumgänglichen Grundbedarfs wie Wohnen, Essen, Energie etc. konzentriert. Ein wachsendes und hohes Einkommen kann in dem Maße, wie es den durchschnittlichen und angestrebten Konsumbedarf übersteigt, der Ersparnisbildung in unterschiedlichen Formen und für unterschiedliche Zwecke dienen. Wenn man Vermögen aus Vererbung und Wertsteigerungen des vorhandenen Vermögens außer Acht lässt, kann nur auf diese Weise Vermögen gebildet werden. Um ein monatliches Einkommen aus Vermögen zu erwirtschaften, das dem Doppelten des durchschnittlichen Haushaltseinkommens entspricht, müsste man je nach Kapitalverzinsung 1,2 bis 2,4 Mio. DM anlegen. Zu berücksichtigen ist, dass Vermögen unterschiedliche Renditen hat und dass Vermögen auch Risiken anhaften, die nicht versicherbar oder vorhersehbar sind. Mit einer gewissen Plausibilität kann eine Reichtumsgrenze beim Vermögen zwischen 1,2 und 1,5 Mio. DM pro Haushalt angesetzt werden (der untere Wert entspricht dem Dreifachen des durchschnittlichen Vermögens einschließlich Betriebs- und Gebrauchsvermögen).

I.2.3.2 Große Vermögen in ökonomischer, soziologischer und ethischer Sicht

Die großen ethischen Wertesysteme unseres Kulturkreises stehen sowohl für Freiheit, Bindung und Akkumulation als auch für Gemeinwohl. Sie lassen Eigentum und auch Eigentum am Reichtum durchaus einen eigenen Gestaltungsspielraum, setzen aber einen Rahmen für das Gemeinwesen, dem sich dann auch Eigentum bzw. Reichtum zu subsumieren haben. Daraus folgt die Forderung nach Partizipation auch derjenigen am Reichtum, die von dem unmittelbaren Zugriff auf diesen Reichtum ausgeschlossen sind.

Reichtum erlaubt, ein Einkommen zu erzielen, das der individuellen Sicherung (Vorsorge) gegen Risiken sowie der Erhöhung des Konsums und der Freiheit, unabhängig von staatlicher Garantie, dient. Arme verfügen nicht über diese Möglichkeiten der Erweiterung der individuellen Handlungsmöglichkeiten.

Die Beschäftigung mit Reichtum dient zunächst dessen Schutz, fragt sie doch nach dem legitimen Besitz und unterscheidet ihn wertend vom illegitim und illegal erworbenen. Reichtumsforschung geht von der Legitimität sozialer Distanz aus, sie fragt nach deren Bedeutung in der Gesellschaft. Dabei darf nicht vergessen werden, dass Reichtum wichtige Funktionen in unserer Gesellschaft im ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich hat. Es bedarf daher eines ausgewogenen gesellschaftlichen Diskurses darüber, wozu Reichtum dient bzw. was die im Grundgesetz verankerte Sozialbindung von Eigentum konkret heißen soll.

Da das Grundgesetz vom Eigentum und nicht vom Reichtum redet, müssen beide Begriffe nach Gemeinsamkeiten und Trennendem hinterfragt werden. Bezogen auf den Reichtum, der keinesfalls per se inkriminiert bzw. diskreditiert ist, vielmehr in seinen positiven wie negativen Auswirkungen wertend differenziert wahrgenommen wird, ist deshalb nach dessen legitimen und illegitimen Gebrauch zu fragen.

I.2.3.3 Millionäre

In Deutschland gibt es heute rund 1,5 Mio. Vermögensmillionäre, d.h. Privathaushalte mit einem Nettoprivatvermögen ab einer Million DM. Dies folgt aus der Auswertung der EVS 1998 mit den dort erfassten Beträgen der wichtigsten Formen des Privatvermögens unter Berücksichtigung der nicht in diese Erhebung einbezogenen Haushalte und der Vermögensentwicklung seit dem Erhebungszeitpunkt. Gebrauchsvermögen (langlebige Gebrauchsgüter) und Betriebsvermögen sind nicht einbezogen.

Methodisch vergleichbare Angaben über die Zahl der Millionäre in der Vergangenheit liegen nicht vor. Anhaltspunkte über die Entwicklung gibt es jedoch. Die 1968 von Krelle, Schunck und Siebke[37] genannte Schätzung von 14.000 Millionären zu Anfang 1960 sowie die 1978 von Mierheim und Wicke[38] genannte Schätzung von 217.000 Millionären zu Ende 1973 bilden trotz unterschiedlicher Vermögensabgrenzung mit der heutigen Anzahl von ca. 1 1/2 Mio. Millionären eine Entwicklungslinie, die von der relativen Zunahme der Zahl vermögensteuerpflichtiger Haushalte mit einem steuerlichen Gesamtvermögen ab einer Million DM in etwa bestätigt wird.

37 Krelle, W.; Schunk, J. und Siebke, J.: a.a.O.
38 Mierheim, H.; und Wicke, L.: a.a.O.

Dabei ist in allen Jahren die Zahl der Vermögensmillionäre im Sinne der Vermögensteuer (s. Anhangtabelle I.65) im Niveau viel niedriger und in der Zunahme weniger stark als die Zahl der tatsächlichen Vermögensmillionäre, vor allem weil beim steuerlichen Gesamtvermögen privater und betrieblicher Grundbesitz erheblich unter dem Marktwert mit starren Einheitswerten angesetzt wird, Schulden dagegen voll abgezogen sind.

Der Anstieg der Zahl der Millionäre darf - wie überhaupt eine Zunahme der Anzahl oder des Anteils der Haushalte mit Vermögen oberhalb einer jeden bestimmten absoluten Wertgrenze - nicht als Zeichen einer zunehmenden Ungleichheit der Vermögensverteilung interpretiert werden. Die Entwicklung der Zahl der Millionäre ist Ausdruck des allgemeinen Wachstums der Vermögen, das durch Wirtschaftswachstum, Einkommensanstieg, Vermögensbildung sowie Wertentwicklung von Immobilien und Aktien bewirkt wird. So wachsen laufend Haushalte mit ihrem Vermögen über die feste Betragsgrenze hinaus. Im übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Summe von einer Million DM heute eine geringere reale Vermögensausstattung darstellt als früher, weil inzwischen Einkommen und Preise gestiegen sind. Insgesamt bedeutet dies auch, dass sich die allgemeine Vorstellung von einem Millionär weniger mit einem Vermögens- als vielmehr mit einem Einkommensmillionär verbinden lässt, es sei denn, man setzt nicht bei einer Vermögensmillion, sondern bei höheren Werten an.

I.2.3.4 Erbschaften

Erbschaften werden in Deutschland sowohl in der amtlichen Statistik als auch im Rahmen empirischer Untersuchungen nur unregelmäßig und meist ohne detailliertere Angaben erfasst. Aussagen über den Einfluss von Erbschaften auf das Vermögen privater Haushalte und seine Verteilung sind daher nur eingeschränkt möglich.

In den Einkommens- und Verbrauchsstichproben des Statistischen Bundesamtes wird beim Privatvermögen lediglich erfragt, ob die Immobilien selbst erstellt bzw. gekauft oder durch Schenkung bzw. Erbe erworben wurden. 1998 verfügten danach 45% der deutschen Haushalte über Immobilien. Von diesen Haushalten gaben gut 22% an, dass ihnen dieses Vermögen ganz oder teilweise geschenkt oder vererbt wurde. Dies bedeutet, dass nur rund 10% aller Haushalte in Deutschland Immobilien geerbt haben. Diese Quote lag bei sehr jungen und sehr alten Haushalten deutlich niedriger und stieg bei Haushalten mit Bezugspersonen zwischen 45 und 62 Jahren auf bis zu 14% an. Auch die Haushaltsgröße spielte hierbei eine Rolle. Je größer der Haushalt umso höher war auch der Erbenanteil (6% bei Einpersonenhaushalten, aber 18% bei Fünfpersonenhaushalten).

Schlomann[39] hat den Einfluss von Erbschaften anhand der Daten der 5. Welle des Sozioökonomischen Panels im Jahre 1988 untersucht. Dort wurden die Haushalte neben ihrem Vermögen auch nach Höhe und Art von Erbschaften befragt, die sie seit 1960 erhalten haben. Von 26 Mio. Haushalten gaben seinerzeit 13,8% an, im Schnitt rund 86.000 DM geerbt zu haben, wobei die Erbschaftssumme bei rund der Hälfte dieser Haushalte hauptsächlich aus Immobilienvermögen bestand. Überdurchschnittlich hoch war der Anteil der Erben bei Selbstständigen, Beamten und Angestellten sowie bei Haushalten mit Bezugspersonen im Alter von 45 bis 64 Jahren. In keiner der untersuchten sozioökonomischen Gruppen wurde allerdings ein Anteil von 25% erreicht, so dass Schlomann von einer sehr starken Untererfassung ausgeht. Trotzdem stellte er fest, dass bei Bereinigung der Haushaltsnettovermögen um die jeweilige oder die durchschnittliche Erbschaftssumme sich zwar die Rangfolge der nach der Höhe der Vermögen geordneten Haushalte stark ändert, die Verteilungssituation aber dadurch nur geringen Schwankungen unterworfen ist. Für die Zukunft ist danach von verschiedenen, gegenläufigen Effekten auszugehen. Einerseits findet die Vererbung größerer Vermögen nur innerhalb eines Teilbereichs der Gesamtbevölkerung statt, was durch die demographische Entwicklung noch verstärkt wird und einen verteilungskonzentrierenden Effekt hat. Andererseits wird, bedingt durch das deutsche Erbschaftsrecht, die Erbschaftssumme oft auf mehrere Personen aufgeteilt und durch teilweise Liquidierung zu Konsumzwecken noch zusätzlich in der Wirkung auf die Vermögensverteilung gemindert, so dass sich nicht einschätzen lässt, inwieweit die Verteilungssituation durch Erbschaften letztlich verändert wird.

Szydlik[40] kommt nach Auswertung des Alters-Survey, einer 1996 erhobenen repräsentativen Umfrage bei 40- bis 85 -Jährigen, zu anderen Ergebnissen. Danach haben fast 50% der Befragten bereits eine Erbschaft erhalten, und bezieht man die Personen ein, die zukünftig Erbschaften erwarten, erhöht sich der Gesamtanteil der Erben sogar auf über 55%. Rund 8% dieser Erbschaften betrugen mindestens 500.000 DM, wogegen ein Sechstel nicht einmal 5.000 DM ausmachte. Personen aus höheren Bildungsschichten, die in der Regel schon selbst höhere soziale Positionen erreichen, erben öfter und höher als Personen mit niedrigerem Bildungsstand. Szydlik schließt daraus, dass Erbschaften die sozialen Gegensätze in der Gesellschaft vergrößern.

39 Schlomann, H.: Vermögensverteilung und private Altersvorsorge, 1992.
40 Szydlik, M.: Erben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, März 1999, S. 80-104.

Zusammenfassung

Die Privatvermögensbestände, die Vermögenseinkommen und die Vermögensbildung privater Haushalte in Deutschland sind ungleichmäßig verteilt. Vom Privatvermögen, das verzinsliches Geldvermögen und Immobilien abzüglich Bau- und Konsumschulden umfasst, entfielen nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 (EVS) in Westdeutschland 42% auf die vermögendsten 10% der Haushalte, während nur 4,5% den unteren 50% der Haushalte gehörten. Der Durchschnitt je Haushalt in den neuen Ländern (88.000 DM) belief sich auf 35% des westdeutschen Durchschnitts (254.000 DM). Die Summe (8,2 Billionen DM) sowie die Durchschnittsbeträge lägen höher und die Ungleichmäßigkeit der Verteilung würde sich noch größer darstellen, wenn die reichsten Haushalte statistisch einbezogen werden könnten.

Aus der seit 1962 nachgewiesenen zunehmenden Verbreitung der Vermögensformen kann geschlossen werden, dass die Verteilung des Privatvermögens in Westdeutschland langfristig tendenziell gleichmäßiger geworden ist. Hierzu hat vor allem die gestiegene, staatlich geförderte Verbreitung des Immobilien-Eigentums geführt.

Die Ungleichmäßigkeit der Verteilung des Privatvermögens beruht zu einem erheblichen Teil auf der ungleichmäßigen Einkommensverteilung und auf den unterschiedlichen Positionen der Haushalte im Lebens- und Familienzyklus. Von der Einkommenshöhe hängt die Sparfähigkeit ab, die zusammen mit der Sparneigung das Sparen bestimmt. Das Sparen ergibt neben Erbschaften und Wertzuwächsen die Entwicklung der individuellen Vermögensbestände im Lebensverlauf. Wirtschafts-, finanz- und sozialpolitische Maßnahmen, die die privaten Realeinkommen erhöhen, und staatliche Anreize für das private Sparen wirken deshalb der Ungleichmäßigkeit der Vermögensverteilung entgegen.

Vom Produktivvermögen waren 1995 schätzungsweise 1,3 Billionen DM privates Betriebsvermögen, das nicht Aktiengesellschaften gehörte und statistisch nicht im Privatvermögen erfasst ist. Das Humanvermögen ist aufgrund der Bildungspolitik verhältnismäßig gleichmäßig verteilt. Bildungsaufwendungen und entgangene Einkommen beliefen sich 1995 zusammen auf 29 Billionen DM, das sind im Schnitt pro Person 370.000 DM.

I.3 Überschuldung privater Haushalte

Die Aufnahme von Krediten gehört zu den normalen Handlungsweisen von privaten Haushalten in einer Marktwirtschaft. Bestimmte Lebenslagen machen das Eingehen von Kreditverpflichtungen erforderlich. Mündet jedoch Verschuldung in Überschuldung, bedeutet dies Armut. Im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts kommt daher der Frage nach den Ursachen und Wirkungen von Überschuldung besondere Bedeutung zu.[41]

I.3.1 Überschuldung als Armutskrise

Unter Überschuldung wird die Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen verstanden, die zu einer wirtschaftlichen und psychosozialen Destabilisierung der Betroffenen führt. Überschuldung ist ein Ausdruck von Armut. Besonders häufig ist dabei die primäre Verschuldung (z.B. Miet-, Energie- und Telefonschulden) und die Kreditverschuldung (insbesondere bei Kreditinstituten und im Handel). Überschuldete Haushalte können mit ihren laufenden Einkommen (nach Auflösung ihrer Reserven) den Zahlungsverpflichtungen nicht mehr vollständig nachkommen, selbst wenn sie ihre Lebenshaltung einschränken. Sie geraten in eine ernste Unterversorgungslage, sind im alltäglichen Leben eingeschränkt und Stress sowie psychischem Druck ausgesetzt. Finanzielle und psychosoziale Destabilisierung verstärken sich oft gegenseitig.[42] Diese Situation belastet auch die Kinder, erschwert deren Erziehung und beeinträchtigt deren Entwicklung. Für eine wirksame Überschuldungsprävention und -bekämpfung ist es wichtig, die materielle und immaterielle Seite der Überschuldungssituation zu berücksichtigen und im Rahmen der Schuldnerberatung zu stabilisieren.

Im Mittelpunkt einer wirksamen Strategie der Vermeidung und Bekämpfung von Überschuldung steht die Schuldnerberatung, Schuldenbereinigung und Entschuldung ohne gerichtliches Verfahren. Allerdings ist in der Diskussion der letzten Jahre das neue Verbraucherinsolvenzverfahren mit der Möglichkeit der Restschuldbefreiung in den Vordergrund gerückt.

I.3.2 Zahl der Überschuldungsfälle

Die GP Forschungsgruppe hat in den 90er Jahren mehrere Gutachten zur Überschuldung und zur Schuldnerberatung vorgelegt. Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgende Entwicklung (Schätzungen):

---

41 Der Bericht zur Überschuldungssituation stützt sich auf ein Gutachten zur „Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999“, das von der GP Forschungsgruppe - Institut für Grundlagen- und Programmforschung - unter Leitung von Dr. Dieter Korczak im Auftrag der Bundesregierung im September 2000 erstellt wurde.

42 Korczak, D. u.a.: a.a.O.

Tabelle I.16

Entwicklung der Überschuldungsfälle

Jahr	Westdeutschland	Ostdeutschland	insgesamt
1989	rund 1,2 Mio.	-	-
1994	rund 1,5 Mio.	rund 0,5 Mio.	rund 2,0 Mio.
1997	rund 2,1 Mio.	rund 0,58 Mio.	rund 2,68 Mio.
1999	rund 1,9 Mio.	rund 0,87 Mio.	rund 2,77 Mio.

Quelle: Korczak, D. u. a.: Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999

Die Überschuldung hat offenbar in Westdeutschland 1997 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht und ist seitdem in der Tendenz leicht rückläufig, bewegt sich aber immer noch auf einem hohen Niveau. In Ostdeutschland hat sich die Situation weiter verschärft und 1999 mit 870.000 Haushalten ihren vorläufigen Höchststand erreicht.

I.3.3 Überschuldungsstrukturen

Unter den Überschuldeten, die Schuldnerberatung nachsuchten, befanden sich 1999 rund 2,0% unter 20 Jahren, 20% zwischen 20 und 30 Jahren, 36% zwischen 30 und 40 Jahren, 25% zwischen 40 und 50 Jahren und 17% über 50 Jahren. Überschuldung tritt also besonders im Alter zwischen 20 und 50 Jahren auf. Im Zeitvergleich von 1994 bis 1999 ist in Ost- wie Westdeutschland eine deutliche Verschiebung der Altersstruktur der Überschuldungsfälle in die älteren Jahrgänge festzustellen (deutlich weniger Fälle unter 30 Jahren, deutlich mehr Fälle über 40 und 50 Jahren). Der geringe Anteil von Jugendlichen an der Klientel der Schuldnerberatungsstellen täuscht aber. Der Weg in die Überschuldung beginnt oft in sehr jungen Jahren.

Heute haben bereits 20% der Jugendlichen im Westen und 14% der Jugendlichen im Osten Schulden. Bei Eintritt in die Berufstätigkeit und Vollendung des 18. Lebensjahres steigt die Schuldenhöhe junger Menschen, da sie nun auch von den Banken Kredite erhalten.

Auch hinsichtlich des Familienstands überschuldeter Menschen gibt es in den 90er Jahren Veränderungen. Einpersonenhaushalte haben Familien als stärkste Gruppe der überschuldeten Haushalte abgelöst. Während 1994 noch in gut der Hälfte der überschuldeten Haushalte Kinder lebten, belief sich 1999 der Anteil der überschuldeten Haushalte mit Kindern in Ost- wie Westdeutschland auf rund 43% (s. Anhangtabelle I.67). In den 90er Jahren zugenommen hat insbesondere der Anteil der Einpersonenhaushalte; dieser Anteil belief sich 1999 auf rund 45% (West 44,5%, Ost 46%).

Der relativ größte Anteil überschuldeter Personen bezieht Erwerbseinkommen (s. Anhangtabelle I.68). Dies erhöht die Chancen der Einigung mit Gläubigern sowohl bei der Schuldenbereinigung durch Schuldnerberatungsstellen als auch im Verbraucherinsolvenzverfahren. Das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung überschuldeter Personen fällt in Ost- und Westdeutschland sehr unterschiedlich aus. Über die Hälfte der Überschuldeten in Westdeutschland bezieht Lohn oder Gehalt (von 1988 bis 1999 stieg der Anteil von 49% auf 52%), in Ostdeutschland nur etwas mehr als ein Viertel (von 1994 bis 1999 stieg der Anteil von 26% auf 27%). Dementsprechend liegt der Anteil der Überschuldeten, die Lohnersatzleistungen erhielten, in Ostdeutschland vergleichsweise höher. Der Anteil überschuldeter Rentenbezieher nahm im Verlauf der 90er Jahre in Ostdeutschland (Vergleich 1994-1999) deutlich ab (16% auf 9%), in Westdeutschland (Vergleich 1988 bis 1999) deutlich zu (3% auf 11%).

Die Entschuldungschancen hängen auch von der Anzahl der Gläubiger ab. So ist beispielsweise das Verbraucherinsolvenzverfahren mit vielen Gläubigern sehr aufwendig und die Schuldenregulierung schwierig und langwierig.[43] 1999 hatten 8% der überschuldeten Haushalte einen Gläubiger, 40% bis zu fünf, 67% unter zehn und 33% zehn und mehr Gläubiger. In Ost- und Westdeutschland ist bei überschuldeten Haushalten die Kreditverschuldung bei Kreditinstituten und im Versandhandel dominierend. Telefonschulden gewinnen insbesondere aufgrund der steigenden Verbreitung des Handys an Bedeutung. In Ostdeutschland sind Haushalte doppelt so häufig von Miet- und Energieschulden betroffen wie in Westdeutschland.

Ein weiteres wichtiges Kriterium zur Beschreibung der Überschuldungssituation ist die Höhe der Zahlungsverpflichtungen, denen ein Haushalt zu Beginn der Beratung gegenüber steht (s. Anhangtabelle I.70). Die Entschuldungschancen werden wesentlich vom Verhältnis der verbliebenen finanziellen Leistungsfähigkeit zu der Schuldenhöhe beeinflusst. Bei den Klienten der Schuldnerberatungsstelle ergab sich 1999 folgende Auffächerung der Schuldenhöhen: Über ein Drittel der Überschuldeten (37%) hatte Schulden unter 20.000 DM, über zwei Drittel (68%) unter 50.000 DM und 17% der Überschuldeten hatte Schulden über 100.000 DM.

I.3.4 Anpassungsverhalten der Haushalte

Die Alltagsbewältigung erfordert den Einsatz humaner, materieller und sozialer Ressourcen. Humane Ressourcen nehmen dabei insoweit eine Schlüsselrolle ein, als sie andere Ressourcen erschließen. Auf der Seite der materiellen Ressourcen der privaten Haushalte spielen Einkommen, Vermögen und Kredite eine zentrale Rolle. Die Zunahme des bargeldlosen Zah-

43 Korczak, D. u.a.: a.a.O.

lungsverkehrs erfordert von Haushalten und deren Mitgliedern eine höhere Wachsamkeit, um die Kontrolle über die Konsumausgaben und den Überblick über den sich verändernden Liquiditätsstatus zu behalten. Die Nutzung von Kreditkarten oder auch neueren Formen der bargeldlosen Bezahlung per Handy oder per Internet bergen Risiken hinsichtlich der Einschätzung der noch vorhandenen Liquidität.

Haushalte geraten vorübergehend oder anhaltend in Problemlagen, wenn sie sich veränderten Lebensbedingungen nicht rasch genug anpassen können. Dann entstehen prekäre Lebensverhältnisse, die in Verarmungsprozesse übergehen können. Kritische Lebensereignisse mit einem starken Rückgang des Haushaltseinkommens und / oder einem Anstieg der zu deckenden Bedarfe sind vor allem Arbeitslosigkeit, Trennung und Scheidung oder die Geburt eines Kindes. Es hängt von der Anpassungsfähigkeit der Haushalte ab, ob nur eine vorübergehende Phase mit Krediten überbrückt werden muss oder ob ein fortschreitender Verschuldungsprozess entsteht.

Die Weichenstellung für den einen oder anderen Weg wird stark von der Rationalität der Haushaltsführung und des Marktverhaltens beeinflusst. Bildung und die Fähigkeit der Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung sowie ein kontrolliertes Verhalten (kognitives Involvement) der Haushaltsmitglieder bei Marktentscheidungen (hinsichtlich Konsum und Verschuldung) entscheiden wesentlich über die Bewältigung kritischer Situationen und ihre Überwindung. Dabei stellt sich die Aufgabe, kognitiv und emotional einen zumindest zeitweisen Abstieg auf ein niedrigeres Lebenshaltungsniveau und ggf. einen verminderten sozialen Status mit geringerem Prestige zu bewältigen und einen neuen Haushaltsstil zu finden. Wirtschaftliche Beratung und Bildung (z. B. durch Schuldner- und Verbraucherberatung oder hauswirtschaftliche Schulung und Familienbildung) sind wichtige Hilfen. Deren Inanspruchnahme ist für die Betroffenen jedoch nicht selbstverständlich. In einer labilen Situation, die leicht zu Rückzug aus und Partizipationsverlust an Gesellschaft führen kann, unterbleiben häufig die notwendigen Informations- und Kommunikationsschritte.

Leben Menschen über längere Zeit in Einkommensarmut, ohne dass Änderungen der Umstände oder des Verhaltens gelingen, suchen sie mit Kreditaufnahmen und Vorratseinkäufen oder einer tageweisen Bewirtschaftung der geringen, diskontinuierlich zufließenden Mittel ihren Lebensbedarf notdürftig zu decken. Das Risiko einer anhaltenden Überschuldung ist hier hoch.[44]

---

44 Sozialbericht NRW 1998, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport (Hrsg.), Düsseldorf, 1998.

Einer Überschuldung liegen zumeist mehrere Ursachen zugrunde. In erster Linie sind Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen (Erwerbsbeteiligung und Einkommenserzielung) zu nennen, danach Probleme der Haushaltsführung und des Marktverhaltens (Haushalt, Konsum und Kredit) sowie Änderungen der Lebensbedingungen, insbesondere infolge von Trennung bzw. Scheidung oder aufgrund der Geburt eines Kindes. Auslösende Faktoren sind auch Erkrankung und Unfall. Bildungsdefizite können diese Faktoren verstärken. Familienrelevante Ereignisse wie Trennung oder Scheidung, Krankheit, Unfall, Tod oder der Wegfall eines Verdienstes bei Geburt eines Kindes sind insgesamt für mehr als ein Drittel der überschuldeten Haushalte die Gründe für diese Entwicklung.

Arbeitslosigkeit war in den 90er Jahren das wesentlichste auslösende Moment für Verschuldungsprozesse. Ihre Dauer, der Umfang der Erwerbsbeteiligung anderer Haushaltsmitglieder und das Vorhandensein von finanziellen Reserven und /oder Wohneigentum sind mitentscheidend, ob Verschuldung zu Überschuldung führt. In Ost- und Westdeutschland bestehen jedoch wesentliche Unterschiede. Für Ostdeutschland trifft Arbeitslosigkeit nach wie vor als primärer Auslöser zu. In Westdeutschland hat der Anteil der Erwerbstätigen unter den Überschuldeten deutlich zugenommen, die Überschuldung von Arbeitslosen ist dagegen im Verlauf der 90er Jahre relativ zurückgegangen.

Die Eindämmung der Armutskrise „Überschuldung“ ist möglich, insbesondere bei einem Rückgang der Arbeitslosigkeit und einer Zunahme der Beschäftigung. Die Vielfalt der Überschuldungsanlässe und das Auftreten neuer Risiken machen aber deutlich, dass Überschuldungsprobleme auch in Zukunft virulent bleiben werden. Deshalb darf bei Maßnahmen zur Armutsprävention und Überschuldungsbekämpfung nicht nachgelassen werden.

Zusammenfassung

Verschuldungsprozesse, die in Überschuldung münden, kommen in allen sozialen Schichten vor. Faktoren, die Überschuldung auslösen, sind in erster Linie Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen, danach Probleme der Haushaltsführung und des Markt-, Konsum- und Kreditverhaltens. Häufig führen auch Lebensereignisse in der Familie, vor allem bei Trennung oder Scheidung sowie der Geburt eines Kindes zur Überschuldung. Auslösende Faktoren sind auch Erkrankung und Unfall. Bildungsdefizite können die Situation weiter verstärken. Arbeitslosigkeit ist in den neuen Ländern immer noch der wesentliche Auslöser von Überschuldung. In Westdeutschland hat aber der Anteil überschuldeter Erwerbstätiger deutlich zugenommen, während die Überschuldung von Arbeitslosen im Verlauf der 90er Jahre relativ zurückgegangen ist.

Die Überschuldung konzentriert sich überwiegend auf die Lebensphase zwischen 20 und 50 Jahren. Zwischen 1994 und 1999 war eine deutliche Verschiebung der Altersstruktur zu den älteren Jahrgängen (über 40 und 50 Jahre) festzustellen. Der Weg in die Überschuldung beginnt dennoch oft in jungen Jahren. So hatten 1999 20% der Jugendlichen im Westen und 14% der Jugendlichen im Osten bereits Schulden. Hinsichtlich des Familienstands haben Einpersonenhaushalte die Familien als stärkste Gruppe der überschuldeten Haushalte abgelöst.

Deutliche Unterschiede in Ost- und Westdeutschland wies das Ausmaß der Primärverschuldung (Miet-, Energie-, Telefonschulden) auf. Hiervon waren in Ostdeutschland anteilmäßig doppelt so viele Überschuldete betroffen wie in Westdeutschland. Telefonschulden infolge intensiver Handynutzung markieren ein neues Problemfeld.

Für die Bundesrepublik wird die Anzahl der Überschuldungsfälle im Jahr 1999 auf 2,77 Mio. Fälle geschätzt. In Westdeutschland war die Zahl seit 1997 leicht rückläufig, bewegte sich aber mit rund 1,9 Mio. überschuldeten Haushalten immer noch auf einem hohen Niveau. In Ostdeutschland hat sich die Situation weiter verschärft und 1999 mit 870.000 Haushalten ihren vorläufigen Höchststand erreicht.

Eine Schlüsselrolle in Entschuldungsprozessen nimmt die Schuldnerberatung ein, die Überschuldete berät und begleitet sowie gegebenenfalls ein Verbraucherinsolvenzverfahren vorbereitet.

II. Soziale und ökonomische Situation von Personen im Bereich der Sozialhilfe

II.1 Die Sozialhilfe als Instrument der Armutsbekämpfung

Die Sozialhilfe unterstützt diejenigen, deren Einkommen oder Vermögen zur Deckung des Existenzminimums nicht ausreicht, z.B. weil sie keine Ansprüche aus den vorgelagerten Versicherungs- und Versorgungssystemen erwerben konnten (Nachrang). Der soziale Rechtsstaat hat für diese Fälle mit der Sozialhilfe ein mit Rechtsansprüchen ausgestattetes Sicherungssystem geschaffen, das vor Armut und sozialer Ausgrenzung schützen soll. Dabei hat sich die Hilfegewährung nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen zu richten (*Individualisierung*). Mit der Bereitstellung der zum Leben notwendigen Mittel ist die Sozialhilfe ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Armut und materiellen Notlagen. Sie beschränkt sich nicht auf das zum physischen Überleben Erforderliche, sondern sichert darüber hinaus auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben (*Soziokulturelles Existenzminimum*). Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Gleichzeitig soll durch die Hilfe der Empfänger so weit wie möglich befähigt werden, unabhängig von ihr zu leben; hierbei muss er nach seinen Kräften mitwirken (*Hilfe zur Selbsthilfe).*

Häufig wird in der öffentlichen Diskussion Sozialhilfebezug fälschlicherweise mit Armut gleichgesetzt. Insbesondere bei steigenden Empfängerzahlen wird von einer zunehmenden Armut gesprochen. Diese Einschätzung ist besonders dann irreführend, wenn durch eine Anhebung der Leistungen der Sozialhilfe der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet wird. Eine solche Entwicklung kann nicht als Anzeichen für eine steigende Armut interpretiert werden, sondern ist Ergebnis des gesetzgeberischen Willens zur Verbesserung der Lebenslage auf Sozialhilfe angewiesener Menschen. Eine länger dauernde Angewiesenheit auf Sozialhilfe kann aber zu einem Leben auf unterem Lebensstandard führen, das mit Einschränkungen verbunden sein kann.

Hilfe zum Lebensunterhalt

Im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) garantiert die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) die Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs *(Bedarfsdeckungsprinzip)*. Der Bedarf an HLU außerhalb von Einrichtungen setzt sich aus Regelsätzen,[45] einmaligen Leistungen, evtl. Mehrbedarfszuschlägen und Kosten der Unterkunft einschließlich Heizkosten zusammen. Dar-

über hinaus können auch Beiträge zur Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Alterssicherung übernommen werden. Die auszuzahlende Leistung reduziert sich in dem Maße, in dem vorhandene Einkommen (z.B. Erwerbseinkommen, Leistungen anderer sozialer Sicherungssysteme, Kindergeld, Unterhaltsleistungen) angerechnet werden. Der durchschnittliche Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt betrug im Jahr 2000 für einen allein Lebenden in den alten Ländern einschließlich Kaltmiete, Heizkosten und einmaligen Leistungen 1.202 DM (1.065 in den neuen Ländern) und für ein Ehepaar mit zwei Kindern 2.968 DM in den alten Ländern (2.758 DM in den neuen Ländern). Weitere Informationen zu einzelnen Haushaltstypen sind der Anhangtabelle II.2 zu entnehmen.

Hilfe in besonderen Lebenslagen

Die Sozialhilfe umfasst auch Hilfen für bestimmte Personengruppen in besonderen Lebenssituationen. Ein Anspruch auf Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) besteht unabhängig von der Hilfe zum Lebensunterhalt. Zu den wichtigsten Arten der HbL gehören:

- die *Eingliederungshilfe für behinderte Menschen*, die geleistet wird, um eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine vorhandene Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und Behinderte in die Gesellschaft einzugliedern;
- die *Hilfe zur Pflege*, die pflegebedürftige Personen mit geringem Einkommen erhalten können, wenn die (betragsmäßig begrenzten) Leistungen der Pflegeversicherung zur Sicherstellung der Pflege nicht ausreichen oder kein Anspruch auf diese Leistungen besteht;
- die *Krankenhilfe* für Personen ohne Krankenversicherungsschutz; ihr Leistungsanspruch entspricht in der Regel den Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung.

II.2 Umfang, Struktur und Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit[46]

II.2.1 Entwicklung der Sozialhilfebedürftigkeit

Seit Einführung der Sozialhilfe ist die Zahl der HLU-Empfänger außerhalb von Einrichtungen im langfristigen Trend angestiegen (s. Anhangtabelle II.4).[47] Im früheren Bundesgebiet hat sie sich zwischen 1973 und 1998 auf 2,5 Mio. Personen nahezu vervierfacht; in den neuen Ländern stieg die Anzahl von rund 0,2 Mio. am Jahresende 1991 bis auf 0,4 Mio. Ende 1998 an (s. Schaubild II. 1). Insgesamt bezogen in Deutschland Ende 1998 rund 2,9 Mio. Personen HLU.

---

45 Die Festsetzung der Regelsätze wird mit jährlicher Geltung zum 1. Juli vorgenommen. Die seit dem 1. Juli 2000 in den Ländern jeweils geltenden Regelsätze sowie die langfristige Entwicklung der Regelsätze sind den Anhangtabellen II.1 und II.3 zu entnehmen.

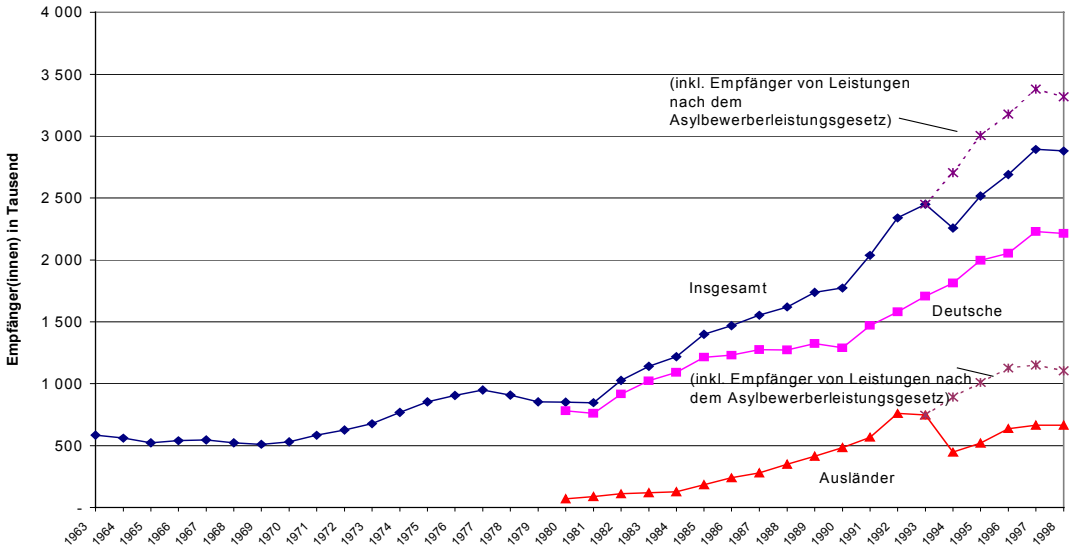
46 Die nachfolgenden Ausführungen basieren u. a. auf einem Gutachten des Statistischen Bundesamtes „Umfang, Strukturen und Gründe von Sozialhilfebedürftigkeit", das im Auftrag der Bundesregierung im Jahr 2000 erstellt wurde.

47 Zur Entwicklung der Sozialhilfeausgaben siehe Anhangtabellen II.9 und II.10 sowie Anhangschaubild II.3.

Die Entwicklung der Zahl der HLU-Empfänger außerhalb von Einrichtungen wird durch gesamtgesellschaftliche Entwicklungen beeinflusst: Infolge gestiegener Arbeitslosigkeit sind *Arbeitslose* mit Bedarf an ergänzender Sozialhilfe seit den 80er Jahren eine große Empfängergruppe geworden (s. Anhangschaubild II.1 und Anhangtabelle II.5). Seit den 70er Jahren sind *allein Erziehende* eine wichtige Beziehergruppe. Auch *ausländische Arbeitnehmer* und ihre Familien, die in den 60er und 70er Jahren in die Bundesrepublik gekommen sind, bedurften in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit zunehmend der Unterstützung durch die Hilfe zum Lebensunterhalt. Seit Anfang der 90er Jahre kommen *Spätaussiedler* mit z.T. unzureichenden Sprachkenntnissen und Qualifikationen hinzu.

Schaubild II.1

Entwicklung der Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zum Jahresende (1963-1998) Deutschland *)



*) bis einschließlich 1990: früheres Bundesgebiet
Quelle: Statistisches Bundesamt

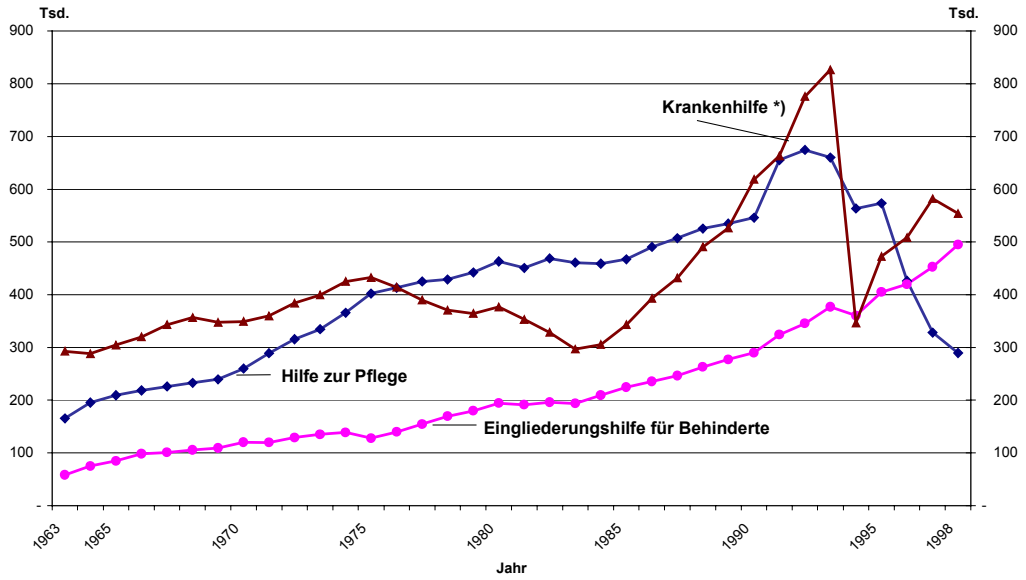
Auf diese Veränderung der Bedarfslagen und Bezieherstrukturen reagierte der Gesetzgeber durch eine differenziertere Gestaltung der Sozialhilfe. Vorrang hatten dabei in den letzten Jahren Maßnahmen zur Integration der Hilfeempfänger in den Arbeitsmarkt im Rahmen der *„Hilfe zur Arbeit"* (§§ 18-20 BSHG). Die Kommunen wurden durch das BSHG verpflichtet, für Hilfesuchende, insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten zu schaffen. Die Sozialhilfeträger sollen darauf hinwirken, dass der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet. Die Hilfeempfänger sind ihrerseits verpflichtet, angebotene zumutbare Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten anzunehmen.[48]

48 Zu den einzelnen Maßnahmearten der „Hilfe zur Arbeit" siehe Materialband Kap. II.1.

Die Zahl der Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen hat sich seit Inkrafttreten des BSHG uneinheitlich entwickelt. Ausgehend von rund 800.000 Empfängern (früheres Bundesgebiet, im Gesamtjahr), stieg die Empfängerzahl zwischen 1985 und 1993 stark an. 1993 gab es im früheren Bundesgebiet fast 1,7 Mio., 1998 waren es in Deutschland 1,38 Mio. HbL-Empfänger (s. Anhangtabelle II.6 und II.7). Diese Entwicklung wird in starkem Maße von der Inanspruchnahme der Krankenhilfe (bis 1993 einschließlich Asylbewerber) beeinflusst. In fast der Hälfte der Fälle wird die Hilfe in besonderen Lebenslagen in Einrichtungen gewährt.

Bei der Hilfe zur Pflege ist seit 1996 ein deutlicher Rückgang der Empfängerzahlen infolge der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung festzustellen, nachdem es zu einem Anstieg auf fast 550.000 Empfänger im Jahr 1990 kam (s. auch Kap. VII und Schaubild II.2). Bei der Eingliederungshilfe für Behinderte hingegen ist die Zahl der Hilfeempfänger über den gesamten Zeitverlauf seit 1962 weitgehend kontinuierlich angestiegen. 1998 bezogen im früheren Bundesgebiet rund 405.000 Empfänger Eingliederungshilfe für Behinderte, unter Einschluss der neuen Länder waren es rund 0,5 Mio. Empfänger. Dies hat dazu geführt, dass die Eingliederungshilfe für Behinderte nach der Krankenhilfe zahlenmäßig nunmehr an zweiter Stelle steht.[49]

Schaubild II.2
Entwicklung der Zahl der Empfänger/-innen von Hilfe in besonderen Lebenslagen während des Jahres (1963-1998) - Deutschland [1]



1 bis einschließlich 1990: früheres Bundesgebiet
* Einschließlich sonstiger Hilfen. Die 1994 stark gesunkene Zahl der Empfänger von Krankenhilfe ist auf die Ausgliederung von Asylbewerbern durch das Asylbewerberleistungsgesetz von 1993 zurückzuführen.
Quelle: Statistisches Bundesamt

49 Die Entwicklung der Empfängerquoten bei ausgewählten Hilfen in besonderen Lebenslagen bezogen auf je 1.000 Einwohner siehe Anhangschaubild II.2.

II.2.2 Struktur des Sozialhilfebezugs

Die Sozialhilfequote[50] betrug Ende 1998 in Deutschland - wie schon im Vorjahr - 3,5% der Bevölkerung (im früheren Bundesgebiet 3,7%, in den neuen Ländern 2,7%). Ende 1998 bezogen insgesamt 1,1 Mio. *Kinder unter 18 Jahren* laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Bezogen auf die Bevölkerungsgruppe der unter 18-Jährigen ergibt sich ein Anteil von 6,8%. Die Sozialhilfequote von Kindern ist damit fast doppelt so hoch wie im Bevölkerungsdurchschnitt. Gegenüber 1980 (2,1%) hat sie sich im früheren Bundesgebiet bis 1998 mehr als verdreifacht.[51] Nach Altersklassen differenziert zeigt sich, dass die Sozialhilfequoten mit 9,5% am höchsten in der Gruppe der unter 3-Jährigen ist, während die Quote der 15- bis 17-Jährigen „nur“ 4,9% beträgt.[52] Die Quoten haben sich seit 1991 deutlich und mit unterschiedlichen Zuwachsraten erhöht. Die Sozialhilfequote der Kleinkinder hat sich seither verdoppelt, die der 15- bis 17-Jährigen ist von 3,7% auf 4,9% angestiegen. Insgesamt ist festzustellen, dass die Sozialhilfequote der Kinder überdurchschnittlich hoch ist, dass sie um so höher ist, je jünger die Kinder sind und dass sie im Zeitverlauf zugenommen hat.

Frauen beanspruchen mit einer Quote von 3,8% relativ häufiger Sozialhilfe als Männer mit 3,2%. Dies trifft insbesondere auf Frauen in der Altersgruppe von 20 bis 40 Jahren zu. In der langfristigen Betrachtung ist der Frauenanteil in der Sozialhilfe um rund 10 Prozentpunkte auf 56,5% (Ende 1998) gesunken. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die in den 60er Jahren bedeutsame Gruppe der älteren, allein lebenden Frauen mit geringen Renteneinkünften deutlich zurückgegangen ist.

Ausländer haben mit 9,1% eine drei Mal so hohe Sozialhilfequote wie Deutsche mit 3,0%. Zwischen 1965 und 1998 ist im früheren Bundesgebiet deren Anteil in der Sozialhilfe von 3% auf 26% angestiegen (Deutschland insgesamt: 23%. s. hierzu ausführlich Kap. IX.3.6).

Die *Bezieher über 65 Jahren*, die in den 60er Jahren etwa ein Viertel der HLU-Empfänger ausmachten und Ende 1980 mit rund 171.000 Personen bzw. 20% immer noch eine bedeutende Beziehergruppe bildeten, sind 1998 in vergleichsweise geringem Maße auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Im früheren Bundesgebiet waren es rund 164.000 Empfänger bzw. 6,7% aller Empfänger. In den neuen Ländern spielt die Gruppe älterer HLU-Empfänger mit rund 10.000 Personen (2,4% aller Empfänger) aufgrund der bis Mitte der 90er Jahre erfolgten kräfti-

---

50 Anteil der HLU-Bezieher an der Bevölkerung bzw. der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.

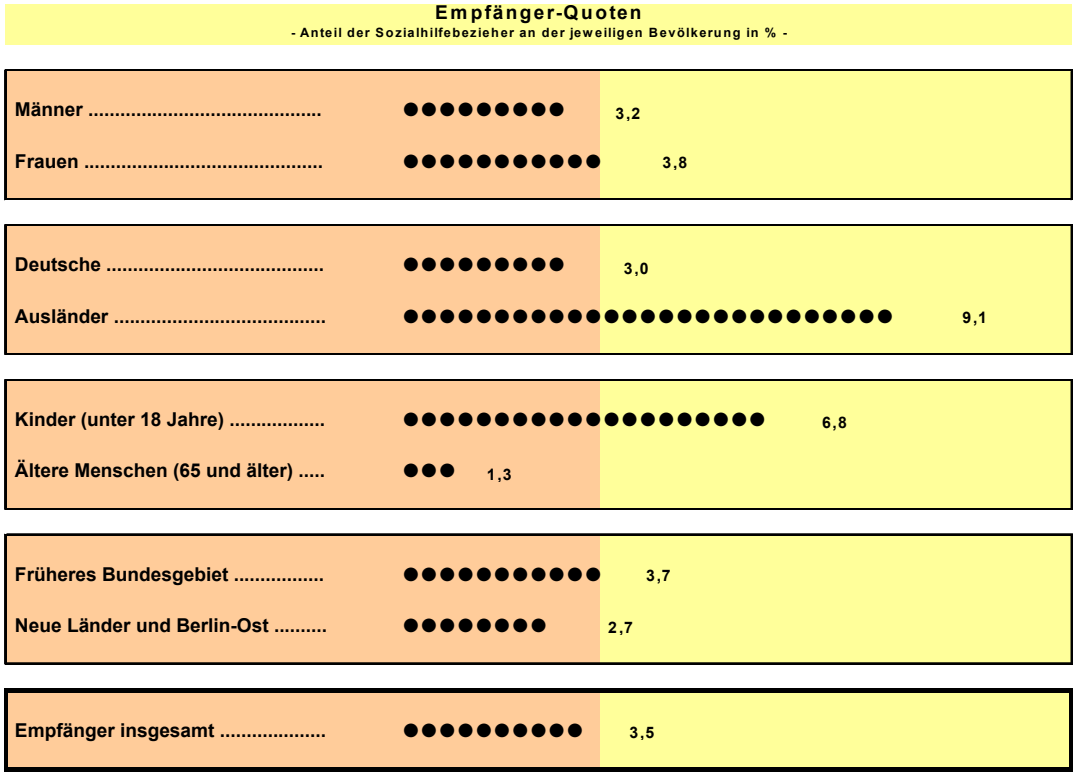
51 Allerdings lag der Anteil der Kinder an allen HLU-Beziehern auch im Jahr 1980 schon bei gut einem Drittel (35%) und ist bis 1998 nur leicht auf 37% angestiegen.

52 Die hohe Bezieherquote von Kleinkindern ist in Zusammenhang mit der Regelung zu sehen, dass eine Arbeitsaufname einem Hilfesuchenden mit Kindern vor Vollendung des 3. Lebensjahres nicht zuzumuten ist. (§ 18 Abs. 3 BSHG).

gen Rentenanpassungen eine noch geringere Rolle. 1998 bezogen lediglich 1,3% der über 65-Jährigen Hilfe zum Lebensunterhalt (s. auch Anhangtabelle II.8). Das Sozialhilferisiko der älteren Personen liegt unter dem Gesamtdurchschnitt, nimmt mit zunehmendem Alter ab und ist (entgegen dem allgemeinen Trend) in den letzten Jahren weitgehend konstant geblieben (s. Anhangtabelle II.12).

Schaubild II.3

Empfängerquoten laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 1998



Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik

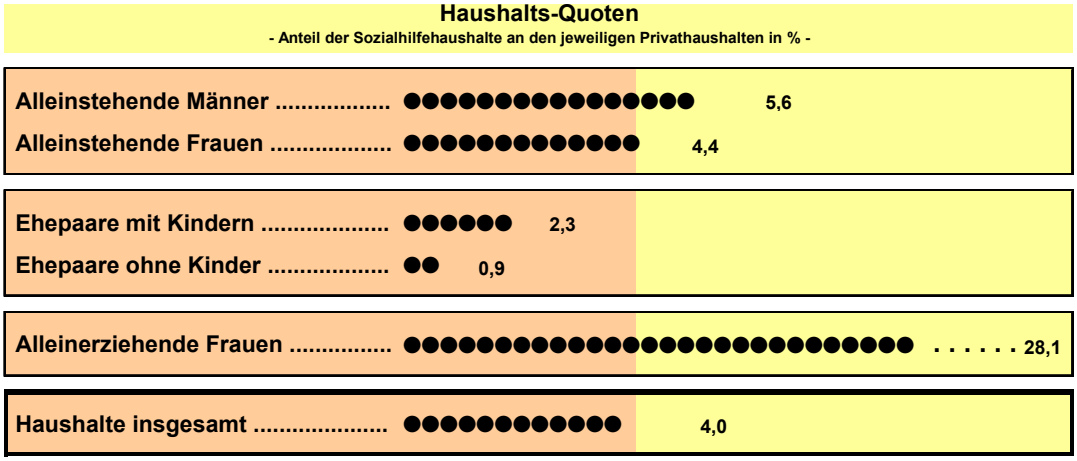
Eine Analyse der haushaltsbezogenen Quoten zeigt, dass

- allein erziehende Frauen mit Abstand am stärksten auf Sozialhilfe angewiesen sind. 28,1% aller allein erziehenden Frauen beziehen HLU (im früheren Bundesgebiet 32%, in den neuen Ländern und Berlin-Ost 17% der allein erziehenden Frauen). Die Sozialhilfequote bei diesem Haushaltstyp ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen. So betrug 1980 die entsprechende Quote im früheren Bundesgebiet „nur“ 19%.
- überdurchschnittlich häufig auch allein lebende Männer (5,6%) zu den HLU-Beziehern gehören, während allein lebende Frauen mit 4,4% nur knapp über dem Durchschnitt aller Haushalte liegen.
- bei den Ehepaaren mit Kindern eine geringere Inanspruchnahme (2,3%) festzustellen ist. Noch deutlich geringer ist aber die Bezugsquote bei den Ehepaaren ohne Kinder, die mit

0,9% weit unter dem allgemeinen Durchschnitt von 4,0% der Haushalte lag.

Schaubild II.4

Haushaltsquoten laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 1998



Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik

II.2.3 Ursachen des Sozialhilfebezugs

Arbeitslosigkeit und geringe Erwerbseinkommen als Ursachen des Hilfebedarfs

Die wichtigsten Ursachen für den HLU-Bezug sind Arbeitslosigkeit und unzureichendes Erwerbseinkommen. Bei Beziehern unterer Einkommen reichen die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit häufig nicht zur Deckung des notwendigen Lebensbedarfs; in diesen Fällen verhindert ergänzende HLU ein Absinken unter das soziokulturelle Existenzminimum.

Wurde „Arbeitslosigkeit“ 1980 noch bei jedem zehnten Bezieherhaushalt als Hauptursache vermerkt, war es 1990 schon bei jedem dritten Fall. Am Jahresende 1998 waren im früheren Bundesgebiet 37% und in den neuen Ländern 56% der Hilfebezieher im erwerbsfähigen Alter arbeitslos gemeldet.[53] Die meisten arbeitslosen Hilfeempfänger beziehen keine Lohnersatzleistungen. Zum Teil handelt es sich hier um „Überbrückungsfälle“, die eine Leistung des Arbeitsamts erst beantragt haben, zum Teil aber auch um Hilfeempfänger ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Der Erwerbsstatus der 15- bis 64-jährigen HLU-Empfänger (1,77 Mio. Personen) im Jahre 1998 ist Schaubild II.5 zu entnehmen.

53 Die hohe Zahl der „aus sonstigen Gründen“ nicht erwerbstätigen Personen deutet allerdings darauf hin, dass der Anteil der Arbeitslosen in der Sozialhilfe möglicherweise noch höher liegt (siehe Anhangtabelle II.11).

Schaubild II.5

Erwerbsstatus der Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt im Alter von 15 bis 64 Jahren in Deutschland zum Jahresende 1998

Erwerbsstatus		Anteile in %	Anzahl
Erwerbs-tätig (8,4 %)	Vollzeit	3,9	69 000
	Teilzeit	4,5	79 000
Arbeits-los (40,2 %)	mit AFG-Leistungen	16,1	285 000
	ohne AFG-Leistungen	24,0	424 000
Nicht erwerbstätig (51,4%) wegen	Aus- und Fortbildung	6,1	108 000
	häuslicher Bindung	15,7	276 000
	Krankheit	7,7	136 000
	Alter	1,6	29 000
	sonst. Gründe	20,4	360 000
Insgesamt		100	1 766 000

Quelle: Statistisches Bundesamt

Besondere soziale Situationen als Ursache des Hilfebedarfs

20% der Bedarfsgemeinschaften sind lt. Sozialhilfestatistik von einer besonderen sozialen Situation betroffen. Dieses Merkmal erfasst vor allem Veränderungen der Familiensituation. In den weitaus meisten Fällen lag die besondere Belastung in „Trennung/Scheidung“ (9,5%), danach folgen die „Geburt eines Kindes“ (4,3%), „ohne eigene Wohnung“ (2,5%) sowie „Tod eines Familienmitglieds“ (1,4%). In den neuen Ländern steht die Geburt eines Kindes im Vordergrund, Trennung und Scheidung stehen an zweiter Stelle. Das Problem der Wohnungslosigkeit wirkt sich hier stärker aus als im früheren Bundesgebiet. Andere Lebensbedingungen, die in den Hilfebezug führen können, wie z.B. Suchtabhängigkeit, Überschuldung, Freiheitsentzug oder Haftentlassung, spielten zusammen nur für 3,5% der Bedarfsgemeinschaften eine Rolle.[54] Frauen sind in allen durch die Familie bedingten besonderen sozialen Situationen überrepräsentiert.

Mangelnde schulische und berufliche Qualifikation

Die Fähigkeit, seinen Lebensunterhalt durch eigenes Erwerbseinkommen zu bestreiten, hängt angesichts der Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitnehmern in starkem Maße von dem erreichten Niveau der schulischen und beruflichen Qualifikation ab.

54 In diesen besonderen Situationen kann Arbeitslosigkeit zur Verschärfung der Lebenslage beitragen, sie steht aber nicht im Vordergrund: Während insgesamt 20% der Personen im erwerbsfähigen Alter besonderen Belastungen ausgesetzt sind, beträgt deren Anteil an den arbeitslos Gemeldeten nur 15%.

Von den 15- bis 64-jährigen HLU-Empfängern, die nicht mehr in der schulischen Ausbildung waren und deren Schulabschluss bekannt war, hatte etwa die Hälfte (51,5%) einen Volks- oder Hauptschulabschluss (altersgleiche Bevölkerung: rd. 45%), 18,6% einen Realschul- oder gleichwertigen Abschluss (altersgleiche Bevölkerung: rd. 31%) und 8,5% besaßen die Fachhochschul- oder Hochschulreife (altersgleiche Bevölkerung: rd. 22%). Andererseits hatten jedoch 13,3% der Hilfeempfänger keinen Schulabschluss, was nur bei 2,6% der altersgleichen Bevölkerung der Fall ist. Das Bildungsniveau der Hilfeempfänger liegt also deutlich unter dem durchschnittlichen Bildungsniveau der Bevölkerung. Zwischen männlichen und weiblichen Hilfeempfängern bestehen in dieser Hinsicht keine nennenswerten Unterschiede.

Tabelle II.1

Sozialhilfebezug und höchster Schulabschluss 1998

Schulabschluss	HLU-Empfänger Dez.1998 *		Bevölkerung im April 1998 *	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
kein Schulabschluss	143.575	13,3%	1.315.000	2,6%
Volks-/ Hauptschule	556.495	51,5%	22.621.000	44,7%
Realschule oder gleichrangig	200.782	18,6%	15.426.000	30,5%
(Fach-) Hochschulreife	91.637	8,4%	10.904.000	21,6%
sonstiger Schulabschluss	88.210	8,2%	309.000	0,6%
Zusammen	1.080.699	100,0%	50.575.000	100,0%
noch in Ausbildung	107.949	x	2.992.000	X
Schulabschluss unbekannt	577.766	x	2.075.000	X
insgesamt	**1.766.414**	x	**55.642.000**	x

x Tabellenfach gesperrt, weil Angabe nicht sinnvoll.
* im Alter von 15 bis 64 Jahren außerhalb von Einrichtungen
Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik und Mikrozensus sowie eigene Berechnungen

In Bezug auf die Berufsausbildung heben sich die HLU-Empfänger noch deutlicher von der Gesamtbevölkerung ab. 37,2% der 15- bis 64-jährigen HLU-Empfänger haben eine abgeschlossene Lehre (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter: 56%), 3,5% einen akademischen Abschluss (erwerbstätige Bevölkerung: 15%) und rund 7% einen anderen beruflichen Ausbildungsabschluss. Über die Hälfte der HLU-Empfänger hat keine abgeschlossene Berufsausbildung gegenüber 20% aller Erwerbspersonen. Der Anteil der Empfängerinnen ohne beruflichen Abschluss liegt um rund 5 Prozentpunkte über dem entsprechenden Anteil der Empfänger.

Tabelle II.2

Sozialhilfebezug und höchster beruflicher Abschluss 1998

Beruflicher Abschluss	HLU-Empfänger 12/1998*		darunter Anteile von		Bevölkerung April 1998*	
	Anzahl	Anteil	Männern	Frauen	Anzahl	Anteil
kein Berufsabschluss	606.166	52,8%	49,6%	55,0%	7.165.000	20,0%
Lehre / Berufsfachschule	427.389	37,2%	40,2%	35,1%	19.926.000	55,6%
Meister-/ Technikerabschl.	21.325	1,9%	1,9%	1,8%	3.379.000	9,4%
(Fach-) Hochschulabschluss	40.399	3,5%	3,8%	3,3%	5.390.000	15,0%
sonstiger Berufsabschluss	53.781	4,6%	4,5%	4,8%	-	x
zusammen	1.149.060	100,0%	100,0%	100,0%	35.860.000	100,0%
noch in beruflicher Ausbildung	22.996	x	40,3%	59,7%	-	-
höchster beruflicher Abschluss unbekannt	594.358	x	41,4%	58,6%	-	-
insgesamt	1.766.414	x	41,3%	58,7%	35.860.000	-

- nichts vorhanden
x Tabellenfach gesperrt, weil Angabe nicht sinnvoll.
* im Alter von 15 bis 64 Jahren außerhalb von Einrichtungen
Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik und Mikrozensus, sowie eigene Berechnungen

(Wieder-) Einstieg in die Erwerbstätigkeit

Für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt stehen nicht alle HLU-Empfänger zur Verfügung. Unterstellt man eine solche Verfügbarkeit für alle männlichen und weiblichen Hilfeempfänger im Alter von 18 bis unter 60 Jahren mit Ausnahme der Personen, die wegen häuslicher Bindung (insbes. allein erziehende Frauen), Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, dann ergibt sich für 1998 ein Arbeitskräftepotential (brutto) von rund 1,1 Mio. Personen (s. Schaubild II.6 bzw. zur geschlechtsspezifischen Differenzierung Anhangschaubilder II.4 und II.5). Davon abzuziehen sind 13% (144.000 Personen), die bereits jetzt als Voll- oder Teilzeitkräfte erwerbstätig sind und ergänzende HLU erhalten, sowie weitere 4% (48.000 Personen), die sich in Aus- oder Fortbildung befinden. Übrig bleiben 59% (679.000 Personen), die arbeitslos gemeldet sind und 24% (270.000 Personen), die aus unbestimmten Gründen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Will man die beiden zuletzt genannten Gruppen von HLU-Empfängern im Arbeitsmarkt integrieren, werden schätzungsweise knapp eine Million Arbeitsplätze benötigt. Bei Eingliederung dieser Personen in den Arbeitsmarkt würden auch viele ihrer Familienmitglieder nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen sein.

Schaubild II.6

Schätzung des Arbeitskräftepotentials der Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zum Jahresende 1998 - für 18- bis 59-Jährige

Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt		**2 879 000**
./. Minderjährige	./.	1 073 000
./. Personen über 60 Jahre	./.	279 000
= Personen im Alter von 18 - 59 Jahren		**1 527 000**
./. Nichterwerbstätige wegen häuslicher Bindung	./.	273 000
./. Nichterwerbstätige wegen Krankheit, Behinderung, Arbeitsunfähigkeit	./.	112 000
= (Brutto)Arbeitskräftepotential	**=**	**1 141 000**
./. Erwerbstätige (Voll- und Teilzeit)	./.	144 000
./. Nichterwerbstätige wegen Aus- und Fortbildung	./.	48 000
= (Netto)Arbeitskräftepotential	=	**949 000**
bestehend aus		
Arbeitslosen		679 000
Nichterwerbstätigen aus sonstigen Gründen		270 000

Quelle: Statistisches Bundesamt

II.2.4 Besonders betroffene Personengruppen

Ältere allein lebende Frauen in der Sozialhilfe

Die allein lebenden Frauen mit HLU-Bezug sind vor allem Frauen höheren Alters. 28% der allein lebenden Hilfebezieherinnen in Deutschland sind über 65 Jahre, während von den Bezugspersonen der übrigen Bedarfsgemeinschaften nur 5,2% dieser Altersgruppe angehören. Der Anteil älterer allein lebender Frauen in der Sozialhilfe sagt jedoch noch nichts über ihr spezifisches Sozialhilferisiko aus. So sind die Anteile der älteren Frauen an allen HLU-Beziehern durchweg geringer als die Anteile dieser Altersgruppen an der Bevölkerung. Die Sozialhilfequote liegt mit 1,5% unter dem Durchschnitt von 3,8% (s. Anhangtabelle II.12). Auch die Analyse auf der Haushaltsebene führt zu dem Ergebnis, dass ältere, allein lebende Frauen zwar in der Sozialhilfe eine nicht unbedeutende Gruppe darstellen (6,3% der Bedarfsgemeinschaften gegenüber nur 1,3% bei den allein lebenden Männern ab 65 Jahren). Unter Berücksichtigung der Bevölkerungsstruktur wird aber deutlich, dass die haushaltsbezogene HLU-Quote der älteren Frauen mit 2,3% die der älteren Männer mit 2,2% kaum übersteigt. Beide Quoten liegen unter dem Durchschnitt von 4% für alle Haushalte (s. Anhangtabelle II.13).

Allein lebende, junge Erwachsene in der Sozialhilfe

Vor allem allein lebende junge Erwachsene zwischen 18 und 24 Jahren haben ein hohes Sozialhilferisiko. In Relation zu allen Einpersonenhaushalten dieser Altersgruppe sind sie in der Sozialhilfe überrepräsentiert: (s. Anhangtabelle II.13). Die Angewiesenheit auf HLU wird in erheblichem Maße durch Arbeitslosigkeit verursacht. Defizite in der schulischen und beruflichen Ausbildung erschweren ihnen die Eingliederung ins Erwerbsleben: In dieser Altersgruppe haben - soweit Angaben vorliegen - 13% der deutschen und 18% der ausländischen Hilfeempfänger keinen Schulabschluss. Keinen beruflichen Abschluss haben 73% der deutschen und 79% der ausländischen Hilfeempfänger (früheres Bundesgebiet).

Tabelle II.3

Kinder[1] in Familien mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende 1998 - Deutschland

	Kinder unter 18 Jahren		davon:			
			deutsche Kinder		ausländische Kinder	
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
(Ehe-) Paare mit Kindern	404.461	40,8%	250.402	32,6%	154.059	69,1%
darunter:						
mit 1 Kind	78.683	7,9%	56.497	7,3%	22.186	10,0%
mit 2 Kindern	132.264	13,3%	89.715	11,7%	42.549	19,1%
mit 3 oder mehr Kindern	193.514	19,5%	104.190	13,6%	89.324	40,1%
Allein Erziehende	558.341	56,3%	490.215	63,8%	68.126	30,6%
darunter:						
mit 1 Kind	191.831	19,3%	171.237	22,3%	20.594	9,2%
mit 2 Kindern	212.898	21,5%	188.108	24,5%	24.790	11,1%
mit 3 oder mehr Kindern	153.612	15,5%	130.870	17,0%	22.742	10,2%
Sonstige	28.904	2,9%	28.249	3,7%	655	0,3%
Insgesamt	991.706	100%	768.866	100%	222.840	100%

1 Ohne minderjährige Haushaltsvorstände und Kinder in nicht zuordbaren Bedarfsgemeinschaften
Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik und eigene Berechnungen

Familien mit Kindern in der Sozialhilfe

Bemerkenswert ist vor allem, dass 56% der Sozialhilfe beziehenden Kinder in Haushalten von allein Erziehenden und nur 44% in anderen Familienkonstellationen wohnen (s. Tabelle II.3). Von den deutschen Kindern mit Sozialhilfebezug wohnen sogar 64% in Haushalten von allein Erziehenden gegenüber 36% in anderen Haushalten. Anders als deutsche leben ausländische Kinder zu rund 70% in Zwei-Eltern-Familien und nur zu rund 30% in Ein-Eltern-Familien. Familien mit Kindern haben in Deutschland mit 6,1% eine höhere Sozialhilfequote als alle Haushalte

(4%). Dies ist vor allem durch die hohe Quote der allein Erziehenden (18,4%) bedingt, während von den Paarfamilien mit Kindern nur 2,6% HLU beziehen. Bei den Paarfamilien nimmt der HLU-Bezug erst ab drei Kindern deutlich zu: Paare mit drei oder mehr Kindern sind zu 5,4% auf HLU angewiesen.

Allein Erziehende in der Sozialhilfe

Bei den allein Erziehenden mit HLU-Bezug handelt es sich fast ausschließlich um allein erziehende Frauen (97%), die unter allen allein Erziehenden mit minderjährigen Kindern in Deutschland 87,6% ausmachen (allein erziehende Männer 12,4%). Letztere sind aber weitgehend erwerbstätig, sodass vor allem die Frauen auf Sozialhilfe angewiesen sind. Im früheren Bundesgebiet hat sich dieser Haushaltstyp in den vergangenen zwanzig Jahren zur zentralen Problemgruppe mit derzeit 23% der Bedarfsgemeinschaften laufender Hilfe zum Lebensunterhalt entwickelt, in den neuen Ländern machen sie sogar 27% der Bedarfsgemeinschaften aus. Mit einer HLU-Quote von 18,4% weisen sie unter allen Haushaltstypen das höchste Sozialhilferisiko

Tabelle II.4

Familien mit minderjährigen Kindern mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende 1998 (Sozialhilfe) bzw. April 1998 (alle Haushalte) - Deutschland

Typ der Bedarfsgemeinschaft	Bedarfsgemeinschaften		Haushalte in Deutschland		HLU-Quote
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	
(Ehe-) Paare mit Kindern	196.671	34,6%	7.508.000	80,1%	2,6%
davon:					
mit 1 Kind	78.131	13,7%	3.491.000	37,2%	2,2%
mit 2 Kindern	66.083	11,6%	3.053.000	32,6%	2,2%
mit 3 oder mehr Kindern	52.457	9,2%	964.000	10,3%	5,4%
Allein Erziehende	343.364	60,4%	1.869.000	19,9%	18,4%
davon:					
mit 1 Kind	191.387	33,7%	1.263.000	13,5%	15,2%
mit 2 Kindern	106.439	18,7%	472.000	5,0%	22,6%
mit 3 oder mehr Kindern	45.538	8,0%	134.000	1,4%	34,0%
Sonstige	28.263	5,0%	.	.	.
Familien insgesamt	568.298	100,0%	9.377.000	100,0%	6,1%

. Zahlenwert unbekannt
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

auf.[55] Dabei nimmt der Hilfebedarf mit jedem zusätzlichen Kind im Haushalt stark zu (s. Tabelle II.4). Allerdings stellt der Hilfebezug für diese Gruppe nur ein Übergangsstadium dar. Mit einer durchschnittlichen (ununterbrochenen) Bezugsdauer von 31,3 Monaten liegen allein erziehende Frauen unter dem entsprechenden Durchschnitt aller Bedarfsgemeinschaften (35,7 Monate). Auch die ununterbrochene Bezugsdauer nimmt mit der Zahl der Kinder zu. Die Möglichkeiten, die Sozialhilfebedürftigkeit zu überwinden, sind für diese Gruppe dadurch eingeschränkt, dass sie zumindest in den ersten drei Lebensjahren des Kindes nicht in Maßnahmen der Arbeitsförderung einbezogen werden; den Erziehungsaufgaben wird in diesem Stadium durch § 18 Abs. 3 BSHG Vorrang gegenüber einer Eingliederung in den Arbeitsmarkt gegeben.

Zu den angerechneten Einkommen gehören in der Regel Kindergeld und Wohngeld.[56] Zudem haben diese Haushalte häufig Ansprüche auf privaten Unterhalt. Für die Kinder besteht ein Unterhaltsanspruch gegenüber dem getrennt lebenden Elternteil. Auch die allein Erziehende selbst hat in bestimmten Fällen (z.B. nach einer Scheidung) eigene Unterhaltsansprüche. Wird der Unterhalt für die Kinder nicht oder nicht in vollständiger Höhe gezahlt, so können Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz gewährt werden.[57]

Tabelle II.5

Bedeutung des Unterhalts für Haushalte von allein Erziehenden mit Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zum Jahresende 1998 nach Einkommensart und Zahl der Kinder - Deutschland

Allein Erziehende mit (u.a.) ... als Einkommen	und mit ... Kind(ern) unter 18 Jahren	Durchschnittliche Höhe des insgesamt angerechneten Einkommens (DM)	Anzahl Haushalte	Anzahl Empfänger
Unterhaltsvorschuss oder -ausfallleistungen	1	905	67.056	134.112
	2	1.409	45.700	137.100
	3 und mehr	2.056	24.364	107.068
	Insgesamt	1.277	137.120	378.280
Private Unterhalts-Leistungen	1	1.007	56.256	112.512
	2	1.530	36.252	108.756
	3 und mehr	2.122	14.160	61.144
	insgesamt	1.333	106.668	282.412
keiner dieser beiden Einkommensarten	1	813	71.436	142.872
	2	1.174	33.884	101.652
	3 und mehr	1.542	13.428	58.968
	insgesamt	998	118.748	303.492

Quelle: Statistisches Bundesamt, Auswertung der 25%-Stichprobe der Sozialhilfeempfängerstatistik

55 Bezogen auf alle Haushalte von allein Erziehenden mit Kindern unter 18 Jahren; die in der Anhangtabelle II.14 ausgewiesenen höheren Quoten beruhen auf einer anderen Abgrenzung des Haushaltstyps.

56 Die Ausführungen zur Einkommenssituation der allein Erziehenden basieren auf der Auswertung einer 25%-Stichprobe der Sozialhilfeempfängerstatistik.

57 Anspruchsberechtigt sind für maximal 72 Monate Kinder unter 12 Jahren, die nur mit einem Elternteil zusammenleben und nicht oder nur unregelmäßig Unterhalt von dem zweiten Elternteil erhalten. Im Fall des Todes des zweiten Elternteils besteht ebenfalls ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss oder -ausfallleistung.

Ende 1998 bezogen allein Erziehende in rund 137.000 Fällen Unterhaltsvorschuss und -ausfallleistungen (40%) bzw. in rund 107.000 Fällen privaten Unterhalt (31%). Der Unterhaltsvorschuss hat somit als Einkommensart eine größere Bedeutung als private Unterhaltszahlungen und gewinnt mit steigender Kinderzahl an Bedeutung. Von den Ein-Eltern-Familien mit drei oder mehr Kindern erhalten über 50% Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Bei allein Erziehenden mit privaten Unterhaltsleistungen spielt die Anzahl der Kinder keine Rolle.

Die Bedeutung des Unterhaltsvorschusses als Einkommen hat sich in den letzten fünf Jahren kaum verändert. Der Anteil der Haushalte von allein Erziehenden, die Unterhaltsvorschuss oder -ausfallleistungen beziehen, schwankt seit 1994 nur geringfügig um die 40%-Marke. Anders sieht dies beim privaten Unterhalt aus. Während 1994 noch 35% der allein Erziehenden privaten Unterhalt erhielt, lag der Anteil zuletzt nur noch bei 31% (s. für 1998 Anhangtabelle II.15).

Bezieher von Niedrigeinkommen in der Sozialhilfe

Geringe Verdienste reichen nicht immer zur Bestreitung des Lebensunterhalts aus und müssen durch die Sozialhilfe ergänzt werden.

Tabelle II.6

Ausgewählte Bedarfsgemeinschaften der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mit Erwerbseinkommen am Jahresende 1998 - Deutschland

Typ der Bedarfsgemeinschaft	Früheres Bundesgebiet			Neue Länder und Berlin-Ost		
	Bed.-gem. insgesamt	dar. mit Erwerbseinkommen		Bed.-gem. insgesamt	dar. mit Erwerbseinkommen	
		Anzahl	Anteil		Anzahl	Anteil
Einzelne Haushaltsvorstände	542.796	58.930	10,9%	81.963	4.704	5,7%
davon: Frauen	298.638	34.432	11,5%	34.307	2.603	7,6%
Männer	244.158	24.498	10,0%	47.656	2.101	4,4%
Paare ohne Kinder	108.282	19.205	17,7%	13.824	2.125	15,4%
Paare mit Kind(ern)	165.280	58.119	35,2%	31.391	8.844	28,2%
davon: mit 1 Kind	64.041	22.115	34,5%	14.090	3.843	27,3%
mit 2 Kindern	55.376	20.291	36,6%	10.707	3.201	29,9%
mit 3 u.m. Kindern	45.863	15.713	34,3%	6.594	1.800	27,3%
Allein Erziehende	288.569	68.546	23,8%	54.795	5.748	10,5%
davon: mit 1 Kind	160.391	38.660	24,1%	30.996	3.223	10,4%
mit 2 Kindern	90.245	23.009	25,5%	16.194	1.922	11,9%
mit 3 u.m. Kindern	37.933	6.877	18,1%	7.605	603	7,9%
Zusammen	1.104.927	204.800	18,5%	181.973	21.421	11,8%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik, eigene Berechnungen

Im früheren Bundesgebiet ist der Anteil der Erwerbstätigen an den HLU-Beziehern im erwerbsfähigen Alter von 6,6% im Jahr 1994 stetig auf 8,6% im Jahr 1998 angestiegen (s. Anhangta-

belle II.16),[58] bei einem Teilzeitanteil zwischen 56% und 59%. Damit ist das Niveau des Erwerbstätigen-Anteils mit HLU zwar recht niedrig, aber die Entwicklung von Einkommen und Lebenshaltungskosten hat dazu geführt, dass dieser Anteil zugenommen hat. In den neuen Ländern lag der Anteil 1994 mit 9% zwar höher als im Westen, ist aber bis 1996 auf rund 7% aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger gefallen. Bemerkenswert ist in den neuen Ländern der niedrige Teilzeitanteil mit lediglich 20% (1994) bis 26% (1998). Bei drei Vierteln der erwerbstätigen Hilfebezieher reicht eine Vollzeittätigkeit nicht aus, um den notwendigen Lebensbedarf zu decken.

Obwohl die Anteile der erwerbstätigen Personen in Ost und West auf dem gleichen Niveau lagen, wurden Erwerbseinkommen in unterschiedlichem Maße angerechnet: Bei 18,5% der westdeutschen Bedarfsgemeinschaften, aber nur rund 12% der ostdeutschen Bedarfsgemeinschaften wurden Erwerbseinkommen angerechnet.

Arbeitslose in der Sozialhilfe

Das Risiko, über einen längeren Zeitraum hin arbeitslos zu bleiben, ist in starkem Maße altersabhängig: So steigt die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit der Hilfeempfänger von 22,0 Monaten bei den 25- bis 29-Jährigen über 27,7 Monate bei den 30- bis 39-Jährigen und

Tabelle II.7

Arbeitslosigkeit und Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1980 - 1993 - Früheres Bundesgebiet

Jahr	Arbeitslose			Arbeitslosigkeit als Hauptursache des Bezugs der Hilfe zum Lebensunterhalt		
	Anzahl	Arbeitslosen-quote [1]	Veränderung	Bedarfsgem. Gesamtjahr.	Anteil an allen Bedarfsgem.	Veränderung
1980	888.900	3,8%	x	79.744	10,5%	x
1982	1.833.244	7,5%	97,4%	158.317	17,4%	65,7%
1984	2.265.559	9,1%	21,3%	248.966	23,9%	37,4%
1986	2.228.004	9,0%	-1,1%	415.560	32,7%	36,8%
1988	2.241.556	8,7%	-3,3%	475.891	33,9%	3,7%
1990	1.883.147	7,2%	-17,2%	505.851	32,1%	-5,3%
1991	1.689.365	6,3%	-12,5%	462.274	29,7%	2,2%
1992	1.808.310	6,6%	4,8%	493.049	28,8%	-12,2%
1993	2.270.349	8,2%	24,2%	548.916	30,3%	5,2%

x Tabellenfach gesperrt, weil Angabe nicht sinnvoll.
1 Anteil der Arbeitslosen an allen abhängigen zivilen Erwerbspersonen (ohne Soldaten)
Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik bzw. Statistisches Jahrbuch 1999 und eigene Berechnungen.

58 Die Sozialhilfestatistik gibt seit ihrer Neufassung 1994 darüber Auskunft, wie viele Hilfeempfänger trotz Erwerbstätigkeit auf aufstockende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind. Der Zeitraum der „Erwerbsfähigkeit“ wird in der Sozialhilfestatistik mit 15 bis 64 Jahren definiert.

34,4 Monate bei den 40- bis 49-Jährigen auf 43,8 Monate in der Altersgruppe der 50- bis 59-Jährigen an. Aus diesen Befunden folgt ein enger Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und der Angewiesenheit auf HLU, was auch eine vergleichende Analyse von Arbeitslosenstatistik und Sozialhilfestatistik belegt.[59]

Tabelle II.8

Arbeitslosenanteile an den Erwerbspersonen insgesamt und bei den Beziehern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1994 - 1998 - Deutschland

Jahr	Arbeitslose			arbeitslos gemeldete Sozialhilfeempfänger				
	Anzahl	Anteil an allen abhängigen zivilen Erwerbspersonen	Veränderung	Männer	Frauen	zusammen	Anteil	Veränderung
	Früheres Bundesgebiet							
1994	2.555.967	9,2%	12,2%	151.254	96.585	247.839	21,2%	x
1995	2.564.906	9,3%	1,1%	229.446	151.044	380.490	28,3%	33,3%
1996	2.796.243	10,1%	8,6%	283.379	191.419	474.798	32,7%	15,5%
1997	3.020.900	11,0%	8,9%	329.621	233.990	563.611	36,6%	12,1%
1998	2.904.339	10,5%	-4,5%	324.268	238.772	563.040	37,4%	2,1%
	Neue Länder und Berlin-Ost							
1994	1.142.090	16,0%	1,3%	36.417	35.050	71.467	51,6%	x
1995	1.047.015	14,9%	-6,9%	44.681	41.541	86.222	52,2%	1,2%
1996	1.168.821	16,7%	12,1%	55.080	48.652	103.732	54,3%	4,0%
1997	1.363.556	19,5%	16,8%	72.171	66.696	138.867	56,9%	4,8%
1998	1.374.948	19,5%	0,0%	75.508	70.778	146.286	56,0%	-1,5%

x Tabellenfach gesperrt, weil Angabe nicht sinnvoll.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik bzw. Statistisches Jahrbuch 1999 und eigene Berechnungen.

Die Arbeitslosigkeit hat sich im früheren Bundesgebiet von 1980 bis 1982 verdoppelt und stieg bis 1984 um ein weiteres Fünftel an. Unter den HLU-Beziehern stieg der Anteil derer mit Arbeitslosigkeit als Hauptursache von 1980 bis 1982 um 66% und bis 1984 um weitere 37%. Diese Entwicklung lässt sich als leicht verzögerter Niederschlag der steigenden Arbeitslosigkeit in der Sozialhilfe interpretieren. Die Verzögerung könnte damit zu erklären sein, dass erst nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit (i. d. R. nach einem Jahr) das Arbeitslosengeld ausläuft und in die mit höherem Sozialhilferisiko behaftete Arbeitslosenhilfe übergeht.

Seit 1994 ist der Sozialhilfestatistik zu entnehmen, wie viele HLU-Empfänger arbeitslos gemeldet sind. Im früheren Bundesgebiet liegt die Steigerungsrate des Arbeitslosenanteils unter den Hilfebeziehern um einige Prozentpunkte höher als die der Arbeitslosenquote. In den neuen Ländern und Berlin-Ost geht die Veränderungsrate des Arbeitslosenanteils unter den Sozialhilfebeziehern in die gleiche Richtung wie die Veränderung der Arbeitslosenquote. In beiden Teil-

59 Bis 1993 wurde Arbeitslosigkeit als eine der Hauptursachen des Hilfebezugs von Bedarfsgemeinschaften registriert, seit 1994 als ein personenbezogenes Merkmal.

gebieten findet die Stagnation bzw. der leichte Rückgang der Arbeitslosigkeit im Jahr 1998 einen deutlichen Niederschlag im Arbeitslosenanteil in der Sozialhilfe. Die Auswirkung der Arbeitslosigkeit auf die Angewiesenheit auf HLU lässt sich also anhand eines Vergleichs von Arbeitslosenstatistik und Sozialhilfestatistik in etwa nachzeichnen.

Aussiedlerinnen und Aussiedler in der Sozialhilfe

Eine weitere Personengruppe, die seit den 90er Jahren verstärkt auf HLU angewiesen ist, sind Spätaussiedler (s. Anhangschaubild II.6). Die Ursachen hierfür sind zum einen deren unzureichende Beherrschung der deutschen Sprache, zum anderen werden die von Aussiedlern angebotenen beruflichen Qualifikationen am deutschen Arbeitsmarkt wenig oder gar nicht nachgefragt. Ohne eigenes (Erwerbs-) Einkommen ist ein erheblicher Teil der Spätaussiedler auf HLU angewiesen; wie hoch dieser Anteil ist, ist aber nicht bekannt, da sie in der Sozialhilfestatistik als Deutsche registriert werden. Um repräsentative Erkenntnisse zur Einkommenssituation und zum Sozialhilfebezug von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern zu erhalten, wurde ein diesbezügliches Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, das detaillierte Analysen zu Lebenslage, Sozialhilfebezug und Integrationshemmnissen erarbeiten soll.

Exkurs: Straffällige im Sozialhilfebezug

Wesentliches Merkmal der Situation von Straffälligen ist, dass ihr Leben in vielen Fällen von gravierenden sozialen Schwierigkeiten bestimmt ist. Insbesondere die Aufrechterhaltung der Familienbande und anderer sozialer Beziehungen, die Erhaltung des Arbeitsplatzes und der Wohnung, die Sicherung des Eigentums und die Betreuung unterhaltsberechtigter Angehöriger sind besondere Problemfelder für Straffällige. Die zahlenmäßige Erfassung der Straffälligen zeigt, dass es sich um eine beträchtliche Gruppe handelt. Am 31. Oktober 1998 saßen insgesamt 75.824 Personen in deutschen Justizvollzugsanstalten ein. Davon waren 52.791 Strafgefangene, fast jeder Vierte war Untersuchungshäftling und 1.973 Personen saßen in Abschiebehaft.

Der Staat gibt im Rahmen der Sozialhilfe Haftentlassenen oder auch den Familienangehörigen von Strafgefangenen gezielte Hilfestellungen zur Bewältigung der schwierigen Lebenssituation. In dieser Lage befinden sich häufig Familienangehörige von Strafgefangenen, u. a. wenn Strafgefangene ihren Unterhaltsverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Ende 1998 gab es 11.373 Bedarfsgemeinschaften von Empfängern und Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bei Freiheitsentzug oder Haftentlassung in

Deutschland. Dies bedeutete einen Anteil von 0,76% an allen Bedarfsgemeinschaften von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, der in den vergangenen Jahren nahezu unverändert war.

II.3 Zeitverlauf des Sozialhilfebezugs

Die Sozialhilfe leistet nicht nur materielle Hilfe in der Situation der Hilfebedürftigkeit, sondern ist zugleich darauf ausgerichtet, den Hilfeempfänger bei der Überwindung dieser Situation zu unterstützen. Die Chance, den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können, ist bei einer kurzen Phase der Angewiesenheit auf Hilfe größer als im Falle eines Langzeitbezugs.[60] Zur Einschätzung, welche Personengruppen als besonders gefährdet gelten und entsprechend intensiver Hilfebemühungen bedürfen, ist daher die *Bezugsdauer* ein wichtiger Anhaltspunkt. Folgende Risikogruppen sind erkennbar:

- Hilfeempfänger ohne Schulabschluss beziehen mit durchschnittlich 26 Monaten länger HLU als Bezieher mit Schulabschluss (durchschnittliche Bezugsdauer von 20 Monaten).
- Ebenso unterscheiden sich Hilfeempfänger ohne berufliche Ausbildung (durchschnittliche Bezugsdauer 23 Monate) und mit Berufsausbildung (Bezugsdauer 19 Monate).
- Die Bezugsdauer steigt bei erwachsenen Hilfeempfängern mit zunehmendem Alter kontinuierlich an: Eine besondere Risikogruppe sind Personen im Alter von 50 bis 59 Jahren mit durchschnittlich 35 Monaten, aber auch die 40- bis 49-Jährigen liegen mit 27,4 Monaten über dem Durchschnitt aller Haushalte.
- Auch bei allein lebenden Frauen zeigt sich im früheren Bundesgebiet eine hohe Bezugsdauer (43,7 Monate). Hierbei handelt es sich vor allem um ältere Frauen.
- Im früheren Bundesgebiet war die durchschnittliche Bezugsdauer am Jahresende 1998 in allen Bedarfsgemeinschaften erheblich länger als in den neuen Ländern.
- Die Bezugsdauer der Hilfe ist bei deutschen Bedarfsgemeinschaften mit durchschnittlich 29,4 Monaten länger als bei ausländischen Bedarfsgemeinschaften mit 22,2 Monaten.

II.4 Grenzen der Sozialhilfe

Hilfe in besonderen sozialen Schwierigkeiten

Wenn soziale Schwierigkeiten und Problemlagen kumulieren, z.B. bei Obdachlosigkeit, bei von Gewalt geprägten Lebensumständen oder nach Haftentlassung, kann die Hilfe zum Lebensunterhalt häufig ihr Ziel, ein Leben in Würde zu sichern und zur Überwindung der Notlage bei-

60 siehe Leibfried, St.; Leisering, L. u.a.: a.a.O.

zutragen, nicht oder nur eingeschränkt erreichen. Erforderlich sind zusätzliche besondere Maßnahmen, insbesondere der persönlichen Hilfe und Unterstützung.

Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen[61]

Obwohl die Sozialhilfe das wichtigste Instrument zur Verhinderung und Beseitigung von Armutslagen ist, nehmen nicht alle Haushalte ihren Anspruch wahr. Das Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme und die Gründe dafür sind nicht umfassend erforscht. Vorliegende Studien legen nahe, dass die Nicht-Inanspruchnahme früherer Jahre ihre maßgeblichen Gründe in Scham, Angst vor dem Rückgriff auf unterhaltsverpflichtete Kinder oder Unkenntnis hatte und auch heute noch ein typisches Einstellungsmuster eher älterer Menschen ist. Heute von Armutsrisiken in besonderer Weise betroffene Bevölkerungsgruppen (wie allein Erziehende und Langzeitarbeitslose) haben dagegen ein klareres Bewusstsein ihrer Rechtsansprüche. Meist werden vom Volumen her geringfügige Ansprüche nicht realisiert. Neben bewusstem Verzicht gehört weiterhin Unkenntnis z.B. über den Anspruch auf Hilfe in Ergänzung niedriger Erwerbseinkommen oder Lohnersatzleistungen zu den Gründen.

Menschen in extremer Armut

Prägend für Menschen in extremer Armut ist, dass sie zur Bewältigung von Krisensituationen durch die Hilfeangebote des Sozialstaates insbesondere die Sozialhilfe nur noch sehr eingeschränkt bzw. nicht mehr erreicht werden. Sie nehmen soziale Angebote kaum aktiv wahr, sondern sind nur noch über aufsuchende niedrigschwellige Maßnahmen anzusprechen. Über die Lebenssituation von Personen in außergewöhnlichen Unterversorgungslagen im Sinne von extremer Armut gibt es nur sehr eingeschränkte Informationen. Zu diesem Personenkreis können z.B. Obdachlose oder Straßenkinder zählen (s. Materialband Einleitung 1. und 2.).

61 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer Vorstudie zur Vorbereitung einer Dunkelzifferstudie „Möglichkeiten der Quantifizierung von Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe" des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), die im Auftrag der Bundesregierung im Jahr 2000 erstellt wurde.

Zusammenfassung

Sozialhilfe ist Hilfe zur Selbsthilfe. Sie sichert als letztes Auffangnetz, das vor Armut und sozialer Ausgrenzung schützt, das sozio-kulturelle Existenzminimum. Sie wird im Bedarfsfall für denjenigen gewährt, die keine oder unzureichende Erwerbseinkommen und Vermögen haben, etwa weil sie keine oder nur unzureichende Ansprüche aus den vorgelagerten Versicherungs- und Versorgungssystemen haben oder weil diese Leistungen aufgrund ihrer individuellen Lage nicht ausreichend sind.

Zum Jahresende 1998 waren in Deutschland 2,88 Mio. Personen in 1,5 Mio. Haushalten auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Seit 1973 hat sich damit in den alten Ländern die Bezieherzahl vervierfacht und in den neuen Ländern seit 1991 verdoppelt. Davon waren 2,21 Mio. Deutsche und 665.000 ausländische Staatsangehörige. Unter den Sozialhilfebeziehern waren Kinder unter 18 Jahren mit rund 1,1 Mio. die mit Abstand größte Gruppe. Auf der Haushaltsebene betrachtet sind allein erziehende Frauen bei weitem am stärksten auf Sozialhilfe angewiesen. Mehr als die Hälfte der Kinder unter 18 Jahren im Sozialhilfebezug wächst im Haushalt von allein Erziehenden auf. Fehlende Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung spielt hierbei eine wichtige Rolle. Deutlich geringer sind die Sozialhilfequoten von Ehepaaren mit Kindern, das niedrigste Sozialhilferisiko weisen Ehepaare ohne Kinder auf.

Fehlende schulische und berufliche Qualifikationen sowie, damit häufig zusammenhängend, geringe Erwerbseinkommen und Arbeitslosigkeit sind Hauptursachen für den Sozialhilfebezug. Hilfeempfänger ohne Schulabschluss und ohne berufliche Ausbildung weisen einen längeren Bezugszeitraum auf als Bezieher mit Schulabschluss und mit Berufsausbildung. Auch ist das Sozialhilferisiko von Zuwanderern aufgrund geringerer schulischer und beruflicher Qualifikation und damit verbundener Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch.

Obwohl die Sozialhilfe das wichtigste Instrument zur Verhinderung und Beseitigung von Armutslagen ist, nehmen nicht alle Haushalte ihre berechtigten Ansprüche wahr. Vorliegende Studien legen nahe, dass die Nicht-Inanspruchnahme früherer Jahre ihre maßgeblichen Gründe in Scham, Angst vor dem Rückgriff auf unterhaltsverpflichtete Kinder oder Unkenntnis hatte und auch heute noch ein typisches Einstellungsmuster eher älterer Menschen ist.

III. Lebenslagen von Familien und Kindern

Situation und Entwicklung von Familien ist von gesellschaftlichen Gegebenheiten und Entwicklungen mitbestimmt. Gesellschaftliche Problemfelder und Belastungen zeigen sich in ihren Auswirkungen besonders deutlich auch in Familien.[62]

Die Bundesregierung misst der Betrachtung der Lebenssituation von Familien und Kindern auch im Zusammenhang mit der Armuts- und Reichtumsberichterstattung besondere Bedeutung bei. Die Lebenslagen von Familien und Kindern erweisen sich als sehr unterschiedlich. Sie bestimmen sich aus der eigenen Herkunft und dem erworbenen Status. Sie sind zudem in hohem Maße abhängig von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen. Männer und Frauen haben unterschiedliche Erwartungen an Familie und beteiligen sich ungleich an der Organisation des Zusammenlebens und den Arbeiten in der Familie.

Die meisten Familien bewältigen ihr Leben unabhängig und selbstständig. Familien geraten jedoch auch in Armutslagen. Vor allem junge Familien mit kleinen Kindern tragen ein erhöhtes Armutsrisiko, weil hier verschiedene auslösende Faktoren für Armut kumulieren können.

Für die Alltagsbewältigung von Familienhaushalten sind personelle Ressourcen (personelle Zusammensetzung des Haushalts und Humankapital der Haushaltsmitglieder), materielle Ressourcen (Einkommen und Vermögen) und soziale Ressourcen (Verfügbarkeit öffentlicher und privater Infrastruktur) von Bedeutung. Den personellen Ressourcen kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, weil sie letztlich andere Ressourcen erschließen und damit über die Lebenssituation maßgeblich entscheiden.

Armut von Familien kann nicht allein über Maße der Einkommensverteilung gemessen werden. Eine rein monetäre Armutsdefinition wird der Unterschiedlichkeit der Lebenslagen von Familien und den Ursachen für Armut von Familien und Kindern nicht gerecht. Neben Einkommen und Vermögen umfasst die Lebenslage einer Person eine Vielzahl von Dimensionen wie z.B. Bildung, Erwerbsstatus, Gesundheit, Wohnsituation, Familiensituation und soziale Netzwerke. Wie im einleitenden Kapitel des Berichts ausführlich beschrieben, orientiert sich der Lebenslagenansatz an Schwellen, unterhalb derer Menschen nicht mehr an den jeweiligen Standards des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Lebens teilhaben können. Die Dimension Gewalt

---

62 Um verlässliche Informationen über die Lebenssituation von Familien und Kindern in Deutschland zu erhalten, führt die Bundesregierung eine regelmäßige Berichterstattung durch. Dem Deutschen Bundestag werden in jeder zweiten Wahlperiode ein Bericht zur Lage der Familien in Deutschland - zuletzt Ende des Jahres 2000 - und in jeder Wahlperiode ein Kinder- und Jugendbericht vorgelegt. Siehe beispielhaft: 6. Familienbericht zur Situation von Familien ausländischer Herkunft in Deutschland, BT-Drucks. 14/4357 vom 20.10.2000.

darf hier nicht fehlen. Sie wird im Zusammenhang mit den sozialen Notlagen von Familien und Kindern aufgegriffen.

Für die Darstellung der Armut von Familien im Sinne eines umfassenden Lebenslagenansatzes liefern die amtlichen Statistiken bisher nur begrenzt aussagekräftige Daten, so dass allein auf dieser Grundlage die Lebensrealität von Familien und Kindern nicht hinreichend beschrieben werden kann. Ergänzend wurden deshalb für diesen Bericht Expertisen[63] zu Armut und Armutsgefährdung von Familienhaushalten herangezogen. Einbezogen wurden auch Lebenslagen- bzw. Armutsberichte von Ländern, Kommunen und von Wohlfahrtsverbänden.

Für die Vergangenheit bestehende Datenlücken sollen geschlossen werden. Im Rahmen des Familiensurveys wird zur Zeit eine repräsentative Erhebung durchgeführt, die insbesondere Familien in prekären Lebenslagen erfasst und analysiert. Auch weitere Forschungsvorhaben, beispielsweise zu den wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, werden bis zum Ende dieser Wahlperiode wichtige Erkenntnisse liefern.

III.1 Familien in Deutschland

In Deutschland gab es 1998 rund 13 Mio. Haushalte von Familien mit Kindern, in denen insgesamt 46 Mio. Menschen lebten. Damit sind 56% der Bevölkerung zusammenlebende Familienangehörige, größtenteils Eltern und Kinder, gelegentlich (3%) auch Großeltern und Enkel, die gemeinsam wohnen und wirtschaften.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts haben sich die Formen und Lebensstile der Familien in Deutschland – wie in den westlichen Industrienationen überhaupt – verändert. Im Hinblick auf die materielle Lebenssituation der Familien ist hier insbesondere auf die Lockerung der Verbindung von Ehe und Elternschaft, die wachsende Beteiligung verheirateter Mütter am Erwerbsleben und die geringer gewordene Stabilität der Ehen und Familien hinzuweisen.

III.1.1 Familienformen

Mehr als drei Viertel (78%) der Haushalte von Familien des Jahres 1998 waren verheiratete Paare mit ihren Kindern, fast ein Fünftel (rund 18%) waren allein Erziehende und bei 4% handelt es sich um nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern.

63 Das Gesamtverzeichnis der Expertisen ist dem Materialband Kap. III.3 zu entnehmen.

Tabelle III.1

Familien mit ledigen Kindern im Haushalt nach Familientyp 1972, 1991 und 1998

Familientyp	1972		1991		1998	
	Tsd.	%	Tsd.	%	Tsd.	%
			Deutschland			
Ehepaare	-	-	11 098	*81,4*	10 135	*78,2*
Nichteheliche Lebensgemeinschaften[1)]	-	-	378	*2,8*	557	*4,3*
Allein Erziehende[2)]	-	-	2 163	*15,9*	2 267	*17,5*
Zusammen			13 639	*100*	12 959	*100*
			Früheres Bundesgebiet			
Ehepaare	9 634	*86,8*	8 811	*82,6*	8 283	*80,1*
Nichteheliche Lebensgemeinschaften[1)]	25	*0,2*	198	*1,9*	327	*3,2*
Allein Erziehende[2)]	1 437	*13,0*	1 659	*15,6*	1 737	*16,8*
Zusammen	11 095	*100*	10 668	*100*	10 347	*100*
			Neue Länder und Berlin-Ost			
Ehepaare	-	-	2 287	*77,0*	1 852	*70,9*
Nichteheliche Lebensgemeinschaften[1)]	-	-	180	*6,1*	230	*8,8*
Allein Erziehende[2)]	-	-	504	*17,0*	530	*20,3*
Zusammen	-	-	2 971	*100*	2 612	*100*

1) 1972 und 1991: Zwei nicht miteinander verheiratete oder verwandte Personen unterschiedlichen Geschlechts mit ledigen Kindern, aber ohne weitere Personen im Haushalt (einschl. Paare, bei denen beide Partner jeweils eigene Kinder im Haushalt haben); Schätzung aus Ergebnissen des Mikrozensus; 1998: Selbstdeklaration der Lebenspartnerschaft mit der Haushaltsbezugsperson durch nicht mit ihr verwandte Haushaltsmitglieder
2) Ohne Lebenspartner im Haushalt; Schätzung
Quelle: Engstler, H.: Der Wandel der Lebens- und Familienformen im Spiegel der amtlichen Statistik, in: Maywald, J. u.a. (Hrsg.): Familien haben Zukunft, Reinbek 2000, S. 227-240

Die Anzahl und der Anteil nichtehelicher Familien haben in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. Nicht verheiratete Paare mit Kindern und allein Erziehende kommen zudem in Ostdeutschland häufiger vor als in den alten Ländern.

Die Eltern-Kind-Konstellationen in den Familienhaushalten sind vielfältiger geworden. Die Zahl nichtehelich geborener Kinder steigt seit längerem (1998: 20% der Neugeborenen), und nicht wenige Kinder erleben eine Trennung ihrer Eltern und die Aufnahme eines neuen Partners bzw. einer Partnerin ihrer Mütter oder Väter in die Familie. Es ist davon auszugehen, dass sich unter den verheirateten und nicht verheirateten Paaren mit Kindern aufgrund der gestiegenen Trennungs- und Scheidungshäufigkeit ein wachsender Anteil an Stieffamilien[64] befindet.

64 Genaue Angaben zur Zahl der Stieffamilien liegen nicht vor. Diese Wissenslücke soll durch ein Forschungsprojekt geschlossen werden. Das Thema Stieffamilien in Deutschland wird auf der Grundlage des Familiensur-

Umbrüche in der Familienstruktur im Laufe des Aufwachsens von Kindern sind keine Seltenheit. Während von den 1950 geschlossenen westdeutschen Ehen in den darauffolgenden 25 Jahren nur rund 10% geschieden wurden, waren es von den 1990 geschlossenen Ehen bereits nach fünf Jahren ebenfalls 10%. Gemessen an den gegenwärtigen ehedauerspezifischen Scheidungsziffern muss damit gerechnet werden, dass heute mehr als jede dritte Ehe mit einer Scheidung endet. Spezielle Auswertungen der Scheidungsstatistik haben gezeigt, dass schätzungsweise 12% bis 15% der Kinder von Ehepaaren mit der elterlichen Scheidung konfrontiert werden, bevor sie volljährig sind.[65] 1994 lebten nach Ergebnissen des Familiensurveys des Deutschen Jugendinstituts 17% der westdeutschen und 35% der ostdeutschen Jugendlichen im Alter von 16 bis 17 Jahren nicht - mehr - bei beiden leiblichen, miteinander verheirateten Eltern.[66]

III.1.2 Allein Erziehende

Kennzeichnend für die heutige Dynamik der Familienentwicklung in der Phase des Aufwachsens der Kinder ist die Zunahme der allein Erziehenden: 1992 hatten 21% der westdeutschen und 46% der ostdeutschen Mütter im Alter von 20 bis 39 Jahren eine oder mehrere Phasen als allein erziehende Mutter bewältigt.[67]

84% der allein Erziehenden (ohne Partner) sind Frauen. Der größte Teil von ihnen (79%) lebt getrennt vom Ehepartner, ist geschieden oder verwitwet.[68] In den vergangenen Jahrzehnten ist es zu Verschiebungen bei den Entstehungsgründen von Einelternfamilien gekommen: Immer seltener ist der Tod eines Ehegatten, immer häufiger das Scheitern einer Ehe oder einer nichtehelichen Partnerschaft die Ursache. 1970 waren im früheren Bundesgebiet noch drei Fünftel der allein Erziehenden verwitwete Frauen, 1996 nur noch ein Fünftel. Bei 37% der allein erziehenden Mütter und bei 53% der allein erziehenden Väter ist das jüngste - noch - im Haushalt lebende ledige Kind bereits volljährig, bei 40% bzw. 43% im Alter von 6 bis 18 Jahren.[69]

Allein Erziehende sind u. a. aufgrund unterschiedlicher Partnerschaftsbiographien, Erwerbsstatus und Einkommensverhältnissen eine sehr heterogene Gruppe, die entsprechend mit sehr

---

veys im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstmals empirisch untersucht und repräsentativ abgebildet.

65 Engstler, H.: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1998, S. 93.

66 Alt, C. und Weidacher, A.: Familien- und Betreuungssituation von Kindern 1994, in: Bien, W. (Hrsg.): Familie an der Schwelle zum neuen Jahrtausend, 1996, S. 214.

67 Roloff, J. und Dorbritz,J. (Hrsg.): Familienbildung in Deutschland Anfang der 90er Jahre, 1999, S. 111.

68 Schneider, N. F. u.a.: Wie leben die Deutschen? Lebensformen, Familien- und Haushaltsstrukturen in Deutschland - Sonderauswertungen mit Daten des Mikrozensus 1998. Materialien zur Familienpolitik Nr. 10, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2000, S. 50 und 55.

unterschiedlichen Problemlagen konfrontiert ist. Je nachdem aus welchen Gründen und zu welchem Zeitpunkt es zu einer Phase des allein Erziehens kommt und wie lange diese andauert, erwachsen daraus unterschiedliche finanzielle und soziale Risiken.

III.1.3 Erwerbsbeteiligung

Das Rollenverständnis von Frauen und Männern hat sich in den letzten Jahrzehnten spürbar gewandelt und damit auch die Aufgabenteilung in den Familien. Vor dem Hintergrund gestiegener schulischer und beruflicher Bildung betrachten Frauen die Erwerbsarbeit heute als selbstverständlichen Teil ihrer Lebensplanung. In den letzten Dekaden ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen demzufolge kontinuierlich gestiegen. Auch die Beteiligung von Müttern mit minderjährigen Kindern am Erwerbsleben hat deutlich zugenommen.

Der Anteil der erwerbstätigen Mütter stieg in den alten Ländern zwischen 1972 und 1996 von 40% auf 51%. Diese Erhöhung erstreckt sich nahezu ausschließlich auf die Zunahme von Teilzeittätigkeiten und betrifft hauptsächlich Frauen, deren Kinder bereits das Schulalter erreicht haben. Die Erwerbstätigenquote der Mütter mit Kindern unter 6 Jahren hat sich kaum erhöht, die Quote vollzeit erwerbstätiger Frauen war 1972 sogar höher als 1996.[70] Anfang der 70er-Jahre hatten junge Mütter mangels flexibler Arbeitszeitregelungen und des damals noch nicht möglichen Erziehungsurlaubs oft nur die Wahl zwischen dem Ausstieg aus dem Erwerbsleben oder der Fortführung ihrer Vollzeiterwerbstätigkeit.

In den neuen Ländern ist der zu DDR-Zeiten sehr hohe Anteil erwerbstätiger Mütter nach der Deutschen Einheit erheblich gesunken. Waren 1991 noch 83% der Frauen mit Kindern unter 18 Jahren erwerbstätig, betrug dieser Anteil 1998 nur noch 71%. Besonders ausgeprägt war der Rückgang der Erwerbsbeteiligung bei den Müttern mit Kindern unter 6 Jahren, wozu unter anderem die sich neu bietenden Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub beigetragen haben. Allerdings stieg auch der Anteil Erwerbsloser unter ihnen.

In den alten wie in den neuen Ländern zeigt sich bei Müttern von Kleinkindern eine vergleichsweise geringe Erwerbsbeteiligung. Sind die Kinder älter, steigt auch die Erwerbsbeteiligung der Mütter. Der Rückgang der Erwerbstätigenquote bei Müttern, deren jüngstes Kind bereits 15 Jahre oder älter ist, hängt mit dem im Schnitt höheren Lebensalter der Mütter zusammen: Sie sind häufiger arbeitslos bzw. nicht (mehr) erwerbstätig.

---

69 Schneider, N. F. u.a.: a.a.O., S. 53.
70 Engstler, H.: a.a.O., S. 116.

Tabelle III.2

Erwerbsbeteiligung der Mütter nach Alter des jüngsten Kindes - 1996

Alter des jüngsten Kindes	Anteil der erwerbstätigen Mütter[1)]		
	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Deutschland
unter 3 Jahre	25,6%	33,5%	26,4%
3 - 5 Jahre	46,8%	65,4%	49,7%
6 - 14 Jahre	61,9%	77,7%	66,1%
15 und mehr Jahre	56,1%	69,0%	58,9%
zusammen	51,0%	69,7%	54,9%

1) ohne vorübergehend Beurlaubte (z.B. Mütter im Erziehungsurlaub)
Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Engstler, H.: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn 1998, S. 115

Bei Ehepaaren mit kleinen Kindern sind 25 % der Mütter erwerbstätig.[71] Allerdings sind schon ab dem dritten Lebensjahr des jüngsten Kindes in fast jeder zweiten Ehe beide Ehegatten erwerbstätig. Die reine Versorgerehe wird immer seltener und beschränkt sich zusehends auf die ersten Jahre der Familie, in der die Kinder noch klein sind und die Mütter ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen. Sie tun dies zum Teil länger als geplant, unter anderem auch mangels geeigneter Möglichkeiten außerhäuslicher Kinderbetreuung (s. Anhangtabelle III.4).

Häufiger als bei Ehepaaren sind bei nicht verheirateten Paaren mit Kindern beide Partner erwerbstätig. Dies gilt besonders in der Zeit, in der sich das jüngste Kind im Kindergarten- und Vorschulalter befindet. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Ehepaare im Durchschnitt mehr Kinder haben als nichteheliche Lebensgemeinschaften und allein Erziehende. Zu berücksichtigen ist auch, dass Mütter in den neuen Ländern zu einem höheren Grad erwerbstätig sind als in den alten Ländern.

Wesentlichen Einfluss auf die finanzielle und soziale Lage allein erziehender Frauen hat die Frage, ob sie nach dem Übergang in das allein Erziehen weiterhin oder wieder erwerbstätig sein und damit Erwerbseinkommen erzielen können. Wenn Frauen mit Kindern bereits in der Phase der Ehe oder Partnerschaft keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, sind ihre Arbeitsmarktchancen nach Trennung oder Scheidung stark beeinträchtigt. Auch junge, ledige allein erziehende Mütter erleben Restriktionen bei der Erwerbsbeteiligung. Die Statistiken zeigen, dass die Erwerbsbeteiligung allein erziehender Mütter unter anderem vom Alter des jüngsten Kindes abhängt. Solange dieses noch keine drei Jahre alt ist, damit auch noch kein Rechtsanspruch auf

71 Mütter im Erziehungsurlaub werden als nicht erwerbstätig gezählt.

familienergänzende außerhäusliche Kinderbetreuung geltend gemacht werden kann, gleichzeitig jedoch die Möglichkeiten der Elternzeit bestehen, sind nur wenige allein erziehende Mütter erwerbstätig. 1998 waren es 27%.[72] Befindet sich das jüngste Kind im Kindergartenalter (3 bis unter 6 Jahre), sind schon fast doppelt so viele allein erziehende Mütter erwerbstätig (52%), und wenn das jüngste Kind zwischen 6 und 17 Jahren alt ist, gehen 70% der Mütter einer Erwerbstätigkeit nach.[73] Allein erziehende Väter sind jeweils häufiger erwerbstätig.

III.1.4 Geburtenentwicklung und Kinderzahl in den Familien

Deutschland gehört in Europa zu den Ländern mit den niedrigsten Geburtenraten und einem auffällig hohen Anteil von Menschen, die kinderlos bleiben. Auf die 1965 geborenen Frauen werden im Durchschnitt nur noch 142 Kinder auf 100 Frauen kommen. Nach neueren Schätzungen ist davon auszugehen, dass in den alten Ländern mehr als 30% der 1965 geborenen Frauen keine eigenen Kinder haben werden. Seit einigen Jahren nimmt Kinderlosigkeit nun auch in Ostdeutschland zu, bei den jüngeren Jahrgängen geradezu sprunghaft. Während vom Jahrgang 1955 nur 6% kinderlos blieben, muss damit gerechnet werden, dass in den neuen Ländern mehr als ein Viertel der 1965 geborenen Frauen nicht Mutter wird.[74] Auch die Zahl der Familien wird dadurch geringer (s. Anhangtabelle III.5).

Diejenigen, die eine Familie gründen, entscheiden sich allerdings nicht seltener als ihre Eltern für mindestens zwei Kinder. In Ostdeutschland hat die Bereitschaft, nach dem ersten auch ein zweites Kind zu bekommen, sogar zugenommen. Die durchschnittliche Zahl der Kinder in den Familien ist seit einigen Jahrzehnten einigermaßen konstant bei 2,0 - 2,05 im Westen und rund 1,95 Kindern im Osten Deutschlands geblieben. Es gibt bislang keinen erkennbaren Trend zur Ein-Kind-Familie. Vielmehr besteht die Tendenz einer Aufteilung in den größer werdenden Teil derjenigen, die kinderlos bleiben, und diejenigen mit mindestens zwei Kindern.

III.1.5 Generationensolidarität in Familien

Kennzeichnend für unsere Gesellschaft sind auf der einen Seite Familien, die generationen- und haushaltsübergreifend in einem Netz solidarisch verbunden sind. Dieses Netz stützt die Lebensbewältigung und individuelle Entfaltung der Familienmitglieder und fördert die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu autonomen Persönlichkeiten.

---

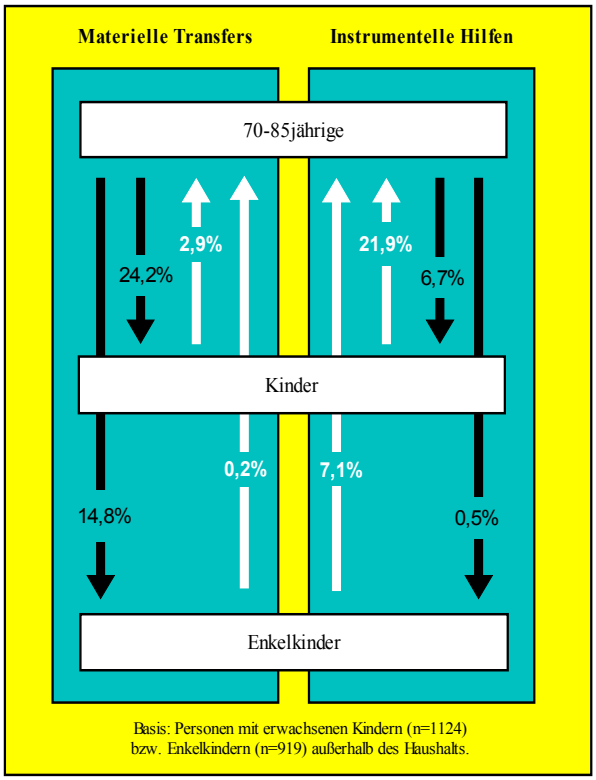
72 Schneider, N. F. u.a.: a.a.O., S. 54.
73 ebd.
74 Roloff, J. und Dorbritz, J.: a.a.o., S. 21.

Auf der anderen Seite wirken sich gesellschaftliche Entwicklungen dahin gehend aus, dass der Zusammenhalt in Familiennetzen geringer geworden ist (Entsolidarisierung), Jung und Alt, Arm und Reich stärker denn je getrennte Wege gehen (Segmentierung), Familien sich zurückziehen und nur für sich selbst interessieren (Privatisierung) und die materielle Organisation des Zusammenlebens zunehmend an Bedeutung gewinnt (Kommerzialisierung).

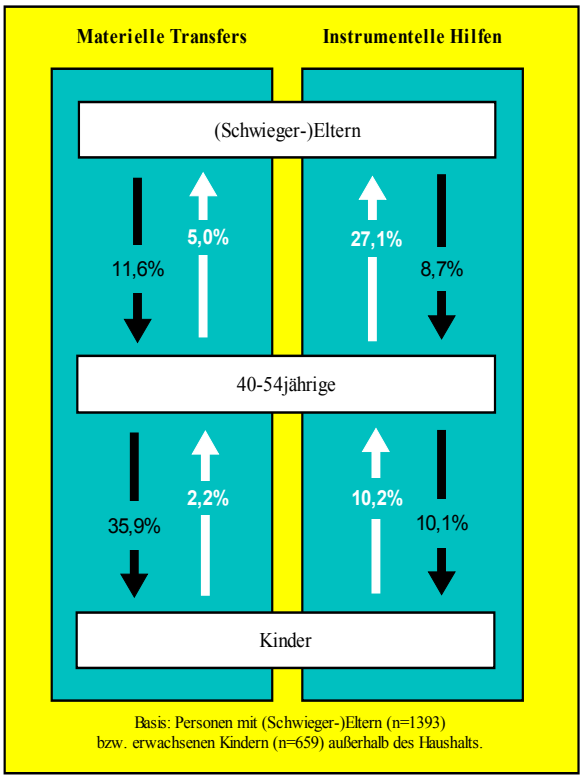
Schaubild III.1

Geleistete und erhaltene materielle Transfers und instrumentelle Hilfen

a) 70-85-Jährige



b) 40-54-Jährige



Quellen: Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft, Bundestagsdrucksache Nr. 14/5130, S. 224; Kohli, M. et al.: Generationenbeziehungen, in: Kohli, M./Künemund, H. (Hrsg.): Die zweite Lebenshälfte. Gesellschaftliche Lage und Partizipation im Spiegel des Alters-Survey, Opladen 2000

Untersuchungen zum Zusammenleben und Austausch in Familien zeigen auf, dass die gemeinsame Wohnung und der gemeinsame Haushalt nicht Voraussetzung für intensive Beziehungen zwischen den Generationen sind. Über Haushaltsgrenzen hinweg findet meist ein regelmäßiger Austausch zwischen den Generationen statt. Ein Großteil der erwachsenen Kinder wohnt nicht weit von den Eltern entfernt und hat regelmäßig Kontakt mit ihnen.

Soweit ältere Menschen Kinder haben, wohnt mindestens eins dieser Kinder bei mehr als zwei Dritteln der 70- bis 85-Jährigen im selben Ort. In der Regel kümmern sich diese Kinder oder,

falls keine Kinder vorhanden sind, andere Verwandte um die alleinlebenden älteren Menschen (s. Anhangtabellen III.6 und III.7).

Zwischen den Generationen bestehen vielfältige Hilfe- und Unterstützungsbeziehungen. Sie sind in den seltensten Fällen einseitig gestaltet, sondern lassen eine gewisse, von den einzelnen auch so empfundene Reziprozität zwischen den Leistungen der Generationen füreinander erkennen. So leistet die ältere sehr häufig materielle Unterstützung an die jüngere Generation, während die jüngere Generation der älteren instrumentelle Hilfe und emotionalen Zuspruch gibt.

Gegenseitige Hilfeleistungen können auch mit vielfachen gegenseitigen Abhängigkeiten und widersprüchlichen Empfindungen verbunden sein. So erweisen sich auf der einen Seite die Hilfeleistungen innerhalb von Familien immer noch als besonders verlässlich. Auf der anderen Seite können sie zu Abhängigkeiten führen, die als besonders belastend empfunden werden.

III.1.6 Familien ausländischer Herkunft

Die Lebenslagen von Familien ausländischer Herkunft in Deutschland sind untereinander und im Vergleich zur deutschen Bevölkerung sehr verschieden. Da sie nicht nur durch die Bedingungen in Deutschland bestimmt werden, sondern auch durch die im Herkunftsland verbleibenden Haushaltssysteme, sind sowohl Aufnahme- als auch Herkunftsgesellschaften betroffen. Die Sozialstruktur der ausländischen Bevölkerung in Deutschland ist heute weitaus heterogener und differenzierter als in früheren Jahrzehnten.[75]

Die Lebenslagen von Familien ausländischer Herkunft werden wesentlich durch Fähigkeiten (sprachliche Fähigkeiten und berufliche Bildung) und Möglichkeiten bestimmt, den Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit zu sichern und Einkommen zu erzielen. Es bestehen vielfache Zusammenhänge zwischen den Humanressourcen der Einzelnen, den mit der Migration verbundenen Absichten, den rechtlichen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Zuwanderung nach Deutschland und dem Gelingen der Integration in das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben.

Auch Familien ausländischer Herkunft sichern ihren Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit; zugewanderte Beschäftigte weisen eine deutliche Überrepräsentanz bei Arbeitern auf. Die Selbstständigenquote hat mit 10% fast die Quote der deutschen Bevölkerung erreicht. Bezüglich der Erwerbssituation von Frauen stellten 1998 Migrantinnen 34% der sozial-

75 Der von der Bundesregierung im Oktober 2000 vorgelegte 6. Familienbericht zur Situation von Familien ausländischer Herkunft in Deutschland, BT-Drucks. 14/4357 vom 20.10.2000, beschreibt dies ausführlich.

versicherungspflichtig beschäftigten Ausländer. Deutliche Unterschiede bestanden zwischen den Nationalitäten. Insbesondere in türkischen Familien waren Ehefrauen im geringeren Ausmaß erwerbstätig. Ausländische Frauen sind hauptsächlich im Dienstleistungsbereich, im verarbeitenden Gewerbe und im Handel beschäftigt. Sie haben hauptsächlich Zugang zu Tätigkeiten mit niedrigem Status, geringer Bezahlung, geringen Aufstiegschancen und mit hohem Arbeitsplatzrisiko.

Zugewanderte sind mit einer Quote von über 20% doppelt so stark von Arbeitslosigkeit betroffen wie Deutsche. Deutlich mehr Familien ausländischer Herkunft decken daher im Vergleich zu deutschen Familien ihren überwiegenden Lebensunterhalt durch Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe, wobei die Herkunftsnationalitäten unterschiedlich betroffen sind.

Bildung ist ein wichtiger Schlüssel zur Integration ausländischer Familien in die Aufnahmegesellschaft. Problemlagen erwachsen vor allem aus einer niedrigen Bildungsqualifikation. Seit Mitte der 80er Jahre bis in die Mitte der 90er Jahre ist ein Trend zu höherer Bildungsbeteiligung und höheren Schulabschlüssen bei Kindern und Jugendlichen ausländischer Herkunft in Deutschland zu beobachten. Zu den am ungünstigsten im Bildungssystem Platzierten gehören vor allem die Kinder und Jugendlichen türkischer Herkunft. Sie bleiben überdurchschnittlich oft ohne Bildungsabschluss und sind in Realschulen und Gymnasien entsprechend unterrepräsentiert.

III.2 Einkommenssituation von Familien

Der weit überwiegende Anteil der Familien bewältigt auch schwierige Lebensumstände mit einer beachtlichen Gestaltungsfähigkeit erfolgreich. Trotz der wirtschaftlichen Belastungen durch Kinder überbrücken sie Brüche in der beruflichen Entwicklung, zum Beispiel bei Arbeitslosigkeit; sie erweitern ihre Fähigkeiten und mobilisieren ihre Kräfte, um Erwerbseinkommen zu erzielen; sie treffen Vorsorge für die Zukunft und bilden Vermögen. Es gibt aber auch Familien, die in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Sie müssen um das Halten von Lebensstandard und Lebensqualität ringen, um das Abrutschen in Armut zu vermeiden.

Familien in schwierigen Lebensverhältnissen stehen in einem Spannungsfeld zwischen den eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten des Haushalts einerseits und den vorhandenen Rahmenbedingungen andererseits. In Verarmungsprozessen wird der Handlungsspielraum immer enger. Den Familien wird ein diszipliniertes, haushälterisches Verhalten abverlangt. Prioritäten müssen neu geordnet werden: Die Verteilung des verfügbaren Einkommens auf die Familienmitglieder verändert sich ebenso wie die Zwecke der Einkommensverwendung.

III.2.1 Entwicklung der Familieneinkommen

Die Entwicklung der Einkommensverteilung bei Verheirateten mit Kindern wies in den alten wie in den neuen Ländern eine zunehmende Spreizung der Einkommen auf. Durch überproportional steigende Steuern und Sozialabgaben blieben die Nettolöhne in den 90er Jahren deutlich hinter den ohnehin nur schwach angestiegenen Bruttolöhnen zurück.

Tabelle III.3

Haushaltsnettoeinkommen von Paaren und allein Erziehenden mit Kindern unter 18 Jahren
Ergebnisse der EVS 1993 und 1. Halbjahr 1998

Familienform	Durchschnitt je Haushalt 1993	Durchschnitt je Haushalt 1. Hj. 1998	Änderung
		Früheres Bundesgebiet	
Paare mit einem Kind	6 050 DM	6 066 DM	+ 0,3%
Paare mit zwei Kindern	6 712 DM	6 868 DM	+ 2,3%
Paare mit drei und mehr Kindern	6 924 DM	7 586 DM	+ 9,6%
Allein Erziehende	3 469 DM	3 311 DM	- 4,6%
		Neue Länder	
Paare mit einem Kind	4 302 DM	5 113 DM	+ 18,8%
Paare mit zwei Kindern	4 634 DM	5 435 DM	+ 17,3%
Paare mit drei und mehr Kindern	4 779 DM	6 288 DM	+ 31,6%
Allein Erziehende	2 407 DM	2 705 DM	+ 12,4%

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Quinke, H. u. a.: Entwicklung der Familieneinkommen in den 90er-Jahren.

Das seit November 1998 laufende Niedrigeinkommenspanel der Bundesregierung[76] bringt jedoch deutliche Hinweise, dass es gerade jungen Familien gelang, aus dem Niedrigeinkommensbereich aufzusteigen. Sie schafften es, durch eine (Wieder-) Aufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit eine Einkommenssteigerung zu erzielen. Für allein Erziehende war dieser Weg allerdings durch die Probleme der Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich erschwert. Während in den alten Ländern 23 % der Ehepaare mit Kindern einen Ausstieg aus dem Niedrigeinkommensbereich schafften, waren es bei den allein Erziehenden nur 15 %. In den neuen

76 siehe Bericht Teil A Kap. I.1.5

Ländern waren es 47 % der Ehepaare mit einem Kind und 25 % mit zwei Kindern, während es bei den allein Erziehenden nur 4 % waren.[77]

Tabelle III.4

Paare und allein Erziehende mit Kindern unter 18 Jahren nach Höhe des Haushaltsnettoeinkommens Ergebnisse der EVS 1. Halbjahr 1998

Monatliches Haushaltsnettoeinkommen	Haushalte insgesamt	Familien:			
		Paare mit einem Kind	Paare mit zwei Kindern	Paare mit drei u.m. Kindern	Allein Erziehende
	Früheres Bundesgebiet				
unter 1 800 DM	8,7%	0,5%	0,3%	0,04%	9,4%
1 800 - 2 500 DM	11,6%	3,1%	1,2%	0,2%	25,9%
2 500 - 3 000 DM	8,3%	6,6%	1,6%	0,2%	20,4%
3 000 - 4 000 DM	15,5%	13,6%	9,3%	6,3%	22,3%
4 000 - 5 000 DM	13,2%	18,9%	18,7%	12,8%	9,8%
5 000 - 7 000 DM	19,7%	29,0%	32,0%	28,6%	8,5%
7 000 - 10 000 DM	14,4%	19,6%	24,1%	32,4%	2,9%
10 000 - 35 000 DM	8,6%	8,7%	12,9%	19,5%	0,8%
Zusammen	100%	100%	100%	100%	100%
	Neue Länder				
unter 1 800 DM	13,8%	0,2%	0,2%	0,07%	13,4%
1 800 - 2 500 DM	16,0%	4,3%	1,3%	0,4%	36,4%
2 500 - 3 000 DM	10,3%	7,1%	3,0%	1,0%	18,3%
3 000 - 4 000 DM	19,6%	25,4%	17,6%	11,1%	23,3%
4 000 - 5 000 DM	14,8%	23,0%	26,1%	17,0%	5,9%
5 000 - 7 000 DM	16,7%	27,6%	36,7%	39,1%	2,7%
7 000 - 10 000 DM	6,9%	9,6%	11,9%	22,6%	0,0%
10 000 - 35 000 DM	1,9%	2,8%	3,2%	8,7%	0,0%
Zusammen	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Quinke, H. u.a.: Entwicklung der Familieneinkommen in den 90er Jahren.

Die wichtigste Einkommensquelle von Familien ist die Erwerbstätigkeit. Wie eine erste Auswertung des SOEP für 1998 ergab, trug bei (Ehe-) Paaren mit Kindern unter 16 Jahren das Erwerbseinkommen der Mütter in den alten Ländern mit 13% und in den neuen Ländern mit 25% zum gesamten Haushaltsnettoeinkommen bei. Der erste Bericht der Bundesregierung zur Be-

77 siehe Anhangtabelle I.32

rufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern wird hierzu genauere Angaben enthalten. Der Bericht ist dem Deutschen Bundestag bis Ende 2001 vorzulegen.

In Korrelation mit der Familiengröße zeigten sich deutliche Einkommensunterschiede. Bei Ehepaaren wie allein Erziehenden stieg das Armutsrisiko mit der Kinderzahl überproportional an, wobei es mit zunehmendem Alter der Kinder wieder sank. Festzustellen ist allerdings auch eine Spreizung der Einkommen: Familien mit mehreren Kindern befanden sich überproportional häufig in den unteren und in den oberen Einkommensbereichen.[78] Mit zunehmender Kinderzahl wurden für die Familien im unteren Einkommensbereich die Transferleistungen immer wichtiger zur Wahrung des Lebensstandards.

III.2.2 Einkommen der allein Erziehenden

Die Einkommensverhältnisse der allein Erziehenden unterschieden sich signifikant von denen der Verheirateten mit Kindern. Allein Erziehende fanden sich überproportional häufig in den unteren Einkommensschichten wieder, Verheiratete mit Kindern dagegen in den höheren. Dabei blieb die Einkommenslage allein erziehender Frauen besonders unbefriedigend. Allein erziehende Männer verfügten vor allem in Westdeutschland über vergleichsweise hohe Einkommen.

Eine Analyse der Niedrigeinkommen bestätigt, dass der weit überwiegende Teil der allein Erziehenden ein Einkommen hatte, für das keine oder nur geringe Steuern gezahlt wurden. Im Vergleich der Jahre 1993 und 1998 wird deutlich, dass sich ihre Einkommensverhältnisse auch relativ verschlechterten.[79]

Im niedrigen Einkommensniveau der allein erziehenden Mütter spiegelt sich auch ihr schwieriger Stand auf dem Arbeitsmarkt sowie die schlechten Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wider. Die Niedrigeinkommensanalyse unterstreicht die Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und das Erfordernis einer differenzierten Familienförderung, die insbesondere auch Familien mit Niedrigeinkommen erreicht.

Aufgrund der Einkommenssituation unterscheiden sich allein Erziehende und Verheiratete mit Kindern wesentlich in der Möglichkeit zu sparen und Vermögen zu bilden. Ehepaare mit Kindern können zu einem nicht unerheblichen Teil auch größere Summen ansparen. Allein Erziehende haben dagegen überwiegend eher geringe Sparmöglichkeiten. Sie sind darauf angewiesen, ihr Einkommen weithin für den privaten Verbrauch einzusetzen. Als ein Beispiel für die unter-

78 siehe Bericht Teil A Kap. I.1.6.4
79 siehe Bericht Teil A Kap. I.1

schiedlichen Möglichkeiten zur Vermögensbildung kann die Wohneigentumsquote herangezogen werden: 1998 war sie bei allein Erziehenden mit 20% nicht einmal halb so hoch wie im Durchschnitt der Familienhaushalte (45%).[80]

III.2.3 Einkommen der Familien in den neuen Ländern

Die Einkommen der Familienhaushalte in den neuen Ländern lagen zum Zeitpunkt der Deutschen Einheit auf niedrigem Kaufkraftniveau und auch dicht beieinander. Dies änderte sich im Verlauf der 90er Jahre. In der ersten Hälfte des Jahrzehnts war ein rascher Einkommensanstieg zu verzeichnen, der jedoch ab der Mitte des Jahrzehnts stockte und danach nicht schneller verlief als im früheren Bundesgebiet. Wie aus Tabelle III.3 ersichtlich, erreichte das durchschnittliche Nettoeinkommen der Familien in den neuen Ländern bis 1998 etwa vier Fünftel der westdeutschen Familieneinkommen. Berücksichtigt man die niedrigeren Lebenshaltungskosten in den neuen Ländern, so verringerte sich allerdings der Abstand.

III.2.4 Familien in der Sozialhilfe

Wie die Statistik der Inanspruchnahme von Sozialhilfe zeigt, brauchen Familien häufiger als andere nur ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt, weil zwar Einkommen aus Erwerbsarbeit erzielt wird, dass aber für mehrere Personen nicht ausreicht. Insgesamt zeigt sich, dass der Anteil der Haushalte ohne eigenes Einkommen über alle Familientypen hinweg besonders gering ist. Umgekehrt ist der Anteil derjenigen, die Erwerbseinkommen erzielen, im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen überproportional hoch.

Ursachen des Sozialhilfebezugs in Familien sind vor allem Niedrigeinkommen infolge einer eingeschränkten Erwerbsbeteiligung oder fehlendes Erwerbseinkommen wegen der Erfüllung von Familienaufgaben, insbesondere der Kinderbetreuung und der Betreuung alter oder pflegebedürftiger Familienmitglieder. Bei allein Erziehenden sind fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und ausbleibende Unterhaltszahlungen wichtige Gründe für den Sozialhilfebezug.

Allein erziehende Frauen weisen die mit Abstand höchste Sozialhilfequote aller Bevölkerungsgruppen auf. Verheiratete mit Kindern liegen dagegen unter der Durchschnittsquote. Eine Ausnahme bilden hier allerdings die Ehepaare mit drei und mehr Kindern, die eine überdurchschnittliche Sozialhilfequote aufweisen. Hier wird der bereits beschriebene Trend sichtbar, dass über alle Familienformen hinweg das Armutsrisiko der Familien mit der Kinderzahl ansteigt.

---

80 siehe Anhangtabelle VI.5

Tabelle III.5

Anteil der Familien, die Sozialhilfe beziehen und Anteil der Familien in der Sozialhilfe, die eigene Erwerbseinkünfte erzielen - Deutschland 1998

Familienform	Sozialhilfe[1)]-Quote	Anteil der Familien in der Sozialhilfe[1)] mit Einkünften aus unselbstständiger und selbstständiger Arbeit
Familien insgesamt	6,1%	26,2%
(Ehe-) Paare mit einem Kind	2,2%	33,2%
(Ehe-) Paare mit zwei Kindern	2,2%	35,5%
(Ehe-) Paare mit drei oder mehr Kindern	5,4%	33,4%
Allein Erziehende mit einem Kind	15,2%	21,9%
Allein Erziehende mit zwei Kindern	22,6%	23,4%
Allein Erziehende mit drei oder mehr Kindern	34,0%	16,4%
(Ehe-) Paare ohne Kinder	--	17,5%
Einzelne Haushaltsvorstände	--	10,2%

1) Hilfe zum Lebensunterhalt
Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen (Zusammenstellung aus Bericht Teil A Tabellen II.4 und II.6)

III.3 Einflussfaktoren in Verarmungsprozessen von Familien

Es gibt Bedingungen, die - insbesondere wenn sie in Kombination auftreten - Verarmungsprozesse von Familienhaushalten auslösen bzw. begünstigen können. Dies sind in erster Linie Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen, aber auch besondere Lebensereignisse, wie z.B. Trennung und Scheidung oder die Phase der Familiengründung. Angesichts der Anforderungen einer komplexen Haushaltsführung oder der notwendigen Verhaltenssicherheit auf den Konsum- und Kreditmärkten können auch Bildungs- und Kompetenzdefizite Verarmungsprozesse begünstigen. Dazu gehören u. a. fehlende Kompetenzen zu planen und zu wirtschaften, eine unzureichende Kontrolle von Konsumwünschen, nicht erlernte Markt- und Produktkenntnisse, eine mangelnde Fähigkeit, mit Kreditangeboten umzugehen und ein Mangel an realistischer Risikoabwägung. Auch berufliche Bildungsdefizite, Erkrankung und Unfall können Verarmungsprozesse beeinflussen.

Wenn sich Familien solchen veränderten Lebensbedingungen nicht rasch genug anzupassen vermögen, können sie vorübergehend oder anhaltend in Problemlagen geraten. Dann können

prekäre Lebensverhältnisse entstehen, die in fortschreitende Verarmungsprozesse übergehen und – wenn sie nicht aufgefangen werden – zu Armut führen können.

Wie Untersuchungen zu Ursachen für Armutslagen zeigen, konzentrieren sich Verarmungsprozesse heute nicht mehr auf wenige soziale Schichten. Sie sind keineswegs nur auf gesellschaftliche Randgruppen begrenzt, sondern können auch mittlere Schichten erfassen. Verlaufsanalysen belegen, dass Verarmungsprozesse nicht unumkehrbar in bleibende soziale Notlagen führen. Die Lebensverhältnisse können sich im Verlauf eines Lebens mehrfach ändern. Armutskrisen können sowohl einmalig entstehen, als auch in wechselnden Lebenslagen wiederholt auftreten sowie einen länger anhaltenden Prozess bilden.

Neben objektiven Dimensionen einer Lebenslage haben auch subjektive Faktoren eine wesentliche Bedeutung. Damit werden von Verarmungsprozessen Betroffene als handelnde Subjekte wahrgenommen und nicht mehr nur als Opfer von Verhältnissen. Diese Sichtweise erweitert die Ansatzmöglichkeiten der Armutsprävention.

III.3.1 Mangelnde Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit

Für Familien hängt die Möglichkeit, durch Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt eigenständig zu sichern, ganz wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, Familie und Beruf miteinander in Einklang zu bringen. Wichtige Voraussetzungen für eine gelingende Vereinbarkeit sind, dass Frauen und Männer gleichberechtigt an der Erwerbs- und an der Familienarbeit teilnehmen können und dass bedarfsgerechte Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Unsere Gesellschaft ist noch immer von einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung geprägt, die Frauen im beruflichen Leben benachteiligt und Männern eine aktive Beteiligung in der Familie erschwert. Diese Rahmenbedingungen bestimmen auch wesentlich, wie Familien- und Erwerbsarbeit zwischen den Eltern abgestimmt werden.

Allein Erziehende können arbeitsteilige Regelungen nicht für sich nutzen. In der Einelternfamilie hat eine einzige Person allein Familienarbeit und Erwerbsarbeit zur Sicherung der - nicht nur wirtschaftlichen - Lebensgrundlage zu gewährleisten. Misslingt die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit, drohen häufig Notlagen und eine Abhängigkeit von Sozialhilfe.

Auch bei Elternpaaren wird die Abstimmung von Familienarbeit und Erwerbsarbeit dann zu einem schwer zu lösenden Problem, wenn die beruflichen Arbeitsbedingungen keine familienfreundlichen Lösungen zulassen.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein bedarfsgerechtes, verlässliches Kinderbetreuungssystem. Dies ist für Eltern, insbesondere für Mütter, von ausschlaggebender Bedeutung für einen erfolgreichen Einstieg bzw. Wiedereinstieg ins Erwerbsleben. Eine Kindertageseinrichtung besuchten im Jahr 1998 von den Kindern unter drei Jahren in den alten Ländern 2,8% und in den neuen Ländern 36,3%.[81] Für die Kinder über drei Jahren, die noch nicht zur Schule gehen, besteht seit dem 1. Januar 1999 ein uneingeschränkter Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Trotzdem gibt es insbesondere in den alten Ländern große Lücken bei einem bedarfsgerechten Angebot für Kinder im Vorschulalter mit erweiterten und flexiblen Öffnungszeiten und mit ausreichender Mittagsversorgung. Bei den schulpflichtigen Kindern macht sich das Fehlen von Ganztagsschulen und die mangelnde Flexibilität der Regelschule negativ bemerkbar.[82]

Wie der internationale Vergleich zeigt, gibt es bei der Tagesbetreuung für Kinder in der Bundesrepublik ganz erhebliche Angebotsdefizite. So betrug bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Versorgungsquote für Kinder unter drei Jahren in Dänemark 48%, in Schweden 33% und in Portugal 12%.[83]

Unter solchen Voraussetzungen ist das Risiko allein erziehender Mütter, mit ihren Kindern zu verarmen, besonders hoch. Allein erziehende Frauen und deren Kinder bilden daher diejenige Familiengruppe, die vergleichsweise am stärksten von Armut bedroht ist und in der Armut am häufigsten eintritt. Aber auch für Elternpaare birgt diese Situation ein Armutsrisiko, da mangelnde Kinderbetreuungsmöglichkeiten dazu führen, dass nur ein Elternteil, zumeist der Vater, erwerbstätig sein kann, so dass im Vergleich zu Verheirateten ohne Kinder auf ein Einkommen verzichtet werden muss und mehrere Personen von nur einem Einkommen leben müssen.

Die Vereinbarkeitsprobleme in den neuen Ländern sind anders gelagert. Hier ist das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen in den verschiedenen Altersphasen der Kinder nach wie vor weitgehend bedarfsdeckend. Eine soziale Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist vorhanden. Probleme treten in den neuen Ländern vor allem durch den Mangel an Arbeitsplätzen, und zwar an Teilzeit- und Vollzeitarbeitsplätzen für Frauen auf.

III.3.2 Trennung und Scheidung

Trennung und Scheidung sind wichtige Faktoren für die Entstehung von Niedrigeinkommen und Armut. Auch die Zunahme der Zahl allein Erziehender hängt ursächlich mit Trennungspro-

81 siehe Statistisches Bundesamt, Jugendhilfestatistik
82 siehe auch Bericht Teil A Kap. IV.2
83 siehe Netzwerk Kinderbetreuung der Europäischen Kommission, 1996 (V/1334/96-DE)

zessen zusammen. Drei von fünf allein Erziehenden leben getrennt oder sind geschieden.

Amtliche oder repräsentative Daten über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung für Familien liegen bislang für Deutschland nicht vor. Aussagekräftige Studien zu dieser Thematik stammen hauptsächlich aus den USA. Einige Grundaussagen dieser Forschungen werden allerdings durch erste Zwischenresultate einer in Deutschland laufenden Untersuchung bestätigt.[84] Danach zeigen sich durchgängig zum Teil erhebliche Verschlechterungen der wirtschaftlichen Lage bei Frauen und Kindern als Folge einer Scheidung.

Im Zeitablauf bleiben die geschiedenen Frauen gegenüber den verheirateten in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zurück. Die eigene Erwerbstätigkeit bleibt für ihren Lebensunterhalt und ihre Einkommenssituation der zentrale Faktor. Eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage stellt sich nach einer Wiederheirat ein.

Repräsentative Daten über Einkommensverschiebungen bei Männern und Frauen nach Trennung und Scheidung sowie über das Ausmaß und die Rolle privater und öffentlicher Transfers werden ab 2002 für Deutschland zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung drei wissenschaftliche Studien in Auftrag gegeben, die das erforderliche Datenmaterial bereitstellen werden und auf deren Basis politische Handlungsempfehlungen formuliert werden können.

III.3.3 Phase der Familiengründung

Schwangerschaft und Geburt verändern das Leben von Frauen und Männern grundlegend. Bei jungen Familien besteht im Zuge des Aufbaus eines familiengerechten Haushalts ein hoher Bedarf an langlebigen Konsumgütern. Bei der Geburt eines (weiteren) Kindes entsteht nicht nur ein Betreuungsbedarf, sondern auch ein erhöhter Bedarf an Finanzmitteln für Güter des täglichen Bedarfs und für langlebige Konsumgüter, nicht zuletzt auch für Wohnraum. Gerade in dieser Phase geht aber die Erwerbstätigkeit der Eltern, in der Regel der Frauen, zurück, insbesondere wenn nicht auf Betreuungsmöglichkeiten für Kinder zurückgegriffen werden kann. Verstärkt gilt dies für allein Erziehende. Es entsteht eine „Schere“ zwischen finanziellem Bedarf und Deckungsmöglichkeiten.

In dieser Lebensphase junger Familien, in der einerseits hohe Kosten anfallen, andererseits Ersparnisse vergleichsweise gering sind, wird die finanzielle Deckungslücke häufig durch Kreditaufnahme geschlossen. Kredite eröffnen damit jungen Familien mit vergleichsweise niedrigem

84 Andreß, H.-J. und Lohmann, H.: Die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, 2000.

Einkommen einen Vorgriff auf künftig erwartetes Einkommen. Kredite bergen jedoch auch erhebliche Risiken. Jede Kreditaufnahme verteuert den Konsum. Familienhaushalte in wirtschaftlich prekären Lebensverhältnissen zahlen aufgrund der schlechteren Konditionen mehr für Kredite. In den 90er Jahren handelte es sich bei annähernd der Hälfte der überschuldeten privaten Haushalte um Haushalte mit Kindern.[85]

Dass es in der Familiengründungsphase einen Bedarf an Beratung, Begleitung und Unterstützung gibt, zeigt auch die Inanspruchnahme von Schwangerschafts- oder Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen. Empirisch belastbare Daten, aus welchen Gründen Frauen und ihre Partner eine Beratungsstelle aufsuchen, liegen nicht vor. Allerdings werden von den zentralen Trägern der Schwangerenberatung übereinstimmend einige wichtige Beweggründe benannt.
Danach befindet sich ein großer Teil der Frauen, die eine Beratung aufsuchen, in einer angespannten finanziellen Problemlage. Die Frauen haben Sorge, dass sich durch ein (weiteres) Kind die wirtschaftliche Lage verschlechtern wird.

Des weiteren setzen sich Schwangere und junge Mütter mit Problemen auseinander wie Arbeitslosigkeit oder Angst vor Arbeitslosigkeit, dem Auslaufen eines zeitlich befristeten Arbeitsverhältnisses, Kündigung trotz Schwangerschaft sowie geringe Chancen des Wiedereinstiegs in den Arbeitsmarkt. Schülerinnen, Auszubildende und Studentinnen sehen sich bei fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten gezwungen, ihre Ausbildung zu unterbrechen. Durch neue finanzielle Abhängigkeit von Angehörigen, Wegfall der Ausbildungsförderung, Wohnungsprobleme, Sorgen um die künftige Kindesbetreuung, geraten sie in eine auch psychisch und physisch belastete Lebenslage.

III.4 Soziale Notlagen von Familien und Kindern

Armut von Familien hat viele Gesichter.[86] Armut belastet die gesamte Familie und fordert die Kräfte von Eltern und Kindern heraus. Die meisten Eltern stellen eigene Bedürfnisse im Interesse ihrer Kinder zurück und „sparen“ nicht als erstes an ihren Kindern. Dadurch können in armen Familien unterschiedliche Versorgungsniveaus für Kinder und Jugendliche entstehen. Kinderarmut steht demzufolge zumeist erst am Ende einer von Eltern nicht mehr bewältigten Unterversorgungslage der Familie. Einkommensarmut ist für den größeren Teil der Betroffenen

85 Zur Überschuldung im Einzelnen siehe Bericht Teil A Kap. I.3

86 Insbesondere die umfangreichen Armutsuntersuchungen des Deutschen Caritasverbandes und des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Kooperation mit dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, die Untersuchung des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werks in den neuen Ländern, sowie das im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt vom Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik durchgeführte Forschungsprojekt „Armut bei Kindern und Jugendlichen“ haben für neue Erkenntnisse gesorgt. Auch ohne quantitative Messung eröffnet das Wissen über die Entstehung sozialer Notlagen und ihre konkreten Auswirkungen auf Familien die Möglichkeit, Maßnahmen der Armutsprävention und Strategien der Armutsbekämpfung zu planen.

ein vorübergehender Zustand und nur für einen kleineren Teil eine dauerhafte Lebenslage. Die Mehrheit der von Armut betroffenen Kinder durchläuft eine oder mehrere kürzere Phasen von Armut, die negative Auswirkungen auf ihre Entwicklung haben können.

Entwicklungs-, Sozialisations- und Lernprozesse können nur erfolgreich verlaufen, wenn Kinder und Jugendliche in das Leben ihrer Familie und ihrer sozialen Umwelt einbezogen sind. Insbesondere in Familien mit vielschichtigen Problemlagen, etwa bei Vorliegen von Sucht oder Überschuldung, kann Armut - unbeschadet der angesprochenen Gesamtbelastung der Familie - zu schlimmen Mangellagen bei Kindern führen. Kinder erleben in dieser Lebenslage nicht nur ihre Unterversorgung, sondern auch die Ohnmacht der Eltern, die Probleme zu meistern, was auch die Kinder entmutigt und in ihrer Entwicklung schwächt. Es besteht die Gefahr, dass die Beschädigung des Selbstwertgefühls und der eigenen Identität dauerhaft wirkt.

Ein Armutsrisiko insbesondere für Frauen und ihre Kinder ist Gewalt im sozialen Nahbereich. Schätzungen zufolge kommt es in jeder dritten Partnerschaft zu Gewalt – genaue Daten werden erst vorliegen, wenn eine von der Bundesregierung hierzu geplante Untersuchung vorliegt.

Betroffene Frauen und ihre Kinder haben oft keine andere Möglichkeit als die Flucht aus der Wohnung ihres Misshandlers. Hierfür stehen ihnen in der Bundesrepublik über 400 Frauenhäuser zur Verfügung, die jährlich von etwa 45.000 Frauen mit ihren Kindern aufgesucht werden. Wenn Frauen zum Zeitpunkt des Verlassens der Haushaltsgemeinschaft nicht erwerbstätig sind, ist die eigene wirtschaftliche Basis und die der Kinder gefährdet.

Bei Einkommensarmut müssen Familien mit zu knappen Mitteln den täglichen Lebensunterhalt bestreiten. Möglichkeiten und Fähigkeiten der Familienhaushalte hierzu nehmen mit der Dauer und Tiefe der Armutslage (Kumulation) ab. Armut führt in der Konsequenz zu sozialer Ausgrenzung von Menschen, weil sie von Angeboten der Bildung, der Freizeit und des Konsums ausgeschlossen bleiben. Dauernde finanzielle Einschränkungen werden als emotional belastend erlebt und können zu Problemen im Verhalten und im Umgang mit anderen führen. Kinder insbesondere in Familien mit Langzeitarmut und kumulierenden negativen Lebenslagenmerkmalen sind häufiger sozial auffällig als andere Kinder.[87]

Für Kinder hat die Teilhabe an der modernen Markt- und Konsumgesellschaft eine besondere Bedeutung. Sie werden als Zielgruppe des Konsumgüter- und Dienstleistungsmarketings zunehmend umworben. In den meisten Familien artikulieren Kinder nicht nur ihre eigenen Konsumbedürfnisse und Konsumwünsche, sie nehmen auch Einfluss auf die Konsumentscheidun-

87 Gesundheitsbericht für Deutschland hrsg. vom Statistischen Bundesamt, 1998.

gen der Eltern. Vor allem bei Familien mit niedrigerem wirtschaftlichem und sozialem Status stehen Marktteilnahme und soziale Integration in einem engen Verhältnis. Die daraus resultierenden Einschränkungen beim Konsum können Kinder und Jugendliche bei Aktivitäten, Erfahrungen und möglicherweise auch bei der Kommunikation mit Gleichaltrigen beeinträchtigen.

Kinder erleben, dass die Einschränkung in Konsum und die Ausgrenzung von (Bildungs-) Angeboten daraus resultiert, dass den Eltern die Möglichkeiten fehlen, ihre Wünsche und Interessen zu unterstützen. Armut bedeutet dann für die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen Einschränkung und Ausgrenzung als fundamentale Erfahrung des Aufwachsens. Die möglichen Konsequenzen für die Kinder sind geringes Selbstwertgefühl, Depressivität, Einsamkeit, Misstrauen, Nervosität, Konzentrationsschwäche und Resignation in Bezug auf berufliche Chancen.

Die Beratungsstellen für Probleme der Partnerschaft und Erziehung registrieren ebenfalls die Folgen für die betreffenden Familien. In der Ehe-, Familien- und Lebensberatung sowie der Erziehungsberatung nannten bundesweit ca. ein Drittel der Ratsuchenden als direkten Anlass zum Aufsuchen der Beratung finanzielle Probleme.

Angesichts der relativ hohen Mietbelastung kommt es vor allem in Ballungsgebieten zu einer anhaltenden Verdrängung dieser Familien in schlechtere Wohnverhältnisse. Trotz insgesamt positiver Tendenzen in der Wohnraumversorgung sind daher in den letzten Jahren vor allem in Großstädten Problemgebiete entstanden.[88] Charakteristisch war ein eher kinderfeindliches und ungesundes Wohnumfeld mit einer schlechteren Infrastrukturausstattung, insbesondere mangelhaften oder fehlenden Bildungs-, Ausbildungs-, Arbeits-, Förder- und Unterstützungsmöglichkeiten. Führt Einkommensschwäche zu einem Mangel an Wohnraum, weichen Kinder und Jugendliche zudem häufig in den öffentlichen Raum aus. Sind dort keine entwicklungsfördernden Bedingungen, z.B. Angebote der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit vorhanden, kann das Wohndefizit nicht kompensiert werden. Es entsteht Aggressivität, häufig verbunden mit zerstörerischer Gewalt an öffentlichen Einrichtungen. Armut und Ausgrenzung gefährden hier die Chancen von Kindern bei der Ausbildung ihrer Fähigkeiten und ihrer persönlichen Autonomie. Sie gefährden das Niveau ihrer Schulbildung und ihrer beruflichen Ausbildung. Die Beeinträchtigung der Entwicklung im Kindesalter kann bewirken, dass sich Kinder später keinen befriedigenden Platz im beruflichen, sozialen und privaten Leben sichern können, weil ihnen wichtige Voraussetzungen fehlen. Sie sind im Hinblick auf ihre Bildungs- und Berufschancen und damit ihre gesellschaftliche und berufliche Integration benachteiligt.

88 siehe Bericht Teil A Kap. VI.4

Nach dem Gesundheitsbericht für Deutschland[89] besteht bei Kindern ein Zusammenhang zwischen dem Sozialstatus der Eltern und dem Gesundheitsverhalten bzw. der Krankheitsanfälligkeit. Benachteiligte Kinder sind häufiger ungesund ernährt, häufiger übergewichtig und körperlich weniger aktiv, was weitere gesundheitliche Folgen nach sich zieht. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Ernährungsverhalten. Ergebnisse zum Ernährungsverhalten bei Sozialhilfe beziehenden Familien in sozialen Brennpunkten westdeutscher Großstädte verdeutlichen, dass äußere Rahmenbedingungen (begrenztes Einkommen, eingeschränkte Mobilität beim Einkaufen sowie kleine Wohnungen mit geringen Lagermöglichkeiten) das Ernährungsverhalten ebenso prägen wie fehlende Fähigkeiten und Fertigkeiten in der Nahrungszubereitung und mangelndes Ernährungswissen. Dennoch können auch Handlungsmuster identifiziert werden, durch die einkommensschwache Haushalte ihre Einkommen verbindlich und planvoll regeln. Dazu gehört Vorratshaltung zur Absicherung der Ernährungsversorgung in der problematischen letzten Woche vor der nächsten Geldüberweisung. Hier ergeben sich Aufgaben für die Bildungs- und Beratungsarbeit, die bisher noch zu wenig Berücksichtigung finden.

Armut von Kindern bedeutet eine Einschränkung ihrer Erfahrungs-, Entwicklungs- und Lernmöglichkeiten, insbesondere dann, wenn belastende Faktoren kumulieren. Kinder werden vor allem dann als arm bezeichnet, wenn folgende Kriterien zutreffen:

- wenn die für ein einfaches tägliches Leben erforderlichen Mittel unterschritten werden,
- wenn es an unterstützenden Netzwerken für ihre soziale Integration mangelt,
- wenn sie von den für die Entwicklung von Sozialkompetenz wichtigen Sozialbeziehungen abgeschnitten bleiben,
- wenn Bildungsmöglichkeiten für ihre intellektuelle und kulturelle Entwicklung fehlen,
- wenn sie in ihrem Umfeld gesundheitlichen Beeinträchtigungen ausgesetzt sind,
- wenn Kinder in Familien vernachlässigt werden,
- wenn Kinder in Familien Gewalt ausgesetzt sind.

Ein besonderes Problem ist die Situation von Kindern und Jugendlichen, die auf der Straße leben (Straßenkinder). Nach Expertenschätzungen verbringen in Deutschland ca. 7.000 Jugendliche einen erheblichen Teil ihres Lebens auf der Straße. Sie werden von ihren Sorgepflichtigen vernachlässigt oder entziehen sich deren Aufsicht. Ihren Lebensunterhalt bestreiten sie oftmals durch Bettelei, Diebstahl, Prostitution oder Drogenhandel.

89 siehe hierzu auch Bericht Teil A Kap. VII

Obwohl dem Leben auf der Straße gegenüber eine starke Ambivalenz vorherrscht und für viele der Wunsch besteht, ein „ganz normales Leben“ (Partner, Wohnung und Arbeit) zu führen, ist ein Ausstieg für die Jugendlichen oftmals schwierig. Für Minderjährige fehlen angemessene Therapiemöglichkeiten u. a. zum Drogen- oder Alkoholentzug. Klassische Jugendhilfemaßnahmen mit ihren strengen Vorgaben führen häufig zu einem Scheitern, weil sie Anforderungen stellen, die von den Kindern und Jugendlichen schon vorher nicht erfüllt werden konnten.

Generell sind für die Betreuung von Straßenkindern die örtlichen Jugendämter zuständig, denen ein breites Spektrum an Hilfen zur Erziehung sowie an vorläufigen Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen zur Verfügung steht, wie z.B. Vollzeitpflege, Heimerziehung, betreutes Wohnen oder intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung. Darüber hinaus bestehen in den meisten Großstädten inzwischen sogenannte niedrigschwellig orientierte Einrichtungen.

Zusammenfassung

In Deutschland gab es 1998 rd. 13 Mio. Haushalte mit Kindern, in denen insgesamt 46 Mio. Menschen lebten. Lebenslagen und Lebensformen dieser Familien erwiesen sich als sehr unterschiedlich. Mehr als drei Viertel der Haushalte von Familien waren verheiratete Paare mit Kindern, annähernd ein Fünftel allein Erziehende, deren Anteil in der Vergangenheit aufgrund der Zunahme von Trennung und Scheidung kontinuierlich gewachsen ist.

Das Rollenverständnis von Frauen und Männern hat sich in den letzten Jahrzehnten spürbar gewandelt. Vor dem Hintergrund gestiegener schulischer und beruflicher Bildung betrachten Frauen heute die Erwerbsarbeit als selbstverständlichen Teil ihrer Lebensplanung. Demzufolge ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen kontinuierlich gestiegen. Wesentliche Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind jedoch familienfreundliche berufliche Arbeitsbedingungen und ein bedarfsgerechtes Kinderbetreuungssystem. Hier gibt es bei der Tagesbetreuung in den alten Ländern noch erhebliche Defizite.

Die meisten Familien bewältigen ihr Leben selbst und leben in sicheren materiellen Lebensverhältnissen. Es gibt jedoch auch Lebensereignisse, die dazu führen, dass Familien in Armut geraten. Einkommensarmut ist für den größeren Teil der Betroffenen ein vorübergehender Zustand und nur für einen kleineren Teil eine dauerhafte Lebenslage. Vor allem junge Familien mit kleinen Kindern tragen ein erhöhtes Armutsrisiko. Die Einkommensposition von allein Erziehenden hat sich in den 90er Jahren relativ verschlechtert. Auslösende Faktoren für Verarmungsprozesse von Familienhaushalten sind in erster Linie Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen, Probleme des Konsum- und Marktverhaltens sowie besondere Lebensereignisse, vor allem infolge von Trennung bzw. Scheidung oder infolge von Schwangerschaft und Geburt eines Kindes.

Armut von Kindern ist vielfach eine Folge geminderter Erwerbs- und Einkommenschancen. Allein erziehende Mütter und Mehrkinderfamilien weisen sowohl ein erhöhtes Zugangs- als auch ein höheres Verbleibensrisiko in Armutslagen auf. Kinder sind vor allem hohen Entwicklungsrisiken ausgesetzt, wenn belastende Faktoren kumulieren.

IV. Bildung

IV.1 Beziehungen zwischen Bildung und Lebenslage der Bevölkerung

In einem lebenslagenorientierten Armuts- und Reichtumskonzept ist eine Berücksichtigung von Bildung[90] und Ausbildung unerlässlich. Gerade in einer Gesellschaft mit einer so engen Verbindung zwischen (Aus-) Bildungs- und Beschäftigungssystem erfolgt die Verteilung von Lebenschancen wesentlich durch das Nadelöhr der (überwiegend öffentlich vermittelten) Bildungschancen: Die misslingende Verknüpfung von Bildungs- und Erwerbssystem führt schnell zu tiefgreifenden Verlaufsschäden, deren Korrektur immer mit hohen individuellen und sozialen Kosten verbunden ist. Die positive Kehrseite dieses engen Konnexes liegt in entsprechenden Möglichkeiten für sozialpolitische Gestaltung. Unter dieser Prämisse ist im Folgenden die Analyse zentraler Gelenkstellen im Bildungs- und Ausbildungsverlauf in ihrer Bedeutung für nachfolgende Lebenslagenentwicklung zu verstehen.

IV.2 Bildungsbeteiligung der Bevölkerung

IV.2.1 Elementarbereich

Die Bedeutung des Elementarbereichs als wichtige Weichenstellung für die Entwicklung von Anlagen und Begabungen wie auch zum Ausgleich von sozialbedingten Chancenungleichheiten ist bildungspolitisch mittlerweile unbestritten. Hier – wie auch im Primarbereich – erfolgen Weichenstellungen, die biographieprägend sind und später im Hinblick auf eingetretene Fehlentwicklungen oft nur schwer, meist nur unter großen Mühen und immer nur mit hohen Kosten korrigiert werden können. Auch die Grundlagen für geschlechtsspezifische Prägungen, die erhebliche Konsequenzen für das Bildungs- und Berufswahlverhalten von Jungen und Mädchen haben, werden hier gelegt.

Die Versorgungsrelation im früheren Bundesgebiet ist in den letzten 20 Jahren zwar um 62% auf 85% gestiegen; als ausreichend kann sie gleichwohl noch nicht bezeichnet werden. Hinzu kommt, dass nur 20% aller Kindergärten im früheren Bundesgebiet als Ganztagseinrichtungen (mit Mittagessen) arbeiten. Die Abstimmung von Familienarbeit und Erwerbstätigkeit wird unter

---

90 In der Bundesrepublik Deutschland fehlt bislang eine regelmäßige Berichterstattung zum gesamten Bildungswesen; lediglich der Berufsbildungsbericht des BMBF stellt jährlich die Entwicklung im Bereich der Berufsbildung außerhalb der Hochschulen dar. Die im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung zusammengetragenen, (überwiegend) repräsentativen Daten, die im Gutachten von Prof. Dr. Gernot Weißhuhn, „Gutachten zur Bildung in Deutschland - im Rahmen des Berichts der Bundesregierung ‚Lebenslagen in Deutschland'" zusammengefasst sind, (Veröffentlichung des Gutachtens erfolgt im 1.Halbjahr 2001, hrsg. vom BMBF) stellen daher eine Grundlage von weitreichender Bedeutung zur Beurteilung der Lage und zu den Perspektiven des gesamten Bildungswesens in Deutschland dar.

diesen Bedingungen für berufstätige Elternpaare zu einem schwer lösbaren Problem; für Alleinerziehende birgt sie gar das Risiko zu verarmen, zumal Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren besonders rar sind. Anders hingegen die Situation in den neuen Ländern: Hier ist für das Jahr 1994 nicht nur ein Überangebot an Kindergartenplätzen zu verzeichnen, sondern auch ein fast flächendeckender Anteil von Ganztagskindergärten mit Mittagessen (97%). Der auffallend prägnante Unterschied in der Versorgung mit Kinderkrippen kommt hinzu.

Durch spezifische demographische Entwicklungen bedingt hat sich allerdings die schichtenspezifische Inanspruchnahme von Kindergärten verändert. Der Anteil von Eltern mit höherem beruflichen Bildungsabschluss bzw. höherem beruflichen Status hat sich zwischen 1986 und 1998 erheblich verringert, wohingegen der Anteil von Kindern, deren Eltern keinen beruflichen Abschluss aufweisen, deutlich angestiegen ist. In diesem Zusammenhang ist zu klären, inwieweit die Einrichtungen des Elementarbereichs in der Lage sind, einen eher bildungsfernen Hintergrund bei einer steigenden Zahl von Kindern auszugleichen.

Die Bedeutung des vorschulischen Bildungsbereichs kontrastiert mit der mageren Datenbasis, die nur bedingt Einschätzungen der Leistungsfähigkeit dieser Einrichtungen erlaubt. Ansatzpunkte für eine gezielte bildungspolitische Intervention im Sinne einer Förderung dieser Kinder sind bereits in der vorschulischen Zeit gegeben. Dies erfordert vor allem eine hinreichende Versorgung mit Betreuungseinrichtungen, vor allem auch für Kinder unter drei Jahren, verbesserte Betreuungsrelationen und gezielte Maßnahmen zur Steigerung der Bildungsqualität dieser Einrichtungen.

IV.2.2 Primarbereich

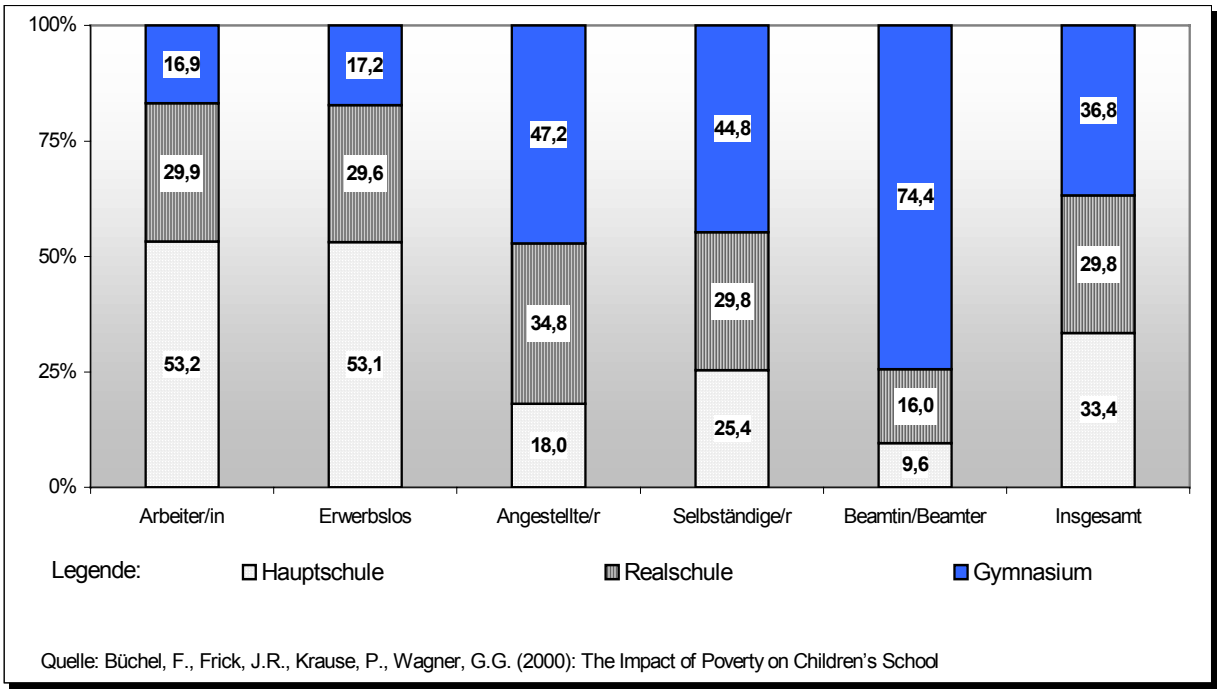
Die Datenlage zum Primarbereich ist ebenfalls unzureichend. Der Befund, dass der Anteil von Kindern, deren Eltern ohne beruflichen Bildungsabschluss sind, von 1986 bis 1998 stark zugenommen hat, weist dem Anspruch auf Qualität dieser Einrichtungen, über die empirisch gesicherte und repräsentative Informationen nicht vorliegen, ein umso größeres Gewicht zu. Wahlmöglichkeiten zwischen Ganztagsschulen und Halbtagsschulen mit verlässlichen Anfangs- und Schlusszeiten, zusätzlich verbunden mit einer pädagogisch profilierten Hortbetreuung, sind in Deutschland – im Vergleich zum europäischen Ausland – noch immer die Ausnahme.

IV.2.3 Sekundarbereich

Der Übergang der Schüler in die verschiedenen Schularten des Sekundarbereichs stellt eine zentrale Vorentscheidung hinsichtlich der späteren Möglichkeiten zur beruflichen Ausbildung dar, die ihrerseits wiederum mit der späteren beruflichen Zukunft in Zusammenhang steht. Allgemein ist ein verstärkter Trend zum Gymnasium zu beobachten, ein Absinken des Hauptschüleranteils sowie eine leichte Zunahme der Realschüler. Dies gilt jedoch nicht für Schülerinnen und Schüler ausländischer Herkunft. Zwar hat sich auch hier in der Entwicklung seit 1980 eine leichte Verschiebung in Richtung höherer Allgemeinbildung vollzogen; doch gravierende Beteiligungsdefizite bleiben sichtbar: Während in Deutschland 1998 rund 40% das Gymnasium besuchten, die Realschule rund 23% und die Hauptschule 20% sowie die integrierte Gesamtschule 17%, so besuchten nur 9,4% Kinder ausländischer Herkunft das Gymnasium, 8,4% die Realschule, aber 67,7% Hauptschule. Im Hinblick auf die Chancengleichheit beim Schulbesuch – auch hier fehlt eine Aufspaltung der Beteiligungsquoten nach sozioökonomischen Schichten in der amtlichen Statistik – ergibt sich eine tendenziell eindeutig schichtenspezifische Chancenverteilung. Nach wie vor sind berufliche und ökonomische Positionen der Haushalte bzw. deren Vorstände maßgeblich für die unterschiedliche Partizipation an den verschiedenen Schultypen.

Schaubild IV.1

Verteilung der Schüler (14 Jahre alt) 1986 - 1996 nach sozioökonomischen Merkmalen - Früheres Bundesgebiet

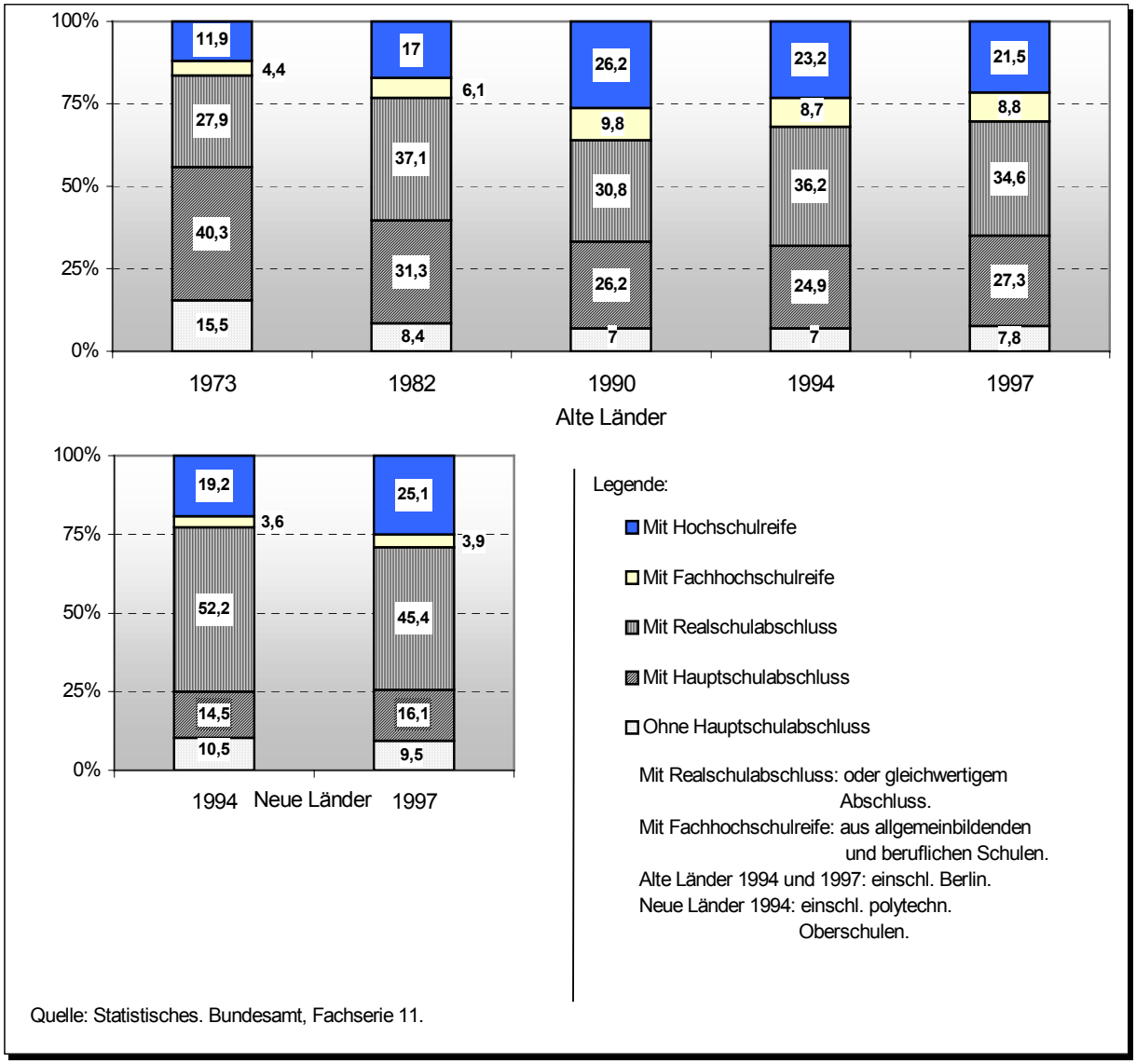


Quelle: Büchel, F., Frick, J.R., Krause, P., Wagner, G.G. (2000): The Impact of Poverty on Children's School

Bei der Verteilung der Absolventen nach Abschluss der jeweiligen allgemein bildenden Schule spiegelt sich die bereits in der Verteilung der Schüler auf die Schultypen sichtbar gewordene Tendenz, höherwertige Schulabschlüsse (Fachhoch-, Hochschulreife) anzustreben.

Schaubild IV.2

Verteilung der Schulabgänger nach Abschlussarten 1973 - 1997 - %



Quelle: Statistisches. Bundesamt, Fachserie 11.

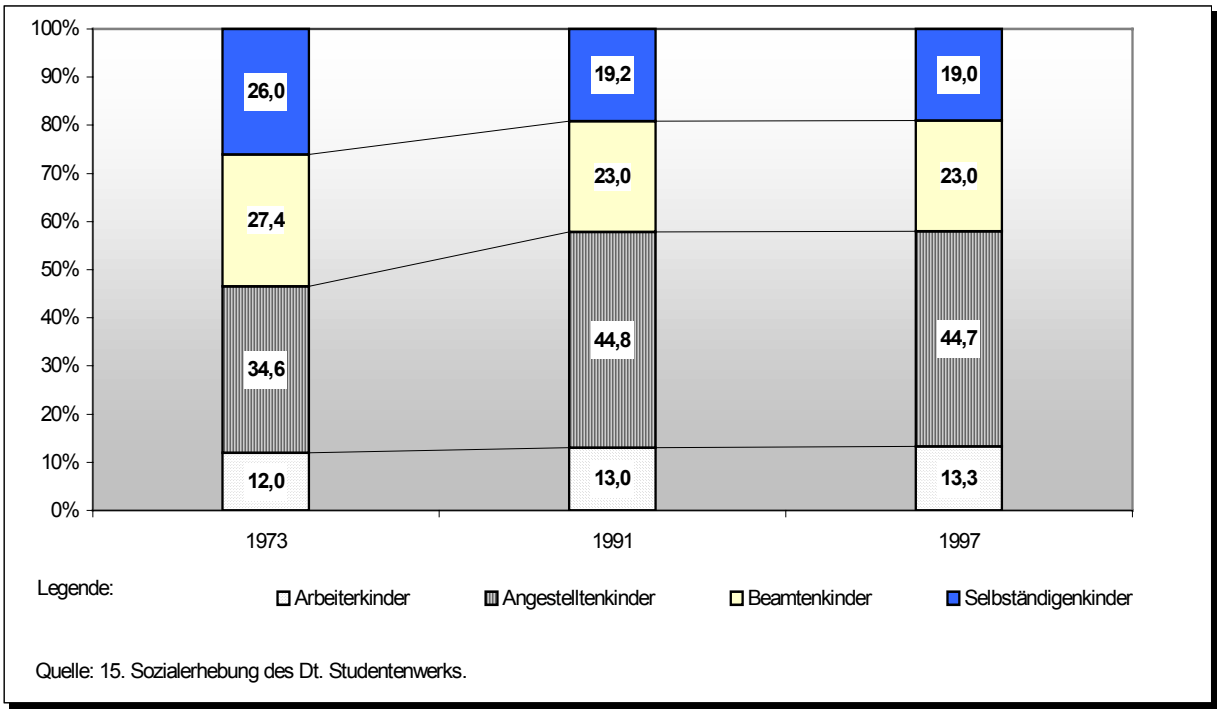
Eine besondere Rolle spielen auch hier die Absolventen ausländischer Herkunft. Obwohl sich im langfristigen Trend die Anteile von Absolventen ausländischer Herkunft in den höheren allgemein bildenden Abschlüssen verbessert haben, erreichen Kinder ausländischer Herkunft nach wie vor vergleichsweise geringerwertige Abschlüsse.

Der Chancengleichheit beim Schulabschluss sind aber offenbar auch für andere Bevölkerungsteile gegenwärtig noch Grenzen gesetzt: zwar hat sich der Anteil der Arbeiterkinder beim

Erwerb einer Hochschulzugangsberechtigung zwischen 1987 und 1996 um ca. 50% erhöht (auf 12%), der Abstand zum Anteil der Beamtenkinder (mit 64%), der Selbstständigenkinder (mit 53%) sowie der Angestelltenkinder (mit 38%) ist nach wie vor erheblich.

Schaubild IV.3

Deutsche Studierende an Universitäten nach beruflicher Stellung der Väter - Früheres Bundesgebiet - % 1973 - 1997



Um die sozioökonomischen Hintergründe des Übergangsverhaltens der Absolventen des allgemein bildenden Schulsystems in eine betriebliche Lehre, in Erwerbstätigkeit, Nichterwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit darzustellen und damit die Gleichheit bzw. Ungleichheit in den Übergangschancen zu untersuchen, fehlen im wesentlichen die amtlichen Daten.

IV.2.4 Übergänge der Absolventen des allgemein bildenden Schulwesens

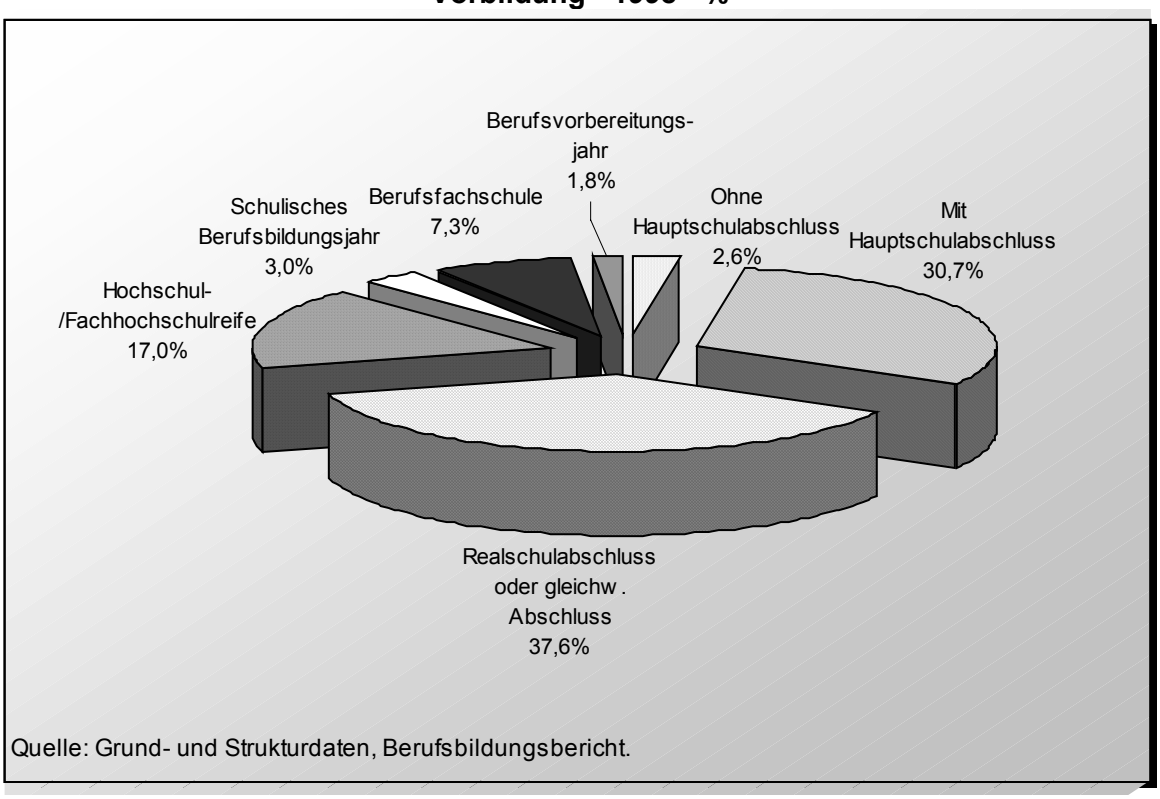
Die Qualität der schulischen Abschlüsse ist ebenfalls ein wesentlicher Faktor für das weitere Fortkommen in der nachfolgenden beruflichen Ausbildung. Es fehlen auch hier Längsschnitterhebungen in der amtlichen Bildungsstatistik. Der überwiegende Teil der Absolventen des allgemein bildenden Schulsystems (etwa zwei Drittel) mündet in den Bereich der betrieblichen Berufsausbildung ein. Als Trend wird deutlich, dass Absolventen der Hauptschule in der Entwicklung immer weniger direkt ins duale System übergehen, während immer mehr

Gymnasialabgänger zunächst eine Lehre beginnen. Dies bedeutet, dass sich formal gesehen die schulische Vorbildung der Auszubildenden verbessert hat und Hauptschüler zur Verbesserung ihrer Chancen, eine Lehrstelle zu finden, Berufsfachschulen besuchen.

Der Versorgungsgrad der Absolventen des allgemein bildenden Schulsystems, die eine duale Ausbildung anstreben, mit weiter führenden Ausbildungsmöglichkeiten hängt naturgemäß wesentlich ab von der Zahl der zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze insgesamt. Die Entwicklung der Angebots-Nachfragerelationen zwischen 1974 und 1998 zeigt folgendes Bild: Im früheren Bundesgebiet gab es 1974 zahlenmäßig in etwa einen Ausgleich zwischen der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen und dem Angebot an Plätzen. 1982 veränderte sich dieses Verhältnis zu Ungunsten der Nachfrage, um danach bis 1990 zu einem starken Überangebot an Ausbildungsplätzen zu führen (rund 18%). In den Folgejahren verringerte sich das Angebot an Ausbildungsplätzen, so dass 1998 die Zahl der noch nicht vermittelten Bewerber um einen Ausbildungsplatz wieder etwas höher war als die Zahl der zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze. In den neuen Ländern bestand wegen der wirtschaftlichen Umbruchsituation nach der deutschen Einheit, die sich auch auf die betriebliche Berufsausbildung auswirkte, ein Mangel an betrieblichen Ausbildungsplätzen, so dass Jugendlichen durch Sonderprogramme von Bund und Ländern außerbetriebliche Ausbildungsplätze zum Ausgleich angeboten werden mussten. Die Entwicklung der Relation von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen ist insofern ein wichtiger Indikator, weil durch betriebliche Berufsausbildung nach allen Erfahrungen die Chancen der Jugendlichen beim Übergang in Beschäftigung deutlich erhöht werden.

Schaubild IV.4

Auszubildende in der betrieblichen Berufsausbildung (duales System) nach schulischer Vorbildung - 1998 - %



IV.2.5 Tertiärer Bereich

Der Blick auf den tertiären Bereich (Fachhochschulen, Universitäten) ist im Rahmen einer Armuts- und Reichtumsberichterstattung insofern von Belang, weil die Absolventen beider Hochschularten individuell bessere Chancen im Berufsleben haben und sie - neben den übrigen Ausbildungsgängen - gesamtwirtschaftlich einen wichtigen Produktionsfaktor darstellen. Die Verdreifachung der Studierendenzahl zwischen 1970 und 1990 (früheres Bundesgebiet) sowie die Versechsfachung der Studierendenquote von 4,3% (1960) auf rund 30% (1997, Deutschland) kann ohne Zweifel als Indikator für Wohlstandszuwachs gewertet werden. Im Blick auf die Chancengleichheit beim Zugang zum Studium ist zu prüfen, inwieweit schichtenspezifische Beteiligungsunterschiede gegeben sind, bzw. ob diese im Zeitverlauf ausgeglichener geworden sind. Die entsprechende Analyse der Entwicklung von 1973 bis 1997 zeigt, dass der Anteil der Arbeiterkinder nicht wesentlich angestiegen ist, während Angestelltenkinder erheblich stärker vertreten sind (starke Verschiebungen vom Arbeiterstatus zum Angestelltenstatus sind allerdings in Rechnung zu stellen). Nach wie vor sind auch Bildungsselbstrekrutierungseffekte sehr stark. Aufschluss über Chancengleichheit in Bezug auf Bildungsbeteiligung ergibt auch die Analyse des Zusammenhangs zwischen dem Bildungsniveau der jeweiligen Elterngeneration und deren Kinder. Insgesamt gesehen wird deutlich, dass sich das Bildungsniveau der jeweili-

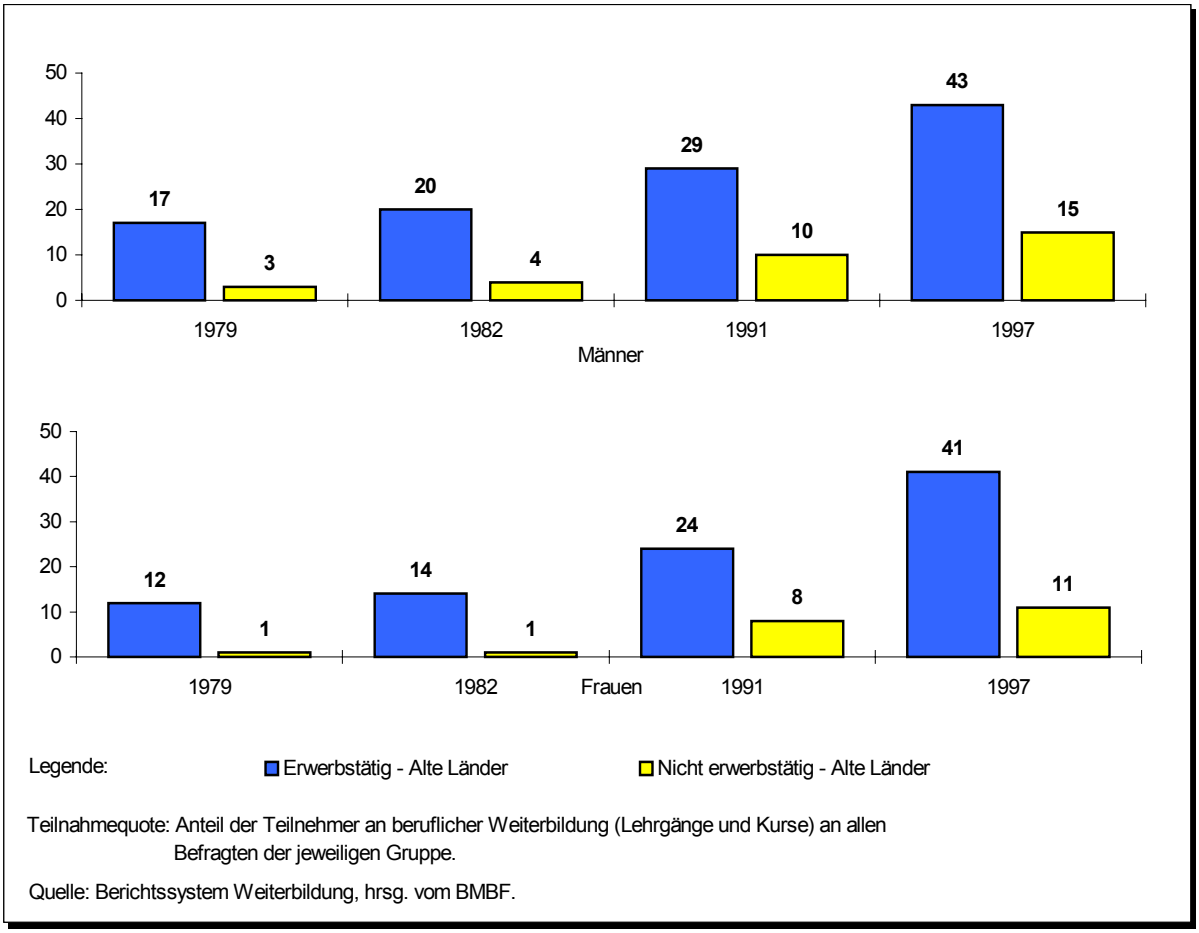
gen „Kinderaltersgruppen“ im Vergleich zum Bildungsniveau der Eltern in Richtung auf eine erhebliche Höherqualifizierung verschoben hat.

IV.2.6 Weiterbildung

Chancen und Notwendigkeiten des lebenslangen Lernens waren noch nie so groß wie heute. Weiterbildungsmaßnahmen tragen zu einer Stabilisierung der Erwerbs- und Einkommensverläufe bei und beugen Armutsprozessen vor. Insofern bildet der Bereich der Weiterbildung einen wesentlichen Beitrag zur Lebenslagensituation der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei spielt zunächst das Ausmaß der Weiterbildungsbeteiligung eine große Rolle - dies in der allgemeinen wie in der beruflichen Weiterbildung, weil nur so eine Anpassung an die sich rasch verändernden Anforderungen des Arbeits- und Berufslebens möglich wird. Insgesamt hat zwischen 1979 und 1997 im früheren Bundesgebiet fast jeder Zweite an mindestens einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen. Eine entsprechend starke Expansion ab 1991 hat auch in den neuen Ländern stattgefunden.

Schaubild IV.5

Teilnahmequoten an beruflicher Weiterbildung nach Erwerbsstatus 1979 - 1997 - %



Teilnahmequote: Anteil der Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung (Lehrgänge und Kurse) an allen Befragten der jeweiligen Gruppe.

Quelle: Berichtssystem Weiterbildung, hrsg. vom BMBF.

Allerdings ist dieser insgesamt hohe Stand der allgemeinen und beruflichen Weiterbildungsbeteiligung in gruppenspezifischer Differenzierung ungleich verteilt. Anhand des Kriteriums „berufliche Vorbildung“ zeigt sich, dass der Anteil von Personen mit Fachhochschul- bzw. Universitätsabschluss im früheren Bundesgebiet von 24% (1979) auf 48% (1997) angestiegen ist, derjenige von Personen mit Fachhochschul-, Meister- bzw. Meisterprüfungsabschluss von 20 auf 42%. Der Anteil derjenigen Personen mit Lehr- bzw. Berufsfachschulabschluss liegt deutlich unter diesen Werten und im Falle, dass kein normaler beruflicher Abschluss vorliegt, ist die berufliche Weiterbildungsquote am geringsten, obwohl auch hier in den letzten 20 Jahren eine leichte Zunahme der Beteiligung zu verzeichnen ist. Hinzu kommt, dass eine Differenzierung der beruflichen Weiterbildungsbeteiligung nach Erwerbsstatus und Geschlecht ergibt, dass erwerbstätige Männer eine etwas höhere Beteiligungsquote aufweisen als erwerbstätige Frauen. Der starke Anstieg der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung zeigt, dass das Konzept des lebenslangen Lernens in Deutschland zwar deutlich an Boden gewonnen hat; dennoch bestehen aus gruppenspezifischer Sicht noch klare Defizite (berufliche Vorbildung, beruflicher Status, Geschlecht).

IV.3 Bildung in der Wissens- und Informationsgesellschaft

Indikatoren im Beschäftigungssystem weisen eindeutig darauf hin, dass die allgemeine Nachfrage nach Informationsberufen weiter expandiert. Demgegenüber sind Bildungsdefiziten in den Bereichen Mathematik und Naturwissenschaften sowie (z. T. geschlechtsspezifischen) Beteiligungsdefiziten an Mathematik-, Physik- und Informatikleistungskursen festzustellen. Die Unterrichtsdefizite bzgl. der neuen Medien in Schule und Berufsschule lassen sich u. a. daran festmachen, dass derzeit der Ausstattungsgrad der allgemein bildenden Schulen mit Computern und Internet-Zugang nur rund 30% beträgt und dass es zudem an entsprechenden Qualifikationen beim Lehrpersonal mangelt. Auch die relativ geringe Zahl von Studierenden in Informatik dürfte für die Deckung des zukünftigen Bedarfs kaum ausreichen.

IV.4 Bildungsressourceneinsatz

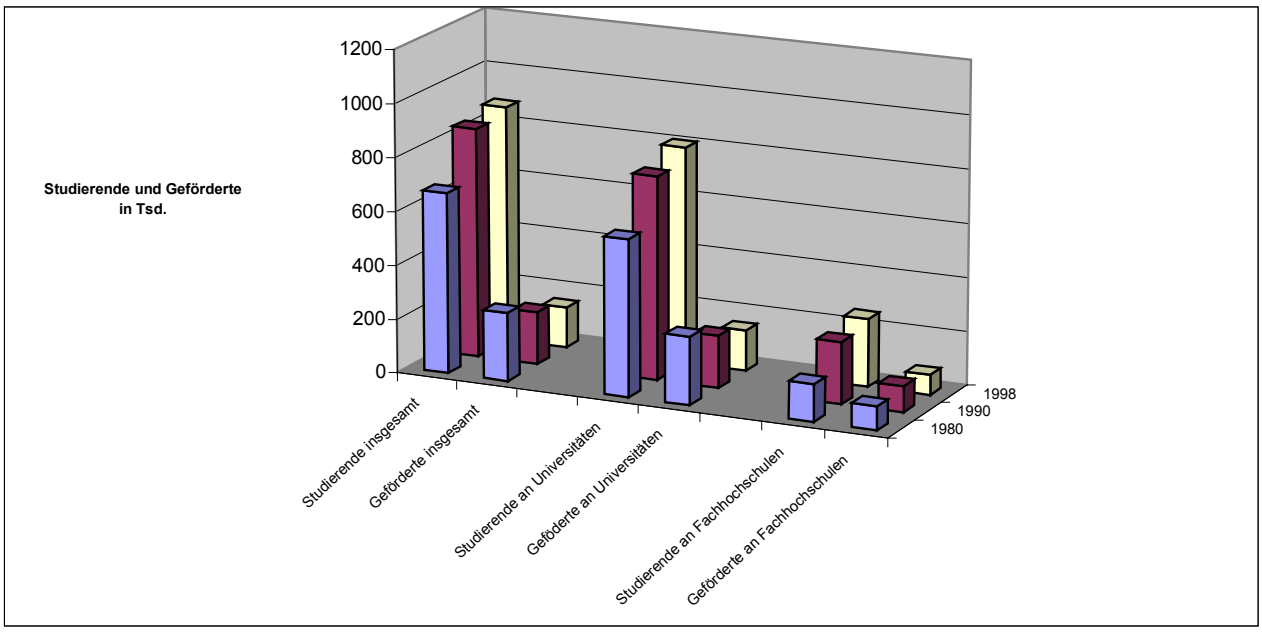
Der Umfang von Bildungsressourcen für die allgemein bildende und berufliche Ausbildung stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Qualifizierung des Faktors Arbeit in der deutschen Volkswirtschaft dar. Die Verbesserung der Fähigkeiten steht in engem Zusammenhang mit den späteren Lebenslagen der Bevölkerung im Zeitverlauf. Zwar sind internationale Vergleiche des Bildungsressourceneinsatzes wegen der unterschiedlichen Strukturen der Bildungssysteme immer problembehaftet; dennoch sind Niveauunterschiede nicht zu übersehen. Im Hinblick auf den Anteil der gesamten Bildungsausgaben (öffentliche und private Ausgaben für die Erstaus-

bildung) sowie den Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt steht Deutschland im Vergleich mit fünf großen OECD-Staaten (USA, Japan, Frankreich, Italien, U.K.) im Mittelfeld dieser Länder. Eine Anteilsausweitung bei den öffentlichen Bildungsausgaben zwischen 1970 und 1980 von 3,7 auf 4,8%, ein Sinken dieses Wertes bis 1991 auf 4,0% und ein neuerlicher Anstieg bis 1997 auf 4,5% markieren einen instabilen Verlauf bildungsökonomischer Anstrengungen auf relativ niedrigem Niveau. Bei den anderen Vergleichsstaaten gibt es bei den öffentlichen Ausgabenanteilen eher langfristig leicht sinkende Anteilswerte (Ausnahme bilden Frankreich und Italien).

Etwas aussagekräftiger hingegen als der Anteil der Bildungsausgaben (wegen differenzieller Preiseinflüsse) ist die Relation der Schüler zum Lehrpersonal. Diese Relationen haben sich seit 1970 deutlich verbessert, vor allem im Zeitraum zwischen 1970 und 1980; bis 1990 allerdings ist eine bemerkenswerte Verlangsamung zu registrieren. Von 1990 (früheres Bundesgebiet) bis 1998 stiegen die Relationen auch nur leicht wieder an. Ein weiterer entsprechend wichtiger Indikator bezüglich der Qualität des Bildungssystems bildet die Relation der Studierenden zum eingesetzten Personal an Fachhochschulen und Universitäten (vor allem dem wissenschaftlichen Personal). Ungeachtet günstigerer Ziffern in den neuen Ländern nach der deutschen Einheit ist hier insgesamt ein Trend zur Verschlechterung dieser Betreuungsrelation zu verzeichnen.

Schaubild IV.6

Gefördertenzahlen im BAföG nach Jahren (1980, 1990, 1998) bzw. Hochschularten



Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Statistiken zum BAföG

Der Grad der Versorgung mit Ausbildungsleistungen in allen Teilen des Bildungssystems und die Nivellierung der beobachteten, sozioökonomisch bedingten Unterschiede in der Bildungsbeteiligung hängen auch wesentlich davon ab, in welchem Ausmaß eine Förderung jener Kinder und Jugendlicher erfolgt, deren Eltern zunächst keine ausreichende Möglichkeit zur Finanzierung einer längeren bzw. höherwertigen Ausbildung haben. Die Gefördertenquote, d.h. der Anteil der Geförderten an der Zahl der dem Grunde nach förderungsberechtigten Studierenden zeigt einen deutlichen Abwärtstrend von 1980 bis 1998 aufgrund von Änderungen im BAföG. Besondere „Einbrüche“ sind zu beobachten bei Fachhochschulen und Universitäten (von 42,7% im früheren Bundesgebiet im Jahre 1980 auf 18,7% in Gesamtdeutschland im Jahre 1998). Ein weiterer Indikator zum materiellen Förderungsumfang bilden die im BAföG vorgesehenen Bedarfssätze. Hier ist in den vergangenen Jahren ein völliger Ausgleich für die gestiegenen Lebenshaltungskosten nicht erfolgt. Wesentliches Ziel der Förderung der Ausbildungsbeteiligung ist der Ausgleich von Chancen zwischen sozial benachteiligten und nicht benachteiligten Kindern und Jugendlichen. Ein wichtiger Indikator hierfür ist die Differenzierung der Geförderten nach deren sozialer Herkunft, da zu erwarten ist, dass die unteren Schichten in höherem Maße an der Förderung beteiligt sind als die höheren und oberen Schichten. Hier sind wegen der wenig aussagekräftigen Datenlage zuverlässige Aussagen indes nicht möglich. Es bleibt aber die Vermutung, dass nach wie vor die Förderung von Kindern aus der Arbeiterschicht überdurchschnittlich ist im Vergleich zu den anderen Gruppen.

IV.5 Auswirkungen von Bildung auf Erwerbstätigkeit, Einkommen und berufliche Positionierung

Der erreichte Bildungsstand der Bevölkerung ist in vielerlei Hinsicht gesellschafts- und wirtschaftspolitisch ein wesentlicher Faktor im Hinblick auf die Armuts- und Reichtumslage. Die allgemeine Bildungsstruktur der Bevölkerung hat sich von 1982 bis 1998 erheblich verbessert (bezüglich allgemeiner schulischer Abschlüsse). Im einzelnen abgenommen hat das Gewicht des Volks-/Hauptschulabschlusses. Ein Bildungsdefizit in Form des definitiven Fehlens eines allgemeinen Schulabschlusses liegt bei Männern bei 2,4%, bei Frauen bei 2,7%, in den neuen Ländern nur bei 1,0 bzw. 0,9%. In diesem Kontext zu sehen ist auch der (funktionale) Analphabetismus in der Erwachsenenbevölkerung über 15 Jahre, ein Befund, zu dem jedoch nur Schätzungen (0,5 bis 1,9 Mio. Erwachsene) existieren.

IV.5.1 Beruflicher Bildungsstand der Erwerbstätigen

Von noch weitreichenderer Bedeutung ist die strukturelle Entwicklung der beruflichen Bildungsabschlüsse, d. h. die Art der beruflichen Qualifikation der Erwerbstätigen, die im Produktionsprozess als Humankapital eingesetzt sind, vor allem in einer rohstoffarmen Volkswirtschaft

wie in Deutschland. Im früheren Bundesgebiet zeigt sich zwischen 1982 und 1997 eine bedeutende Strukturverschiebung hin zu höher- und hochqualifizierenden beruflichen Ausbildungsabschlüssen sowohl bei Männern als auch bei Frauen. Im Jahre 1982 hatten 10% der erwerbstätigen Männer einen Fachhoch- bzw. Universitätsabschluss. 1997 betrug dieser Wert 18,1%. Bei den Frauen ergeben sich entsprechende Anteile in Höhe von 6,4% (1982) und 12,8% (1997). Es sanken hingegen die Anteile derjenigen, die über definitiv keinen beruflichen Abschluss verfügten, beträchtlich (bei den Männern von 24,6 auf 12,7%;bei den Frauen von 39,4 auf 18,4% in 1997). In den neuen Ländern zeigte sich eine noch günstigere berufliche Bildungsstruktur der Erwerbstätigen – eine Folge des DDR-Bildungssystems. Die berufliche Ausbildung der jüngeren Erwerbstätigen (20 bis unter 25, 25 bis unter 30 Jahre) ist insofern von Belang, als hier der Stand der beruflichen Ausbildung für den späteren Erwerbs- und Lebensverlauf eine zentrale Größe ist.

IV.5.2 Beruflicher Bildungsstand der Erwerbslosen

Die Entwicklung der Struktur der Erwerbslosen kann als Spiegelbild der Struktur der Erwerbstätigen in dem Sinne angesehen werden, dass höhere Anteile für die wenig beruflich Qualifizierten und niedrige Anteile Hochqualifizierter zu erwarten sind, wenn davon ausgegangen wird, dass ein hoher beruflicher Bildungsstand das Risiko der Erwerbslosigkeit spürbar verringert. In den alten wie in den neuen Ländern zeigt sich bei Männern wie Frauen, dass die Arbeitslosenquoten bei den Hochqualifizierten bis 1997 leicht ansteigen, aber danach wieder sinken und sogar ältere Jahrgänge kaum stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Das weitaus größte Arbeitslosigkeitsrisiko tragen Männer und Frauen ohne formalen beruflichen Ausbildungsabschluss, d. h. berufliche Ausbildungsdefizite führen bezüglich der Erwerbslage zu außerordentlich hohen Risiken. In den neuen Ländern ist aufgrund des andauernden Umstrukturierungsprozesses der Wirtschaft das Niveau der Arbeitslosenquoten allgemein höher. Dennoch zeigen sich auch hier ähnliche Rangfolgen der Arbeitslosenquoten. Das Arbeitslosigkeitsniveau bei Frauen liegt auch in den neuen Ländern über dem im früheren Bundesgebiet, jedoch ist der Abstand hier größer als bei den Männern.

IV.6 Berufliche Abschlüsse und Stellung im Beruf

Die Positionierung der Erwerbstätigen in einer sozioökonomischen Hierarchie ist wesentlich beeinflusst durch die Höhe der beruflichen Ausbildung. Herausragende Ergebnisse in dieser Hinsicht sind, dass sich im früheren Bundesgebiet der Anteil der Hochqualifizierten bei den Selbstständigen von 1982 bis 1997 mit über 20% fast verdoppelt hat. Entsprechende Ausweitungen ergeben sich auch bei den Beamten. Erheblich verbessert hat sich auch die Qualifi-

kationsstruktur der männlichen und weiblichen Angestellten. Der Anteil derjenigen, die über keinen beruflichen Abschluss verfügten, hat sich bei Männern wie Frauen seit 1982 in etwa halbiert. Auch innerhalb der Arbeiterschaft ist der Anteil ohne beruflichen Abschluss bei den Männern deutlich (von 36 auf 21%, bei den Frauen von 62 auf 43%) zurückgegangen. In den neuen Ländern liegt aufgrund der Unterschiede des DDR-Bildungssystems im Vergleich zum System im früheren Bundesgebiet der Anteil derjenigen ohne beruflichen Abschluss generell über alle Statusgruppen hinweg wesentlich niedriger. Dementsprechend fallen die Werte für die Hochqualifizierten höher aus, so dass die Anteilsausweitung der Hochqualifizierten in den einzelnen Statusgruppen in den letzten Jahren nicht so deutlich ausfällt wie im früheren Bundesgebiet.

Der Erfolg der Absolventen des Bildungssystems hängt u. a. davon ab, in welchen Wirtschaftsbereichen sie beschäftigt werden. Dies insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Beschäftigung im Öffentlichen Dienst ab 1992 nicht mehr wesentlich ausgeweitet worden ist. Insgesamt gesehen zeigt sich, dass Personen mit höher- und hochqualifizierten beruflichen Bildungsabschlüssen mit deutlich besseren Erwerbschancen rechnen konnten, obwohl sich die Beschäftigungsspielräume im öffentlichen Sektor für diese Qualifikationsniveaus erheblich verengt haben. Damit wird deutlich, dass sich die Nachfragestruktur nach Arbeitskräften im Unternehmens- besonders im privaten Dienstleistungsbereich, in Richtung auf eine Höherqualifizierung verschoben hat.

Ein weiterer wichtiger Aspekt im Hinblick auf die Erwerbssituation nach Abschluss der beruflichen Ausbildung ist die Einmündung in die beruflichen Tätigkeiten am Arbeitsplatz. Für die alten Länder ergeben sich zwischen 1990 und 1997 folgende Entwicklungen: Die beruflichen Tätigkeiten Erwerbstätiger mit Universitätsabschluss weiten sich erheblich aus, hauptsächlich in den Dienstleistungstätigkeiten. Erwerbstätige mit Fachhochschulabschluss wurden in hohem Maße zusätzlich in Technischen Diensten, übrigen Verwaltungsdiensten, Werbungs-/ Organisationsdiensten, DV-Diensten und Erziehungs- und Ausbildungsdiensten beschäftigt. Die Beschäftigung von Erwerbstätigen mit abgeschlossener Berufsausbildung (Hauptanteil mit Lehrabschluss sowie Berufsfach- und Fachschule) verlief sehr unterschiedlich. Äußerst starke Beschäftigungseinbußen erlitten fast alle Fertigungsberufe sowie leitende Verwaltungsdienste und land- wie forstwirtschaftliche Berufe. Bei den Frauen expandieren stärker Dienstleistungsberufe. Erwerbstätige ohne abgeschlossene Berufsausbildung finden allgemein schlechter eine Beschäftigung. Frauen werden rund 54% in Dienstleistungsberufen ausgebildet, in denen in der Regel auch die Arbeitslosenquoten vergleichsweise niedriger sind als in den Fertigungsberufen. Insofern folgt die Ausbildungsberufsstruktur der Frauen der Verschiebung hin zu Dienstleistungstätigkeiten.

In den neuen Ländern spielt der Umbruch des alten DDR-Wirtschaftssystems eine große Rolle. Bei den Erwerbstätigen mit Universitätsabschluss verlieren vor allem die technischen Dienste, während andere Dienstleistungstätigkeitsarbeitsplätze aufgebaut werden. Der Fachhochschulabschluss als neue Ausbildungskategorie findet überwiegend Arbeitsplätze in Dienstleistungstätigkeiten. Arbeitsplätze für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung werden massiv in technischen Diensten, Fertigungsberufen und leitenden Verwaltungsdiensten abgebaut. In der Kategorie ohne abgeschlossene Berufsausbildung sank die Zahl der Arbeitsplätze fast durchweg über alle Berufstätigkeiten hinweg.

Hinsichtlich der Einmündungen der Absolventen des Bildungssystems in Beschäftigung und in weitere sozioökonomische Bereiche ergibt sich für die alten Länder folgendes Bild: Abgänger aus den Hauptschulen gingen 1975 mit 2,2% direkt in Arbeitslosigkeit über, 1998 sind es 12,5%. Von den Absolventen mit Realschulabschluss traten 1975 11% direkt in den Arbeitsmarkt ein; 1998 sind es nur 2,6%.

Die Bedeutung eines hohen beruflichen Bildungsstandes im Hinblick auf die Einkommenserzielung ist seit längerem durch eine Reihe von Untersuchungen bekannt. Nach wie vor gilt, dass die Löhne von Männern durchschnittlich über alle Qualifikationsniveaus hinweg nach wie vor höher sind als die der Frauen. Nach wie vor gilt auch, dass mit der Höhe der beruflichen Abschlüsse die Einkommenserzielung deutlich ansteigt. Die „Renditen“ eines zusätzlichen beruflichen Ausbildungsjahres sind bei den Männern im früheren Bundesgebiet deutlich gesunken. Bei den Frauen sind diese jedoch fast konstant geblieben und liegen nunmehr über denen der Männer, obwohl das absolute durchschnittliche Verdienstniveau der Frauen noch niedriger liegt. Die ausbildungsbedingte Lohnspreizung hat sich bei den Männern weiter verringert. Bei den Frauen hingegen zeigen sich zum Teil geringe Abnahmen der Lohndistanz bzw. sogar Zunahmen. Dies bedeutet auch, dass sich die relative Lohnposition der beschäftigten Frauen verbessert. Dies gilt z. T. auch für die neuen Länder. Insgesamt zeigt sich auch, dass höher- und hochqualifizierte Erwerbstätige steilere Einkommenskarrieren im Zeitverlauf im Sinne höherer erzielter Bruttomonatseinkommenszuwächse aufweisen.

Die Verteilung der Erwerbstätigen auf verschiedene Arbeitszeitkategorien (wöchentliche Arbeitszeit) spiegelt einen wichtigen Teil der Erwerbssituation wider. Insgesamt gesehen wird deutlich, dass bei den Männern in allen Qualifikationsniveaus die Vollzeitquoten von 1987 bis 1997 leicht gesunken sind. Die niedrigeren Quoten bei den Frauen deuten darauf hin, dass noch zusätzlicher Bedarf an Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten besteht, da sich die Vollzeitquoten von 1987 bis 1997 im früheren Bundesgebiet gesenkt haben. Die Quoten der Männer und Frauen in den neuen Ländern deuten darauf hin, dass die beschäftigten Männer und

Frauen eher weniger auf Teilzeitarbeitsplätzen arbeiten, da die Beschäftigungs- und Einkommenssituation diesen Spielraum begrenzt.

Dass die Höhe des beruflichen Bildungsstandes eine erhebliche Rolle in Bezug auf die individuelle Lebenslage bzw. Armuts-/Reichtumsposition hat, ist belegbar. Dies bemisst sich an der Höhe der Erwerbseinkommen, an der erreichten beruflichen Position und an der Beschäftigungssicherheit gegenüber dem Zustand der Erwerbslosigkeit. Solche Zusammenhänge sind jedoch nur dann als valide anzusehen, wenn die erworbene formale Qualifikation im Erwerbs- und Berufsleben auch ausbildungsadäquat eingesetzt werden kann. Im früheren Bundesgebiet zeigt sich, dass trotz der festgestellten erheblichen Zunahme der Beschäftigung von Hochqualifizierten kaum Verdrängungsprozesse im Bereich der zu besetzenden Arbeitsplätze nach unten stattgefunden haben, sondern die Arbeitskräftenachfrage zusätzlich höher qualifizierte Arbeitskräfte angefordert hat, ohne dabei Erwerbstätige mit darunter liegenden Qualifikationsniveaus nennenswert zu ersetzen. Auch in den neuen Ländern sind keine Verdrängungsprozesse festzustellen. Hingegen führt eine ausbildungsinadäquate Beschäftigung zu erheblichen Verdiensteinbußen (bis zu 60% bei Hochqualifizierten). Erwerbstätige Männer mit abgeschlossener Berufsausbildung verlieren im Falle einer inadäquaten Beschäftigung etwa 30,5%, Frauen 28%. In den neuen Ländern zeigen sich bei hochqualifizierten Männern Verdienstabschläge von 22% und bei Frauen von rund 50%. Erwerbstätige Männer mit abgeschlossener Berufsausbildung verdienen auf ausbildungsinadäquaten Arbeitsplätzen rund 15% weniger, Frauen rund 20%. Diese vergleichsweise geringeren Abschläge erklären sich auch aus dem allgemein noch niedrigeren Verdienstniveau.

IV.7 Bildungsbeteiligung von Mädchen und Frauen

Mädchen und junge Frauen haben in den letzten zehn Jahren in ihrer Bildungsbeteiligung erheblich aufgeholt und in vielen Bereichen die Männer überholt. Sie stellen inzwischen die Mehrheit der Abiturienten in allgemein bildenden Schulen und die Mehrheit der Erstsemester an den Universitäten. Trotz besserer und höherwertiger Bildungsabschlüsse zeigen sich jedoch nicht die zu erwartenden Erfolge im Beschäftigungssystem mit den entsprechenden Konsequenzen für ihren wirtschaftlichen Status.

In der beruflichen Bildung finden sich junge Frauen in hohem Maße in schulischen Berufsausbildungsgängen, die oft in schlecht dotierte sogen. „Frauenberufe“ münden. In zukunftsorientierten IT- Berufsaubildungsgängen sind sie mit 14% noch stark unterrepräsentiert. In Wissenschaft und Forschung holen Frauen sichtbar auf. So liegt ihre Beteiligung an den Promotionen

inzwischen bei einem Drittel. Aber in Führungspositionen an Hochschulen und Forschungseinrichtungen stellen sie mit knapp 10% bzw. 5% nur eine kleine Minderheit dar.

Dies hat erhebliche Konsequenzen für ihren materiellen gesellschaftlichen Status. Hinzu kommt, dass auch dort, wo sie über die gleichen Abschlüsse verfügen, Frauen immer noch erheblich schlechter bezahlt werden als Männer (z.B. 30% Lohndifferenz für Fachhochschulabsolventinnen).

Entscheidend ist hier noch immer das in Deutschland weitgehend ungelöste Problem der Kinderbetreuung. Ganztagsangebote zur Kinderbetreuung wie im übrigen europäischen Ausland fehlen bei uns. Immer noch wird die Verantwortung dafür einseitig Frauen zugewiesen. Dies wirkt sich in entscheidendem Maße auf ihre Berufs- und Karriereplanung aus. Im Rahmen einer gleichstellungsorientierten Bildungs- und Forschungspolitik sind hier Weichenstellungen erforderlich, die eine Sicherung von Kinderbetreuung selbstverständlich werden lassen.

Zusammenfassung

Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Ausbildungs- und Berufsabschlüssen wie auch der Zugang zum Studium ist nach wie vor stark durch Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt. Im langfristigen Trend haben sich die Anteile von Kindern ausländischer Herkunft an den höheren allgemein bildenden Abschlüssen verbessert, gleichwohl erreichen sie immer noch vergleichsweise geringerwertige Abschlüsse. Geringere Arbeitsmarktbeteiligung und schlechtere Erwerbschancen mit einem erhöhten Armutsrisiko sind die Folge.

Die Entwicklung der Angebots-Nachfrage-Relationen im Bereich der dualen Ausbildung ist insbesondere in den neuen Ländern noch entwicklungsbedürftig. Auch im Bereich der Weiterbildung bestehen nach wie vor erhebliche Beteiligungsdefizite. Der strukturelle und wirtschaftliche Wandel verläuft umgekehrt proportional zum Rückgang akademischer Ausbildungsgänge v. a. in Ingenieurwissenschaften und Informatik, z.T. auch in Mathematik und Naturwissenschaften.

Bildung ist Zukunftsvorsorge, denn das Risiko des Arbeitsplatzverlustes ist an den Bildungs- und Berufsabschluss gekoppelt: Je geringer der berufliche Ausbildungsabschluss, desto höher die Gefahr der Arbeits- bzw. Dauerarbeitslosigkeit. Das weitaus größte Risiko tragen Männer und Frauen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss. Noch immer sind zudem die durchschnittlichen Löhne von Männern über alle Qualifikationsniveaus hinweg höher als die der Frauen.

Mädchen und junge Frauen haben in den letzten 10 Jahren im Hinblick auf die Bildungsbeteiligung erheblich aufgeholt und in vielen Bereichen die Männer überholt. Trotz besserer und höherwertiger Bildungsabschlüsse zeigen sich jedoch nicht die zu erwartenden Erfolge im Beschäftigungssystem mit den entsprechenden Konsequenzen für ihren wirtschaftlichen Status. Verantwortlich hierfür sind in Deutschland immer noch vorhandene Probleme bei der Kinderbetreuung.

Die Minimierung von Chancenungleichheiten in der Bildungsbeteiligung muss im Elementarbereich mit einer deutlichen Verbesserung der Versorgungslage durch eine günstigere Betreuungsrelation sowie die Anhebung der Bildungsqualität in den Einrichtungen beginnen. Die bildungsökonomischen Anstrengungen verliefen langjährig instabil und auf relativ niedrigem Niveau.

V. Arbeitsmarkt

Die Teilhabe an der Erwerbsarbeitsgesellschaft und das durch Erwerbsarbeit erzielbare Einkommen bestimmen die Lebenssituation der Menschen wesentlich. Arbeitslosigkeit, insbesondere wenn sie sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, kann zu sozialer Ausgrenzung führen und Armutsrisiken mit sich bringen. In materieller Hinsicht ist (Langzeit-)Arbeitslosigkeit mit einer Absenkung des Wohlstandsniveaus verbunden, da Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in der Regel auf niedrigerem Niveau als das Erwerbseinkommen liegen. Gleichzeitig können auch der soziale Status und die durch das Berufsleben geprägten sozialen Beziehungen infrage gestellt werden. Insofern richten sich die folgenden Darlegungen vor allem auf die Gefahr, arbeitslos zu werden und zu sein, sowie auf die Dauer der Arbeitslosigkeit, hier besonders auf die Zahl und den Anteil von Langzeitarbeitslosen.

Bei kurzzeitiger (Such-)Arbeitslosigkeit ist anzunehmen, dass die Betroffenen häufig über finanzielle Reserven verfügen, Lohnersatzleistungen erhalten oder Transferzahlungen von Verwandten bekommen, was auch bei den meisten Auszubildenden zutreffen dürfte. Der überwiegende Teil beendet die Arbeitslosigkeit nach weniger als einem Jahr. Gleichwohl kann es auch bei kurzzeitiger Arbeitslosigkeit und sogar bei Erwerbstätigkeit zu Unterversorgungslagen und sozialer Ausgrenzung kommen. Dies gilt gerade dann, wenn eine Erwerbsperson Angehörige zu versorgen hat und/oder einer niedrig bezahlten Erwerbstätigkeit nachgeht.

V.1 Struktur des Beschäftigungssystems

Auch wenn Armutsrisiken in erster Linie mit Arbeitslosigkeit und nicht mit Erwerbstätigkeit verbunden sind, so liefert die Analyse des Beschäftigungssystems doch wichtige Einblicke in die längerfristige Entwicklung von Erwerbsverhalten und Erwerbstätigkeit. Es zeigt sich, dass auf dem Arbeitsmarkt eine hohe Flexibilität herrscht. Viele Beschäftigte nehmen nach Abschluss von Schule, Ausbildung oder Studium in ihrem Erwerbsleben dauerhaft nicht nur einen bestimmten Arbeitsplatz ein.

V.1.1 Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit [91]

Seit Beginn der 70er Jahre hat die Erwerbstätigkeit im früheren Bundesgebiet absolut von 27 Mio. auf knapp 30 Mio. (1998) zugenommen. Gleichzeitig ist die Bevölkerung gewachsen, und die Zahl der Erwerbspersonen - dies sind alle Personen, die Arbeit haben oder Arbeit suchen, - hat sich erhöht. Da die Zahl der Erwerbstätigen nicht proportional mit der Zahl der Erwerbspersonen anstieg, hat sich der Anteil der Erwerbstätigen an den Erwerbspersonen von ca. 99% (1973) auf ca. 91% (1998) vermindert. In den neuen Ländern hat aufgrund der mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung verbundenen Probleme die Zahl der Erwerbstätigen von 1991 bis 1998 um 1,2 Mio. Personen abgenommen. Der Anteil der Erwerbstätigen an den Erwerbspersonen ist von rund 89% (1991) auf 80% (1998) gesunken. Er lag damit um 10 Prozentpunkte unter dem Anteil im früheren Bundesgebiet (s. Anhangtabelle V.1).

Verändert hat sich auch die Struktur der Erwerbstätigen. Der Anteil der Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen an allen Erwerbstätigen im früheren Bundesgebiet ist von 14% (1975) auf 12% (1998) zurückgegangen, der Anteil der Arbeiter und Angestellten hat sich dagegen von 78% (1975) auf 81% (1998) erhöht. Hintergrund war vor allem die Abnahme der im Bereich der Landwirtschaft Tätigen in den 70er und 80er Jahren. In den neuen Ländern hat sich dagegen seit der Deutschen Einheit der Anteil der Selbstständigen und mithelfenden Familienangehörigen fast verdoppelt. Er lag mit rund 8% aber immer noch 3 Prozentpunkte unter dem Anteil im früheren Bundesgebiet.

An Bedeutung gewonnen hat die Teilzeitbeschäftigung. Arbeiteten 1985 in Westdeutschland 12% aller abhängig Beschäftigten in Teilzeit, so waren es 1998 rund 20%. Diese Zunahme geht vor allem auf die stärkere Erwerbstätigkeit von Frauen zurück. Von 1985 bis 1998 nahm die Zahl der abhängig beschäftigten Frauen insgesamt um 2,2 Mio. zu, die Zahl der Teilzeit beschäftigten Frauen um 1,9 Mio. Damit waren im früheren Bundesgebiet rund 40% der Frauen teilzeitbeschäftigt. Auch in den neuen Ländern ist, trotz rückläufiger Beschäftigung, die Zahl der in Teilzeit Beschäftigten gestiegen. Sie war aber mit rund 12% (1998) bei allen abhängig Beschäftigten und mit rund 22% bei den abhängig beschäftigten Frauen weniger verbreitet als im früheren Bundesgebiet (s. Anhangtabelle V.2). Schwierig ist die Einordnung dieser Entwick-

91 Die hier verwendeten Zahlen zu Erwerbstätigen, Erwerbslosen und zur Bevölkerung werden vom Statistischen Bundesamt einmal jährlich im Rahmen des Mikrozensus ermittelt. Die Erwerbslosen werden entsprechend der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf erfasst. Diese Definition weicht von der von der Bundesanstalt für Arbeit verwendeten Definition der Arbeitslosigkeit ab. Die in diesem Abschnitt dargestellten Erwerbslosenzahlen (nach der internationalen Definition) weichen daher von den im nächsten Abschnitt verwendeten Arbeitslosenzahlen (nach der Definition der Bundesanstalt für Arbeit) ab. Da die Ausführungen in diesem Abschnitt auf einer einzigen Erhebung, dem Mikrozensus beruhen, weichen auch die hier aus dem Mikrozensus verwendeten Bevölkerungszahlen von denen im Bericht Teil A Kap. I.1 zugrunde gelegten Daten aus der Bevölkerungsstatistik ab. Ein solches Vorgehen ist gerechtfertigt, um systematische Verzerrungen zu ver-

lung. Einerseits ermöglicht die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen vielfach erst die Erwerbstätigkeit verbunden mit einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Andererseits kann es zu einem unfreiwilligen Ausweichen in Teilzeit kommen, wenn eine Vollzeittätigkeit nicht möglich ist.

V.1.2 Erwerbsbeteiligung und Erwerbstätigkeit nach Altersgruppen

Die Erwerbsbeteiligung[92] hat sich für Frauen und Männer im früheren Bundesgebiet unterschiedlich entwickelt. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in den Altersgruppen der 25- bis unter 60-Jährigen angestiegen und war lediglich bei den 60- bis 64-Jährigen leicht rückläufig, während sich die der 25- bis unter 55-jährigen Männer seit Beginn der 70er Jahre geringfügig vermindert hat. Die Erwerbsquoten der 55- bis unter 65-jährigen Männer sind wegen der schwierigeren Lage auf dem Arbeitsmarkt und erleichtertem Rentenzugang für diese Gruppe stark zurückgegangen. Aufgrund einer höheren Bildungsbeteiligung und längerer Ausbildungszeiten hat die Erwerbsbeteiligung der jüngeren Altersgruppen bei Frauen und Männern abgenommen.

Die Erwerbsbeteiligung in den neuen Ländern war in allen Altersgruppen außer bei den 55- bis unter 65-Jährigen im Jahr 1998 niedriger als zu Beginn der 90er Jahre. Sie lag aber immer noch über der Erwerbsbeteiligung im früheren Bundesgebiet, bei den Frauen um bis zu 20 Prozentpunkte, bei den Männern nur geringfügig. Das ist ein Indiz dafür, dass trotz geänderter Rahmenbedingungen das erlernte Erwerbsverhalten beibehalten wird. Die Beteiligung der 55- bis unter 65-jährigen Männer und Frauen hat sich nach einem starken Abfall zwischen 1991 und 1993 wieder erhöht, bedingt durch die vielfach auslaufenden Vorruhestandsregelungen. Bei den 40- bis unter 55-jährigen ostdeutschen Frauen hat sich die Erwerbsbeteiligung nach anfänglichem Rückgang seit 1996 nicht weiter verringert. Das gleiche gilt für die 30- bis unter 55-jährigen Männer. Kontinuierlich gefallen sind dagegen die Erwerbsquoten der 20- bis unter 40-jährigen Frauen in den neuen Ländern. Ebenfalls fast kontinuierlich gefallen sind die Erwerbsquoten der 15- bis unter 25-Jährigen. Das ist allerdings nicht nur als Reaktion auf Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzsuche zu werten. Das bundesdeutsche Bildungssystem sieht längere Ausbildungszeiten vor, als es in der DDR der Fall war. Trotz der Abnahme lagen die Erwerbsquoten der 15- bis unter 25-Jährigen in den neuen Ländern noch erheblich über den Quoten im früheren Bundesgebiet.

---

meiden. Diese können entstehen, wenn Daten, die aufgrund abweichender methodischer Erhebungskonzepte ermittelt wurden, zueinander in Beziehung gesetzt werden.

92 Die Erwerbsbeteiligung misst, wie viele Personen einer Personengruppe sich auf dem Arbeitsmarkt befinden, d.h. erwerbstätig oder arbeitssuchend sind. Ein Maß für die Erwerbsbeteiligung ist die Erwerbsquote - der Anteil der Summe aus Erwerbstätigkeit und Erwerbslosen an allen Personen einer Personengruppe. Ein Maß für

Die Erwerbstätigkeit der Männer im früheren Bundesgebiet hat sich in den vergangenen dreißig Jahren jeweils parallel zur Lage am Arbeitsmarkt entwickelt: Bei einem Anstieg der Arbeitslosigkeit nach den Ölkrisen der 70er und 80er Jahre und den vereinigungsbedingten Problemen auf dem Arbeitsmarkt zur Mitte der 90er Jahre hat sich jeweils auch die Erwerbstätigkeit der Männer vermindert. Die Erwerbstätigkeit der westdeutschen Frauen ist dagegen mit nur geringen Einbrüchen weiter angestiegen (s. Anhangtabellen V.3 und V.4).

Die Erwerbstätigkeit hat sich in den neuen Ländern für Männer und Frauen in allen Altersgruppen stark vermindert: Die Erwerbstätigenquoten der 25- bis unter 55-jährigen Männer sind seit 1991 um ca. 8 Prozentpunkte gefallen, sie lagen damit um ca. 6 Prozentpunkte unter den Quoten im früheren Bundesgebiet. Die Erwerbstätigenquoten der 25- bis unter 55-jährigen ostdeutschen Frauen sind seit 1991 von ihrem anfänglich sehr hohen Niveau um ca.10 Prozentpunkte gefallen, sie lagen damit aber noch um ca. 5 Prozentpunkte über den Quoten der westdeutschen Frauen. Parallel zur Erwerbsbeteiligung hat sich die Erwerbstätigkeit der 55- bis unter 65-Jährigen entwickelt, sie ist seit 1993 sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen in Ostdeutschland wieder angestiegen, war aber geringer als in Westdeutschland. Abgenommen hat bis Mitte der 90er Jahre ebenso die Erwerbstätigkeit der jungen Erwachsenen, seitdem ist sie allerdings wieder leicht angestiegen (s. Anhangtabellen V.5 und V.6).

V.1.3 Erwerbstätigkeit von Frauen

Frauen nehmen zunehmend das Recht auf eigene Erwerbsarbeit in Anspruch. Insbesondere in Westdeutschland hat sich die Erwerbsbeteiligung der Frauen ständig erhöht, wobei ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt insbesondere durch drei Faktoren beeinträchtigt werden:

- die „geschlechtsspezifische Teilung der Arbeits- und Berufsfelder“,
- die Konzentration „auf Teilzeitarbeit bzw. ungeschützte Arbeitsverhältnisse“ und die
- Verknüpfung mit „diskontinuierlichen Zeitarrangements im individuellen Lebenslauf“.

Die Möglichkeiten einer eigenständigen Einkommenssicherung über den Arbeitsmarkt sind folglich erschwert. [93]

Am stärksten ist die Erwerbsbeteiligung in der Gruppe der 45- bis unter 55-Jährigen gestiegen, ein Indiz dafür, dass Frauen nach der Kindererziehung verstärkt ins Erwerbsleben zurückkehren. Parallel zu den Erwerbsquoten haben in Westdeutschland auch die Erwerbstätigenquoten der Frauen zugenommen, besonders stark die der Frauen von 45 bis unter 55 Jahren.

Erwerbstätigkeit ist die Erwerbstätigenquote - der Anteil der Erwerbstätigen an allen Personen einer Personengruppe.

Ca. 40% aller abhängig beschäftigten westdeutschen Frauen waren 1998 in Teilzeit beschäftigt. Dabei ist bemerkenswert, dass sich die Teilzeitquote der Frauen im Alter von 35 bis unter 45 Jahren auf über 50% erhöht hat, und damit um ca. 10 Prozentpunkte über der Teilzeitquote aller 15- bis unter 65-Jährigen lag. Dies deutet darauf hin, dass sich Frauen der mittleren Altersgruppe neben der Kindererziehung verstärkt einer Teilzeitbeschäftigung widmeten. Ebenfalls stark angestiegen sind die Teilzeitquoten der älteren erwerbstätigen Frauen in Westdeutschland: Mehr als 50% der 55- bis unter 60-Jährigen und mehr als 60% der 60- bis unter 65-jährigen abhängig beschäftigten Frauen arbeiteten 1998 in Teilzeit. Diese Frauen wählten zunehmend den gleitenden Übergang in die Rente über Teilzeittätigkeit.

Tabelle V.1

Erwerbstätigenquoten von Frauen nach Familienstand und Alter der ledigen Kinder im Haushalt

Jahr	Erwerbstätigenquoten der Frauen zwischen 15 und 65 Jahren											
	mit Kindern unter 6 Jahren			Mit Kindern unter 18 Jahren			ohne Kinder im Haushalt			Insgesamt		
	alle Frauen	verheiratet	allein Erzieh.	alle Frauen	verheiratet	allein Erzieh.	alle Frauen	verheiratet	alleinstehend	alle Frauen	verheiratet	Allein Erzieh./ alleinstehend
	Früheres Bundesgebiet											
1975	34,0	32,9	56,1	40,8	39,2	62,0	51,9	47,5	55,2	46,4	41,9	55,4
1980	36,0	35,1	50,0	43,5	41,7	62,1	52,7	49,3	54,9	48,2	44,1	55,5
1985	35,0	34,2	43,3	42,8	40,9	57,9	50,5	45,3	53,7	47,1	42,7	54,0
1990	41,1	40,2	49,0	50,0	48,3	62,3	57,1	50,0	61,9	53,9	49,0	61,8
1995	42,1	41,7	45,2	53,1	51,7	61,9	55,9	50,7	59,7	54,6	51,2	60,0
1996	44,9	44,4	48,4	55,2	53,9	63,2	55,3	50,7	58,6	55,0	52,2	59,2
1997	45,8	45,6	47,5	55,8	54,6	63,0	54,7	50,0	58,0	54,9	52,5	58,7
1998	47,4	47,0	49,9	57,1	55,8	64,5	54,5	49,6	58,0	55,4	53,1	58,9
	Neue Länder											
1991	79,2	79,1	79,9	83,3	83,3	83,1	51,9	52,0	51,7	66,9	70,5	59,9
1995	61,8	64,7	55,3	73,6	75,8	66,3	44,5	43,8	45,1	57,7	61,9	50,8
1996	58,5	62,2	50,9	73,5	76,2	65,1	45,3	44,7	45,9	57,8	62,2	50,9
1997	54,3	57,0	49,3	71,5	74,1	64,0	45,5	44,5	46,3	56,9	61,0	50,8
1998	57,2	60,2	51,9	70,8	73,6	63,1	45,7	44,6	46,6	56,6	60,7	50,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ergebnisse des Mikrozensus (Stand der Erhebungswoche im April bzw. Mai des jeweiligen Jahres)

Im früheren Bundesgebiet war die Erwerbstätigkeit der Frauen mit im Haushalt lebenden Kindern unter 6 Jahren niedriger als die der Frauen ohne Kinder (siehe Tabelle V.1). Der Abstand der Erwerbstätigenquoten der beiden Gruppen hat sich allerdings beträchtlich verringert. Die Erwerbstätigkeit der verheirateten Frauen mit Kindern hat seit den 70er Jahren besonders stark zugenommen, so dass sich die Erwerbstätigenquoten der verheirateten und der allein erziehenden Frauen mit Kindern im früheren Bundesgebiet angenähert haben.

In den neuen Ländern ergab sich dagegen ein anderes Bild: Die Erwerbstätigkeit der Frauen ohne Kinder im Haushalt war niedriger als die der Frauen mit Kindern im Haushalt, was wahr-

93 Siehe Sellach, B.: Ursachen und Umfang von Frauenarmut, 2000.

scheinlich auf der geringeren Erwerbstätigkeit älterer Frauen in den neuen Ländern beruht. Außerdem waren die Erwerbstätigenquoten der verheirateten Frauen mit Kindern höher als die der allein erziehenden Frauen. In Ostdeutschland waren Frauen mit Kindern im Haushalt aber insgesamt noch häufiger erwerbstätig als in Westdeutschland.

V.1.4 Geringfügige Beschäftigung

Die geringfügige Beschäftigung entwickelte sich im Laufe der 90er Jahre zu einer zentralen Beschäftigungsform im unteren Lohnbereich. Für Arbeitnehmer war die geringfügige Beschäftigung als Möglichkeit des Hinzuverdienstes attraktiv, sofern sie als sozialversicherungsfreie Nebentätigkeit ausgeübt werden konnte. Eine ausschließlich geringfügige Beschäftigung reichte in der Regel nicht zur Deckung der Lebenshaltungskosten aus.

Tabelle V.2

Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung

	1987	1992		1997**	
	West		Ost	West	Ost
	Anzahl in 1.000 / Struktur in %				
ausschließlich geringf. Beschäftigte*	**2.284**	**2.616**	**363**	**3.615**	**596**
davon sozialer Status					
Arbeitslose	15,4%	6,6%	38,4%	11,0%	18,3%
Rentner	9,8%	10,1%	31,3%	10,6%	12,6%
Haushaltsführung	40,5%	47,0%	5,3%	40,8%	24,8%
Studenten	11,0%	13,4%	8,6%	13,9%	7,2%
Schüler	12,1%	12,1%	11,1%	14,5%	7,4%
Sonstige (darunter sonstige in Ausbildung befindliche Personen)	11,2%	10,7%	5,3%	9,2%	29,7%
geringfügig Nebentätige*	**539**	**1.217**	**257**	**1.295**	**127**

* Es wurden alle gegen Entgelt ausgeübte Beschäftigungsverhältnisse erfasst, für die keine SV-Beiträge abgeführt werden, die Zahlen enthalten demnach auch Bagatell- und illegale Beschäftigungsverhältnisse.

** Im Jahr 1997 wurden die Altersgruppen der 14 - unter 15-Jährigen und 70 - unter 75-Jährigen zusätzlich aufgenommen, was bereits zu einer Zunahme um insgesamt 135 Tsd. geringfügigen Beschäftigten geführt hat.

Quelle: Friedrich, W. u.a.: Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. 2. Wiederholungsuntersuchung 1997, Forschungsbericht des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Nr. 181 b, Bonn 1997, ISG 1997, S. 33 und 66

Während es im Jahr 1987 2,3 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte gab und 0,5 Mio. geringfügig Nebentätige, wurden im Jahr 1997 in Westdeutschland 3,6 Mio. ausschließlich geringfügig Beschäftigte und 1,3 Mio. geringfügig Nebentätige registriert. Der Anteil der Frauen hat sich ebenfalls erhöht, bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten von 60% auf 66%, bei den geringfügig Nebentätigen von 37% auf 48%. In den neuen Ländern hat sich die ausschließlich geringfügige Beschäftigung seit dem Jahr 1992 erhöht, während die Zahl der geringfügig Nebentätigen zurückgegangen ist (siehe Tabelle V.2). Der Anteil der Frauen war im Jahr 1997 mit 49% bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten in den neuen Ländern

niedriger als im früheren Bundesgebiet. Bei den geringfügig Nebentätigen lag dieser Anteil bei 44%.

Eine hohe ökonomische Bedeutung hatte der Zuverdienst besonders für Arbeitslose, 77% dieser Gruppe gaben 1997 an, dass das Einkommen unbedingt zum Lebensunterhalt benötigt werde; unter den sonstigen in Ausbildung befindlichen Personen sagten 70% sowie von den Studenten 68%, dass sie auf das Einkommen aus der (ausschließlich) geringfügigen Beschäftigung angewiesen seien.

V.1.5 Eintritt ins Erwerbsleben

Die verschärften Bedingungen am Arbeitsmarkt in den 90er Jahren haben die Situation beim Übertritt von der Ausbildung in die Beschäftigung (sog. 2. Schwelle) nicht unberührt gelassen. Vollzog sich der Übergang von einer dualen Berufsausbildung in die Erwerbstätigkeit für die jungen Fachkräfte im Vergleich zu schulischen Ausbildungsformen bis 1993 noch im wesentlichen reibungslos, so war in den letzten Jahren zunehmend auch Arbeitslosigkeit an der 2. Schwelle zu beobachten. Dies war u. a. auf die nicht mehr überall erforderliche große Zahl von Facharbeitern, und den damit verbundenen Personalabbau aufgrund der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage zur Mitte der 90er Jahre zurückzuführen. Viele Betriebe haben damals ihre Neueinstellungen reduziert und zögerten mit der Übernahme der Jugendlichen nach Abschluss der Ausbildung.

Seit 1995 ist eine Vielzahl von tarifvertraglichen Regelungen zur Übernahme der Jugendlichen nach Abschluss der Ausbildung getroffen worden. Dies konnte jedoch einen weiteren Rückgang der Übergangsquoten in Beschäftigung nur bedingt verhindern. 1995 blieben noch knapp zwei Drittel der betrieblich ausgebildeten Jugendlichen im Ausbildungsunternehmen. Lediglich ein Sechstel konnte aufgrund betrieblicher Entscheidungen nicht übernommen werden. Ein weiteres Sechstel entwickelte andere Pläne und hat den Ausbildungsbetrieb von sich aus verlassen. Auch wenn ein Teil der nicht vom Ausbildungsbetrieb übernommenen Jugendlichen sich aus eigenen Erwägungen für das Verlassen des Ausbildungsbetriebes und die Aufnahme einer Beschäftigung in einem anderen Betrieb entschied, so ist doch eine nicht unerhebliche Zahl auch an der sogenannten 2. Schwelle zunächst arbeitslos geworden.

Während im früheren Bundesgebiet gemäß den Daten des IAB-Betriebspanels seit 1996 erfreulicherweise ein Trend zur verstärkten Übernahme von Jugendlichen im Ausbildungsbetrieb (1996: 53%, 1997: 55%, 1998: 58%) sichtbar war, gab es in den neuen Ländern jedoch nach

wie vor gravierende Probleme an der Nahtstelle zwischen Ausbildung und Beschäftigung. Die Übernahmequote ist in den neuen Ländern von 52% (1996) bis auf 46% (1998) gesunken.

V.2 Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit bis 1998

Während 1973 die Arbeitslosenquote bei 1,2% lag, stieg die Arbeitslosenquote bis 1975 infolge der durch den ersten Ölpreisschock ausgelösten Rezession 1974/1975 und der sinkenden Erwerbstätigkeit auf 4,7% an. Zum ersten Mal seit Mitte der 50er Jahre wurden damals im Jahresdurchschnitt mehr als 1 Million Arbeitslose registriert. Zwar ging die Arbeitslosigkeit wachstumsbedingt in den folgenden Jahren wieder etwas zurück, doch lag auch in den Jahren 1979 und 1980 die Zahl der Arbeitslosen noch bei fast 900.000 und die Arbeitslosenquote bei 3,8%. Die Vorstellung von immer währender Vollbeschäftigung und einer weitgehenden Steuerbarkeit des Arbeitsmarktes war dadurch infrage gestellt.

Als zu Beginn der 80er Jahre der zweite Ölpreisschock 1981/82 in der Bundesrepublik Deutschland die nächste Rezession auslöste, begann die Zeit der hohen Arbeitslosigkeit. 1983 erreichte die Arbeitslosenquote 9,1% und 1985 sogar 9,3%. Die jahresdurchschnittliche Zahl der Arbeitslosen betrug 1985 2,3 Mio. Zwar gelang es von Zeit zu Zeit Wachstumsraten zu erreichen, die zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führten, aber es kam gleichzeitig auch zu einem Anstieg des Erwerbspersonenpotentials. Bis 1991 konnte die Arbeitslosenzahl in Westdeutschland lediglich auf 1,7 Mio. verringert werden. Dies entsprach einer Arbeitslosenquote von 6,3%. Als Deutschland 1993 von einer Rezession getroffen wurde und auch in den nächsten Jahren lediglich moderate Wachstumsraten erzielt wurden, stieg die Zahl der Arbeitslosen im früheren Bundesgebiet bis 1997 auf im Jahresdurchschnitt 3 Mio. (Arbeitslosenquote 11,0%). Danach sank die Zahl der Arbeitslosen wieder, 1998 lag sie jahresdurchschnittlich bei 2,9 Mio. (Arbeitslosenquote 10,5%).

Die Arbeitslosenquote der Frauen lag im früheren Bundesgebiet im Jahr 1998 mit 10,3% etwa auf dem Niveau der Männer (10,6%). Dagegen war die Arbeitslosenquote der Frauen bis 1993 stets - teils deutlich - höher als diejenige der Männer. Die absolute Zahl der weiblichen Arbeitslosen lag wegen der geringeren Erwerbsneigung der Frauen - bis auf die Jahre 1978 bis 1980 - allerdings niedriger als die Zahl der arbeitslosen Männer.

Mit der deutschen Einheit erlebten die neuen Länder nicht nur politisch eine Zäsur. Die in der Zentralplanwirtschaft garantierten Arbeitsplätze fielen in den neuen Ländern massenhaft weg. Sie waren zum großen Teil nicht konkurrenzfähig oder konnten strengeren betriebswirtschaftli-

chen Kriterien nicht genügen. Bis Juli 1991 stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen auf über eine Million Personen an. Im Jahresdurchschnitt 1991 betrug die Arbeitslosenquote 10,3%.

Etwa 1,1 Mio. Menschen machten von einer Vorruhestandsregelung und der Altersübergangsgeld-Regelung Gebrauch. Außerdem wanderten viele Menschen ins frühere Bundesgebiet ab oder pendelten zu einem dortigen Arbeitsplatz. Dennoch stieg die Zahl der Arbeitslosen bis zur zweiten Hälfte der 90er Jahre auf fast 1,4 Mio. Personen an. Die Arbeitslosenquote erreichte in den Jahren 1997 und 1998 jeweils 19,5%.

Die Arbeitslosenquote der Frauen lag in den neuen Ländern deutlich höher als diejenige der Männer. In der ersten Hälfte der 90er Jahre war die Frauenarbeitslosenquote sogar fast doppelt so hoch wie diejenige der Männer. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre kam es dann - bei insgesamt steigender Arbeitslosenzahl - zu einer Annäherung dieser Arbeitslosenquoten.

V.3 Dynamik am Arbeitsmarkt/ Dauer der Arbeitslosigkeit

Hinter der Zahl von im Jahresdurchschnitt 1998 rd. 4,3 Mio. Arbeitslosen verbargen sich etwa 7 Mio. Zu- und Abgänge in und aus Arbeitslosigkeit. Für die meisten Betroffenen war Arbeitslosigkeit kein langfristiges Schicksal, sondern eine nur relativ kurze Erfahrung, wobei Männer ihre Arbeitslosigkeit schneller beenden als Frauen. Im Juni 1998 betrug die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit (gemessen an den Abgängen) 9,3 Monate. In den neuen Ländern war dabei die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit (gemessen an den Abgängen) mit 9,9 Monaten etwas höher als im früheren Bundesgebiet mit 9,0 Monaten. Lediglich 23,5% der Arbeitslosen beendeten damals ihre Arbeitslosigkeit nach mehr als einem Jahr. Gerade bei jüngeren Menschen war die Dauer der Arbeitslosigkeit relativ kurz. In vielen Fällen handelte es sich lediglich um unvermeidbare „Sucharbeitslosigkeit".

Statistiken, wie häufig einzelne Personen von Arbeitslosigkeit betroffen sind, liegen nicht vor. Allgemein ist davon auszugehen, dass Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ein erheblich höheres Risiko haben, mehrfach in ihrem Leben von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein. Ihre spezifische Arbeitslosenquote liegt weit höher als diejenige von Personen mit Berufsausbildung (s. auch Bericht Teil A Kap. IV.5).

Tabelle V.3

Dauer der Arbeitslosigkeit bei Beendigung der Arbeitslosigkeit im Juni 1998 in Monaten

Alter in Jahren	Deutschland	West	Ost
Alle	9,3	9,0	9,9
unter 20	4,7	4,5	5,4
20 bis 24	5,2	4,9	5,7
25 bis 29	6,7	6,2	7,7
30 bis 34	8,0	7,4	9,3
35 bis 39	9,0	8,5	9,7
40 bis 44	9,8	9,5	10,3
45 bis 49	10,6	10,4	10,8
50 bis 54	12,0	12,2	11,8
55 bis 59	16,0	17,3	14,4
60 bis 64	27,1	28,4	22,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

V.4 Struktur der Arbeitslosen

Die Bestandsstruktur der Arbeitslosen ist in den Anhangtabellen V.7 und V.8 im einzelnen dargestellt. Hinsichtlich des Armutsrisikos ist an der Veränderung der Bestandsstruktur besonders interessant, wie sich der Anteil derjenigen im Zeitverlauf verändert hat, die am Arbeitsmarkt weniger Chancen besitzen (wie z.B. Langzeitarbeitslose). Gleiches gilt für die Frage, welche berufliche Qualifikation vor Arbeitslosigkeit schützt und wie sich die Jugendarbeitslosigkeit bzw. die Arbeitslosigkeit bei älteren Arbeitnehmern entwickelt hat.

V.4.1 Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit (Dauer der Arbeitslosigkeit 12 Monate und länger) - als Ursache für Armut - spielte 1973 praktisch keine Rolle. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen im früheren Bundesgebiet lag lediglich bei 8,5%. Bezogen auf alle Erwerbspersonen betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen 0,1%. Vor allem bedingt durch die Rezession in der ersten Hälfte der 70er Jahre stieg dann die Langzeitarbeitslosigkeit in der zweiten Hälfte der 70er Jahre an. 1980 lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bei 12,9%. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Erwerbspersonen war mit 0,65% aber noch recht niedrig. Auch 1980 war damit das Risiko einer längerfristigen Arbeitslosigkeit relativ gering.

Tabelle V.4

Langzeitarbeitslose

	Früheres Bundesgebiet			Neue Länder		
Jahr	**in 1.000**	**in v.H. der Erwerbspersonen ***	**in v.H. der Arbeitslosen**	**in 1.000**	**in v.H. der Erwerbspersonen ***	**in v.H. der Arbeitslosen**
1980	106	0,646	12,9	-	-	-
1992	474	1,756	26,6	271	3,758	24,4
1998	1.032	3,969	37,7	424	6,708	34,4

* berechnet als Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen im jeweiligen September mal der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen)
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Bis 1992 hat sich das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit stark erhöht. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen stieg im früheren Bundesgebiet auf 26,6%. Bezogen auf die Erwerbspersonen betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen 1,76%. Zwar stieg die Zahl der Erwerbstätigen um rund 3 Mio. an, doch verhinderten die starke Zuwanderung aus dem Ausland und das erhöhte Erwerbspersonenpotential sowie die Rezession zu Beginn der 80er Jahre, dass die Arbeitslosigkeit abgebaut werden konnte. Die hohe Arbeitslosigkeit hat für einen Teil der Arbeitslosen dazu geführt, dass sie aus der Erwerbsarbeitsgesellschaft ausgegrenzt wurden. In den 90er Jahren hat sich das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit weiter verschärft. 1998 betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Erwerbspersonen fast genau 4%.

In den neuen Ländern waren - relativ - weit mehr Erwerbspersonen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als im früheren Bundesgebiet. So erreichte der Anteil der Langzeitarbeitslosen 1998 mit 6,7% der Erwerbspersonen einen Höchststand (zum Vergleich: 1992: 3,76%). Damit dürfte die Gefahr, durch Arbeitslosigkeit in Armut zu geraten, in den neuen Ländern größer sein als im früheren Bundesgebiet. Allerdings erhielten ostdeutsche Arbeitslose deutlich öfter Lohnersatzleistungen als westdeutsche Arbeitslose, was das Armutsrisiko wiederum mindert.

Langzeitarbeitslosigkeit und Alter

Insbesondere ältere Arbeitnehmer waren häufig von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass jeder, der längerfristig arbeitslos ist, einem besonders hohem Armutsrisiko unterliegt. Zum einen kann das Arbeitslosengeld - je nach Alter - bis zu 32 Monaten gewährt werden, zum anderen ist anzunehmen, dass die Vermögenssituation mit dem Alter günstiger wird. Dies bedeutet, dass Zeiten der Arbeitslosigkeit und dadurch bedingte Einkommensverluste über längere Zeit durch Vermögensbestände ausgeglichen werden können.

Außerdem suchte ein Teil der älteren Arbeitslosen nicht mehr den Wiedereintritt in Erwerbsarbeit, sondern befand sich eher im Übergang in den Ruhestand. Es ist gerade bei der Altersgruppe von 60 bis 64 Jahren leicht ersichtlich, dass die meisten von Arbeitslosigkeit Betroffenen möglichst schnell in Rente gingen. So betrug die Zahl der Arbeitslosen zwischen 60 und 64 Jahren im September 1998 im früheren Bundesgebiet lediglich 108.000, während in der Altersgruppe von 55 bis 59 Jahren gleichzeitig 547.000 Personen arbeitslos registriert wurden.

In den neuen Ländern spielte zu Beginn der 90er Jahre die Arbeitslosigkeit Älterer (ab 55 Jahre) praktisch kaum eine Rolle. Im September 1992 waren von den insgesamt 1,1 Mio. Arbeitslosen lediglich 4,5% 55 Jahre oder älter. Zu diesem Ergebnis haben die umfangreichen Vorruhestands- und Altersübergangsgeldregelungen beigetragen, mit denen etwa 1,1 Mio. Menschen vorzeitig (teils schon mit 55 Jahren) aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind. Da eine solche Regelung aber ordnungspolitisch bedenklich und rentenpolitisch nicht durchzuhalten war, wurde sie Mitte der 90er Jahre abgeschafft mit dem Ergebnis, dass im September 1998 immerhin 33,9% der Arbeitslosen 55 Jahre oder älter waren. Allerdings machten die 60 bis 64-Jährigen lediglich 3,9% der Arbeitslosen aus. Hier wirkte sich immer noch die große Frühverrentungsaktion aus der ersten Hälfte der 90er Jahre aus.

V.4.2 Berufliche Qualifikation und Arbeitslosigkeit

Eine gute Ausbildung und ggf. Weiterbildung ist immer noch und in zunehmendem Maße Garant dafür, möglichst nicht oder nur kurzzeitig von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein. Während die Arbeitslosenquote von Menschen mit Hochschulabschluss bei unter 5% liegt, ergibt sich für Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung eine Arbeitslosenquote von 20% und mehr. Der Anteil der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung in den neuen Ländern war mit 21,9% weniger als halb so hoch wie im früheren Bundesgebiet mit 46,1% (jeweils im September 1998). Grund hierfür ist, dass es in der ehemaligen DDR üblich war, durch Berufslenkung dafür zu sorgen, dass möglichst viele Menschen einen formalen Abschluss hatten. Außerdem führen vor allem im früheren Bundesgebiet Besonderheiten bei der statistischen Erfassung der formalen Qualifikation der Arbeitslosen dazu, dass der Anteil der ungelernten Arbeitslosen tendenziell überzeichnet wird.

Der Bildungsgrad hat allerdings wenig Einfluss auf die Länge der abgeschlossenen Perioden von Arbeitslosigkeit. Vor dem Hintergrund der deutlich höheren Arbeitslosenquote der Ungelernten und der Tatsache, dass bei Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung das zu erzielende Erwerbseinkommen deutlich niedriger ist als bei Menschen mit abgeschlossener Berufsausbildung und dadurch bei Arbeitslosigkeit die Lohnersatzleistung entsprechend geringer

ausfällt, folgt, dass ungelernte Erwerbstätige einem höheren Risiko unterliegen, bei Arbeitslosigkeit unzureichendes Einkommen zu erzielen. Dies gilt insbesondere für Familien mit nur einem Erwerbstätigen. Hier kann die Lohnersatzleistung das Sozialhilfeniveau unterschreiten.

V.4.3 Jugendarbeitslosigkeit und Entwicklung der Ausbildungsstellensituation

In der Jugendarbeitslosigkeit sieht die Bundesregierung, insbesondere mit Blick auf den weiteren Lebensweg der Betroffenen, ein sehr ernst zu nehmendes Problem, auch wenn die Zahl der Arbeitslosen aus diesem Personenkreis im Jahr 1998 deutlich gesunken ist. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen lag in West- und Ostdeutschland unter der Arbeitslosigkeit aller Altersgruppen. Im Jahresdurchschnitt waren aber dennoch knapp 472.000 Jugendliche arbeitslos. Dabei war die Entwicklung gegenläufig: im früheren Bundesgebiet hat sie um 9,5% abgenommen, während sie in den neuen Ländern um 3,5% stieg.

Der Ausbildungsstellenmarkt kann für den Zeitraum 1992 bis 1998 vor dem Hintergrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnisse im früheren Bundesgebiet und in den neuen Ländern nicht einheitlich beurteilt werden. Im Westen konnte 1992 noch ein Überhang an gemeldeten Berufsausbildungsstellen von 111.600 registriert werden, der sich jedoch in den Folgejahren bis 1996 kontinuierlich verringerte. Die anschließenden Jahre 1997 und 1998 erbrachten ein Defizit, das heißt, die Nachfrage war auch rein rechnerisch größer als das Angebot. Im Osten ist - durchgehend ein z. T. deutliches Defizit in der Angebots-Nachfrage-Relation festzustellen mit Ausnahme des Jahres 1992 - hier lag das Ausbildungsstellenangebot höher als die Nachfrage. Insbesondere in den Jahren von 1996 bis 1998 lagen die Bewerberzahlen erheblich höher als die jeweiligen Angebotszahlen.

V.5 Empfänger von Lohnersatzleistungen

Der Erhalt von Lohnersatzleistungen sagt für sich noch nichts über die Einkommenslage von Haushalten aus, denen zumindest ein Arbeitsloser angehört. Allerdings sinkt durch Arbeitslosigkeit das insgesamt verfügbare Einkommen. Dabei fallen bei Frauen die Lohnersatzleistungen durchschnittlich geringer aus als bei Männern, weil sie der Höhe nach von den vorher erzielten Erwerbsarbeitseinkommen abgeleitet sind.[94] Soweit leistungsrechtliche Voraussetzungen vorliegen, erhält ein Arbeitsloser zu Beginn der Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld. Die Bezugsdauer liegt je nach Alter und Dauer der Beitragsleistung zwischen sechs und 32 Monaten. Arbeitslosengeld ist nicht bedürftigkeitsabhängig. Aufgrund des Bezugs von Arbeitslosengeld kann daher nicht automatisch auf eine eventuelle Armutslage geschlossen werden. Im Hinblick auf die öko-

94 siehe Sellach, B.: a.a.O.

nomische Situation der Bezieher von Arbeitslosenhilfe kommt die Studie „Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems“ aus dem Jahr 1997[95] zu folgenden Ergebnissen:

Der durchschnittliche Arbeitslosenhilfebetrag unterschied sich zwischen den neuen und alten Ländern sowie zwischen den beiden Geschlechtern erheblich. Auf das gesamte Bundesgebiet bezogen wurden 1997 im Durchschnitt 845 DM ermittelt. Männer erhielten im Durchschnitt 973 DM, Frauen 714 DM Arbeitslosenhilfe. Im früheren Bundesgebiet lagen die Beträge bei den Männern im Durchschnitt bei 1.027 DM, bei den Frauen waren es rund 752. In den neuen Ländern erhielten zu diesem Zeitpunkt die Männer im Durchschnitt rund 200 DM weniger als die Leistungsbezieher im früheren Bundesgebiet. Bei den Frauen betrug die Differenz rund 60 DM (s. Anhangtabelle V.9). Die Verteilung der Arbeitslosenhilfe zeigte, dass die Frauen insgesamt zu einem wesentlich höheren Anteil in den Bereich von 600 bis zu 900 DM monatlicher Bezugshöhe fielen. Dies kann zum einen eine Folge des geringeren Erwerbseinkommens sein, auf dessen Basis die Höhe der Arbeitslosenhilfe berechnet wird. Zum anderen haben mehr Frauen als Männer Abzüge aufgrund der Anrechnung eigener oder anderer Einkommen.

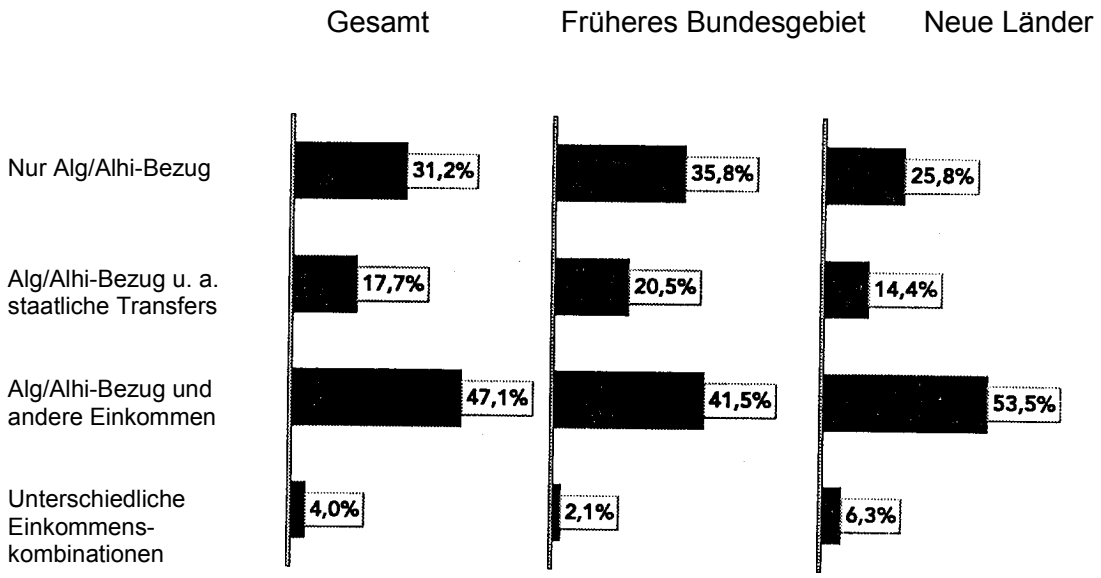
Erst die Betrachtung des gesamten Haushaltseinkommens (einschl. der Arbeitslosenhilfe) gibt die tatsächliche Situation wider. Im Durchschnitt hatten die Haushalte der Arbeitslosenhilfebezieher ein monatliches Nettohaushaltseinkommen von 1.972 DM (früheres Bundesgebiet 1.852 DM bzw. neue Länder 2.106 DM). Während Einpersonen-Haushalte ein monatliches Einkommen von durchschnittlich 981 DM hatten, waren es bei den Zweipersonen-Haushalten durchschnittlich 1.950 DM und bei den Mehrpersonenhaushalten durchschnittlich 2.638 DM monatlich (s. Anhangtabelle V.10). Das in den neuen Ländern durchschnittlich um rund 250 DM höhere Haushaltseinkommen ist durch die dort im Durchschnitt größeren Haushalte als im früheren Bundesgebiet begründet. Bezieht man die Haushaltsgröße mit in die Betrachtung ein, spiegeln sich auch noch acht Jahre nach der Deutschen Einheit die sozioökonomischen Unterschiede zwischen den neuen und den alten Ländern im durchschnittlichen monatlichen Nettoeinkommen der Haushalte wider. Bei den Ein- und Zwei-Personen-Haushalten der Leistungsbezieher in den neuen Ländern lagen die Durchschnittseinkommen jeweils um rund 150 DM niedriger als bei den Haushalten im früheren Bundesgebiet. Bei den Haushalten mit drei und mehr Personen betrug der Unterschied im Durchschnitt lediglich rund 60 DM.

95 Im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit führte das infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH 1997 eine Studie über „Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems (IAB-Projekt 10467)" durch. Im Mittelpunkt stand die Untersuchung erwerbsbiographischer Hintergründe, haushaltsbezogener Zusammenhänge, finanzieller, sozialer und psychosozialer Aspekte von Personen mit Arbeitslosenhilfebezug. Die Basis der empirischen Betrachtung bildete eine im Jahr 1997, verteilt auf das gesamte Bundesgebiet, durchgeführte Stichprobenbefragung von 3.090 Personen und eine ergänzende Nachbefragung ausgewählter Arbeitsloser.

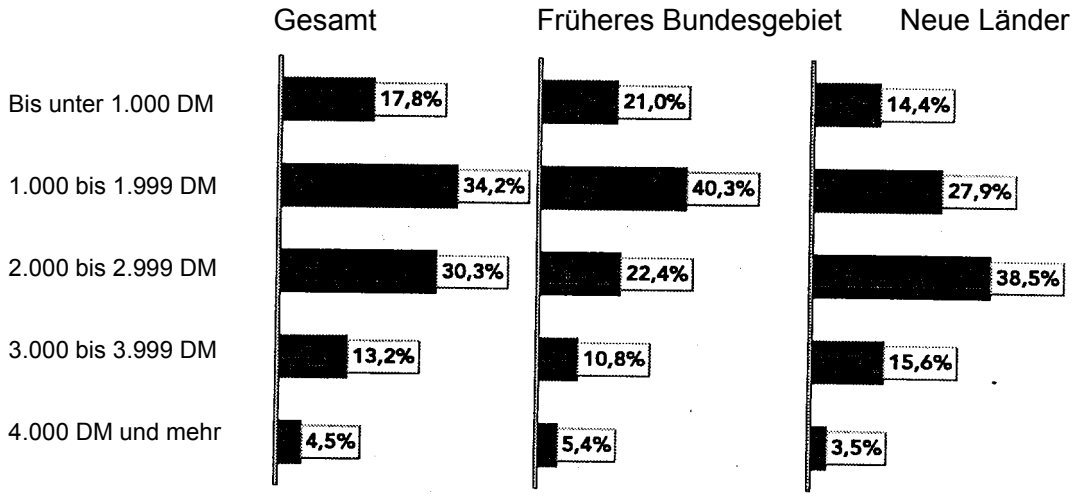
Tabelle V.5

Ökonomische Haushaltssituation - Nur Arbeitslosenhilfeempfänger (Bestandsstichprobe 1997)

Einkommensquellen des Haushalts



Haushaltsnettoeinkommen



Quelle: infas „Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems“, Befragung von 2.995 Arbeitslosen und ehemals Arbeitslosen. 1997 gewichtete Daten, Basis: 790 Arbeitslosenhilfeempfänger (Bestandsstichprobe).

Die Studie zeigt, dass 1997 rund 36% der westdeutschen und 26% der ostdeutschen Leistungsbezieher ausschließlich von der eigenen Arbeitslosenhilfe bzw. dem Arbeitslosengeld eines anderen Haushaltsmitglieds lebten. Bei jedem fünften Befragten im früheren Bundesgebiet und jedem siebten in den neuen Ländern erhielt der Haushalt über die Unterstützungsleistungen des Arbeitsamts hinaus noch weitere staatliche Transferleistungen. Stärker als im früheren Bundesgebiet konnten die Haushalte in den neuen Ländern auf zusätzliche Einkommen vor allem aus Erwerbstätigkeit zurückgreifen. Dieser Unterschied erklärt sich aus der unterschiedlichen Struktur der Leistungsbezieher. In den neuen Ländern ist der Anteil der Frauen höher und die Haushalte sind größer. Es besteht also eine größere Wahrscheinlichkeit, dass ein Partner oder andere Haushaltsmitglieder mit zusätzlichen Einkommen zum Haushaltseinkommen beitragen.

Die unterschiedliche Einkommenssituation in den alten und neuen Ländern ist auch ein entscheidender Grund für die Unterschiede beim Bezug von Sozialhilfe. Im früheren Bundesgebiet bezogen annähernd 14% der befragten Arbeitslosenhilfebezieher zusätzlich Sozialhilfe; in den neuen Ländern waren es dagegen nur knapp 6%. Allein lebende Arbeitslosenhilfebezieher bewegen sich häufig am Rande der Sozialhilfebedürftigkeit. Aber auch allein Erziehende sind teilweise auf zusätzliche Leistungen vom Sozialamt angewiesen - im Durchschnitt waren es 10%. Deutlich besser stellt sich die ökonomische Situation der Leistungsbezieher dar, wenn ein erwachsener Partner im Haushalt lebt. Diese vergleichsweise bessere Situation ist im wesentlichen auf die zusätzlichen Einkommen der Partner zurückzuführen, die aufgrund von Freibeträgen zur Sicherstellung des eigenen Lebensunterhalts nur teilweise bei der Prüfung der Bedürftigkeit berücksichtigt werden.

Daten über die Dauer des Arbeitslosenhilfebezugs liegen nicht vor. Welche und ob andere Einkommensquellen als Arbeitslosenhilfe vorhanden sind, geht aus der Statistik für diese Leistung nicht hervor. Bei niedrig verdienenden Arbeitslosenhilfebeziehern mit Kindern dürfte z.T. Sozialhilfebedarf bestehen. Insgesamt lag nach der amtlichen Sozialhilfestatistik die Zahl der Arbeitslosen mit Bezug von Arbeitsförderungs-Gesetz-Leistungen bei rund 285.000 Personen (s. dazu ausführlich Bericht Teil A Kap. II.2.3). Bei dieser Gruppe waren die Gründe für Arbeitslosigkeit und gleichzeitigen Sozialhilfebezug vielfältig. Viele Personen werden nur relativ kurze Zeit auf Sozialhilfe angewiesen gewesen sein. Dies galt sicherlich für Neueinsteiger ins Berufsleben, die noch keinen Leistungsanspruch aufbauen konnten. Dies waren aber auch Berufsrückkehrerinnen, die sich nach der Kindererziehung auf dem Arbeitsmarkt zurückmeldeten und keinen Leistungsanspruch aufbauen konnten, oder aber ihn wegen längerer Familienphase verloren haben. Dies waren z.B. auch Strafgefangene, die nach ihrer Entlassung zunächst einmal keine Arbeit hatten. In all diesen Fällen handelte es sich um Sucharbeitslosigkeit, die in der Marktwirtschaft nicht zu vermeiden ist. Sie kann zwar mit kurzfristiger Armut verbunden

sein, bedeutet aber nicht auch gleichzeitig die Ausgrenzung aus der Erwerbsgesellschaft.

Weit gravierender sind die Probleme bei denjenigen Menschen, die über lange Zeit arbeitslos sind. Sie verlieren nicht nur Einkommen, sondern ihr verwertbares Wissen veraltet. Oft lassen nach einer gewissen Zeit der Arbeitslosigkeit die Motivation und das Selbstvertrauen nach. Ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt sind gering.

V.6 Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit[96]

Nicht ausreichend ist es, das Armutsrisiko eines Erwerbstätigen oder eines Arbeitslosen allein an der individuellen Einkommenslage zu messen. Vielmehr ist es erforderlich, den Haushaltszusammenhang, d.h. das gesamte dem Haushalt zur Verfügung stehende Einkommen einzubeziehen. Als Armutsschwellen[97] werden nachfolgend 50% bzw. 60% des durchschnittlich verfügbaren, bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommens verwandt. Die möglichen oder tatsächlichen Armutslagen von Erwerbstätigen und Arbeitslosen betreffen nicht nur sie allein, sondern in vielen Fällen sind weitere mit ihnen zusammenlebende Personen mit betroffen. Es wäre daher zu kurz gegriffen, nur die Erwerbstätigen oder Arbeitslosen zu betrachten.

Als Erwerbstätigenhaushalte gelten die Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand oder sein Partner erwerbstätig sind. In Anlehnung an das „Labour-Force"-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) gilt jeder als erwerbstätig, der nach eigenen Angaben einer Erwerbstätigkeit nachgeht, unabhängig davon, in welchem Umfang und welcher Form die Erwerbstätigkeit stattfindet. Außer Betracht bleiben erwerbstätige Kinder oder sonstige Haushaltsmitglieder, soweit sie in Haushalten leben, in denen kein Haushaltsvorstand einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Der Haushaltsvorstand und dessen Partner werden nach diesem Ansatz als gleichermaßen maßgebliche Entscheidungsträger zur Sicherung des Wohlfahrtsniveaus aller Haushaltsmitglieder angesehen. Unterschieden werden drei Beschäftigtengruppen - sog. vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer oder auch Normalarbeitnehmer (NAB), sonstige abhängig Beschäftigte (SAB) und Selbstständige einschließlich mithelfender Familienangehöriger (SEL).

Als Arbeitslose werden ausschließlich diejenigen Personen gerechnet, die nach eigenen Angaben als solche bei den Arbeitsämtern registriert sind. Es kann zwar zu Überlappungen zwischen Erwerbstätigen und registrierten Arbeitslosen kommen, da gemäß dem Sozialgesetzbuch,

---

96 Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf ersten Ergebnissen eines noch laufenden Gutachtens, das von Prof. Dr. Walter Hanesch im Auftrag der Bundesregierung erstellt wird.

97 Letztlich stehen hinter jeder Interpretation des Armutsbegriffs und hinter jedem darauf beruhenden Messverfahren Wertüberzeugungen, über deren Richtigkeit sich wissenschaftlich nicht abschließend urteilen lässt. SIEHE hierzu ausführlich Fußnote 10.

Drittes Buch (SGB III), der Arbeitslosenstatus mit einer geringfügigen Beschäftigung vereinbar ist. Diese Überlappungen halten sich jedoch in engen Grenzen. Allerdings umfasst der Begriff des Arbeitslosen nicht nur Bezieher von Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung, sondern auch Personen ohne Leistungsbezug bzw. auch arbeitslos gemeldete Sozialhilfebezieher.

V.6.1 Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit

Der Anteil der Normalarbeitnehmer, d.h. der abhängig beschäftigten Personen in einem Vollzeitbeschäftigungsverhältnis an allen Erwerbstätigen hat sich im früheren Bundesgebiet seit Mitte der 80er Jahre von 61% auf 58,3% (1998) verringert. Gleiches gilt für den Anteil der Selbstständigen einschließlich der mitarbeitenden Familienangehörigen, der von 13,2% auf 10,1% gefallen ist. Parallel dazu hat sich der Anteil der sonstigen abhängig Beschäftigten laufend von 25,7% auf zuletzt 31,7% erhöht. Der rückläufige Anteil der Normalarbeitnehmer muss allerdings vor dem Hintergrund einer steigenden Erwerbsbeteiligung der westdeutschen Bevölkerung gesehen werden: Dadurch hat sich zwar der Anteil der Normalarbeitnehmer verringert, ihre absolute Zahl hat dagegen zugenommen. In den neuen Ländern ist seit 1992 ein vergleichbarer Prozess zu beobachten, wobei der Anteil der Normalarbeitnehmer nach wie vor etwas höher ist als im früheren Bundesgebiet (s. Anhangtabelle V.11).

Die Verteilung der Bruttomonatsverdienste (s. Anhangtabelle V.12) zeigt, dass 1998 18,9% der Erwerbstätigen im früheren Bundesgebiet einen Bruttomonatsverdienst bis zur Hälfte des Durchschnittsverdienstes erzielten (1. Einkommensklasse) 15,3% im Bereich 51% bis 75% (2. Einkommensklasse) und 22,4% im Bereich 76% bis 100% (3. Einkommensklasse) lagen. Mehr als den Durchschnittsverdienst erzielten 43,4% (4. Einkommensklasse). Diese Verteilung ist im Zeitablauf recht stabil, es gab lediglich kleine Änderungen. So ist von 1985 bis 1998 die Besetzung der untersten Einkommensklasse um gut einen Prozentpunkt zurückgegangen, und die Besetzung der dritten Klasse hat sich in gleichem Umfang erhöht. Differenziert nach den drei Beschäftigungsformen, fällt bei den Selbstständigen das starke Auseinanderklaffen der Verteilung mit relativ hohen Besetzungszahlen in den ganz niedrigen und ganz hohen Verdiensten auf. Bis Ende der 90er Jahre war der Anteil der sehr niedrigen Verdienste jedoch stark - auf weniger als die Hälfte - zurückgegangen. Bei den sonstigen abhängig Beschäftigten zeigt sich eine starke Gruppe in der niedrigsten Einkommensklasse. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass von der Gruppe der sonstigen abhängig Beschäftigten vor allem auch teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer erfasst werden und niedrige Einkommen damit auch durch niedrige Wochenarbeitszeiten bedingt sind. Bei den Normalarbeitnehmern spielen definitionsgemäß geringe Wochenarbeitszeiten keine Rolle. Die Normalarbeitnehmer sind daher in dieser untersten Einkommensklasse kaum vertreten. In den neuen Ländern fiel die Besetzung der untersten Ein-

kommensklassen - allerdings bei steigender Tendenz - schwächer aus als im früheren Bundesgebiet, während die zweite Klasse - ebenfalls mit steigender Tendenz - etwas stärker besetzt war. Insgesamt hat in den neuen Ländern das Gewicht dieser beiden Klassen stark zugenommen. Demgegenüber lagen 1998 Besetzungszahlen der beiden oberen Klassen in ähnlicher Größenordnung wie im früheren Bundesgebiet, wobei die Besetzung der dritten Klasse kontinuierlich zurückgegangen, die oberste Klasse dagegen nahezu unverändert geblieben ist.

Das Ausmaß der relativen Einkommensarmut trotz Erwerbstätigkeit war 1998 im früheren Bundesgebiet mit 8,4% (50% des arithmetischen Mittels und Alte OECD-Skala) geringer als das der Gesamtbevölkerung (9,5%); insofern gehörten die Erwerbstätigen nicht zu den Problemgruppen der Armut im engeren Sinne. Wird auf die anderen Konzepte abgestellt, ergibt sich die gleiche Situation. Unter Zugrundelegung des Median und 50% sowie der Neuen OECD-Skala lag die relative Armutsquote der Bevölkerung in Erwerbstätigenhaushalten (3,9%) ebenfalls unter der der Gesamtbevölkerung (5,8%), wobei hier der relative Abstand höher ausfiel als beim ersten Konzept, die Quoten aber beide niedriger lagen.

In den neuen Ländern lag die Quote der relativen Einkommensarmut mit 3,5% (50% des arithmetischen Mittels und Alten OECD-Skala) bei Erwerbstätigenhaushalten niedriger als im Westen, bewegte sich aber in ähnlicher Relation zur Quote der Gesamtbevölkerung (4,6%) wie im früheren Bundesgebiet. Allerdings bewegten sich die Quoten bei Erwerbstätigkeit in West- sowie in Ostdeutschland auf einem Niveau, das nur ein bis zwei Prozentpunkte niedriger lag als die allgemeine Armutsquote. Je nach angewandter Definition unterschieden sich die Quoten jedoch deutlich.

Seit Mitte der 80er Jahre ist die Quote bei allen Haushalten im früheren Bundesgebiet von 11,2% auf 9,5% gefallen. Auch bei den Erwerbstätigenhaushalten war ein Rückgang vom 9,4% auf 8,4% zu beobachten, der allerdings nicht ganz so deutlich ausfiel. Weiter war zu berücksichtigen, dass diese Entwicklung stark von der konjunkturellen Entwicklung beeinflusst wurde (s. Anhangtabelle V.13).

Das Armutsrisiko in Erwerbstätigenhaushalten konzentrierte sich im früheren Bundesgebiet auf Selbstständigenhaushalte (13,6%) und Haushalte von sonstigen Arbeitnehmern (17,2%), während die Betroffenheit in Normalarbeitnehmerhaushalten mit im Durchschnitt 5,7% vergleichsweise gering ausfiel. In den neuen Ländern zeichnete sich ein ähnliches Bild ab, auch wenn aufgrund der geringen Fallzahlen gesicherte Aussagen kaum möglich sind.

Tabelle V.6

Armuts- und Niedrigeinkommensquoten in 1998 nach unterschiedlichen Messkonzepten

	Arithmetisches Mittel				Median			
	Alte OECD-Skala		Neue OECD-Skala		Alte OECD-Skala		Neue OECD-Skala	
	50%	60%	50%	60%	50%	60%	50%	60%
alle Haushalte								
Früheres Bundesgebiet								
1998*	9,5	18,5	8,6	16,8	5,2	11,1	5,8	11,4
1998**	8,7	17,4	7,7	14,6	5,0	10,9	5,3	9,9
Neue Länder								
1998*	4,6	11,3	5,0	10,9	3,7	8,0	4,7	9,6
1998**	10,7	22,7	9,6	20,7	5,8	14,2	6,5	13,5
Gesamtdeutschland								
1998**	9,1	18,4	8,1	15,8	5,1	11,5	5,6	10,6
Erwerbstätigenhaushalte								
Früheres Bundesgebiet								
1998*	8,4	16,8	6,1	13,3	4,0	9,9	3,9	8,2
1998**	7,5	15,7	5,2	11,2	3,8	9,6	3,5	6,8
Neue Länder								
1998*	3,5	9,2	2,9	7,6	2,6	5,6	2,8	6,2
1998**	8,4	20,3	6,2	15,3	4,1	12,0	3,9	9,0
Gesamtdeutschland								
1998**	7,6	16,6	5,4	12,0	3,8	10,0	3,6	7,2

( ) = Fallzahl 0 - 30; (X) = Fallzahl 31 - 50
* Getrennter Mittelwert für Ost- und Westdeutschland
** Gemeinsamer Mittelwert
Datenbasis: Sozio-Ökonomisches Panel
Quelle: Hanesch, W.: Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Hinsichtlich der relativen Armutsbetroffenheit (50% des arithmetischen Mittels und Alte OECD-Skala) im Jahr 1998 nach Erwerbskonstellationen und Haushaltstypen (s. Anhangtabelle V.16) traten im früheren Bundesgebiet die höchsten Quoten in der Konstellation mit einem erwerbstätigen und einem nicht erwerbstätigen Haushaltsvorstand auf, wobei dies vor allem für Paarhaushalte mit minderjährigen Kindern galt (29,6%). Überdurchschnittliche Quoten zeigten sich auch für erwerbstätige allein Erziehende mit 14,5%. In den neuen Ländern ergab sich neben der oben genannten ersten Gruppe mit 7,6% auch für die Gruppe der Einpersonenhaushalte eine überdurchschnittliche relative Armutsquote (4,9%).

V.6.2 Einkommenslage bei Arbeitslosigkeit

Auf Basis des SOEP waren 1998 im früheren Bundesgebiet 3,0 Mio. Arbeitslose registriert, zugleich lebten 5,6 Mio. Personen in 2,3 Mio. Arbeitslosenhaushalten. In den neuen Ländern waren laut SOEP 1,7 Mio. Personen als Arbeitslose registriert, denen 3,4 Mio. Personen in 1,4 Mio. Arbeitslosenhaushalten gegenüberstanden. Im Vergleich zur amtlichen Statistik ergaben

sich im früheren Bundesgebiet - trotz Unterschieden im Erhebungskonzept - nur geringe Differenzen. In den neuen Ländern traten diese stärker hervor.

Tabelle V.7

Armuts- und Niedrigeinkommensquoten in Arbeitslosenhaushalten 1998 nach unterschiedlichen Messkonzepten

	Arithmetischen Mittels				Medians			
	Alte OECD-Skala		Neue OECD-Skala		Alte OECD-Skala		Neue OECD-Skala	
	50%	60%	50%	60%	50%	60%	50%	60%
				Früheres Bundesgebiet				
1998*	31,6	47,8	30,3	48,1	20,3	34,7	20,5	39,6
1998**	30,6	46,5	29,4	45,4	19,0	34,6	17,4	36,0
				Neue Länder				
1998*	12,5	25,1	12,4	24,6	10,5	21,9	11,6	47,8
1998**	25,1	53,9	23,3	44,2	16,3	31,8	16,3	29,3
				Gesamtdeutschland				
1998**	28,5	49,4	27,0	45,0	17,9	33,6	17,0	33,4

( ) = Fallzahl 0 - 30; (X) = Fallzahl 31 - 50
* Getrennter Mittelwert für Ost- und Westdeutschland
** Gemeinsamer Mittelwert
Datenbasis: Sozio-Ökonomisches Panel
Quelle: Hanesch, W.: Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Bei Betrachtung der Personen in Arbeitslosenhaushalten nach Erwerbskonstellationen (s. Anhangtabelle V.14) lebten im früheren Bundesgebiet 1998 51,2% der Arbeitslosen mit einer weiteren Person mit Erwerbseinkommen in einem Haushalt zusammen. 19,4% lebten alleine, während in 27,4% ein arbeitsloser mit einem nicht erwerbstätigen Haushaltsvorstand zusammen lebte. Nur in 2% befanden sich zwei arbeitslose Haushaltsvorstände in demselben Haushalt. In den neuen Ländern ergab sich ein ähnlicher Trend: 56,1% der Arbeitslosen lebten in Haushalten mit einem weiteren Erwerbseinkommen. 18,1% lebten alleine, während in 13,2% ein arbeitsloser mit einem nicht erwerbstätigen Haushaltsvorstand zusammen lebte. Der gravierendste Unterschied gegenüber dem früheren Bundesgebiet zeigte sich bei Haushalten mit zwei arbeitslosen Haushaltsvorständen, 12,6% lebten in den neuen Ländern in dieser Konstellation.

Die Struktur der relativen Einkommensarmut (Tabelle V.7) von Haushalten registrierter Arbeitsloser für das Jahr 1998 nach verschiedenen Messkonzepten war - bei durchgängig höherem Niveau - ähnlich wie bei Erwerbstätigenhaushalten (s. Tabelle V.6). Bei getrennter Ermittlung für Ost und West (50% arithmetisches Mittel und Alte OECD-Skala) waren im früheren Bundesgebiet 31,6% (bei einer Spannweite über die unterschiedlichen Konzepte von 20,3% bis 48,1%) und in den neuen Ländern 12,5% (Spannweite: 10,5% bis 47,8%) aller Personen in Arbeitslosenhaushalten von relativer Einkommensarmut betroffen.

Gegenüber 1985 hat sich im früheren Bundesgebiet die Quote (50% arithmetisches Mittel und Alte OECD-Skala) nach zwischenzeitlichen Schwankungen leicht erhöht (s. Anhangtabelle V.15). Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung war die relative Einkommensarmut der Bevölkerung in Arbeitslosenhaushalten rund dreimal so hoch. In den neuen Ländern lag sie mit 12,5% auf wesentlich niedrigerem Niveau.

Bei Kombination der Erwerbskonstellationen der Haushaltsvorstände und Haushaltstypen ergaben sich im früheren Bundesgebiet für das Jahr 1998 die höchsten Quoten für Paarhaushalte mit minderjährigen Kindern mit einem arbeitslosen und einem nicht erwerbstätigen Partner mit 49,3%, gefolgt von den arbeitslosen Einelternhaushalten mit 31,9% und Einpersonenhaushalten mit 29,9%.

In den neuen Ländern waren wegen der geringen Fallzahlen Aussagen zur relativen Einkommensarmut für die genannten Konstellationen nur bedingt möglich. Höhere Quoten waren in Haushalten mit zwei arbeitslosen Vorständen (38,4%), in Einelternhaushalten mit minderjährigen Kindern (25,6%) und Einpersonenhaushalten (23,3%) anzutreffen.

Zusammenfassung

Die Teilhabe an der Erwerbsarbeitsgesellschaft und das dadurch erzielbare Einkommen bestimmen die Lebenssituation der Erwerbspersonen wesentlich. Arbeitslosigkeit, vor allem über einen längeren Zeitraum, bedeutet Einkommensverlust. Sie kann zu Unterversorgungslagen und langfristig zur sozialen Ausgrenzung der Betroffenen und ihrer Familien führen.

Der sich in vielen Branchen vollziehende Strukturwandel, die Herausbildung neuer Berufsfelder, die veränderte Beschäftigungsstruktur sowie die im Zuge der deutschen Einheit in den neuen Ländern wegbrechenden Wirtschaftsstrukturen und die daraus resultierende Arbeitslosigkeit führten bis 1998 zu tiefgreifenden Veränderungen am Arbeitsmarkt. In der Folge stieg die Arbeitslosigkeit von 1973 bis 1998 von rd. 220.000 auf rd. 4,3 Mio. im Jahresdurchschnitt an. Die andauernde hohe Arbeitslosigkeit zog einen wachsenden Anteil von Langzeitarbeitslosen (1998: rd. 1,5 Mio.) nach sich. Menschen ohne oder mit nur geringer beruflicher Qualifikation waren deutlich überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Für viele junge Menschen war der Einstieg ins Berufsleben durch unzureichende Angebote des Ausbildungsmarkts vielfach erschwert. War auch der Anteil von Jugendlichen mit jahresdurchschnittlich 472.000 Personen an der Arbeitslosigkeit unterdurchschnittlich, stellte die Jugendarbeitslosigkeit und die von 1996 bis 1998 verstärkt festzustellende Lehrstellenknappheit, vor allem mit Blick auf den weiteren Lebensweg der Betroffenen, ein ernstzunehmendes Problem dar. Dem zunehmenden Wunsch von Frauen, ihr Recht auf Erwerbsarbeit in Anspruch zu nehmen, standen keine ausreichenden Angebote auf dem Arbeitsmarkt zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zur Teilzeitarbeit und zur Integration von Frauen ins Arbeitsleben gegenüber.

Die Zahl von Erwerbstätigen mit niedrigen und sehr niedrigen Verdiensten war seit Mitte der 80er Jahre relativ konstant und konzentrierte sich vor allem auf sonstige Beschäftigungsformen und Selbstständige bzw. mithelfende Familienangehörige. Die Gruppe der Arbeitslosen war überproportional von schwierigen - Einkommenslagen betroffen. Ein besonderes Risiko trugen Arbeitslosenhaushalte, bei denen beide Haushaltsvorstände arbeitslos waren. Im früheren Bundesgebiet waren vor allem arbeitslose Paarhaushalte mit Kindern überdurchschnittlich durch Armut gefährdet, in den neuen Ländern dagegen eher Eineltern- und Singlehaushalte.

VI. Wohnen

VI.1 Allgemeine Versorgungssituation

Ausreichender und bezahlbarer Wohnraum ist wichtig für die Menschen, erfüllt ein elementares Bedürfnis und bestimmt wesentlich ihre Lebensqualität. Die Wohnungsversorgung in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten stetig verbessert und nach der Überwindung der zwischenzeitlichen Wohnungsmarktengpässe in den Jahren 1989 bis 1993 einen Stand erreicht, bei dem die breiten Schichten der Bevölkerung gut bis sehr gut mit Wohnraum versorgt sind. Allerdings gibt es auch unter diesen günstigen Rahmenbedingungen Haushalte, die Schwierigkeiten haben, sich aus eigener Kraft am allgemeinen Wohnungsmarkt angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

Die allgemeine Wohnungsversorgungssituation in Deutschland unter Berücksichtigung ihrer Entwicklung im Zeitraum 1978 bis 1998 (neue Länder: 1993 bis 1998) ist wie folgt zu beschreiben:

VI.1.1 Struktur des Wohnungsbestandes

1998 gab es in Deutschland 36,6 Mio. Wohnungen, davon 29,3 Mio. im früheren Bundesgebiet und 7,3 Mio. in den neuen Ländern.[98] Gut die Hälfte dieser Wohnungen befand sich in Mehrfamilienhäusern (Gebäude mit drei und mehr Wohneinheiten); in den neuen Ländern war der Anteil aufgrund der DDR-Wohnungsbaupolitik höher (65,8%) als im früheren Bundesgebiet (52,1%) (s. Anhangtabelle VI.1). Umgekehrt wiesen die neuen Länder in Gebäuden mit ein und zwei Wohneinheiten (überwiegend Eigenheime) in den Jahren 1949 bis 1990 eine deutliche Lücke auf: Während der Anteil von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern im früheren Bundesgebiet 31,6% betrug, belief er sich in den neuen Ländern nur auf 8,0% des gesamten Wohnungsbestandes. Demgegenüber war hier der Geschosswohnungsbau der 80er Jahre überproportional besetzt (fast ausschließlich industriell vorgefertigte Plattenbauweise).

Die durchschnittliche Größe einer Wohnung betrug in Deutschland 86,9 qm; vom Eigentümer selbstgenutzte Wohnungen waren mit 113 qm wesentlich größer als vermietete Wohnungen (68,9 qm). Damit korrespondierten entsprechende Größenunterschiede zwischen Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern einerseits und Wohnungen in Mehrfamilienhäusern andererseits (s. Anhangtabelle VI.2). Im früheren Bundesgebiet hat sich die durchschnittliche Woh-

98 Die Zahlenangaben von 1998 in Kap. VI.1 und VI.2 basieren auf dem Mikrozensus 1998. Angaben für die Jahre 1978 und 1993 basieren auf den seinerzeitigen Wohnungsstichproben.

nungsgröße seit 1978 (81,0 qm) um gut 10% erhöht. Während z. B. die Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern aus den Jahren 1949 bis 1978 rund 110 qm groß waren, verfügten die in den 80er und 90er Jahren errichteten Wohnungen in diesem Gebäudetyp über rund 126 qm Wohnfläche. In den neuen Ländern betrug die durchschnittliche Wohnfläche nur 73,4 qm, sowohl die Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern als auch die Geschosswohnungen waren jeweils 15% kleiner als im früheren Bundesgebiet. Ganz besonders auffällig war die geringe Wohnungsgröße der zu Zeiten der DDR errichteten Geschosswohnungen (57,5 qm).

Abgesehen von den deutlichen Unterschieden zwischen alten und neuen Ländern verfügte Deutschland über eine insgesamt ausgewogene Wohnungsgrößenstruktur.

VI.1.2 Quantitative Wohnungsversorgung

1998 verfügte in Deutschland jeder Einwohner im Schnitt über 39,3 qm Wohnfläche. Dabei bestand zwischen Eigentümern (44,9 qm) und Mietern (34,7 qm) ein großer Unterschied.

Die Wohneigentumsbildung ist wegen des selbstbestimmten Wohnens, der Vermögensbildung und der Alterssicherung eine wichtige wohnungspolitische Zielsetzung. Bis auf die 1-Personen-Haushalte lebte 1998 im früheren Bundesgebiet bereits mehr als die Hälfte der Haushalte in der eigenen Wohnung (s. Anhangtabelle VI.3). In den neuen Ländern lag die Eigentumsquote mit 31,6% deutlich niedriger. Seit 1993 war jedoch eine überproportionale Zunahme zu verzeichnen.

Sowohl bei den Eigentümern als auch bei den Mietern nahm die Wohnungsgröße mit der Zahl der Personen im Haushalt zu (s. Anhangtabelle VI.4), allerdings nicht proportional, so dass den 1-Personen-Haushalten pro Person wesentlich mehr Fläche zur Verfügung stand als den größeren Haushalten. Ein alleinstehender Mieter bewohnte z.B. durchschnittlich 57,2 qm, während ein 4-Personen-Mieterhaushalt über 88,4 qm verfügte (also pro Person 22,1 qm). Vor allem die Eigentümerhaushalte der alten Länder hatten in den vergangenen 20 Jahren eine starke Zunahme der Wohnungsgrößen zu verzeichnen (2-Personen-Haushalte um rund 19 qm), während der Zuwachs bei den Mietern jeweils nur ungefähr die Hälfte betrug.

Im früheren Bundesgebiet lag die Eigentümerquote der Haushalte mit Kindern mit 46,4% über dem Durchschnitt; dies galt auch für die Quote der Haushalte mit einem Haushaltsvorstand von 65 Jahren und älter (49,9%; s. Anhangtabelle VI.5). In den neuen Ländern war die Eigentümerquote der älteren Haushalte demgegenüber deutlich unterdurchschnittlich, da diese während ih-

rer Familienphase zu Zeiten der DDR nur wenig Chancen zur Wohneigentumsbildung hatten und dies jetzt in weit geringerem Maße nachholen als die jüngeren Familien.

Bei den Wohnungsgrößen übertrafen die Familien mit Kindern sowohl als Eigentümer als auch als Mieter deutlich den jeweiligen Durchschnittswert. Ältere Haushalte lagen in Bezug auf die Wohnfläche unter dem Durchschnitt; sie wohnten zwar häufiger im Eigentum als Familien mit Kindern, die Fläche war allerdings um ein Drittel kleiner.

Allein Erziehende mit ihren Kindern lebten nur zu 20%, d.h. deutlich unterdurchschnittlich, im Wohneigentum. Im Gegensatz zu allen anderen Haushaltstypen gab es hier nur einen unwesentlichen Vorsprung der alten vor den neuen Ländern. Die Wohnungsgröße lag zwar über dem Durchschnitt aller Haushalte, aber deutlich unter demjenigen von Familien mit Kindern insgesamt.

VI.1.3 Qualitative Wohnungsversorgung

Die Ausstattung der Wohnungen hat sich im früheren Bundesgebiet durch Modernisierung des Bestandes und durch Neubau komplett ausgestatteter Wohnungen kontinuierlich verbessert. In den neuen Ländern bestand 1990 ein großer Instandhaltungs- und Modernisierungsstau, der zwischenzeitlich durch eine intensive Erneuerungstätigkeit zu großen Teilen abgebaut werden konnte. Defizite bei Bad/Dusche und WC wurden im früheren Bundesgebiet zwischen 1978 und 1993 fast vollständig beseitigt (s. Tabelle VI.1).

Tabelle VI.1

Wohnungsausstattung

		Bewohnte Wohneinheiten in %		
		mit Bad/Dusche und WC		Bad/Dusche oder WC fehlen
		mit Sammelhzg.	ohne Sammelhzg.	
1978	Früheres Bundesgebiet	61,5	36,1	4,6
1993	Früheres Bundesgebiet	81,7	15,8	0,5
	Neue Länder	54,1	29,8	7,4
	Deutschland	76,5	18,5	1,8

Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bauen und Wohnen aus den Wohnungsstichproben 1978 und 1993

Auch der Anteil von Wohnungen ohne Sammelheizung hat sich in diesen Jahren mehr als halbiert und ist bis 1998 weiter auf 12,1% zurückgegangen (s. Anhangtabelle VI.6). In den neuen Ländern waren 1993 noch 46% der Wohnungen ohne Sammelheizung und 7,4% ohne Bad/Dusche oder ohne WC. Der Modernisierungsfortschritt lässt sich daran ablesen, dass der Anteil der bewohnten Wohnungen ohne Sammelheizung bis 1998 auf 18,2% zurückgegangen ist (in Bezug auf Bad/Dusche und WC liegen aus dem Mikrozensus keine Zahlen vor; es dürfte auch hier eine entsprechende Verbesserung zu unterstellen sein). Das größte Ausstattungsdefizit bestand in den neuen Ländern noch bei den bis 1948 errichteten Mehrfamilienhäusern.

VI.1.4 Wohnkostenbelastung

Die Wohnungsmieten streuten in Deutschland breit um einen Mittelwert von 10,90 DM/qm (Bruttokaltmiete; s. Anhangtabelle VI.7). Im früheren Bundesgebiet hat sich die Mietsteigerung mit 3,4% pro Jahr im Zeitraum 1993 bis 1998 gegenüber jährlich 5,4% im Zeitraum 1978 bis 1993 deutlich verlangsamt. In den neuen Ländern mussten die sehr niedrigen Mieten aus DDR-Zeiten an ein kostendeckendes Marktmietenniveau herangeführt werden, zusätzlich wirkten sich die umfangreichen Modernisierungen mietsteigernd aus. Mit durchschnittlich 9,43 DM/qm waren die Mieten in den neuen Ländern noch immer niedriger als im früheren Bundesgebiet (11,28 DM/qm), zumal der Anstieg aufgrund des sehr entspannten Marktes mit teilweise erheblichen Angebotsüberhängen weitgehend zum Stillstand gekommen ist (s. Anhangtabelle VI.8).

Tabelle VI.2

Hohe Mietbelastung nach Haushaltsgröße

	Anteil von Haushalten mit einer Mietbelastung von 30% und mehr[1, 2]						
	Früheres Bundesgebiet			Neue Länder		Deutschland	
	1978	1993	1998	1993	1998	1993	1998
Haushalte insg.	9,4	24,1	38,7	7,3	24,1	24,1	35,3
Zahl der Personen							
1 Person	17,1	34,4	50,9	15,8	38,8	34,4	48,4
2 Personen	5,5	15,9	27,1	3,9	16,1	15,9	24,3
3 Personen	5,4	17,3	31,9	3,0	14,4	17,3	27,2
4 Personen	5,0	17,5	30,5	1,9	13,0	17,5	26,3
5 u.m. Personen	6,3	22,0	33,6	-	19,4	22,0	31,4

1 Bruttokaltmiete in % des Haushaltsnettoeinkommens

2 Aufgrund von Sprungeffekten und durch Erhöhung der Besetzungsdichten bei Annäherung des Grenzwertes an den Median kann die Zunahme der Mietbelastung durch diesen Indikator zum Teil überzeichnet werden. Zum Vergleich: im früheren Bundesgebiet stieg die durchschnittliche Mietbelastung von 21,1% im Jahr 1993 auf 24,5% im Jahr 1998, in den neuen Ländern von 12,7% auf 19,9% (bis 1995 erhöhte Mietsteigerungen im Zusammenhang mit der Einführung des sozialen Mietrechts) und in Deutschland insgesamt von 19,2% auf 23,5%.

Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen aus den Wohnungsstichproben 1978 und 1993 sowie der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 1998

Die durchschnittliche Mietbelastung in Deutschland belief sich 1998 auf 23,5% (Bruttokaltmiete bezogen auf das Haushaltsnettoeinkommen). Sie war in den neuen Ländern mit 19,9% deutlich niedriger als im früheren Bundesgebiet (24,5%). In Deutschland insgesamt betrug die Mietbelastung bei 35,3% aller Haushalte 30% und mehr. In den neuen Ländern lag dieser Anteil nur bei 24,1% gegenüber 38,7% im früheren Bundesgebiet (s. Tabelle VI.2). Im früheren Bundesgebiet zahlten 20 Jahre zuvor nur 9,4% der Haushalte 30% und mehr ihres Einkommens für die Miete.

1-Personen-Haushalte zahlten anteilsmäßig generell mehr für das Wohnen als größere Haushalte, hatten aber auch mehr Wohnfläche pro Person zur Verfügung. Bei den 1-Personen-Haushalten wiesen 48,4% eine Mietbelastung von mehr als 30% auf, bei den 4-Personen-Haushalten waren es z.B. nur 26,3%.

Tabelle VI.3

Hohe Mietbelastung von Familien und Senioren 1998

	Anteil von Haushalten mit einer Mietbelastung von 30% und mehr [1]		
	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Deutschland
Haushalte mit Kindern zusammen[2]	38,4	21,2	34,3
davon nach Zahl der Kinder[2]			
1 Kind	38,3	21,1	33,7
2 Kinder	38,0	19,9	33,7
3 u.m. Kinder	41,5	/ [3]	42,1
darunter allein Erziehende	71,9	53,7	66,1
Haushalte mit einem Haushaltsvorstand 65 Jahre und älter	41,2	21,6	35,9

1 Bruttokaltmiete in % des Haushaltsnettoeinkommens
2 Kinder bis unter 18 Jahre
3 Wegen zu geringer Fallzahl keine Angaben möglich

Quelle: Eigene Berechnungen des Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen aus der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 1998

Die durchschnittliche Mietbelastung von Haushalten mit Kindern (24,0%) entsprach etwa derjenigen aller Haushalte, der Anteil mit hoher Mietbelastung lag sogar etwas darunter (34,3%; s. Tabelle VI.3). Im Vergleich zu allen Mehrpersonenhaushalten, deren durchschnittliche Mietbelastung 21,6% betrug und die nur zu 25,7% eine Mietbelastung von mehr als 30% aufwiesen, wird jedoch die besondere Situation von Mieterhaushalten mit Kindern deutlich. Ab dem dritten Kind mussten nochmals höhere Anteile des Einkommens für Miete verausgabt werden, die durchschnittliche Mietbelastung betrug 26,4%. Von den allein Erziehenden zahlten zwei Drittel mehr als 30% ihres Einkommens für die Miete, da der alleinerziehende Elternteil insbesondere

bei kleineren Kindern häufig nicht berufstätig sein konnte. Im früheren Bundesgebiet betrug dieser Prozentsatz sogar 71,9%.

Ältere Menschen (Haushaltsvorstand ab 65 Jahre) wiesen eine überdurchschnittliche Mietbelastung (24,4%) auf; dies ist im Zusammenhang mit dem hohen Anteil von Einpersonenhaushalten und den im Verhältnis zur Haushaltsgröße relativ großen Wohnungen zu sehen. Die durchschnittliche Miete lag bei den Senioren nicht zuletzt wegen der meist langen Wohndauer mit 9,96 DM je qm deutlich unter dem Gesamtwert.

VI.2 Wohnungsversorgung einkommensstarker Haushalte

Haushalte mit einem hohen Einkommen verfügten auch über eine allgemein bessere Wohnungsversorgung. So betrug 1998 die Eigentümerquote der Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen von 5.000 DM und mehr 65,7% gegenüber 41,4% bei allen Haushalten.[99] 139,4 qm Wohnfläche standen den Eigentümerhaushalten dieser Einkommensgruppe zur Verfügung (113,2 qm bei allen Haushalten). Bei den Mietern lautete die Relation 99,0 qm zu 69,1 qm. Trotz ihrer weit größeren Wohnungen hatten nur 6,1% der einkommensstarken Mieterhaushalte eine Mietbelastung von 30% und mehr, während der entsprechende Anteil bei allen Haushalten 35,3% ausmachte.

Bei der Betrachtung verschiedener Haushaltsgrößen ist eine Differenzierung der Einkommensgrenzen angebracht, die sich wie die allgemeine Grenze von 5.000 DM an der Kategorie des obersten „Quintils“ orientiert.[100] Bei allen Haushaltsgrößen hatte diese Gruppe eine höhere Eigentümerquote als die jeweilige Gesamtheit der Haushalte (s. Anhangtabelle VI.9). Haushalte ab drei Personen in dieser Gruppe wohnten zu rund drei Vierteln im Eigentum gegenüber nur etwas mehr als der Hälfte bei allen Drei-Personen-Haushalten. Auffällig war die geringe Eigentümerquote der „reichen“ Einpersonenhaushalte in den neuen Ländern. Zu vermuten ist, dass sich in den neuen Ländern in dieser Gruppe weniger ältere Haushalte befanden, die wie im früheren Bundesgebiet Wohneigentum in der vorangegangenen Familienphase gebildet und im Alter beibehalten haben.

Je nach Haushaltsgröße überstieg die Wohnflächenversorgung der reichen Haushalte den jeweiligen Durchschnitt um 20 bis 25 %. Ganz besonders groß ist der Unterschied bei den Haus-

99 Nach den Angaben in der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 1998, auf denen das gesamte Kapitel zur allgemeinen Wohnungsversorgung basiert, gehörte ziemlich genau ein Fünftel aller Haushalte zu dieser Einkommenskategorie.

100 Zum haushaltsgrößenspezifischen obersten „Quintil“ gehören Einpersonenhaushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 3.000 DM und mehr, bei zwei Personen beträgt die Grenze 5.000 DM und bei Haushalten mit drei und mehr Personen 6.000 DM. Durch die vorgegebenen Einkommensgruppierungen ergeben sich für die einzelnen Haushaltsgrößen jeweils leichte Abweichungen vom exakten 20%-Anteil.

halten mit 3 Personen, die insgesamt über 100,6 qm Wohnfläche je Haushalt verfügten, während das oberste „Quintil“ 126,4 qm bewohnte (s. Anhangtabelle VI.10). Es ist auffällig, dass die reichen Haushalte der neuen Länder, die ja durch die gleichen absoluten Grenzwerte wie die des früheren Bundesgebietes definiert sind, sich im Niveau ebenso von den reichen Haushalten des früheren Bundesgebietes unterschieden wie die Haushalte insgesamt. Bis auf die ganz großen Familien ab 5 Personen hatten die reichen Haushalte der neuen Länder sogar noch etwas weniger Wohnfläche zur Verfügung als der jeweilige Durchschnitt im früheren Bundesgebiet.

Die bessere Wohnflächenversorgung wurde von den Mietern unter den reichen Haushalten bei gleichzeitig deutlich niedrigerer Mietbelastung erreicht (s. Anhangtabelle VI.11): die Quote lag in der Regel um rund 5 Prozentpunkte niedriger als im Durchschnitt aller Haushalte der jeweiligen Größenklasse, bei den Einpersonenhaushalten und denjenigen mit 5 und mehr Personen betrug die Differenz sogar 7,2 Prozentpunkte. In den neuen Ländern waren die Verhältnisse sehr ähnlich denen der alten Länder, allerdings auf einem insgesamt um gut 4 Prozentpunkte niedrigeren Niveau.

VI.3 Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte

VI.3.1 Eckdaten zur Wohnungsversorgung im langfristigen Vergleich

Die Ausführungen zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Mieterhaushalte basieren auf der Wohngeldstatistik (s. Materialband Kap.VI.1). Da mehr als 96% aller Wohngeldempfänger Mieterhaushalte sind und Eigentümerhaushalte aufgrund ihres höheren Einkommens zu fast 99,5% kein Wohngeld erhalten, wird im Folgenden nur die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Mieterhaushalte dargestellt.[101]

Die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Mieter im früheren Bundesgebiet hat sich sowohl flächenmäßig als auch qualitativ (Ausstattung mit Sammelheizung und Bad oder Dusche) im Zeitraum 1973 bis 1998 (s. Tabelle VI.4) deutlich verbessert: So ist die durchschnittliche Wohnfläche von 50 qm 1973 auf 60 qm 1998 ebenso wie der Anteil der technisch vollausgestatteten Wohnungen von 49% 1973 auf 89% 1998 kontinuierlich gestiegen. Die Verbesserungen in der Wohnungsversorgung gingen allerdings mit einem ebenfalls deutlichen Anstieg

101 Zur Versorgungslage einkommensschwacher Eigentümerhaushalte siehe Wohngeld- und Mietenbericht 1999, a.a.O., Teil C, Kap. III.4 und IV.4.

der Wohnkostenbelastung einher: Der Anteil der Bruttokaltmiete am verfügbaren Einkommen stieg von knapp 16% im Jahr 1978 auf 31% im Jahr 1998 an.[102]

Tabelle VI.4

Eckdaten zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Mieterhaushalte 1973 - 1998

Jahr	Mieter mit Wohngeld im früheren Bundesgebiet				
	Fallzahl	Anteil an allen Privathaushalten[1]	durchschn. Wohnfläche	Anteil der Wohnungen mit Sammelheizung und Bad oder Dusche[2, 3]	Durchschnittliche Wohnkostenbe-Lastung [4]
		%	qm	%	%
1973	1.232.000	5,3	50	49	- [5]
1978	1.454.000	6,0	55	64	15,6
1987	1.754.692	6,5	59	79	17,0
1992	1.747.306	6,0	58	84	25,1
1993	1.762.585	6,0	58	85	26,7
1994	1.829.158	6,1	58	85	28,1
1995	1.873.976	6,2	59	86	29,2
1996	2.033.330	6,7	59	87	29,5
1997	2.081.898	6,8	60	88	30,1
1998	2.144.962	7,0	60	89	30,6
	Mieter mit Wohngeld in den neuen Ländern				
1973					
1978			- Daten erst ab 1992 -		
1987					
1992	1.637.108	24,6	56	64	- [5]
1993	1.168.843	17,4	55	67	14,8
1994	739.283	10,9	57	68	17,8
1995	590.965	8,7	57	72	20,9
1996	576.476	8,5	57	76	24,1
1997	666.379	9,7	55	73	22,5
1998	689.821	10,0	55	82	23,0

1 Mikrozensus;
2 früheres Bundesgebiet: bei Pauschalwohngeldempfängern Ausstattung mit Sammelheizung
3 neue Länder: bis 1996 Ausstattung mit Sammelheizung; ab 1997 bei Tabellenwohngeldempfängern Vollausstattung; bei Pauschalwohngeldempfängern Ausstattung mit Sammelheizung
4 nach Wohngeld
5 keine zu den Folgejahren vergleichbaren Angaben verfügbar
Quelle: Wohngeldstatistik

Für die neuen Länder einschließlich Berlin-Ost sind Eckdaten zur Wohnungsversorgung seit 1992 ausgewiesen, da nach Einführung des Wohngeldes in den neuen Ländern im Jahr 1991 erst seit diesem Zeitpunkt verlässliches statistisches Datenmaterial zur Verfügung steht (s. Tabelle VI.4). Die Daten zeigen, dass seit Anfang der 90er Jahre in den neuen Ländern durch die umfangreichen Fördermaßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden deutliche Verbesserungen in der qualitativen Wohnungsversorgung einkommensschwacher Mieterhaushalte erreicht worden sind. Der Anteil von Wohnungen mit Bad/WC und Sammelheizung stieg im Zeitraum von 1992 bis 1998 von 64% auf 82%. Ähnlich wie die Mieterhaushalte insgesamt

102 Erst seit dem Jahr 1978 liegen zu den nachfolgenden Jahren vergleichbare Daten zur Wohnkostenbelastung vor.

konnten auch die einkommensschwachen Mieter keine bemerkenswerte Ausweitung ihrer Wohnflächen realisieren; die durchschnittliche Wohnfläche war bei ihnen zwischen 1992 und 1998 sogar leicht rückläufig. Dies hängt damit zusammen, dass der Bestand an relativ kleinen Geschosswohnungen aus DDR-Zeiten nach wie vor den Mietwohnungsmarkt dominiert und die heute noch Wohngeld empfangenden Haushalte, die von der allgemeinen Einkommensentwicklung der 90er Jahre nur unterproportional oder gar nicht profitiert haben, hier weit überwiegend wohnen.

Der deutliche Anstieg der Mietbelastung auf 23% im Jahr 1998 muss vor dem Hintergrund des sozialistischen Wohnungssystems der ehemaligen DDR gesehen werden, in dem die Mieten staatlicherseits über Jahrzehnte auf niedrigem Niveau festgeschrieben wurden. Die Mietbelastung war in den neuen Ländern aber auch 1998 bei erheblich verbessertem Versorgungsniveau noch deutlich niedriger als im früheren Bundesgebiet.

VI.3.2 Quantitative Wohnungsversorgung

Die nachfolgenden, differenzierteren Ausführungen zur quantitativen und qualitativen Wohnungsversorgung sowie zur Wohnkostenbelastung beziehen sich ausnahmslos auf das Jahr 1998.

Tabelle VI.5

Durchschnittliche Wohnflächen einkommensschwacher Hauptmieterhaushalte 1998 (Angaben in qm)

Haushaltsgröße (Personen)	Früheres Bundesgebiet			Neue Länder		
	alle Hauptmieterhaushalte*	Empfänger von...		alle Hauptmieterhaushalte*	Empfänger von...	
		Tabellenwohngeld	Pauschalwohngeld		Tabellenwohngeld	Pauschalwohngeld
1	59	48	43	51	46	41
2	75	64	59	63	57	56
3	84	73	69	70	66	65
4	91	81	76	78	75	73
5 und mehr	99	93	88	90	88	86
Insgesamt	71	64	57	61	56	54

* Mikrozensus-Zusatzerhebung 1998

Quelle: Wohngeldstatistik

Bei der Betrachtung der durchschnittlichen Wohnflächen einkommensschwacher Hauptmieterhaushalte[103] im Vergleich zur Wohnflächenversorgung aller Hauptmieterhaushalte in den alten und neuen Ländern (s. Tabelle VI.5) zeigt sich, dass die durchschnittlichen Wohnflächen der einkommensschwachen Mieter in der Differenzierung nach Haushaltsgröße durchweg unterhalb

103 Über 98% aller Mietzuschussempfänger sind Hauptmieter.

der entsprechenden Wohnflächen aller Mieterhaushalte lagen. Die durchschnittlichen Wohnflächen einkommensschwacher Mieter waren in den neuen Ländern niedriger als im früheren Bundesgebiet. Die Gruppe der Pauschalwohngeldempfänger mit den geringsten verfügbaren Einkommen musste sich - v.a. im früheren Bundesgebiet - flächenmäßig noch stärker einschränken als die untere Einkommensgruppe der Tabellenwohngeldempfänger.[104]

Auffallend ist, dass der Abstand der einkommensschwachen Mieter zur durchschnittlichen Flächenversorgung aller Mieterhaushalte in den alten und neuen Ländern mit zunehmender Haushaltsgröße deutlich sank (s. Tabelle VI.5). Für die Gruppe der Tabellenwohngeldempfänger zeigte sich eine überdurchschnittliche Wohnflächenversorgung von Familien mit Kindern v.a. in den westlichen Ländern (s. Anhangtabelle VI.12).

VI.3.3 Qualitative Wohnungsversorgung

Die Ausstattung der Wohnungen von Mietern im Tabellenwohngeldbezug mit Sammelheizung und Bad oder Duschraum lag im früheren Bundesgebiet bei knapp 92%. Bei den Drei- und Mehrpersonenhaushalten lag dieser Anteil sogar bei über 94% (s. Anhangtabelle VI.13). In den neuen Ländern verfügten immerhin 84% der einkommensschwachen Mieter über Sammelheizung und Bad, während lediglich 3% aller Wohnungen weder mit Sammelheizung noch mit Bad ausgestattet waren.

Die Tabellenwohngeldempfänger als untere Einkommensgruppe wiesen damit in den neuen Ländern in etwa das Ausstattungsniveau der einkommensschwächsten Gruppe im früheren Bundesgebiet (Pauschalwohngeldempfänger) auf. Die Haushalte der Pauschalwohngeldempfänger in den neuen Ländern fielen demgegenüber noch etwas ab; immerhin waren ihre Wohnungen mittlerweile auch schon zu knapp 75% mit Sammelheizung ausgestattet.

Auch bei der qualitativen Wohnungsversorgung gilt, dass Familien mit Kindern im Kreis der Tabellenwohngeldempfänger tendenziell eine überdurchschnittliche Versorgung aufwiesen (s. Anhangtabelle VI.12).

VI.3.4 Wohnkostenbelastung

Angaben zur Belastung des verfügbaren Einkommens einkommensschwacher Mieterhaushalte durch die Bruttokaltmiete stehen aus der Tabellenwohngeldstatistik zur Verfügung (s. Tabelle

104 Pauschalwohngeld erhalten Sozialhilfe- und Kriegsopferfürsorgebezieher, d.h. Haushalte mit den niedrigsten verfügbaren Einkommen; Tabellenwohngeld erhalten Haushalte, die mit ihrem Einkommen i.d.R. knapp oberhalb des Sozialhilfeniveaus liegen.

VI.6). Es zeigt sich, dass 1998 die Belastung durch Wohnkosten nach Wohngeld in den neuen Ländern mit 23,0% deutlich geringer war als die von Haushalten mit vergleichbar niedrigen Einkommen im früheren Bundesgebiet mit 30,6%. Diese Durchschnittsbelastungen wiesen eine erhebliche Streuung nach der Haushaltsgröße auf; bei größeren Haushalten war sie ganz erheblich niedriger als bei kleinen Haushalten. Familien mit Kindern wiesen nach Wohngeld unterdurchschnittliche Wohnkostenbelastungen auf (s. Anhangtabelle VI.12). Hier schlug sich die familienfreundliche Ausgestaltung des Wohngeldes nieder.[105]

Tabelle VI.6

Mietbelastungsquoten einkommensschwacher Mieter mit Tabellenwohngeldbezug 1998

Haushalts-größe (Personen)	Durchschnittlicher Anteil der Bruttokaltmiete am verfügbaren Einkommen *)			
	Früheres Bundesgebiet		Neue Länder	
	vor Wohngeld	nach Wohngeld	vor Wohngeld	nach Wohngeld
1	44,2	35,0	39,6	26,3
2	41,2	32,2	35,9	22,3
3	38,1	29,1	31,3	19,2
4	33,0	24,6	27,1	16,7
5 und mehr	29,2	20,6	24,6	13,6
Insgesamt	39,6	30,6	35,9	23,0

*) Bezogen auf ein aus dem statistisch nachgewiesenen Bruttoeinkommen einschl. Kindergeld modellartig abgeleitetes verfügbares Einkommen (ohne Wohngeld)

Quelle: Wohngeldstatistik

Bemerkenswert ist, dass die Unterschiede in der Wohnkostenbelastung zwischen alten und neuen Ländern nach Wohngeld nach geltendem Recht deutlich größer waren als vor Wohngeld: Während der Anteil der Wohnkosten vor Wohngeld in den neuen Ländern bei rund 35,9% und damit weniger als 4% unter der Wohnkostenbelastung im früheren Bundesgebiet von 39,6% lag, war die Wohnkostenbelastung nach Wohngeld in den neuen Ländern fast 8% niedriger als im früheren Bundesgebiet. Dies unterstreicht die Wirksamkeit der 1998 noch bestehenden Sonderregelungen in den neuen Ländern, die ein tragbares Belastungsniveau auch für einkommensschwache Mieterhaushalte sicherstellten.

Demgegenüber waren im früheren Bundesgebiet die über die Wohngeldstatistik erfassten einkommensschwachen Haushalte zwar i.d.R. quantitativ wie qualitativ gut mit Wohnraum versorgt, ihre Wohnkostenbelastung war aber auch nach Wohngeld noch hoch. Dies zeigt die Dringlichkeit der mit ihren wesentlichen Leistungselementen zum 1.Jamuar 2001 in Kraft getretenen Wohngeld-Leistungsnovelle.

105 Zur Familienfreundlichkeit des Wohngeldes im Einzelnen siehe Wohngeld- und Mietenbericht 1999, a.a.O., Ziff. 62.

VI.4 Exkurs: Zunehmende soziale Polarisierung in den Städten

Trotz der positiven Tendenzen in der Wohnraumversorgung haben sich in den letzten Jahren durch die hohe Arbeitslosigkeit, die Zunahme einkommensschwacher Haushalte, die zunehmende Perspektivlosigkeit unter Jugendlichen sowie die steigende Jugendarbeitslosigkeit die Rahmenbedingungen in den Städten verändert.

Bei mancherorts auftretender sozialräumlicher Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut, Hilfsbedürftigkeit und Verwahrlosung des öffentlichen Raums sind vor allem in Großstädten Problemviertel entstanden. Ein wachsender Teil der Einwohnerschaft ist wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten wie Dauerarbeitslosigkeit und entsprechenden Konsequenzen ausgesetzt, Investitionen in die bauliche Substanz blieben aus, die Lebensqualität wurde aufgrund zunehmender Vernachlässigung öffentlicher Flächen beeinträchtigt. Erholungsmöglichkeiten, Grün, Spiel- und Sportplätze fehlten. Familien mit Kindern, Besserverdienende und andere sozial stabile Gruppen mit sicherem Einkommen zogen weg – zurück blieben jene, die sich den Umzug in eine bessere Gegend aus finanziellen Gründen oder aufgrund ihres Alters nicht leisten können. Die soziale Mischung im Quartier ging verloren.

Diese Trends führten zu sozialen Problemlagen, die sich jedoch nicht gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilen. Es sind soziale Brennpunkte entstanden, mit deren Zunahme zu rechnen ist. In den benachteiligten Großstadtquartieren nahmen Aggression, Gewalttätigkeit und Vandalismus zu; zugleich nahm die Bereitschaft, am demokratischen Willensbildungsprozess mitzuwirken, ab.

Neben Großstädten waren aber auch Mittel- und Kleinstädte in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und wachsender Bevölkerungswanderung betroffen. Die zunehmende Fluktuation in den Großsiedlungen der neuen Länder führte in wirtschaftlich benachteiligten Städten oder Stadtteilen zu Wohnungsleerstand und absehbar zur negativen Veränderung der Bevölkerungsstruktur.

Die erläuterte soziale Polarisierung in den Städten hat in den Vereinigten Staaten und ansatzweise auch in Großbritannien und Frankreich zu vehementen sozialen Auseinandersetzungen geführt. In Deutschland befindet sich diese Entwicklung noch in einer frühen Phase. Dies bietet die Chance, rechtzeitig genug politisch gegenzusteuern. Die Stabilisierung schwieriger Stadtteile ist um so erfolgversprechender, je mehr stabile Eigenpotentiale in den Quartieren noch vorhanden sind.

Mit dem neuen Programm „Die soziale Stadt“ reagiert die Politik auf die veränderten Rahmenbedingungen in den Städten mit dem Ziel, die Lebenssituation der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik nachhaltig zu verbessern (s. Teil B Kap. VI, Programm „Die soziale Stadt“).

VI.5 Wohnungsnotfälle

Wohnungsnotfälle können durch vielschichtige Lebenssituationen und Notlagen verursacht sein. Dadurch wird die statistische Abgrenzung sowie eine exakte Bezifferung der Wohnungsnotfälle erschwert. Zu den Wohnungsnotfällen zählen Personen, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht oder aktuell betroffen sind oder Personen, die aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Allgemein hängen Umfang und Entwicklung von Wohnungsnot wesentlich von der Situation am Wohnungsmarkt ab. Die Zahl unzureichend mit Wohnraum versorgter Haushalte steigt, wenn das Wohnungsangebot knapp ist - wie zuletzt von Ende der achtziger bis Mitte der 90er Jahre - und sinkt mit zunehmender Entspannung der Wohnungsmärkte, die eine Versorgung auch von finanziell oder sozial benachteiligten Haushalten erleichtert.

Umfang der Wohnungslosigkeit

Eine bundesweite Statistik[106] über die Zahl der Wohnungsnotfälle gibt es nicht. Eine exakte Bezifferung der Wohnungsnotfälle bzw. eine exakte statistische Erfassung ist aufgrund der vielschichtigen Lebenssituationen und Notlagen bis heute nicht möglich. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei der statistischen Erfassung wohnungsloser Frauen. „Sichtbar“ innerhalb der Gruppe von wohnungslosen Frauen sind lediglich die Frauen auf der Straße. Im Vergleich zu den Männern besteht hier ein hoher Anteil verdeckter Wohnungslosigkeit. Frauen versuchen ihre schwierige Lebenssituation meist selbst zu meistern und unauffällig zu bleiben.

Vorhandene Indikatoren weisen darauf hin, dass es in den vergangenen Jahren zu einer starken Verminderung der Wohnungslosigkeit gekommen ist. So gehen z.B. die Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG - W), denen eine weite Definition von Wohnungslosigkeit zu Grunde liegt, von einem Rückgang von 880.000 (1994) auf 680.000 (1998) aus (Jahresgesamtzahlen). Erhebungen der Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-

106 Das Statistische Bundesamt hat die Voraussetzungen für eine statistische Erfassung Wohnungsloser geprüft. Es hält bei der Gruppe der ordnungs- und sozialhilferechtlich untergebrachten sowie der wegen Mietrückständen räumungsbeklagten Haushalte eine Erfassung in der amtlichen Statistik für vertretbar und praktikabel, nicht aber bei den übrigen Gruppen von Wohnungsnotfällen (z. B. auf der Straße lebende Menschen). Um weitere Details zu klären, beteiligt sich die Bundesregierung an der Finanzierung einer Machbarkeitsstudie, deren Er-

Pfalz, Brandenburg, Berlin und des Freistaates Sachsen bestätigen diesen Trend (siehe zur Datenerfassung von Wohnungslosigkeit auf Länderebene im Materialband Kap. VI.2.3).

Ursachen der Wohnungslosigkeit

Wohnungslosigkeit und Wohnungsnotstände sind häufig die Folge anderer Schwierigkeiten - wie Arbeitslosigkeit, Überschuldung, mangelnde berufliche Qualifizierung, Krankheit, Suchtprobleme, schwere persönliche oder familiäre Konfliktsituationen - oder sie hängen eng mit solchen Problemen zusammen. Die häufigsten Ursachen für Räumungsklagen (67,9%) waren nach einer Anfang der 90er Jahre durchgeführten Studie[107] Verzögerung und Versäumnisse bei der Mietzahlung. Nach dem Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit Alleinstehender (DWA-Statistik) der BAG - W waren 1997 die wichtigsten Auslöser des Wohnungsverlustes bei Frauen mit 37,5% Trennungen/Scheidungen, gefolgt vom Auszug aus der elterlichen Wohnung mit 21,5%. Gewalt des Partners/Ehemannes als wichtigsten Auslöser ihres Wohnungsverlustes gaben 10% der wohnungslosen Frauen laut DWA - Statistik an. 24% der Frauen sind ohne formale Kündigung ausgezogen, 16% hatten selbst gekündigt.[108]

Gesundheitliche Versorgung von Wohnungslosen

Aufgrund ihrer spezifischen Lebenssituation ergeben sich für wohnungslose Menschen besondere gesundheitliche Belastungen. Nach den wenigen vorhandenen Studien zum Gesundheitszustand Wohnungsloser finden sich Schwerpunkte bei Erkrankungen der Atmungs- und der Verdauungsorgane, des Herz-Kreislaufsystems und des Skelettsystems, im mangelhaften Zahnstatus, der Psyche, bei Alkoholkrankheit, bei akuten Infektionskrankheiten sowie bei Verletzungen aufgrund von Straßenverkehrs- oder Arbeitsunfällen.[109] Zur gesundheitlichen Situation alleinstehender wohnungsloser Frauen gibt es bisher nur eine psychiatrisch-epidemiologische Studie zu psychischen Erkrankungen alleinstehender wohnungsloser Frauen in München. Diese Studie belegt, dass Traumata zu den Haupterkrankungen wohnungsloser Frauen gehören. 56% der wohnungslosen Frauen wurden ausgeraubt, 34% körperlich angegriffen, zwei Drittel sexuell missbraucht und ein Drittel vergewaltigt.[110] (Weitere Angaben s. Materialband Kap. VI.2.2)

---

gebnisse im Frühjahr 2001 vorliegen werden (zur Definition und zur statistischen Erfassung von Obdachlosigkeit siehe weitere Angaben im Materialband Kap. VI.2).

107 Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte, a. a. O.

108 BAG-W Informationen „Weibliche Wohnungsnot“, Bielefeld, 1997.

109 Trabert, G.: Gesundheitsstatus und medizinische Versorgungssituation von alleinstehend, wohnungslosen Menschen, in: Gesundheitswesen 59 (1997) S. 378 - 386.

110 Fichter,M., Greifenhagen, A.: Verrückt und obdachlos - Psychische Erkrankungen bei wohnungslosen Frauen, in: Wohnungslos 3/98, (1998), S. 89 - 98.

Jeder Wohnungslose hat grundsätzlich einen Anspruch auf medizinische Leistungen entweder gegenüber der Gesetzlichen Krankenversicherung oder der Sozialhilfe. Sie werden vom Regelversorgungssystem - das von einer „Komm-Struktur“ geprägt ist - nur sehr unzureichend erreicht. Mittlerweile existieren aber in vielen Städten Projekte und Initiativen, die die Verbesserung der medizinischen Versorgung der Obdachlosen zum Ziel haben. Obwohl unterschiedlich organisiert, gehen alle Projekte von einem niedrigschwelligen Ansatz aus. Den Obdachlosen werden keine Vorbedingungen gestellt. Die Erstversorgung wird gewährleistet, ohne dass die Finanzierung geklärt sein muss. Der Arzt sucht die Kranken dort auf, wo sie sich aufhalten und wartet nicht auf ihr Kommen. So wird den Wohnungslosen medizinische Hilfe vor Ort angeboten.[111]

111 Zur gesundheitlichen Situation Wohnungsloser siehe auch Bericht Teil A Kap. VII.4.

Zusammenfassung

Die Wohnungsversorgung in Deutschland hat seit Mitte der 90er-Jahre einen Stand erreicht, bei dem die breiten Schichten der Bevölkerung gut bis sehr gut mit Wohnraum versorgt sind; dabei liegen die durchschnittlichen Wohnungsgrößen und Eigentümerquoten in den neuen Ländern erwartungsgemäß noch unterhalb der Werte im früheren Bundesgebiet. Auch die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte hat sich sowohl flächenmäßig als auch qualitativ stark verbessert. Allerdings ging damit auch ein deutlicher Anstieg der Wohnkostenbelastung einher. Die hohen Wohnkostenbelastungen auch nach Wohngeld belegen die Dringlichkeit der zum 1.Januar 2001 in Kraft getretenen Wohngeldreform.

Trotz der aktuell entspannten Marktlage gibt es Haushalte, die Schwierigkeiten haben, sich aus eigener Kraft am allgemeinen Wohnungsmarkt angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Neben Wohngeld wird diesen Haushalten mit dem Sozialen Wohnungsbau geholfen. Im Rahmen der Reform des Wohnungsbaurechts wird der soziale Wohnungsbau neu ausgerichtet, um den betroffenen Haushalten flexibler, effizienter und zielgenauer zu helfen.

Parallel zur insgesamt positiven Entwicklung der Wohnraumversorgung sind bei der mancherorts auftretenden sozialräumlichen Konzentration von Arbeitslosigkeit, Armut, Hilfsbedürftigkeit und Verwahrlosung des öffentlichen Raums vor allem in Großstädten Problemviertel entstanden. Mit dem Programm „Die soziale Stadt“ reagiert die Bundesregierung ab 1999 auf diese veränderten Rahmenbedingungen in den Städten mit dem Ziel, die Lebenssituation der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren nachhaltig zu verbessern.

Die Gruppe, die am Wohnungsmarkt die größten Risiken trägt, ist die der Wohnungsnotfälle. Hierzu zählen Personen, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht oder aktuell betroffen sind oder Personen, die aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben. Ihre Zahl kann nur auf der Grundlage verschiedenster Erhebungen geschätzt werden. Schätzungen weisen aber darauf hin, dass hier im Zuge der Entspannung am Wohnungsmarkt ein deutlicher Rückgang erfolgte. Wohnungslosigkeit ist häufig die Folge von Problemen wie Arbeitslosigkeit, Überschuldung, mangelnder beruflicher Qualifizierung, Krankheit, Sucht, schweren persönlichen oder familiären Konflikten.

VII. Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit

Selbst in einer hoch entwickelten Gesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland mit ihren Schutzbestimmungen gegen gesundheitsbeeinträchtigende Faktoren in der Umwelt und in der Arbeitswelt, mit ihrem breiten Zugang zu Bildungsmöglichkeiten und den sozialen Ausgleichen zwischen Viel- und Wenigverdienern ist ein wechselseitiger Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit bzw. Krankheit zu beobachten. Nicht nur die unterschiedlichen Krankheitsbelastungen spielen bei der Betrachtung der gesundheitsrelevanten schichtspezifischen Unterschiede eine Rolle, sondern auch die Frage, inwieweit Chancengleichheit beim Zugang zum System der Gesundheitsversorgung besteht. Nachfolgend wird dargestellt, inwieweit individuelle Schichtzugehörigkeit und damit verbundene Einkommenslagen, der Zugang zu Bildung, die Wohnsituation oder Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit als belastende Lebensbedingungen Auswirkungen auf die Gesundheit und das Gesundheitsverhalten haben und den Zugang zur gesundheitlichen Versorgung beeinflussen. Ebenso werden die sozialen Dimensionen von Gesundheit bzw. Krankheit, im Zusammenhang mit individuellen Arbeitsmarktchancen thematisiert.

VII.1 Sozialschicht und Gesundheit

Ergebnisse des Bundes-Gesundheitssurveys 1998 (BGS98) belegen eine schichtabhängige[112] Verteilung für gesundheitsrelevante Verhaltensweisen einschließlich der Inanspruchnahme medizinischer Leistungen, Krankheiten, Beschwerden und Behinderungen sowie für die gesundheitsbezogene Lebensqualität.[113] So zeigte sich für die Risikofaktoren Rauchen, starkes Übergewicht und sportliche Inaktivität ein deutlicher Schichtgradient. Angehörige der Unterschicht waren häufiger Raucher, wiesen signifikant häufiger starkes Übergewicht auf und waren seltener sportlich aktiv. Im Morbiditätsgeschehen stellte sich die Schichtspezifik unterschiedlich dar. Ohne Insulinspritzen behandelte Zuckerkrankheit, chronische Entzündung der Bronchien sowie Magen- und Zwölffingerdarmgeschwür waren Beispiele für eine häufigere Prävalenz in der Unterschicht, Heuschnupfen war dagegen häufiger in der Oberschicht zu beobachten. Auch

---

112 Das Merkmal "Soziale Schicht", das zur Beurteilung der Schichtspezifik verwendet wurde, ist entsprechend der DAE-Empfehlung (Deutsche Arbeitsgemeinschaft Epidemiologie) aus Einkommen, Bildung und beruflicher Position zusammengesetzt (Jöckel u.a. 1998). Aus den drei genannten Variablen wird ein Index-Wert gebildet, der in drei Klassen (Oberschicht, Mittelschicht und Unterschicht) aufgeteilt wird.

113 Siehe Knopf, H.; Ellert, U. und Melchert, H.-U.: Sozialschicht und Gesundheit, Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2, 1999, S. 169-177. Bellach, BM; Knopf, H. und Thefeld, W.: Der Bundes-Gesundheitssurvey 1997/98, Gesundheitswesen 60, Sonderheft 2, 1998, S. 59-68. Bellach, BM; Ellert, U. und Radoschewski, M.: Der SF-36 im Bundes-Gesundheitssurvey, Erste Ergebnisse und neue Fragen, Bundesgesundheitsbl. 43, 1999, S. 210-216. Bergmann, E. und Kamtsiuris, P.: Inanspruchnahme medizinischer Leistungen, Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2, 1999, S. 138-144. Hermann-Kunz, E.: Heuschnupfenprävalenz in Deutschland - Ost-West-Vergleich und zeitlicher Trend, Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2, 1999, S. 94-99. Mensink ,GBM.: Körperliche Aktivität, Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2, 1999, S. 126-131. Kahl, H.; Hölling, H. und Kamtsiuris, P.: Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung, Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2, 1999, S. 163-168.

die Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung wiesen eine deutliche Schichtspezifik auf. Oberschichtangehörige gaben seltener die Teilnahme an einem Gesundheits-Check-up an, als Personen aus der Mittel- und Unterschicht. Demgegenüber nahmen Frauen und Männer der Oberschicht deutlich häufiger Untersuchungen zur Krebsfrüherkennung wahr und besuchten deutlich häufiger gesundheitsfördernde Kurse. Das Niveau gesundheitlicher Beschwerden war in der Unterschicht insgesamt gesehen höher als in der Oberschicht. Differenziert nach Ost und West zeigen sich signifikante Schichtunterschiede vor allem im früheren Bundesgebiet. Dem niedrigeren Beschwerdenniveau entsprechend schätzte die Oberschicht ihren Gesundheitszustand deutlich besser ein als die Unterschicht und auch die Lebens- und Gesundheitszufriedenheit war in der Oberschicht größer als in der Unterschicht. Die Wahrscheinlichkeit, einen schlechten Gesundheitszustand zu haben, ist für beide Geschlechter in der Unterschicht mehr als doppelt so hoch.

VII.2 Bildungsstand und Gesundheit

Unter den Merkmalen zur Charakterisierung der sozialen Schichtzugehörigkeit - Bildung, berufliche Stellung und Einkommen - hat der Bildungsstatus einen besonderen Stellenwert. Beruflicher Status und Einkommen können durch eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes negativ beeinflusst werden und so zu einem sozialen Abstieg führen. Bei Querschnittsstudien wie dem Bundes-Gesundheitssurvey 1998 (BGS98) ist oftmals nicht zu klären, ob die soziale Lage Ursache oder Folge der gesundheitlichen Situation ist. Abgesehen von einigen Ausnahmen wie z. B. einer schweren geistigen Behinderung trifft eine derartige Wechselwirkung für den Bildungsstatus nicht zu. Hier können gesundheitsrelevante Verhaltensweisen und die daraus resultierende Morbidität eher durch den Bildungsstand bedingt angesehen werden. Die nachfolgenden Ergebnisse der bildungsabhängigen Analyse bestätigen im Wesentlichen die vorherigen Aussagen zur schichtspezifischen Auswertung (Zur Differenzierung des Bildungsstandes s. Anhangschaubild VII.1). So waren Personen mit niedrigem Bildungsstand seltener sportlich aktiv und wiesen häufiger starkes Übergewicht auf als Teilnehmer der Untersuchung mit hohem Bildungsstand. Beim Risikofaktor „Rauchen“ ließ sich lediglich für die Männer im früheren Bundesgebiet ein deutlicher bildungsabhängiger Gradient nachweisen. Im Osten Deutschlands war der Raucheranteil unter den Teilnehmern der Untersuchung mit mittlerem Bildungsniveau am höchsten. Für den Risikofaktor „Bluthochdruck“ waren ebenfalls bildungsabhängige Unterschiede zu beobachten, die bei den Frauen in den neuen Ländern am stärksten ausgeprägt waren. Die Wahrscheinlichkeit eines Bluthochdrucks bei den Männern unterschied sich signifikant nur zwischen Männern mit hohem und mittlerem Bildungsstand.

VII.3 Soziale, gesundheitliche und psychische Folgen von Arbeitslosigkeit

Wie der *Gesundheitsbericht für Deutschland (1998)* belegt, sind Arbeitslosigkeit und Gesundheit vielfältig miteinander verknüpft: Gesundheitlich eingeschränkte und erwerbsgeminderte Arbeitnehmer tragen ein höheres Risiko, entlassen zu werden, bleiben überdurchschnittlich lange arbeitslos und haben geringere Chancen der beruflichen Wiedereingliederung. Der Verlust des Arbeitsplatzes und fortdauernde Arbeitslosigkeit können gesundheitsbezogenes Verhalten negativ beeinflussen und die Verstärkung sowie Entstehung gesundheitlicher Probleme, sowohl psychosozialer als auch physischer Art bewirken. Die Erforschung des Zusammenhanges zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit ist mit der Schwierigkeit verbunden, dass sich nur bei wenigen Krankheiten (z.B. Infektionskrankheiten oder Vergiftungen) ein einfacher Ursache-Wirkungszusammenhang nachweisen lässt. In der Regel muss man sich mit Wahrscheinlichkeitsaussagen zufrieden geben.

Psychische Beeinträchtigungen, vorrangig Depressionen, treten bei Arbeitslosen besonders in der Anfangsphase häufiger auf als manifeste körperliche Symptome, die sich erst nach einer gewissen Zeit herausbilden. Depressive Verstimmungen, Unzufriedenheit mit der aktuellen Lebenssituation, Ängstlichkeit, Hoffnungslosigkeit, Hilflosigkeit, geringes Selbstwertgefühl, Resignation bis hin zu Apathie, geringes Aktivitätsniveau und soziale Isolation sowie Einsamkeit repräsentieren die wichtigsten Symptome. Die Verschlechterung bei körperlichen Beschwerden zeigt sich insbesondere im psychosomatischen Bereich und im Bereich der Herz-Kreislauf-Erkrankungen begünstigenden Faktoren. 22% arbeitslose Männer erwähnten im Vergleich zu 13% Erwerbstätigen psychische und körperliche Beschwerden, bei Frauen war der Unterschied nicht so ausgeprägt. Nahezu jeder dritte Langzeitarbeitslose geht davon aus, dass sich seine gesundheitlichen Probleme infolge der Arbeitslosigkeit vergrößert haben oder erst durch sie entstanden sind. Die bislang unveröffentlichten Ergebnisse der „Untersuchung zur gesundheitlichen Situation von Frauen in Deutschland“[114] bestätigen, dass auch die Gesundheit von Frauen durch Arbeitslosigkeit nachhaltig beeinträchtigt wird. Arbeitslose vermeiden bei psychosozialen Problemen oft professionelle Hilfe, um das Selbstwertgefühl, das durch den Verlust von Arbeit bereits beeinträchtigt ist, nicht noch zusätzlich zu gefährden. Sie neigen dazu, ihre Probleme zu verbergen. Zugleich sind Wiederbeschäftigungschancen eng an Arbeits- und Leistungsfähigkeit gekoppelt, was ebenso eine Verharmlosung solcher Einschränkungen nahe legt. Dies kann eine Verschleppung und Chronifizierung von Gesundheitsproblemen bedingen. Auch findet sich eine geringere Nutzung gesundheitlicher Vorsorgeuntersuchungen bei Kindern arbeitsloser Eltern oder Elternteile.

114 Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Veröffentlichung 1. Jahreshälfte 2001.

Bislang ebenfalls wenig untersucht wurden in Deutschland die Effekte von Arbeitslosigkeit auf andere Familienmitglieder. Studien in anderen Ländern weisen darauf hin, dass diese mit einem Verzögerungseffekt erheblich mitbetroffen sind; Kinder besonders dann, wenn die Eltern selbst nicht in der Lage sind, das Problem angemessen zu bewältigen. Es zeigte sich auch eine deutlich erhöhte allgemeine Sterblichkeit bei Arbeitslosen, insbesondere als Folge von Herz-Kreislauf-Erkrankungen.

Die Auswertung des Bundesgesundheitssurveys *1998*[115] kam hinsichtlich der sozialen, gesundheitlichen und psychischen Folgen der Arbeitslosigkeit zu folgenden Ergebnissen: Verglichen mit erwerbstätigen Teilnehmern der Untersuchung waren Arbeitslose häufiger Raucher mit einem höheren täglichen Zigarettenkonsum, hatten häufiger starkes Übergewicht und waren seltener sportlich aktiv. Allerdings konnte nur hinsichtlich des Rauchens eine Wechselwirkung mit der Arbeitslosigkeit belegt werden. Arbeitslose haben häufiger hypertensive Blutdruckwerte und erhöhte Cholesterinwerte. Unter ausgewählten Krankheiten liegen folgende bei Arbeitslosen häufiger vor: Medikamenten- und Drogenabhängigkeit, Psychische Krankheiten und Chronische Bronchitis (s. Anhangtabelle VII.3). Arbeitslose wiesen ein höheres Niveau gesundheitlicher Beschwerden auf und gaben häufiger an, eine amtlich anerkannte Behinderung zu haben. Sie schätzten ihren Gesundheitszustand häufiger als „weniger gut“ oder „schlecht“ ein. In fast allen Lebensbereichen waren arbeitslose Männer und Frauen unzufriedener als voll Erwerbstätige (s. Anhangtabelle VII.4).

VII.4 Spezifische Probleme von chronisch Kranken

Suchtkranke

Es ist erwiesen, dass aus Suchtkrankheit, wenn damit auch Folgen wie eingeschränkte Arbeitsfähigkeit, Verlust des Arbeitsplatzes, Verlust der Wohnung und erhebliche Belastung des Budgets durch Beschaffung des Suchtstoffes etc. verbunden sind, gravierende wirtschaftliche und finanzielle Probleme für den kranken Menschen und seine Angehörigen entstehen. Ob um-

115 Der prozentuale Anteil von Arbeitslosen ist im BGS98 mit 9,8% niedriger als für Deutschland insgesamt mit rund 12%. Die Teilnehmer des BGS98 können daher hinsichtlich des Merkmals „zur Zeit arbeitslos“ nicht als repräsentativ für die erwachsene Wohnbevölkerung angesehen werden. Es ist nicht abzuschätzen, ob sich die teilnehmenden Arbeitslosen hinsichtlich gesundheitsrelevanter Merkmale von den nicht teilnehmenden unterscheiden. Möglicherweise zeichnen sich die teilnehmenden Arbeitslosen wie die Teilnehmer der Gesamtstichprobe durch ein höheres Gesundheitsbewusstsein aus. Wie aus epidemiologischen Studien bekannt ist, korreliert ein höheres Gesundheitsbewusstsein mit einer niedrigeren Prävalenz gesundheitsgefährdender Verhaltensweisen. Unter dieser Annahme würde die gesundheitliche Situation der Arbeitslosen zu positiv eingeschätzt werden. Zudem handelt es sich beim BGS98 um eine Querschnittserhebung, bei der alle beobachteten Merkmale und Zustände gleichzeitig erfasst werden. Rückschlüsse auf Ursache und Wirkung sind nicht möglich. Sie gestattet lediglich eine Quantifizierung von Wechselwirkungen und Unterschieden. Für die Fragestellung bedeutet dies, dass nicht zu klären ist, ob ein schlechterer Gesundheitszustand Arbeitslosigkeit nach sich zieht, oder ob Arbeitslosigkeit zu einer Verschlechterung der Gesundheit führt.

gekehrt auch Armut für süchtiges Verhalten in spezifischer Weise anfällig machen kann, ist für Deutschland eher eine offene Frage.

Daten aus Untersuchungen von alkoholabhängigen Menschen in ambulanter Behandlung ergeben folgendes Bild: 40% der alkoholkranken Männer, die sich 1997 in einer ambulanten Behandlung befanden, waren arbeitslos bzw. arbeitssuchend, 17% ohne oder mit abgebrochener Ausbildung, 61% ohne oder nur mit Hauptschulabschluss.[116] Bei den alkoholabhängigen Frauen in ambulanter Behandlung waren 34% arbeitslos bzw. arbeitssuchend, 24% ohne oder mit abgebrochener Ausbildung, 54% ohne oder nur mit Hauptschulabschluss.[117]

Sekundäranalysen der Daten des Mikrozensus 1995 zeigten: Je höher das Haushaltsnettoeinkommen, desto geringer ist der Anteil der Raucher. Gleichzeitig fand sich bei Personen, die angaben, überwiegend von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe zu leben, bei beiden Geschlechtern eine deutlich über dem Durchschnitt liegende Raucherprävalenz.

Der Rauschgiftjahresbericht 1998 des Bundeskriminalamts zeigt, dass vor allem Personen, denen insbesondere in beruflicher Hinsicht ein hohes Maß an Perspektivlosigkeit unterstellt werden kann, unter den Drogentoten zu finden sind. So sind 38,2% der Drogentoten ohne Ausbildung. Der Anteil dieser Gruppe stieg im Vergleich zum Vorjahr um 5% an und übertraf damit erstmals die Gruppe der Arbeiter und Handwerker. Ein leichter Rückgang war im Bereich der Angestellten und Beamten (7,5%) festzustellen. Bezüglich der zuletzt ausgeübten Tätigkeit[118] stellte der Anteil der Arbeitslosen mit 69% nach wie vor die mit Abstand größte Gruppe dar.

AIDS-Kranke

Das Robert Koch-Institut (RKI) schätzte zum Ende 1998 die Zahl der HIV-Infektionen seit Beginn der Epidemie auf 50.000 bis 60.000. Die Gesamtzahl der AIDS-Fälle betrug etwa 21.000, von denen etwa 16.000 verstorben waren. Demnach lebten Ende 1998 etwa 37.000 Menschen mit HIV/AIDS, darunter etwa 5.000 bereits an AIDS erkrankte Menschen in Deutschland. Im Vergleich mit anderen chronisch kranken Menschen sind die von HIV und AIDS betroffenen Menschen vergleichsweise jung. Fast 60% der an AIDS erkrankten Menschen waren nach Angaben des RKI zum Zeitpunkt ihrer Erkrankung noch nicht 40 Jahre alt. 57% der Betroffenen erkrankten zwischen dem 20. und 39. Lebensjahr. Von den an Krebs verstorbenen Menschen sind hingegen 70% zum Zeitpunkt ihres Todes bereits älter als 65 Jahre. Viele der von

116 Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2000, Einrichtungsbezogenes Informationssystem (EBIS), Geesthacht, 1999; S.155.
117 ebenda
118 Bei 981 Rauschgifttoten (51,1%) war die zuletzt ausgeübte Tätigkeit bekannt.

HIV/AIDS betroffenen Menschen bestreiten ihren Lebensunterhalt von - zum Teil ergänzender - Sozialhilfe, da sie aufgrund ihres Alters noch keine ausreichenden Rentenansprüche erworben haben. Für viele Menschen bedeutet dies ein Leben in Bedürftigkeit. Direkte finanzielle Hilfen für Menschen mit HIV/AIDS in Not leistet die Deutsche AIDS-Stiftung, um die Lebensbedingungen der erkrankten Menschen zu verbessern und ihr Selbstvertrauen zu stärken. Im Jahr 1998 belief sich die finanzielle Unterstützungsleistung auf 4,1 Mio. DM. Eine Vielzahl anderer Organisationen leistet hier ebenfalls wertvolle Hilfen. Da es aufgrund des medizinischen Fortschritts gelungen ist, die Überlebenszeit der AIDS-Patienten zu verlängern, werden künftig noch mehr Erkrankte als bisher auf Unterstützungsleistungen angewiesen sein.

Psychisch Kranke

Chronisch psychisch Kranke befinden sich besonders häufig in schlechter wirtschaftlicher Lage. In einer Untersuchung im Jahr 1994 wurde ermittelt, dass 42,3% der psychisch Kranken aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren. 16,5% der chronisch psychisch Kranken waren Langzeitarbeitslose, 12,0% Sozialhilfeempfänger und 13,9% waren Frührentner.[119] Die Analysen von ökonomischen Lebenslagen und Gesundheitsdaten haben ergeben, dass Arbeitslose häufiger als Erwerbstätige an psychischen Erkrankungen (psychosomatischen Störungen, Neurosen, Psychosen, Suchterkrankungen) leiden.[120] Die Arbeitsfähigkeit ist ein wichtiges Rehabilitationsziel bei psychischen Störungen, auch unter dem Aspekt der Persönlichkeitsentwicklung und Überwindung von sozialer Ausgliederung. Das hohe Maß an krankheitsbedingten Fehlzeiten und der für psychische Erkrankungen typische wechselhafte und schwer vorhersagbare Verlauf haben allerdings eine Schlechterstellung psychisch kranker und behinderter Menschen in der Beurteilung der Rehabilitationsfähigkeit sowie eine frühzeitige Aussteuerung aus dem Rehabilitations- und Arbeitsprozess durch Frühberentung zur Folge. Die Anzahl der psychisch kranken Rehabilitanden liegt im Verhältnis zu anderen chronisch Kranken und Behindertengruppen im medizinischen, beruflichen und sozialen Rehabereich deutlich niedriger, obwohl der sozialrechtliche Anspruch auf Rehabilitation statt Rente für chronisch psychisch Kranke gleich ist. Für einen großen Teil der psychisch Kranken ist die Sozialhilfe noch immer primärer Kostenträger für Reha-Maßnahmen. Seit Ende 1993 gibt es Rehabilitationseinrichtungen für psychisch Kranke und behinderte Menschen (RPKs) als eigenständigen Einrichtungstyp. Hier werden medizinische und berufliche Rehabilitationsleistungen für chronisch psychisch Kranke und behinderte Menschen im Rahmen eines integrativen Konzeptes in der anteiligen Finanzierungsverantwortung der vorrangigen Leistungsträger erbracht. Die Einbin-

119 Müller, P. und Worms, M.: Arbeitslosigkeit bei psychisch Kranken, Psychiatrische Praxis 14, 1987, S. 18ff

120 Häfner, H.: Macht Arbeitslosigkeit krank? - Ein Überblick über den Wissensstand zu den Zusammenhängen von Erwerbslosigkeit, körperlichen und seelischen Gesundheitsrisiken, Fortschritte in der Neurologie und Psychiatrie 56, 1988, S. 326 - 343

dung der Einrichtungen in einen regionalen Verbund mit Gewährleistung einer koordinierten Nachbetreuung, wie betreutes Wohnen, Integrationsbetriebe, Selbsthilfefirmen, begleitende Hilfen auf dem Arbeitsmarkt fördern den Rehabilitationserfolg und die Chancen für eine eigenständige, selbstbestimmte Lebensführung der psychisch Kranken.

Neuere Untersuchungen[121] haben ergeben, dass zwischen 20 und 40% der Obdachlosen unter behandlungsbedürftigen psychischen Erkrankungen leiden (darunter häufig Mehrfacherkrankungen).[122] Die Zahl der von dieser komplexen Problematik Betroffenen scheint in den letzten Jahren zugenommen zu haben: Die Zahl der stationären Aufnahmen obdachloser psychisch Kranker hat sich zwischen 1993 und 1996 verdoppelt, obwohl die komplementären ambulanten Hilfsangebote in Form von gemeindenahen Angeboten in den Bereichen Wohnen, Arbeit, Beschäftigung, Tagesstrukturierung und Pflege sozialer Kontakte ausgeweitet wurden. Mit der Vernetzung der ambulanten, teilstationären und stationären Versorgung chronisch psychisch Kranker und der Bereitstellung von niedrigschwelligen Angeboten medizinischer und psychiatrischer Hilfen kann der zunehmenden Zahl von arbeits- und obdachlosen psychisch kranken Menschen und der noch immer mangelnden organisatorischen und strukturellen Verknüpfung der Versorgungsbereiche Psychiatrie, Suchtkrankenhilfe und Wohnungslosenhilfe entgegengetreten werden.

Psychische Erkrankungen führen in der Regel zu vorübergehenden oder bleibenden Persönlichkeitsveränderungen mit Leistungsabfall, zu Verhaltensänderungen mit sozialer Isolierung und damit zur Verschlechterung der sozioökonomischen Lebenssituation. Da die Erkrankung häufig in frühen Jahren beginnt und damit die schulische und berufliche Karriere unterbrochen wird, bevor sozialversicherungsrechtlich geforderte Anwartschaftszeiten erworben werden, muss für den Lebensunterhalt und die medizinische und berufliche Rehabilitation oft die Sozialhilfe in Anspruch genommen werden. Auch die nächsten Angehörigen sind häufig davon mitbetroffen, da sie ihr Einkommen und Vermögen für den erkrankten Angehörigen einsetzen müssen und viele Familien ihre psychisch kranken Angehörigen zu Hause versorgen. Die Gesamtrate psychischer Störungen mit Krankheitswert wird in einer Feldstudie von Dilling (1984) mit 24,1% der Gesamtbevölkerung angegeben. Bei 20 bis 60% der psychischen Störungen ist mit somatischen Begleiterkrankungen zu rechnen.[123]

---

121 Nouvertné, K.: Auf die Strasse entlassen, 1996. Reker, T. und Eikelmann B.: Wohnungslosigkeit, psychische Erkrankungen und psychiatrischer Versorgungsbedarf, Dt. Ärzteblatt, 1997, S. 94

122 siehe hierzu auch Bericht Teil A Kap. VI.4

123 Burke, A.W.: Morbidity and its prevalence in psychiatric patients, in: Koranyi, E.K. (Hrsg.): Physical illness in the psychiatric patient, 1982, III.

VII.5 Pflegebedürftigkeit

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts lebten in Deutschland 4,4 Mio. Menschen, die 60 Jahre und älter waren, heute sind es 19 Mio. Menschen. Während damals nur jeder zwölfte Bürger im Seniorenalter war, ist es nun fast jeder vierte. Der Altenanteil wird im Jahr 2030 voraussichtlich über ein Drittel der Gesamtbevölkerung betragen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wird um die Hälfte zunehmen. Damit verbunden ist auch ein Anwachsen alleinlebender Menschen. Ihre Zahl wird bis 2030 voraussichtlich auf rund 13,2 Mio. ansteigen. Aufgrund der allgemein höheren Lebenserwartung von Frauen überwiegt ihr Anteil an den älteren Menschen, derzeit beträgt er circa 60% bei den über 60-Jährigen. Besonders deutlich überwiegt der Frauenanteil bei den Hochaltrigen. Über 70% der 80-Jährigen und Älteren sind Frauen.

VII.5.1 Lebenslage pflegebedürftiger älterer Menschen

Die Auswirkungen der steigenden Lebenserwartung auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Situation von Hilfe- und Pflegebedürftigen sind eine wichtige Problemstellung für die Zukunft. Schon heute leben in Deutschland etwa 800.000 Menschen auf Dauer in einem Heim. Etwa 575.000 dieser Menschen sind pflegebedürftig. Davon sind ca. 490.000 über 65 Jahre alt. Ihr Durchschnittsalter liegt bei über 80 Jahren. Die Zahl der Pflegebedürftigen in privaten Haushalten beträgt mehr als 1,35 Mio. Von ihnen sind etwa 75% älter als 65 Jahre.

Kennzeichnend für die neue Generation der Senioren sind ihre bessere Bildung und Ausbildung. Neben der Vielzahl „rüstiger“ Senioren steigt aber auch ständig die Zahl derer, die im Alter an einer Form von Demenz erkranken. Bis zum Lebensende muss mit einem exponentiellen Anstieg der Erkrankungsprävalenz gerechnet werden. Schon jetzt ist von einer Anzahl mittelschwerer und schwerer Erkrankungsfälle zwischen 800.000 und 900.000 auszugehen, die Gesamtzahl der Betroffenen beträgt schätzungsweise 1,2 bis 1,5 Mio. Aller Voraussicht nach werden bis zum Jahr 2010 ca. 1,7 Mio. Menschen an dieser Krankheit leiden.

In Heimen gilt fast die Hälfte der Bewohner als demenziell verändert, und bei etwa 15% dieser Menschen ist mit derart schwerwiegenden Verhaltensstörungen zu rechnen, dass eine besonders intensive Betreuung erforderlich wird. Der Umgang mit den Betroffenen in der häuslichen Umgebung sowie im Heim gestaltet sich oftmals schwierig und belastend für Pflegende wie Gepflegte. Neben den physischen und psychischen entstehen auch erhebliche Kostenbelastungen, die anteilig zu Lasten des Gesundheitswesens, der Einzelhaushalte und der Volkswirtschaft gehen. Die Diskussion über Pflegequalität hat sich durch öffentlichkeitswirksame Aufdeckung von Pflegemängeln und Missständen verstärkt. Insbesondere für eine angemessene

Versorgung Demenzerkrankter fehlen bislang klare und umsetzbare Pflege- und Betreuungsziele. Hier gilt es, im Rahmen einer Politik für demenzerkrankte Menschen und ihre Angehörigen Maßnahmen zu entwickeln und geeignete Qualitätsindikatoren zu identifizieren.

VII.5.2 Auswirkungen der Pflegeversicherung bis 1998

Seit 1995 gewährt die Pflegeversicherung für die gesamte krankenversicherte Bevölkerung einen Versicherungsschutz auch bei Pflegebedürftigkeit. Die Pflegeversicherung ist keine Vollversicherung, sondern erbringt je nach Grad der Pflegebedürftigkeit Sach- oder Geldleistungen bis zu einem bestimmten Umfang. Sie hilft mit ihrem Leistungsangebot, Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen die mit der Pflegebedürftigkeit verbundenen persönlichen und finanziellen Belastungen zu tragen.

Soziale Pflegeversicherung

Nach der Geschäftsstatistik der Pflegekassen bezogen zum Jahresende 1998 rund 1,23 Mio. Pflegebedürftige ambulante Leistungen der Pflegeversicherung. Vollstationäre Leistungen erhielten Ende 1998 rund 511.000 Pflegebedürftige. Von den Leistungsarten hatte das Pflegegeld die größte Bedeutung. Im Jahresdurchschnitt 1998 wählten 54% der Leistungsempfänger diese Leistungsart, gefolgt von vollstationärer Pflege (25%), Kombinationsleistung (10%) und Pflegesachleistung (8%). Die übrigen Leistungsarten (Tages- und Nachtpflege, Kurzzeitpflege, häusliche Pflege bei Verhinderung der Pflegeperson) hatten entsprechend ihrem Charakter als ergänzende oder zeitlich befristete Leistung nur ein geringes Gewicht. Bei den ambulant Pflegebedürftigen waren am Jahresende 1998 knapp 45% älter als 80 Jahre, im stationären Bereich sogar gut 60%. Die Mehrzahl der Pflegebedürftigen waren aufgrund der höheren Lebenserwartung Frauen. Ihr Anteil an den stationär Pflegebedürftigen war mit 77% deutlich höher als bei den ambulant Pflegebedürftigen (65%).

Private Pflegeversicherung

Nach der Geschäftsstatistik der privaten Pflege-Pflichtversicherung bezogen Ende 1998 rund 70.000 Pflegebedürftige ambulante und rund 27.000 stationäre Leistungen der privaten Pflege-Pflichtversicherung. Die stationären Leistungen in Einrichtungen der Behindertenhilfe werden nicht separat erfasst, dürften jedoch auch zahlenmäßig von untergeordneter Bedeutung sein. Wie in der sozialen Pflegeversicherung war ein großer Teil der Pflegebedürftigen über 80 Jahre alt. Bei den ambulant Pflegebedürftigen waren es Ende 1998 knapp 50% und im stationären Bereich sogar fast 75%. Auch hier war die Mehrzahl der Pflegebedürftigen Frauen. Ihr Anteil

war allerdings sowohl im ambulanten (56%) als auch im stationären Bereich (76%) niedriger als in der sozialen Pflegeversicherung. Eine Aufgliederung der Zahl der Pflegebedürftigen nach Leistungsarten geht aus den Daten der privaten Pflege-Pflichtversicherung nicht hervor.

Auswirkungen auf die häusliche und stationäre Pflege

Die Pflegeversicherung hat in Privathaushalten einen bemerkenswerten Beitrag zur Stabilisierung der häuslichen Pflege geleistet. Die Zahl derjenigen, die kontinuierlich die im Haushalt dringend benötigten Hilfeleistungen erhalten, hat sich seit Einführung der Pflegeversicherung stetig erhöht. Zudem erhält die große Mehrheit der Pflegebedürftigen deutlich höhere Leistungen als früher. Seit der Einführung der Pflegeversicherung ist in privaten Haushalten eine pflegebedingte Sozialhilfeabhängigkeit weitgehend auszuschließen. Auch in stationären Einrichtungen - einschließlich Einrichtungen der Behindertenhilfe - bewahrt die Pflegeversicherung viele Pflegebedürftige vor der Abhängigkeit von der Sozialhilfe.

Wie eine Studie des Instituts Infratest[124] aus dem Jahr 1998 zeigt, waren zwei Drittel der Bezieher von Leistungen der Pflegeversicherung, also eine breite Mehrheit, mit der Art und der gewährten Höhe der Hilfen zufrieden oder sogar sehr zufrieden. Mit 70% fand ebenfalls der weitaus größte Teil der Pflegebedürftigen bzw. ihrer Angehörigen die vorgenommene Einstufung in eine der vorgesehenen drei Pflegestufen angemessen. Aus der Sicht der Betroffenen hat die Einführung der Pflegeversicherung zu einer deutlichen Verbesserung der Lebenssituation sowie zu einer spürbaren Entlastung der pflegenden Angehörigen geführt.

Soziale Absicherung der Pflegepersonen

Mit Einführung der Pflegeversicherung ist es zum ersten Mal gelungen, eine soziale Absicherung der Pflegepersonen zu gewährleisten, die die Pflegetätigkeit einer Erwerbstätigkeit gleichstellt. Nichtprofessionelle Pflegekräfte - z.B. Angehörige, Freunde, Nachbarn - sind ab einem bestimmten Umfang der Pflegetätigkeit in die gesetzliche Renten- und Unfallversicherung einbezogen. 1998 profitierten von dieser Regelung rund 575.000 Pflegepersonen. Hierbei handelte es sich zu mehr als 90% um Frauen.

124 Forschungsprojekt „Wirkungen der Pflegeversicherung“ im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Band 127, Schriftenreihe des BMG, 1998

VII.5.3 Sozialschicht und Pflegebedürftigkeit

Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer Repräsentativerhebung des Instituts Infratest aus dem Jahr 1998. Sozialpolitisch war die Frage von Interesse, inwieweit die Nettoeinkommen der Haushalte, in denen Pflegebedürftige lebten, sich von den durchschnittlichen Nettoeinkommen der Haushalte in Deutschland insgesamt unterschieden. Hierbei war zu beachten, dass die Leistungen der Pflegeversicherung nicht als unmittelbare Bestandteile der Einkommen, die im Haushalt verfügbar sind, mitgezählt werden sollten.[125] Die dokumentierten Erhebungsergebnisse zeigten, dass sich die Haushaltsnettoeinkommen von Pflegehaushalten - auf der Basis gewichteter durchschnittlicher Nettoeinkommen - getrennt nach alten und neuen Ländern im Vergleich zur Gesamtheit der Haushalte nicht wesentlich voneinander unterschieden. Es gab einzelne Abweichungen, die sich jedoch vorrangig aus der Struktur der Haushalte, d.h. aus der Größe und der Art der Alterszusammensetzung der dort lebenden Personen erklärten. Es überraschte nicht, dass z.B. der Anteil der Haushalte mit einem Nettoeinkommen von 5.000 DM und mehr insgesamt etwas höher ausgeprägt ist als im Vergleich bei der Teilgruppe der Haushalte, in denen Pflegebedürftige leben. Da es sich bei Pflegehaushalten häufig um Haushalte älterer Ehepaare, die beide nicht mehr erwerbstätig sind, handelt und in der Regel nicht um Haushalte mit z.B. zwei vollzeit-erwerbstätigen „Spitzenverdienern“, schlug sich dies entsprechend strukturell nieder.

Tabelle VII.1

Pflegebedürftige in Privathaushalten - nach der (letzten) Stellung im Beruf im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (ab 65 Jahren)

	Pflegebedürftige		Gesamtbevölkerung[1]	
	Männlich	Weiblich	Männlich	Weiblich
Arbeiter	44%	33%	36%	33%
Angestellte	30%	24%	38%	46%
Beamte	9%	1%	13%	2%
Landwirte / mithelfende Angehörige	3%	9%	3%	4%
Sonstige				
Selbstständige	8%	5%	7%	4%
In Ausbildung	2%	1%	0%	0%
Nie erwerbstätig gewesen	6%	26%	1%	10%
Keine Angabe	0%	1%	2%	1%

1 Gesamtbevölkerung ab 65 Jahren; Ergebnisse der Infratest-Mehrthemenbefragungen 1998

Quelle: Infratest Repräsentativerhebung 1998, Ergebnisse der Infratest-Mehrthemenbefragungen 1998

125 Sie werden entweder als monatliches Pflegegeld in Höhe von 400, 800 oder 1.300 DM oder aber in Form von professionellen Pflegeleistungen bis zu einem Gegenwert von 750, 1.800 oder 2.800 DM gewährt. Für sogenannte Härtefälle, beispielsweise im Endstadium von Krebserkrankungen, können monatlich bis zu 3.750 DM

Im früheren Bundesgebiet verfügten 11% der Pflegehaushalte gegenüber 7% der Haushalte insgesamt und 11% der Pflegehaushalte in den neuen Ländern gegenüber immerhin 16% der Haushalte insgesamt über ein Einkommen von weniger als 1.500 DM im Monat (s. Anhangtabelle VII.12). Dies war durch den höheren Anteil von reinen Seniorenhaushalten bei den Pflegehaushalten bedingt.

Auf der Grundlage des verfügbaren Nettoäquivalenzeinkommens verfügte mit 14% im früheren Bundesgebiet und 12% in den neuen Ländern ein nicht unerheblicher Teil der Pflegebedürftigen, wenn man die Leistungen der Pflegeversicherung unberücksichtigt lässt, über weniger als 1.000 DM. Weitere 25% der Pflegehaushalte in den alten sowie 31% in den neuen Ländern haben ein Nettoäquivalenzeinkommen zwischen 1.000 und 1.500 DM. Diese Zahlen unterstreichen die finanziellen Risiken, die sich für einen Haushalt mit niedrigem Einkommen beim Eintritt bzw. bei einem Leben in Pflegebedürftigkeit ergeben können, insbesondere wenn ein Heimaufenthalt unabwendbar ist.

Die zitierte Untersuchung zu den Wirkungen der Pflegeversicherung untersuchte auch den Anteil der Pflegebedürftigen nach der letzten Stellung im Beruf (s. Tabelle VII.1) und stellte diese Ergebnisse den Ergebnissen der Infratest-Mehrfachbefragung von 1998 gegenüber. Eine streng statistische Zusammenhanganalyse ist allerdings nicht möglich, da die Ergebnisse auf dem Vergleich zweier Bevölkerungsgruppen aus unterschiedlichen Repräsentationsstichproben beruhen.

Sozialhilfeabhängigkeit

Ein Ziel der Pflegeversicherung ist es, möglichst viele Sozialhilfeempfänger aus der pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit herauszuführen. Inwieweit es gelungen ist, dieses Ziel auch tatsächlich zu realisieren, kann mit den Daten der amtlichen Sozialhilfestatistik für die Berichtsjahre 1994 bis 1998 überprüft werden. Die Empfängerzahlen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen sind im früheren Bundesgebiet mit der Einführung der ersten Stufe der Pflegeversicherung vom Jahresende 1994 zum Jahresende 1995 um knapp 53 % von rund 157.000 auf rund 74.000 zurückgegangen. Im darauffolgenden Jahr - nach Überwindung der mit der Umsetzung der Pflegeversicherung verbundenen Schwierigkeiten - ging die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege nochmals deutlich zurück. Insgesamt ist damit die Empfängerzahl bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen - bezogen auf das Jahresende 1994 - um rund zwei Drittel reduziert worden und hat sich bei gut 60.000 Empfängern stabilisiert. Somit

---

bereitgestellt werden. Hierbei haben die Kassen allerdings sicherzustellen, dass der Anteil der Härtefälle nicht mehr als 3% der Pflegebedürftigen der Stufe III beträgt.

ist es im häuslichen Bereich gelungen, den überwiegenden Teil der Pflegebedürftigen aus der pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit herauszuführen.

Ausgehend von 1994 hat sich die Anzahl der Empfänger der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen zunächst noch leicht erhöht. Mit der Umsetzung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung im Jahre 1996 war ein deutlicher Rückgang der Empfängerzahlen feststellbar, wenn auch nicht in gleicher Größenordnung wie im ambulanten Bereich. Bezogen auf das Jahresende 1994 gab es 1998 im stationären Bereich rund 108.000 Personen (40%) weniger, die auf pflegebedingte Leistungen angewiesen waren. Die Anzahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege innerhalb und außerhalb von Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz ist in ganz Deutschland von 453.613 Personen Ende 1994 auf 222.231 Personen am Jahresende 1998 zurückgegangen. Dies bedeutet, dass sich in Deutschland insgesamt die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege innerhalb und außerhalb von Einrichtungen in diesen vier Jahren um 231.382 Personen bzw. 51% verringert hat. Für die neuen Länder ist das Ergebnis noch beachtlicher. Dort ist die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege innerhalb und außerhalb von Einrichtungen in diesem Zeitraum um 68% zurückgegangen.

Sofern im Einzelfall keine oder nicht ausreichende Leistungen der Pflegeversicherung erbracht werden und der Pflegebedürftige oder seine unterhaltspflichtigen Angehörigen nicht über genügend Eigenmittel verfügen, um die verbleibenden Kosten für einen notwendigen und angemessenen Pflegebedarf zu tragen, können nach wie vor Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch genommen werden.[126] Wurde 1994 von den Sozialhilfeträgern im Verlauf des Jahres in Deutschland insgesamt noch rund 560.000 Personen Leistungen zur Pflege gewährt, so ist die Anzahl bis 1998 auf rund 290.000 Personen zurückgegangen. Mit etwa 100.000 ist dagegen die Anzahl der Personen, die neben der Hilfe zur Pflege Pflegeleistungen eines Sozialversicherungsträgers erhalten, in etwa unverändert geblieben. Zu vermuten ist, dass es sich hier um Personen mit besonderes hohen Heimkosten handelt, die auch nach Einführung der Pflegeversicherung weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen sind. Das mit der Einführung der Pflegeversicherung politisch verfolgte Ziel, möglichst viele Pflegebedürftige unabhängig von der Sozialhilfe zu machen, wurde damit weitgehend erreicht.

126 Die Sozialhilfestatistik zeigt, in wie vielen Fällen von den Sozialhilfeträgern zusätzlich zu den Pflegeleistungen eines Sozialversicherungsträgers auch Hilfe zur Pflege nach dem BSHG gewährt wurde. Diese Zahlen sind allerdings im Gegensatz zu den Angaben in Anhangtabelle VII.14 nur für das gesamte Berichtsjahr verfügbar.

Zusammenfassung

Belastete Lebensbedingungen durch niedrige Einkommen, schlechten Zugang zu Bildung, mangelhafte Wohnsituation oder Arbeitslosigkeit haben Auswirkungen auf die Gesundheit und das Gesundheitsverhalten und können zu einem schlechteren Zugang zur gesundheitlichen Versorgung führen.

In Abhängigkeit von der Schichtzugehörigkeit treten gesundheitsrelevante Risikofaktoren unterschiedlich häufig auf und werden medizinische Vorsorgeleistungen in Anspruch genommen. So sind Rauchen, Übergewicht und sportliche Inaktivität eher typisch für die untere Schicht. Insgesamt ist die Lebens- und Gesundheitszufriedenheit bei hohem Einkommen und Bildungsstand sowie guter beruflicher Position größer als im unteren Einkommensbereich, bei geringerer Bildung und mit niedrigem beruflichen Status.

Gesundheitlich eingeschränkte und erwerbsgeminderte Arbeitnehmer tragen ein höheres Risiko, entlassen zu werden, bleiben überdurchschnittlich lange arbeitslos und haben geringere Chancen der beruflichen Wiedereingliederung. Arbeitslosigkeit kann zur Entstehung oder Verstärkung von Krankheiten, z.B. psychischen Erkrankungen, beitragen. Chronisch psychisch Kranke befinden sich wiederum besonders häufig in schlechter wirtschaftlicher Lage. Viele der von HIV/AIDS betroffenen Menschen führen ein Leben in großer Bedürftigkeit und müssen ihren Lebensunterhalt von - zum Teil ergänzender - Sozialhilfe bestreiten. Suchtkrankheit mit ihren Folgen, etwa Verlust des Arbeitsplatzes oder der Wohnung etc. bringt gravierende wirtschaftliche Probleme für die Erkrankten und ihre Angehörigen mit sich.

Für Menschen mit niedrigem Einkommen sind die finanziellen Risiken beträchtlich, die sich durch ein Leben in Pflegebedürftigkeit ergeben können, vor allem wenn ein Heimaufenthalt unabwendbar ist. Die 1995 eingeführte Pflegeversicherung hilft mit ihren Leistungen Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen, die mit Pflegebedürftigkeit verbundenen persönlichen und finanziellen Belastungen zu tragen. Aus Sicht der Betroffenen hat die Einführung der Pflegeversicherung zu einer deutlichen Verbesserung ihrer Lebenssituation sowie zu einer spürbaren Entlastung der pflegenden Angehörigen geführt. Der überwiegende Teil der Pflegebedürftigen in häuslicher Pflege konnte aus der pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit herausgeführt werden. Auch in der stationären Pflege ist es gelungen, die pflegebedingte Abhängigkeit vieler Heimbewohner von Sozialhilfeleistungen erheblich zu verringern. Im Bereich der Hilfe zur Pflege nach dem BSHG hat sich die Zahl der Empfänger insgesamt zwischen 1994 und 1998 halbiert.

VIII. Behinderung

Die Lebenssituation behinderter Menschen und die Vermeidung von Benachteiligungen hängen entscheidend von einer möglichst günstigen Ausgestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Unzureichende schulische und berufliche Ausbildung, ein erschwerter Zugang zum Arbeitsleben und damit verbundene schlechtere Einkommensmöglichkeiten, aber auch fehlende Verfügbarkeit von barrierefreiem Wohnraum, können Armutsrisiken für behinderte Menschen und ihre soziale Ausgrenzung nach sich ziehen.

Jeder Mensch, der körperlich, geistig oder seelisch behindert ist oder dem eine solche Behinderung droht, hat unabhängig von der Ursache der Behinderung das „soziale Recht“ auf Hilfe, die notwendig ist, um

- die Behinderung abzuwenden, zu beseitigen, zu bessern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern sowie
- ihm einen seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Platz in der Gemeinschaft, insbesondere im Arbeitsleben, zu sichern.

Diese Hilfen werden oft zusammenfassend als „Rehabilitation“ bezeichnet. Rehabilitation und Prävention sollen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben fördern und damit möglichen Armutsrisiken vorbeugen.

VIII.1 Behinderte Menschen

Die in Deutschland lebenden behinderten Menschen bilden keine in sich geschlossene Gruppe (s. hierzu auch Anhangtabellen VIII.1 und VIII.2). Zu ihnen gehören

- 865.293 in Betrieben und Dienststellen beschäftigte schwerbehinderte Menschen (Stand: Oktober 1998),
- 192.470 arbeitslose schwerbehinderte Menschen (davon 158.627 im Bundesgebiet West und 33.843 im Bundesgebiet Ost; Stand: jeweils 31.12.1998),
- rund 181.027 in Werkstätten für behinderte Menschen geförderte oder beschäftigte behinderte Menschen (Stand: 1998),
- etwa 5,38 Mio. nicht im Arbeitsleben stehende schwerbehinderte Menschen (Stand: Oktober 1998).

Insgesamt lebten in der Bundesrepublik Deutschland etwa 6,6 Mio. schwerbehinderte Menschen, das waren etwas über 8% der Wohnbevölkerung (Stand: 31.12.1998). Dazu kam noch eine statistisch nicht erfasste Zahl behinderter Menschen, bei denen ein Grad der Behinderung von weniger als 50 bei der Bewilligung von Renten der Unfallversicherung oder nach dem Recht der sozialen Entschädigung oder durch das Versorgungsamt festgestellt wurde. Schwerbehinderte Frauen im erwerbsfähigen Alter waren hinsichtlich ihres Anteils an der Bevölkerung unterrepräsentiert. Dieser Umstand resultierte vor allem daraus, dass Frauen trotz Vorliegens einer Schädigung oder einer subjektiv empfundenen Beeinträchtigung oft auf die amtliche Anerkennung verzichteten.

VIII.2 Vorschulische und schulische Bildung für behinderte Menschen

Bildungsangebote haben für behinderte Menschen aller Altersgruppen eine besondere Bedeutung. Aufgabe des Bildungswesens ist es, die Lern- und Bildungsfähigkeit unter Berücksichtigung der jeweiligen Behinderung und unter Anwendung behinderungsspezifischer Hilfen so gut wie möglich zu fördern und über die Vermittlung von Bildungsqualifikationen hinaus lebenspraktische individuelle und sozial-integrative Hilfen zu geben, sowohl in der vorschulischen Erziehung wie auch im Schulwesen.

Sonderbetreuung und -förderung wurden in den vergangenen Jahren von behinderten Menschen und ihren Angehörigen zunehmend nicht mehr als hilfreich, sondern als Ausgrenzung empfunden und deshalb abgelehnt. Gerade im Bereich der Bildung wurde von einer wachsenden Zahl Betroffener erwartet, dass durch Öffnung der Regeleinrichtungen für behinderte Menschen eine differenzierte zwischenmenschliche und interkulturelle Wahrnehmung ermöglicht wird. Einigkeit besteht im Ziel, behinderte Menschen im Rahmen des Bildungssystems nicht auszugrenzen und zu stigmatisieren. Allerdings gibt es nach wie vor - und daran haben auch die Diskussionen der vergangenen Jahre nichts geändert - unterschiedliche Positionen, ob das Ziel der beruflichen und gesellschaftlichen Integration behinderter Menschen eher durch eine Förderung in besonderen Einrichtungen für behinderte Menschen oder über ein gemeinsames Leben und Lernen zusammen mit nichtbehinderten Menschen in Regeleinrichtungen zu erreichen ist.

Die Chancen für eine erfolgreiche Integration sind im Kindergartenalter besonders groß, weil hier Vorurteile und Scheu noch wenig entwickelt sind und Kinder unbefangener aufeinander zugehen. In der Vergangenheit sind unter der Beteiligung vieler Städte, Gemeinden und freier Träger die Bemühungen verstärkt worden, behinderte und nichtbehinderte Kinder gemeinsam in Regel- und Sonderkindergärten zu erziehen, um über frühzeitige Integration die Startbedingun-

gen behinderter Kinder zu verbessern und die Entwicklung sowohl der behinderten als auch der nichtbehinderten Kinder zu fördern. Nach Angaben der Länder betrug das gesamte Angebot für behinderte Kinder in Sondereinrichtungen 1997 etwa 27.000 Plätze. Hinzu kamen weitere ca. 20.000 Plätze für Kinder in integrativer Betreuung, so dass für behinderte Kinder bis zum Schulalter insgesamt 1997 etwa 47.000 Plätze zur Verfügung standen.

Für die schulische Bildung bedeutet der Grundsatz der Integration, wie er sich für diesen Bereich in den Jahren bis 1998 entwickelt hat, dass auch den leistungsschwächsten behinderten Kindern und Jugendlichen ein angemessenes Bildungsangebot unterbreitet werden muss. Nach den Schul- und Sonderschulgesetzen der Länder sollen auch behinderte Kinder und Jugendliche möglichst so gefördert werden, dass sie die Bildungsziele der allgemeinen Schulen erreichen können. Darüber hinaus wird angestrebt, möglichst viele behinderte Kinder und Jugendliche in allgemeinen Schulen zu fördern und dort, falls erforderlich, zusätzliche sonderpädagogische Hilfen und sonstige angemessene Betreuung zur Verfügung zu stellen. Soweit behinderte Kinder und Jugendliche aus behinderungsbedingten Gründen dort nicht hinreichend gefördert werden können, sind sie in Sonderschulen zu den schulischen Zielen zu führen, die für sie erreichbar sind.

Die schulische Bildung behinderter Kinder und Jugendlicher bot allerdings vor 1998 und bietet auch heute kein einheitliches Bild, sondern ist geprägt von landesspezifischen und regionalen Bedingungen. Die Ergänzung des Rechts auf Schulbesuch für Kinder mit Behinderung um ein Wahlrecht zwischen integrativer und Sonderbeschulung wurde bislang nur in einigen Ländern vollzogen.

VIII.3 Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben

Eine dauerhafte berufliche Eingliederung ist für Menschen mit Behinderungen einer der wesentlichen Faktoren und zugleich eine wichtige Voraussetzung für die Eingliederung in die Gesellschaft. Grundsätzlich standen und stehen behinderten Menschen alle beruflichen Wege und Möglichkeiten offen, die auch von nichtbehinderten Menschen gewählt werden können. In der Berufsausbildung und -ausübung behinderter Menschen hatte der Grundsatz der Integration daher schon immer einen besonders hohen Stellenwert.

Wo zur Eingliederung ins Arbeitsleben wegen Art oder Schwere der Behinderung besondere Hilfen erforderlich sind, stehen diese als Leistungen und Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation oder als zusätzliche Leistungen für Schwerbehinderte zur Verfügung. Auch die berufliche Rehabilitation selbst muss integrativ angelegt sein und behinderten Menschen, soweit möglich,

den Zugang zum Berufsleben nach den auch für Nichtbehinderte geltenden Grundsätzen und Kriterien sowie an den gleichen Lernorten ermöglichen. Bei allem Bemühen um Integration darf jedoch individueller, besonderer Förderungsbedarf nicht vernachlässigt oder ignoriert werden.

Etwa 2,2 Mio. der schwerbehinderten Menschen (rund 33%) waren 1998 zwischen 18 und 60 Jahre alt. Die Zahl der im Erwerbsleben stehenden schwerbehinderten Menschen lag im Oktober 1998 bei 1.053.742. Im Jahresdurchschnitt 1998 waren 194.202 schwerbehinderte Menschen arbeitslos; das entspricht einer spezifischen Arbeitslosenquote von 18% (17% im früheren Bundesgebiet, 24,5% in den neuen Ländern). Die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen lag damit weit über der allgemeinen Arbeitslosenquote von 11,1%. In diesem Zusammenhang kommt es vor allem auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt an, die in den Jahren vor 1998 durch Stagnation gekennzeichnet war (siehe hierzu Tabelle VIII.1).

Tabelle VIII.1

Vermittlung schwerbehinderter Menschen in Betriebe und Verwaltung

Jahr	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder	Gesamt
1980	22.838	-	22.838
1981	17.688	-	17.688
1982	15.646	-	15.646
1983	20.090	-	20.090
1984	21.741	-	21.741
1985	24.888	-	24.888
1986	24.823	-	24.823
1987	26.103	-	26.103
1988	28.745	-	28.745
1989	28.940	-	28.940
1990	30.441	-	30.441
1991	28.748	4.453	33.201
1992	24.334	8.142	32.476
1993	20.593	9.305	29.898
1994	23.473	8.776	32.249
1995	25.796	8.926	34.722
1996	25.275	8.334	33.609
1997	23.712	8.432	32.144
1998	28.879	11.315	40.194

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Das Schwerbehindertengesetz verpflichtete bisher alle Arbeitgeber mit 16 und mehr Arbeitsplätzen, auf wenigstens 6% der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Wer dieser Verpflichtung nicht nachkommt, musste für jeden unbesetzten Pflichtplatz pro Monat eine Ausgleichsabgabe von 200 DM entrichten. Gleichwohl waren im Oktober 1998 - und das war im Großen und Ganzen auch das Bild der vorangegangenen Jahre - von den insgesamt 188.645 beschäftigungspflichtigen Arbeitgebern nur 23.400 ihrer Beschäftigungspflicht nachgekommen. Rd. 72.500 beschäftigungspflichtige Arbeitgeber (38,4%) haben pflichtwidrig keinen einzigen

schwerbehinderten Menschen beschäftigt. Im Ergebnis lag die tatsächliche Beschäftigungsquote 1998 nach einem langjährigen Prozess steter Abnahme schließlich nur noch bei 3,8%, 3,4% bei den privaten Arbeitgebern und 5,3% bei den öffentlichen Arbeitgebern (darunter oberste Bundesbehörden 6,6%).

Für einen erheblichen Teil der im Arbeitsleben stehenden Menschen mit Behinderungen sind die Werkstätten für behinderte Menschen das einzige Instrument zur beruflichen Bildung und zur Beschäftigung. Die Werkstätten sind Einrichtungen zur Eingliederung in das Arbeitsleben für diejenigen behinderten Menschen, die trotz Behinderung und stark geminderter Leistungsfähigkeit noch am Arbeitsleben teilnehmen können, denen das aber wegen ihrer Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht oder noch nicht möglich ist. Sie ermöglichen den behinderten Menschen, ihre Leistungsfähigkeit zu entwickeln, zu erhöhen oder wiederzugewinnen und ein Arbeitsentgelt zu erzielen.

In den vergangenen Jahrzehnten wurde folgender Stand erreicht: In 643 anerkannten Werkstätten fanden (Stand 31.12.1998) ca. 181.000 behinderte Menschen Förderung, Beschäftigung, Betreuung und berufliche Bildung, im früheren Bundesgebiet rund 149.000, in den neuen Ländern rund 32.000. Der Auf- und Ausbau eines flächendeckenden, bedarfsgerechten Netzes leistungsfähiger Werkstätten in ganz Deutschland ist damit bis 1998 zwar sehr weit vorangekommen, muss aber insbesondere in den neuen Ländern zum Abschluss gebracht werden.

VIII.4 Finanzielle Situation von behinderten Menschen

Die Datenlage im Hinblick auf die Einkommenssituation behinderter Menschen ist unbefriedigend und verbesserungsbedürftig, um zu zuverlässigen Aussagen zu kommen.[127] Gleichwohl finden sich in mehreren Studien[128] Anhaltspunkte dafür, dass gerade Familien mit behinderten Eltern und Frauen mit einer Behinderung häufiger arbeitslos und von Sozialhilfe abhängig sind. Dies belegen auch Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels aus dem Jahr 1995, die auf die Wohnbevölkerung im Alter von 18 bis 60 Jahren abzielen. Hiernach waren in Deutschland 15,0% der Männer und 31,7% der Frauen der „nicht behinderten Menschen“ nicht erwerbstätig, wogegen bei den behinderten Menschen 42,7% der Männer und 59,6% der Frauen keiner Erwerbstätigkeit nachging.

Diese Zahlen spiegeln sich auch in den monatlichen Nettoeinkommen der Haushalte mit behinderten Elternteilen wider, die sich nach der von der Bundesregierung geförderten Studie „Live -

127 Auch liegen Daten über behinderte Menschen, insbesondere geistig behinderte Menschen, im Zusammenhang mit Armut bisher nicht vor.
128 u.a. Hermes, G.: Krücken, Babys und Barrieren, 1998

Frauen mit Behinderung“ aus dem Jahre 1999 ergeben. Danach betrug 1998 das durchschnittliche Haushalteinkommen nach Abzug der Steuern und Sozialabgaben 2.240 DM im Westen und 1.852 DM im Osten. Damit verfügten diese Haushalte im Schnitt über weniger als halb so viel Geld wie der durchschnittliche Haushalt mit Kindern in Deutschland.

Tabelle VIII.2

Bevölkerung, behinderte und schwerbehinderte Menschen nach Geschlecht und dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen - April 1999

	Männer			Frauen			Insgesamt		
Einkommen (DM)	in % der Bevölk.	in % der Behind.	in % der Schwb.	in % der Bevölk.	in % der Behind.	in % der Schwb.	in % der Bevölk.	in % der Behind.	in % der Schwb.
unter 1.000	2,8	1,9	2,0	3,6	3,3	3,6	3,2	2,5	2,7
1.000 - 1.800	7,2	8,4	9,1	11,2	17,3	18,6	9,3	12,4	13,4
1.800 - 2.500	12,3	16,1	16,8	14,8	19,8	20,5	13,6	17,7	18,5
2.500 - 3.500	19,9	24,7	25,6	18,6	20,5	20,6	19,2	22,8	23,4
3.500 - 4.500	18,3	18,5	17,7	16,6	13,7	12,8	17,4	16,4	15,5
4.500 und mehr	33,6	23,8	21,5	28,7	17,1	14,8	31,1	20,9	18,4
ohne Einkommen	0,6	0,4	0,4	0,6	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4
ohne Angabe	3,4	3,9	4,1	3,5	4,0	4,1	3,5	4,0	4,1
Gemeinschafts- u. Anstaltsunterkunft	0,7	2,0	2,6	1,4	3,5	4,3	1,1	2,7	3,3
Familienmitglied ist Landwirt	1,3	0,3	0,3	1,0	/	/	1,1	0,3	0,3
Zusammen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt (Ergebnis des Mikrozensus vom April 1999), 2000

Hinsichtlich der finanziellen Situation behinderter Frauen gilt nach wie vor, dass keine genauen Zahlen zu diesem Thema vorhanden sind. Nach der Studie „Live - Frauen mit Behinderung“ aus dem Jahre 1999 hatten 51,4% der befragten behinderten Frauen im Westen und sogar 56,5% im Osten ein persönliches Nettoeinkommen von weniger als 1.500 DM monatlich (s. Anhangtabelle VIII.3). Wiewohl die Repräsentativität der Daten aufgrund des geringen Stichprobenumfangs als äußerst eingeschränkt zu bewerten ist, lässt sich die finanzielle Situation von Frauen mit Behinderung als tendenziell relativ schlecht bezeichnen. Dieser Trend wird durch eine Untersuchung des Statistischen Bundesamtes von 1999 bestätigt (s. Tabelle VIII.2). Danach waren sowohl behinderte Frauen als auch behinderte Männer gegenüber der nichtbehinderten Bevölkerung finanziell schlechter gestellt. Die Einkommenssituation von behinderten Frauen war dabei noch wesentlich schlechter als die von behinderten Männern.

VIII.5 Wohnen und Behinderung

Barrierefreies Wohnen ist für in ihrer Mobilität behinderte Menschen eine wichtige Voraussetzung für eine vollwertige Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Barrierefrei gestaltete Wohnungen tragen zur Selbstständigkeit bei und erleichtern bei Bedarf die nötige Pflege und Betreuung. Zu ihrer Eingliederung in die Gesellschaft müssen behinderten Menschen nicht nur der Zahl nach genügend Wohnmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Vielmehr sind differenzierte Wohnangebote erforderlich, die der jeweiligen Behinderung entsprechen, den individuellen Ansprüchen genügen und behinderten Menschen Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten für ihre persönliche Lebensgestaltung geben.

Tabelle VIII.3

Lebenssituation behinderter Menschen in Heimen und Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe 1995

Art der Angebote	Anteil an allen Plätzen in %			
	West	Ost	Berlin	gesamt
Wohnform für Erwerbstätige (einschl. Werkstätten für Behinderte)	36,3	42,0	34,5	36,9
Wohnen mit sonstiger Beschäftigung oder Förderung außerhalb der Wohngruppe	15,9	19,2	17,5	16,3
Wohnen mit integrierter Beschäftigung/Förderung	11,7	13,8	14,4	12,1
Wohnen mit ganztägigem Pflegeangebot	12,1	10,0	3,6	11,5
Außenwohngruppen	6,7	4,1	1,8	6,2
Internate von Bildungsstätten	5,0	3,0	0,6	4,6
Wohngemeinschaften	3,9	1,7	15,8	4,2
Betreutes Einzel- oder Paarwohnen	3,5	3,0	7,7	3,6
sonstige (Trainingswohngruppen, Dorf-/ Stadtgemeinschaften, Servicehäuser, Feierabendheime)	4,8	3,3	4	4,6

Quelle: Bericht zur Lage der Behinderten und der Entwicklung der Rehabilitation, 1998, S. 86

Die Planungsnormen zum Bauen für Menschen mit Behinderungen („barrierefreie Wohnungen") wurden in der Vergangenheit stetig fortentwickelt. So sehen beispielsweise die Planungsgrundlagen für Wohnungen für Rollstuhlbenutzer inzwischen vor, dass die Bildung geschlossener Transportketten bereits in der Wohnung der Rollstuhlbenutzer beginnen muss. Neue Entwicklungstendenzen der Wohnungsanpassung unter Einbeziehung elektronischer Hilfsmittel finden dabei angemessene Berücksichtigung.

Da die Länder die Regelungskompetenz in den Bereichen „Bauordnung" und „Wohnungsbauförderung" haben, können nur sie verbindliche Vorschriften bezüglich des behindertengerechten oder barrierefreien Bauens erlassen. Dies gilt auch für die Vorgaben im sozialen Wohnungsbau, die teils Beachtens- oder Berücksichtigungspflichten, teils Soll-Bestimmungen sind und somit im Einzelnen unterschiedliche Verbindlichkeit haben. Neben den Ländern beteiligt sich auch der Bund mit erheblichen Finanzhilfen am sozialen Wohnungsbau.

Neben der Förderung „offener Wohnformen“ ist auch die Bereitstellung adäquaten Wohnraums in Behinderteneinrichtungen für diejenigen zu gewährleisten, die in anbetracht der Schwere ihrer Behinderung regelmäßig auf eine besondere Betreuung und Fürsorge angewiesen sind. Auch für diese behinderten Menschen müssen Bedingungen geschaffen werden, die ihnen das Recht auf Privatheit und Intimität gewährleisten. Insbesondere Bewohner großer Einrichtungen haben häufig nicht die Chance, ihr unmittelbares Lebensumfeld nach eigenen Vorstellungen und Bedürfnissen zu gestalten und sich bei Bedarf zurückzuziehen. Ohne entsprechende strukturelle Voraussetzungen ist der Anspruch nach mehr Selbstbestimmung und Individualität nur schwer zu realisieren.

Das Angebot wird im Wesentlichen geprägt durch Wohnheime für Erwachsene, die in Werkstätten für Behinderte, auf Regiearbeitsplätzen oder in Betrieben oder Verwaltungen des allgemeinen Arbeitsmarkts tätig sind oder die bei schwerwiegenden Beeinträchtigungen in Fördergruppen oder anderen Maßnahmen außerhalb der Wohngruppe betreut werden. Über die Hälfte aller Wohnplätze bundesweit lassen sich diesen Wohnformen zuordnen, in den neuen Ländern 61,2%, im früheren Bundesgebiet 52,2% aller Plätze. Eine selbstständigere Lebensführung ermöglichen demgegenüber bundesweit nur etwa 15% aller Wohnplätze; hierzu zählen betreutes Einzel- oder Paarwohnen, Außenwohngruppen, Wohngemeinschaften, Trainingswohngruppen und -plätze sowie sogenannte Servicehäuser. Im Bundesdurchschnitt bieten fast 60% aller Träger Plätze in offenen Wohnformen an (37% neue Länder, 62% früheres Bundesgebiet). Solche differenzierten Angebote werden in den letzten Jahren sowohl von Trägern der traditionellen stationären Behindertenhilfe als auch von kleineren Vereinen und Initiativen zunehmend ausgebaut. Die vorhandenen Angebote reichen aber bei weitem noch nicht aus, um den bestehenden Bedarf zu decken.

Die o.g. Studie „Live - Frauen mit Behinderung“ befragte die Frauen auch zu Ihrer Wohnsituation. 98,6% der befragten Frauen lebten demnach in einem Privathaushalt und nur 1,4% in „Wohneinrichtungen für Behinderte“. Obwohl diese Studie eher selbstständig lebende Frauen angesprochen haben dürfte, gibt sie einen groben Überblick über die Wohnsituation von behinderten Frauen, die in „Privathaushalten“ leben (s. Anhangtabelle VIII.4).

Barrierefreier und behinderungsgerechter Wohnraum stand 1998 nicht und steht auch heute trotz aller Anstrengungen immer noch nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung, woran in vielen Fällen die angestrebte Verselbstständigung noch im Elternhaus lebender behinderter Menschen scheitert.

Zusammenfassung

In der Bundesrepublik Deutschland lebten 1998 rund 6,6 Mio. schwerbehinderte Menschen, das waren etwas über 8% der Wohnbevölkerung (Stand: 31.12.1998). Trotz vieler Fortschritte auf dem Gebiet der Behindertenpolitik ist eine tatsächliche Chancengleichheit und die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von Behinderten und Nichtbehinderten noch nicht erreicht.

Die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen lag 1998 mit bundesweit 18% weit über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Die Verpflichtungen des Schwerbehindertengesetzes zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen bzw. zur Entrichtung einer Ausgleichsabgabe waren nicht zielführend. Die Integration von Behinderten in den ersten Arbeitsmarkt war unzureichend, da die privaten Arbeitgeber der Beschäftigungspflicht des Schwerbehindertengesetzes nicht im vorgeschriebenen Maß nachgekommen sind. Seit Beginn der 90er-Jahre war die Vermittlung schwerbehinderter Menschen in den ersten Arbeitsmarkt von Stagnation gekennzeichnet.

Familien mit behinderten Eltern und Frauen mit einer Behinderung waren häufiger arbeitslos und daher von Sozialhilfe abhängig. Die hohe Arbeitslosigkeit behinderter Menschen spiegelt sich in ihrer Einkommenssituation wider, auch wenn die Datenlage lückenhaft und verbesserungsbedürftig ist. Haushalte mit behinderten Elternteilen verfügten im Schnitt über weniger als halb so viel Geld wie der durchschnittliche Haushalt mit Kindern in Deutschland. Hinsichtlich der finanziellen Situation behinderter Frauen sind keine genauen Zahlen vorhanden. Studien deuten aber darauf hin, dass Frauen mit Behinderung sowohl im Vergleich mit behinderten Männern als auch mit Nichtbehinderten über eine schlechtere Einkommenssituation verfügten.

Barrierefreies Wohnen ist für in ihrer Mobilität behinderte Menschen eine wichtige Voraussetzung für eine vollwertige Teilhabe am Leben der Gesellschaft. Trotz aller Anstrengungen stand 1998 allerdings barrierefreier und behinderungsgerechter Wohnraum noch nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung, woran häufig die angestrebte Verselbstständigung noch im Elternhaus lebender behinderter Menschen scheiterte.

IX. Zuwanderung

Seit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in den 50er Jahren hat die ausländische Bevölkerung erheblich zur wirtschaftlichen Entwicklung und Prosperität Deutschlands beigetragen. Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Selbstständige und ihre Angehörigen sind ebenso wie die seit 1950 aufgenommenen Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler ein aktiver Faktor des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens; sie schaffen Arbeitsplätze, zahlen Steuern und Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen. Zugleich bedeutet die Zuwanderung von Spätaussiedlern und Ausländern eine erhebliche gesellschaftspolitische Integrationsaufgabe. Dabei kommt der Sprache als wesentlichem Integrationsfaktor große Bedeutung zu.

Nach Deutschland kommen vorwiegend Arbeitskräfte, Familienangehörige, Spätaussiedler, jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion, freizügigkeitsberechtigte Staatsangehörige aus den Mitgliedstaaten der EU und anerkannte Flüchtlinge. Hinzu kommen Bürgerkriegsflüchtlinge sowie Asylbewerber, die nach Beendigung der Bürgerkriegssituation oder nach negativem Ausgang der Asylverfahren Deutschland grundsätzlich wieder verlassen müssen.

Im Folgenden soll die Lebenssituation der Zuwanderer dargestellt und näher analysiert werden. Dabei soll insbesondere untersucht werden, inwieweit soziale Problemlagen etwa in den Bereichen Bildung, Erwerbstätigkeit oder Wohnen die Integration von Zuwanderern erschweren oder sogar zu ihrer sozialen Ausgrenzung führen können.

IX.1 Entwicklung der Zuwanderung

Ende 1998 lebten in Deutschland rund 7,3 Mio. Ausländerinnen und Ausländer, dies entsprach einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 9%. Zwischen 1973 und 1998 wanderten rund 8,4 Mio. Ausländer nach Deutschland, während im gleichen Zeitraum 7,5 Mio. Ausländer wieder wegzogen; dies entsprach einem positiven Wanderungssaldo von 0,9 Mio. Personen. Durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte wuchs die ausländische Bevölkerung von 1955 bis 1973 zunächst auf rund 4 Mio. Personen an. Auch nach dem Anwerbestopp im Jahre 1973 stieg die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer bis 1998 weiter auf 7,3 Mio. (s. Anhangtabelle IX.1).[129] Von den 1998 in Deutschland lebenden Ausländern waren 17% Flüchtlinge (inkl. Asylbewerber). Die Zahl der Flüchtlinge war von 700.000 im Jahre 1987 auf rund 1,9 Mio. im Jahre 1993 gestiegen; Ende 1998 lebten ca. 1,25 Mio. Flüchtlinge (inkl. Asylbewerber) im

129 Zur Zahl der Menschen ohne Aufenthaltsstatus liegen keine zuverlässigen Daten vor. Einen Einblick in die Lebenswelt dieser Gruppe geben lediglich Erfahrungsberichte von Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften. siehe hierzu auch Alt, J.: Illegal in Deutschland, 1999

Bundesgebiet. Zu einer weiteren Zuwanderung kam es durch die Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern. So wurden 1998 rund 100.000 Spätaussiedler in Deutschland aufgenommen.

IX.2 Situation von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern

Die Datenlage – insbesondere zur sozialen Situation von Aussiedlern - ist wenig befriedigend.[130] Zwar sind Angaben über ihre Herkunftsländer, Einreise und Verteilung auf die Länder (inkl. Wohnsituation) verfügbar, eine weiter gehende aussiedlerspezifische Datenerhebung kann aber nicht erfolgen, da Spätaussiedler sowie die in ihrem Aufnahmebescheid einbezogenen nichtdeutschen Ehegatten oder Abkömmlinge mit der Aufnahme Deutsche im Sinne von Artikel 116 Abs. 1 GG (§ 4 Abs. 3 Satz 2 BVFG) sind und somit nicht gesondert statistisch erfasst werden. Eine Ausnahme bildet lediglich die Arbeitslosenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, die Spätaussiedler bis zu einer Dauer von fünf Jahren nach Einreise gesondert ausweist.

Aufnahme von Spätaussiedlern[131]

Zwischen 1950 und 1998 kamen rund 4 Mio. Aussiedler (seit 1993 Spätaussiedler) nach Deutschland. Die Aufnahme stieg in der zweiten Hälfte der 80er Jahre stark an und erreichte 1990 mit rund 400.000 Aussiedlern den Höhepunkt. Anschließend ging die Zuwanderung durch die im Aussiedleraufnahmegesetz (AAG) vorgesehenen Regelungen kontinuierlich zurück und belief sich 1998 auf rund 100.000 Aussiedler. Ursprünglich kam die ganz überwiegende Zahl der nach dem Bundesvertriebenengesetz einreisenden Personen aus Polen. Seit Inkrafttreten des Bundesvertriebenengesetzes in der neuen Fassung des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes vom 2. Januar 1993 kommt die überwiegende Zahl der Betroffenen aus den Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (s. Anhangtabelle IX.2).

Wie bei der einheimischen deutschen Bevölkerung sind über die Hälfte der Spätaussiedler Frauen (s. Anhangtabelle IX.3). Rund ein Drittel der Spätaussiedler sind Kinder unter 18 Jahren (deutsche Bevölkerung: 20%). 46% aller Spätaussiedler sind zwischen 18 und 45 Jahren alt (Deutsche: 39%). Die Bundesrepublik erfährt somit durch diese Zuwanderung eine „Verjüngung“ und muss daher bei allen Integrationsbemühungen die junge Generation besonders fördern. Hierbei ist auch die Qualifikation der Zuwanderer (s. Anhangtabelle IX.4) zu berücksichtigen.

---

130 Auch zur Sozialhilfeabhängigkeit von Spätaussiedlern gibt es bisher keine fundierten und repräsentativen Erkenntnisse auf Basis der amtlichen Statistik, da Aussiedler im Sinne Art 116 GG Deutsche sind und die Sozialhilfestatistik nicht das Merkmal „Aussiedler“ bzw. „Übersiedler“ erfasst.

131 Zur heutigen Rechtslage der Aufnahme von Spätaussiedlern siehe Materialband Kap. IX.2

Wohnsituation

Die Spätaussiedler werden nach ihrer Aufnahme in Deutschland aus den Erstaufnahmeeinrichtungen auf der Grundlage des Wohnortzuweisungsgesetzes auf die einzelnen Länder verteilt. Das Bestreben der Spätaussiedler, sich nach der Einreise bevorzugt in der Nähe von Verwandten und Bekannten niederzulassen, hat in einigen Regionen zwischen 1989 und 1996 zur Entstehung von Hauptzuzugsgebieten geführt. Um dieser Entwicklung entgegenzusteuern, wurde der Bezug von Sozial- und Eingliederungshilfe an den Zuweisungsort gebunden. Dort erfolgt die Unterbringung zunächst befristet in Übergangswohnheimen, bis die Spätaussiedler Wohnungen auf dem freien Markt oder - abhängig von den Einkommensverhältnissen - Sozialwohnungen erhalten. Die Eingliederung von Spätaussiedlern in den Wohnungsmarkt wirft keine Probleme auf, zumal auch die Zuwanderungszahlen seit 1990 kontinuierlich zurückgingen.

Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenzahlen bei den Aussiedlern haben sich in den Jahren 1990 - 1998 wie folgt entwickelt (Durchschnittswerte):

Tabelle IX.1

Arbeitslosigkeit von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern 1996 - 1998

Jahr	Bestand an Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt		
	insgesamt	**darunter Aussiedler**	
	absolut	absolut	in %
1990	1.883.147	146.244	7,8
1991	2.602.203	140.783	5,4
1992	2.978.578	138.977	4,7
1993	3.419.141	170.358	5,0
1994	3.698.057	169.418	4,6
1995	3.611.921	138.266	3,8
1996	3.965.064	143.823	3,6
1997	4.384.456	150.970	3,4
1998	4.279.288	126.035	2,9

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Blieb die Anzahl der arbeitslosen Spätaussiedler von 1990 bis 1992 relativ konstant, so stieg sie in den Jahren 1993 und 1994 als Folge der hohen Zuzugszahlen Ende der 80er bis Anfang der 90er Jahre sowie aufgrund der allgemein steigenden Arbeitslosigkeit sprunghaft an und verharrte bis 1997 auf hohem Niveau. Die 1998 zu verzeichnende Abnahme der Arbeitslosigkeit ist

u. a. auf die stark sinkenden Zuzugszahlen zurückzuführen. Da arbeitslose Spätaussiedler nach fünf Jahren nicht mehr gesondert durch die Arbeitsämter erfasst werden (dazu bereits oben), sind Aussagen über die Erwerbsbeteiligung von Spätaussiedlern, die schon länger in Deutschland leben, nicht möglich.

IX.3 Situation von Ausländerinnen und Ausländern

IX.3.1 Struktur der ausländischen Bevölkerung

Von rund 7,3 Mio. Ausländerinnen und Ausländern, die 1998 in Deutschland lebten, kamen rund 25% aus der Europäischen Union. Den stärksten Anteil an der ausländischen Bevölkerung hatten Staatsangehörige der Türkei mit 29%, der Bundesrepublik Jugoslawien mit 10%, Italiens mit 8%, Griechenlands mit 5% und Polens mit 4% (s. auch Anhangtabelle IX.5). 45% der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen waren Frauen; davon stammten 29% aus der Türkei. Im Laufe der Zeit nahm der Anteil der Frauen innerhalb der ausländischen Bevölkerung kontinuierlich zu. Grund dafür waren hauptsächlich Familienzusammenführungen. 1961 kamen auf 1.000 ausländische Männer im früheren Bundesgebiet 451 ausländische Frauen, 1975 waren es 676 und 1998 - in der gesamten Bundesrepublik Deutschland - 818. Die regionale Verteilung der ausländischen Bevölkerung ist sehr unterschiedlich. Erheblich über dem Bundesdurchschnitt liegen Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen (s. Anhangtabelle IX.6). Besonders hohe Ausländeranteile haben Städte wie Frankfurt am Main, Stuttgart, München, Köln, Düsseldorf, Wiesbaden, Duisburg und Hamburg.

Vergleicht man die Altersstruktur der ausländischen und der deutschen Bevölkerung, wird deutlich, dass die ausländische Bevölkerung erheblich jünger ist. So waren 1998 23% aller Ausländer (1,6 Mio.) unter 18 (bei Deutschen 19%), 73% (5,4 Mio.) zwischen 18 und 65 (Deutsche: 64%) und nur 4% (0,3 Mio) über 65 Jahre alt (Deutsche: 17%). Der Anteil der älteren Ausländer über 65 stieg in den letzten Jahren allerdings langsam an (1997: 3%; 1998: 4%). Von den 1998 in Deutschland lebenden Ausländern wurden 22% (1,6 Mio.) hier geboren. Bei den unter 18-Jährigen waren es 67% (1,1 Mio.), bei den unter 6-Jährigen bereits 88% (0,5 Mio.).

IX.3.2 Bildung und Ausbildung

Die *Bildungsbeteiligung* von Schülerinnen und Schülern ausländischer Herkunft hat im Vergleich zur Gesamtverteilung der Schüler ein deutlich anderes Gesicht. Während 1998 in Deutschland insgesamt rund 40% aller Schüler das Gymnasium, rund 23% die Realschule und 20% die Hauptschule sowie 17% die integrierte Gesamtschule besuchten, verteilten sich Kinder

ausländischer Herkunft zu 9,4% auf das Gymnasium, zu 8,4% auf Realschulen, aber zu 67,7% auf Hauptschulen. Zwar hat sich in der Entwicklung seit 1980 eine leichte Verschiebung in Richtung höherer Allgemeinbildung vollzogen, doch bleiben Beteiligungsdefizite sichtbar (s. Anhangtabelle IX.8).

Die Zahl der Schulabgänger ausländischer Nationalität aus allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen lag 1998 bei 98.035, davon kamen 85.735 aus allgemein bildenden und 12.300 aus berufsbildenden Schulen. Dies waren zusammen 12% aller Abgänger. Davon verließen 17% die Schule ohne Hauptschulabschluss (einschließlich Sonderschulen), 36,7% mit Hauptschulabschluss, 31,8% mit Realschulabschluss und 14,5% mit Hochschulreife. Insgesamt hat sich der Trend zu höheren Schulabschlüssen bei den Ausländern seit 1993 verlangsamt (s. Anhangtabelle IX.9). Da demgegenüber bei den deutschen Jugendlichen der Trend zu höheren Abschlüssen anhielt, hat sich der Abstand zwischen den prozentualen Anteilen höherer Schulabschlüsse von deutschen und ausländischen Jugendlichen nicht verringert. Der Ausländeranteil an den berufsbildenden Schulen sank von 8,9% (1997) auf 8,5% (1998). 220.058 ausländische Schüler besuchten 1998 die Berufsschule. Im Berufsvorbereitungsjahr und im Berufsgrundbildungsjahr war fast jeder fünfte Schüler Ausländer, der Ausländeranteil an Berufsfachschulen betrug 11% (1998). Bei den ausländischen Schülern zeigte sich eine ähnliche geschlechtsspezifische Bildungsbeteiligung wie bei deutschen Schülern. Mädchen besuchten häufiger weiterführende Schulen und verfügten über bessere Schulabschlüsse als junge Männer.

Die *Ausbildungssituation* junger Zuwanderinnen und Zuwanderer hatte sich seit Mitte der 80er Jahre verbessert.[132] Seit 1994 war allerdings der Anteil derer, die eine Ausbildung absolvierten, wieder tendenziell rückläufig (Ausbildungsbeteiligung 1986: 25,4%, 1994: 43,5%; 1997: 37,3% 1998: 37,8%; zum Vergleich deutsche Jugendliche 1997: 62,3%, 1998: 65,9%). Bei den jungen Frauen ausländischer Herkunft sank die Ausbildungsbeteiligung von 34% im Jahr 1994 auf 31% im Jahr 1997, bei jungen Männern ging sie in diesem Zeitraum von 50 % auf 43% zurück. Der Anteil der jungen Frauen unter den ausländischen Auszubildenden stieg dabei von 38,1% (1997) auf 38,6% (1998). Bei den deutschen Auszubildenden lag der Frauenanteil im Vergleichszeitraum bei 40%. Der Anteil der ausländischen Auszubildenden an allen Auszubildenden in den alten Ländern ging 1998 auf 8% (Vorjahr: 8,7%) zurück. Die Gründe dafür sind vielfältig: Rückgang der Zahl der Ausbildungsplätze; schlechtere Schulabschlüsse im Vergleich zu deutschen Jugendlichen trotz stetiger Verbesserungen in den letzten Jahren; Sprachdefizite, die sich insbesondere bei Test- und Auswahlverfahren bemerkbar machen; unzureichende

132 siehe zu den Zahlen im einzelnen die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung herausgegebenen jährlichen Berufsbildungsberichte sowie die zweijährlichen Veröffentlichungen „Grund- und Strukturdaten“.

Information ausländischer Familien über die Chancen, die eine qualifizierte Berufsausbildung im dualen System bietet und die immer noch bestehende Zurückhaltung vieler Betriebe bei der Ansprache ausländischer Jugendlicher. Hinzu kommt, dass häufig Jugendliche ausländischer Herkunft nicht über die notwendige Handlungskompetenz bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz verfügen. Sie verlassen sich nahezu ausschließlich auf die Berufsberatung der Bundesanstalt für Arbeit und haben häufig keinen Überblick über die Vielzahl der verschiedenen Suchstrategien - wie etwa Initiativbewerbungen.

Die vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) in Auftrag gegebene Untersuchung des EMNID-Instituts über „Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ (1998) hat deutlich gemacht, dass in der Altersgruppe der jungen Menschen (20-29 Jahre) insgesamt 11,6% ohne eine berufliche Erstausbildung geblieben sind. Bei den Deutschen waren dies 8,1%, bei den ausländischen jungen Menschen hingegen 32,7%.

IX.3.3 Erwerbsbeteiligung und Arbeitslosigkeit

Mit der Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung stieg auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländerinnen und Ausländer bis 1993 auf 2,17 Mio. im früheren Bundesgebiet deutlich an. Erst anschließend, dem 1992 einsetzenden allgemeinen Beschäftigungsabbau verzögert folgend, ging die Zahl der beschäftigten Ausländer wieder, wenn auch nur geringfügig, zurück. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten betrug 7,4% (Stand: Juni 1998). Der Anteil der Frauen bei den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern belief sich auf 34,1% (Juni 1998), bei deutschen Beschäftigten lag er bei 44%. Entsprechend der regionalen Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung hatte die Ausländerbeschäftigung in den neuen Ländern mit einem Anteil an der Gesamtbeschäftigung von 0,9% nur geringe Bedeutung.

Im Hinblick auf die prognostizierten strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt mit einem zunehmenden Bedarf an Fachkräften bei gleichzeitigem Wegfall von Einfacharbeitsplätzen wird auch bei den Ausländern eine Erhöhung der beruflichen Qualifikation in den nächsten Jahren zunehmend wichtiger werden. Neben der sicheren Beherrschung der deutschen Sprache ist für junge Zuwanderer eine abgeschlossene Berufsausbildung eine wesentliche Voraussetzung dafür, einen qualifizierten Arbeitsplatz zu finden.

Trotz zunehmender Ausländerbeschäftigung bis 1995 wuchs die Arbeitslosigkeit der Ausländer gleichzeitig überdurchschnittlich an. Seit ihrem letzten Tiefstand 1990 hat sich die Zahl der im Jahresdurchschnitt arbeitslosen Ausländer im früheren Bundesgebiet von 203.000 auf 505.158

im Jahr 1998 mehr als verdoppelt. Erstmals 1998 ging die Zahl der arbeitslosen Ausländer wieder auf 534.698 im gesamten Bundesgebiet zurück (20,3%). Damit lag die Arbeitslosenquote der Ausländer (bezogen auf die abhängig beschäftigten Ausländer) allerdings weiterhin deutlich über der vergleichbaren allgemeinen Arbeitslosenquote (Deutsche und Ausländer) - bezogen auf die abhängig beschäftigten zivilen Erwerbspersonen - von 12,3% im Jahresdurchschnitt 1998. Ursachen für den überdurchschnittlichen Anstieg der Ausländerarbeitslosigkeit der letzten Jahre sind häufig Defizite im Bereich der beruflichen Qualifikation. Dabei ist allerdings auch zu beobachten, dass vorhandene Qualifikationen in vielen Fällen nicht dokumentiert sind. Nach der letzten Arbeitsmarktstrukturanalyse hatten von den Ausländern, die Ende September 1998 arbeitslos waren, 77,1% keine abgeschlossene Berufsausbildung (Deutsche 32,2%).

IX.3.4 Wohnsituation

Allgemeine Wohnraumversorgungsprobleme bestehen für Familien ausländischer Herkunft nicht,[133] vielmehr zeigen sie nach einer Studie von MARPLAN[134] insgesamt eine hohe Wohnzufriedenheit. Bei einigen Ausländergruppen ist die Wohnraumversorgung, etwa im Hinblick auf die verfügbare Wohnfläche und die Wohnungsausstattung, zwar ungünstiger als bei der deutschen Wohnbevölkerung. Die Unterschiede sind im Laufe der Zeit aber geringer geworden; ähnliches gilt für die Haushalts- und Familienstrukturen von Zuwandererfamilien.

Allgemein unterschied sich die Wohnsituation von Ausländern und Deutschen 1998 noch darin, dass die Mietbelastung bei der Betrachtung aller ausländischen Haushalten geringfügig höher und die durchschnittlicher Wohnfläche und die Wohnfläche pro Person etwas geringer war als bei deutschen Haushalten. Auch sind ausländische Haushalte derzeit im Durchschnitt noch größer als deutsche, so dass die für beide Gruppen bestehende Schwierigkeit, preisgünstige große Mietwohnungen zu finden, bei Ausländern häufiger auftrat als bei Deutschen. Mitte der 90er Jahre lebten Ausländer überwiegend zur Miete. Damals verfügten 6,5% über selbstgenutztes Wohneigentum, dieser Anteil hat sich bis 1998 auf 8,8% erhöht.[135] Dagegen nahm die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften stetig ab: 1998 lebten nur noch 1,2% der Ausländerhaushalte in Gemeinschaftsunterkünften,[136] 1995 waren es noch 3,3%, 1980 noch 9,7%.

---

133 siehe Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Repräsentativuntersuchung `95. Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, 1996 und 6. Familienbericht der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingesetzten unabhängigen Sachverständigenkommission „Familien ausländischer Herkunft in Deutschland“.

134 Ausländer in Deutschland 1998, 1999, zitiert im Bericht der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung 1999, BT-Drucks. 14/2674, S. 95

135 Ausländer in Deutschland 1998, 1999: a.a.O. S. 95

136 Ausländer in Deutschland 1998, 1999: a.a.O. S. 95

Im Hinblick auf die Wohnstandorte gibt es in Großstädten Konzentrationen von einkommensschwächeren Zuwanderern auf solche Stadtquartiere, die in der Wohnqualität und im sozialen Status benachteiligt sind (s. dazu Kap. VI.4). Die Ursachen liegen teilweise in dem preisgünstigeren Wohnungsangebot in diesen Quartieren und den gegenüber einzelnen Ausländergruppen noch bestehenden Vorbehalten am allgemeinen Wohnungsmarkt. Häufig entscheiden sich Zuwandererfamilien aber auch bewusst, zeitweise oder dauerhaft in enger Gemeinschaft mit Landsleuten und damit in einem vertrauteren Umfeld zu wohnen.

IX.3.5 Gesundheit und Gesundheitsversorgung von Migrantinnen und Migranten

Die gesundheitliche Situation von Migrantinnen und Migranten wird beeinflusst durch komplexe Wechselwirkungsprozesse verschiedener Faktoren des Lebens in der Fremde. Kulturspezifische Besonderheiten und soziale Bedingungen sowie fehlende oder mangelnde Sprachkenntnisse bzw. die Länge des Aufenthalts im Aufnahmeland spielen eine Rolle. Im Hinblick auf das begrenzte Datenmaterial können hier nur Teilaspekte der gesundheitlichen Situation von Migranten analysiert werden.

1997 war die Rate der *Müttersterbefälle* von Ausländerinnen erstmals nicht höher als die der Deutschen. So starben 1997 laut Statistischem Bundesamt bei 100.000 Lebendgeburten 5,6 nichtdeutsche, jedoch 6,1 deutsche Mütter. Die Müttersterblichkeit von Ausländerinnen hat somit von 1995 bis 1997 abgenommen, die der deutschen ist von 1995 bis 1997 leicht gestiegen. Die *Säuglingssterblichkeit* lag dagegen in der ausländischen Bevölkerung höher. Von 1.000 lebendgeborenen ausländischen Kindern starben 1998 im Laufe des ersten Lebensjahres durchschnittlich 5,8 Kinder, bei deutschen waren es 4,5 Kinder. Im Hinblick auf *Zahngesundheit von Kindern* geben Studien Hinweise, dass die Zahngesundheit ausländischer Kinder von drei bis sechs Jahren deutlich schlechter als die deutscher Kinder ist. Entsprechend ist auch das Ergebnis der Untersuchungen im Grundschulalter: nur 15% der Kinder ausländischer Herkunft haben ein naturgesundes Gebiss, bei deutschen sind es 28%. Behandlungsbedürftig waren 48% der Kinder ausländischer Herkunft gegenüber 37% deutscher Kinder.

In Deutschland setzte sich der rückläufige Trend bei *Tuberkuloseerkrankungen* der letzten Jahre sowohl für Deutsche als auch für Ausländer 1998 fort. 10.440 Menschen erkrankten an einer aktiven Tuberkulose - darunter 3.291 (31,5%) Ausländer. Ein Großteil der im Ausland geborenen Tuberkulosepatienten stammte aus osteuropäischen Ländern und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Trotz der teilweise lückenhaften Datenlage muss davon ausgegangen werden, dass sowohl die Verbreitung als auch der Anteil multiresistenter Tuberkulosen in Ost-

europa und damit auch bei den aus dieser Region nach Deutschland kommenden Migranten in den letzten Jahren deutlich zugenommen haben.

Seit 1982 werden die Berichte über *AIDS-Erkrankungs- und Todesfälle* von Personen mit ständigem Wohnsitz in Deutschland am Robert Koch-Institut zusammengetragen und ausgewertet. Von den 1998 gemeldeten 17.955 AIDS-Fällen entfielen 86,3% auf Deutsche. Von den 2.456 (13,7%) an AIDS erkrankten Ausländern stammten 55% aus Europa (einschl. der Türkei), aus Afrika stammten 19%, aus Nordamerika 11%, aus Asien 8% und aus Südamerika 6%.

Der Zugang zu den vorhandenen *Versorgungsstrukturen* stellt speziell für Migranten ein besonderes Problem dar. Verständigungsschwierigkeiten sprachlicher und kultureller Art behindern die Versorgung und Information und erschweren sowohl die Aufklärung der Krankheitsgeschichte als auch Diagnose, Therapie und Rehabilitation. Fehldiagnosen, Mehrfachuntersuchungen und Chronifizierung von Erkrankungen sind die Folge. Sowohl in der stationären als auch in der ambulanten Versorgung fehlt zumeist das notwendige interkulturelle Wissen, um die gesundheitliche Versorgung von Migranten angemessen und ausreichend sicherstellen zu können. Ein vielfach frühes Ausscheiden aus der Erwerbsarbeit, insbesondere aber die Gefahr der Isolation einer steigenden Zahl von älteren Migrantinnen, die nicht berufstätig waren, wird zunehmend zu einem gesellschaftlichen Problem. Alterserkrankungen, die zu lang andauernder *Pflegebedürftigkeit* führen können, sind bei Migranten meist schon im Alter von 50 Jahren zu finden.

Über die gesundheitliche Situation von *Menschen ohne Aufenthaltsstatus* gibt es kein zuverlässiges Datenmaterial. Ihre gesundheitliche Versorgung ist schwierig, da diese Menschen aus Furcht vor Abschiebung in der Regel nur bei schwerwiegenden Erkrankungen ärztliche Hilfe suchen und häufig Krankheiten selbst behandeln. Zum Teil stehen Hilfen, z. B. Vermittlungstätigkeit der Büros für medizinische Flüchtlingshilfen oder Netzwerke von Ärztinnen und Ärzten, die kostenlos die notwendigsten Behandlungen durchführen, zur Verfügung.

IX.3.6 Wirtschaftliche Situation von Ausländerinnen und Ausländern

Einkommen und Einkommensungleichheit bei Ausländern[137]

Das verfügbare Nettoäquivalenzeinkommen[138] der ausländischen Bevölkerung[139] erreichte - gemessen am arithmetischen Mittel und unter Verwendung der alten OECD-Skala - Mitte der 80er

137 Die nachfolgenden Ausführungen zur Einkommenssituation basieren auf einem Gutachten, das von Prof. Dr. Gert Wagner und Dr. Peter Krause im Auftrag der Bundesregierung erstellt wurde.

Jahre etwa 79% der verfügbaren Einkommen der Bevölkerung im früheren Bundesgebiet. Bis 1996 ging der Anteil auf rund 70% zurück, um bis 1998 wieder leicht auf 73% anzusteigen (s. Anhangtabellen IX.10 und IX.11). Das Ausmaß der Ungleichheit war innerhalb der ausländischen Bevölkerung geringer als innerhalb der deutschen. Lediglich Mitte der 90er Jahre war die Ungleichheit kurzfristig größer als bei der deutschen Bevölkerung. Diese Ungleichheitsrelationen zwischen der deutschen und der ausländischen Bevölkerung bezüglich der verfügbaren Einkommen bestanden im Verlauf auch bei Verwendung der neuen OECD-Skala fort. Diese führte lediglich zu Niveauunterschieden, die Strukturen blieben aber gleich.

Personen in ausländischen Haushalten sind beim verfügbaren Einkommen in wesentlich stärkerem Umfang als solche in deutschen Haushalten von relativer Einkommensarmut und Niedrigeinkommen betroffen (s. Anhangtabellen IX.12 und IX.13). Über höchstens 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens (Arithmetisches Mittel und Alte OECD-Skala) verfügten Mitte der 80er Jahre 10,6% der deutschen Bevölkerung, während der Anteil bei Ausländern mit 20,9% nahezu doppelt so hoch lag. Diese unterschiedliche Betroffenheit vergrößerte sich bis Mitte der 90er Jahre. Waren 1998 mit 11,2% bei den Personen in deutschen Haushalten kaum Veränderungen festzustellen, erreichte der Anteil bei jenen in ausländischen Haushalten 26,4%.

Der Anteil der Wohlhabenden (gemessen an einer Schwelle von 200% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens) ist unter der deutschen Bevölkerung von knapp 5% Mitte der 80er Jahre auf bis zu 6% in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gestiegen. Unter der ausländischen Bevölkerung schwankt der Anteil an Wohlhabenheit lediglich um 1%.

Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist zum einen zu berücksichtigen, dass die ausländische Bevölkerung meist jünger ist. Zwar haben viele der im Zuge der Anwerbung in den 60er und 70er Jahren in die Bundesrepublik eingereisten Ausländer inzwischen das Rentenalter erreicht, aber gerade in dieser Gruppe ist eine besonders hohe Remigration zu beobachten. Dies lässt sich auch an dem beträchtlich angewachsenen Betrag an Rentenzahlungen ablesen, der ins Ausland transferiert wird. Zum anderen sind die vielfach geringere Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung von Ausländern und ihre höhere Arbeitslosigkeit zu berücksichtigten, wie bereits in Kap. IX.3.2 und Kap. IX.3.3 dargestellt.

---

138 Die nachfolgenden Ergebnisse beruhen auf Daten des Sozio- ökonomischen Panels (SOEP). siehe hierzu auch Materialband Kap. IX.1. Zum Konzept des Nettoäquivalenzeinkommens siehe die Ausführungen in der Einleitung, unter 5 „Methodische Fragestellungen an eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung“.

139 Als „ausländische Bevölkerung“ wird die Bevölkerung bezeichnet, die in Haushalten mit mindestens einem ausländischen Haushaltsmitglied über 16 Jahren lebt; m.a.W. Personen in Haushalten mit erwachsenen Ausländern.

Die unterschiedliche Betroffenheit von Armut bei der ansässigen deutschen Bevölkerung einerseits und Migranten andererseits hat sich Mitte der 90er Jahre infolge der umfangreichen Zuwanderungen noch verschärft. Freilich verbergen sich dahinter gegenläufige Tendenzen: während langjährig in den alten Ländern ansässige Ausländer ihre Einkommensposition vielfach verbessern konnten, galt dies nicht für neue Zuwanderer, die unterdurchschnittliche Einkommen und große Einkommensprobleme aufwiesen.

Sparverhalten und Heimatüberweisungen

Ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kamen ursprünglich nur für eine begrenzte Zeit nach Deutschland. Einen Teil ihrer Einkünfte überwiesen sie entweder gleich ins Heimatland oder legten diesen für eine spätere Existenzgründung im Heimatland zurück. Eine Untersuchung ergab, dass sich die Sparziele bereits in den 80er Jahren grundlegend verändert und das Sparverhalten sich dem der deutschen Wohnbevölkerung angeglichen hatte. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer, dem Familiennachzug und dem wachsenden Willen, länger als ursprünglich geplant in Deutschland zu leben, sank der Anteil der Sparer von 1980 bis 1985. Nach 1985 wurden Sparmotive durch die Studie nicht mehr erhoben. Zwischen 1985 und 1995 entwickelte sich das Sparverhalten in unterschiedlichen Richtungen: 1995 sparten deutlich mehr ausländische Arbeitnehmer als zehn Jahre zuvor, aber der Sparbetrag je sparendem Arbeitnehmer verringerte sich im gleichen Zeitraum deutlich.[140]

Zeitgleich ging der Prozentsatz der Befragten, die Geld nach Hause schickten, von 37% im Jahr 1985 auf 26% im Jahr 1995 zurück. Bei den Befragten handelte es sich vornehmlich um verheiratete Arbeitnehmer, deren Ehegatten bzw. Kinder noch im Herkunftsland lebten. Infolge des Familiennachzugs ging der Anteil der Personen mit Familienangehörigen ersten Grades im Heimatland zurück, wodurch sich der Rückgang der regelmäßigen Transferzahlungen ins Herkunftsland erklärt.

Befragt wurden die ausländischen Arbeitnehmer auch speziell nach ihrem Bausparverhalten. Rund ein Viertel der Befragten hatte 1995 einen Bausparvertrag abgeschlossen. Dabei gab es kaum Unterschiede zwischen den Nationalitäten. Im Vergleich zur Befragung von 1985 hatte sich der Anteil der Bausparer unter den ausländischen Befragten verdoppelt. Auch das Bausparziel hatte sich verschoben: Drei Viertel wollten 1985 ihr Bausparvermögen im Herkunftsland verwenden, zehn Jahre später überwogen in fast allen Nationalitätengruppen diejenigen, die in Deutschland bauen oder Wohneigentum kaufen wollten.

---

140 siehe hierzu Repräsentativuntersuchungen des Bundesministeriums für Arbeit in den Jahren 1980, 1985 und 1995 zur Analyse der Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen.

Bezug von Sozialhilfe

Die Zahl der ausländischen Empfängerinnen und Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) außerhalb von Einrichtungen erhöhte sich im früheren Bundesgebiet seit 1980 von 71.000 bis 1990 auf knapp eine halbe Million (s. Anhangtabelle IX.14). Ende 1992 gab es im vereinten Deutschland 758.000 Ausländer mit HLU-Bezug. In den Jahren 1993 und 1994 kam es durch die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes - AsylbLG (s. Kap. IX.3.7) zu einem Rückgang. Seit 1995 stieg die Zahl der ausländischen Sozialhilfebezieher wieder an (zur Zunahme der Arbeitslosigkeit s. bereits oben unter Kap. IX.3.3). Belief sich der Anteil der Ausländer an allen HLU-Empfängern Ende 1980 auf 8%, so war Ende 1998 etwa ein Viertel der HLU-Empfänger Ausländer.

Die Sozialhilfequote, d.h. die Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch einzelne Bevölkerungsgruppen, zeigte folgendes Bild:

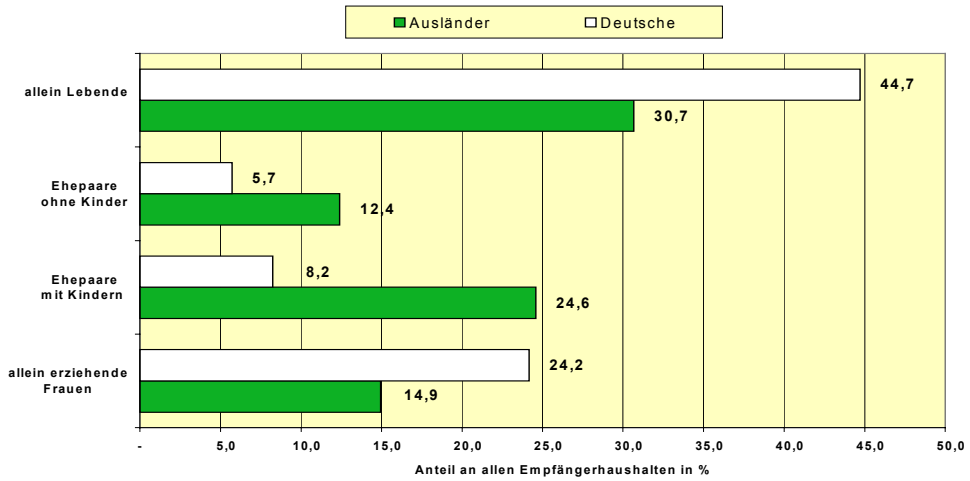
- Waren 1980 die Sozialhilfequoten der deutschen und nichtdeutschen Empfänger noch nahezu identisch, versiebenfachte sich die Quote der Hilfebezieher unter den Ausländern bis 1993, dem Jahr der Einführung des AsylbLG, auf 10,7%. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Quote der deutschen Empfänger nur von 1,4% auf 2,3%. Auch im Zeitraum 1994 bis 1998 wuchs die Sozialhilfequote der Ausländer stärker (von 6,3% auf 9,1%) als die der Deutschen (von 2,4% auf 3,0%).
- Ausländische Frauen hatten mit 10,2% eine höhere Sozialhilfequote als ausländische Männer mit 8,2% (dieser Unterschied ist noch etwas stärker ausgeprägt als bei der deutschen Bevölkerung, in der die Frauen eine Sozialhilfequote von 3,3% gegenüber Männern mit 2,6% hatten).
- Ausländische Kinder und Jugendliche wiesen mit 14,1% eine mehr als doppelt so hohe Sozialhilfequote auf als Deutsche unter 18 Jahren (mit 5,9%).
- Auch Personen ab 60 Jahren hatten im Gegensatz zur deutschen Bevölkerung überdurchschnittliche Sozialhilfequoten.

Die Angewiesenheit auf Sozialhilfe kann durch eine besondere soziale Situation bedingt sein. Soziale Ausnahmetatbestände wie z.B. Trennung/Scheidung oder Geburt eines Kindes lagen bei 18,7% der ausländischen Sozialhilfehaushalte vor. Bei 81,3% der Sozialhilfehaushalte lag den Angaben zufolge keine besondere soziale Situation vor, vielmehr stand die Bedürftigkeit eher im Zusammenhang mit dem jeweiligen Erwerbsstatus. Hier spiegelte sich die Situation am Arbeitsmarkt mit einer fast doppelt so hohen Erwerbslosenquote der Ausländer wie der Deut-

schen wider. Erwerbslosigkeit stellte somit eine der Hauptursachen für den Sozialhilfebezug dar.

Schaubild IX.1

Haushalte von Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1998



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Von den rund 415.000 ausländischen HLU-Empfängern im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren waren 8,2% erwerbstätig (deutsche Hilfeempfänger: 8,5%) und 36,7% arbeitslos gemeldet (deutsche Hilfeempfänger 41,2%). Dagegen war der Anteil der aus sonstigen Gründen nicht Erwerbstätigen unter den ausländischen Hilfebeziehern mit 55,1% höher als bei deutschen Empfängern (50,3%). Der Grund für die Nichterwerbstätigkeit war bei 13,8% eine häusliche Bindung, weitere Ursachen waren Ausbildung (5,9%), Krankheit (4,6%) oder das Alter (1,9%). Nicht erwerbstätig aus sonstigen Gründen waren 28,9% der ausländischen HLU-Empfänger; dieser Anteil lag deutlich höher als der unter den deutschen Hilfebeziehern (17,8%). Dies deutet auf fehlende sprachliche, schulische und berufliche Qualifikationen hin.

Die Ausbildungsdefizite der ausländischen Hilfebezieher werden deutlich, wenn man das Niveau ihrer schulischen und beruflichen Ausbildung näher betrachtet (s. dazu auch oben unter Kap. IX.3.2). Bei etwa der Hälfte der ausländischen Sozialhilfeempfänger im Alter von 15 bis 64 Jahren war der schulische bzw. berufliche Abschluss unbekannt oder sie waren noch in Ausbildung (deutsche Hilfeempfänger: ca. ein Drittel). Sofern der Schulabschluss bekannt war, hatten 40% der ausländischen Hilfeempfänger einen Volks- oder Hauptschulabschluss (deutsche Hilfeempfänger: 54%) und 35,7% einen höheren Abschluss (deutsche Hilfeempfänger: 35,1%).

Keinen Schulabschluss hatte etwa ein Viertel der ausländischen gegenüber 10,9% der deutschen Hilfeempfänger aufzuweisen.

Ein Blick auf die Berufsausbildung der 18- bis 64-jährigen ausländischen Sozialhilfeempfänger (soweit nicht in Ausbildung bzw. Abschluss unbekannt) zeigt weiter, dass 23,5% über eine abgeschlossene Lehre verfügten (deutsche Hilfeempfänger: 40,4%) und 13,8% einen höheren beruflichen Abschluss erreicht hatten (deutsche Hilfeempfänger: 9,2%). Rund 63% der ausländischen Hilfeempfänger hatten jedoch keinen beruflichen Ausbildungsabschluss (deutsche Hilfeempfänger: 50,4%). Um die Chancen der Globalisierung nutzen zu können, müssen in vielen Bereichen auch Ausländer zunehmend höhere Bildungsanforderungen erfüllen.

In der ausländischen Bevölkerung war der Anteil der Minderjährigen (23,9%) höher als bei den Deutschen (18,7%).[141] Die Sozialhilfequote der ausländischen Minderjährigen war mehr als doppelt so hoch wie die der deutschen Minderjährigen. Während deutsche Kinder und Jugendliche mit Sozialhilfebezug zum großen Teil in Haushalten von allein Erziehenden lebten, waren unter den Ausländern eher kinderreichere Ehepaare auf ergänzende Hilfe angewiesen.

Eine überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote wiesen auch Ausländer ab 60 Jahren auf, während ältere Deutsche eine relativ geringe Sozialhilfequote hatten. Dies dürfte im Wesentlichen auf geringere Rentenansprüche der in Deutschland lebenden Ausländer zurückzuführen sein.[142] Diese könnten darauf beruhen, dass ausländische Arbeitnehmer häufig geringere Einkommen als deutsche Arbeitnehmer erzielten oder durch späten Zuzug eine kürzere Erwerbsbiografie in Deutschland hatten.

IX.3.7 Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz[143]

Die Aufnahme von politisch Verfolgten und von Bürgerkriegsflüchtlingen entspricht dem humanitären Anspruch der Bundesrepublik Deutschland. Der Staat sichert den notwendigen Lebensunterhalt für Asylbewerberinnen und Asylbewerber und nimmt damit seine soziale Verantwortung wahr. Anstelle von Sozialhilfe erhalten Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie andere Personen, die ebenfalls nicht über einen verfestigten Aufenthaltsstatus verfügen, Leistungen

141 Angaben der Bevölkerungsstatistik vom 31.12.1998

142 Die Auswertung des Mikrozensus nach Privathaushalten von April 1997 zeigt, dass nur 17,2% der Privathaushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand ihren überwiegenden Lebensunterhalt durch Renten bestreiten, während bei denjenigen mit deutschem Haushaltsvorstand mehr als doppelt so viele (36,5%) von ihrer Rente leben.

143 In der amtlichen Statistik werden die Angaben über die Leistungsempfänger nach dem AsylbLG sowie über die damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen seit dem Berichtsjahr 1994 im Rahmen der Asylbewerberleistungsstatistik erfasst.

nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).[144] Da sich die Betroffenen typischerweise nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, liegen diese Leistungen – je nach Alter des Betroffenen – zwischen 14% und 28% unter den vergleichbaren Leistungen nach dem BSHG. Dabei wird der notwendige Bedarf der Leistungsberechtigten an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie an Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts nach dem AsylbLG grundsätzlich durch Sachleistungen gedeckt. Bei Unterbringung außerhalb einer Aufnahmeeinrichtung können ggf. Wertgutscheine oder Geldleistungen an deren Stelle treten. Zusätzlich erhalten die Leistungsberechtigten zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens einen monatlichen Geldbetrag (s. zum AsylbLG auch Materialband Kap. IX.4). Diese im Vergleich zum BSHG eingeschränkten Leistungen sollten ebenso wie das generelle Beschäftigungsverbot für Asylbewerber dazu beitragen, einem Missbrauch des Grundrechts auf Asyl entgegenzuwirken. Dadurch bestand für Asylbewerber und andere Ausländer ohne verfestigten Aufenthaltsstatus infolge des Arbeitsverbots - unabhängig von Aufenthaltsdauer, Sprachkenntnissen und beruflicher Qualifikation - keine legale Möglichkeit, selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen; dies führte für diejenigen unter ihnen, die aus rechtlichen, humanitären oder tatsächlichen Gründen in absehbarer Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren konnten und bereits seit längerer Zeit in Deutschland lebten, zu individuellen Härten und einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte. Zum Jahresende 1998 erhielten rund 450.000 Empfänger/-innen in Deutschland Leistungen nach dem AsylbLG; gegenüber 1994 bedeutet dies einen Rückgang um 2,6%. Mehr als die Hälfte der Grundleistungsempfänger waren jünger als 25 Jahre, nur 12% waren älter als 40 Jahre. Der Anteil der Männer lag insgesamt bei 60%, im Alter zwischen 15 und 24 Jahren sogar bei 69%. Eine Tatsache, die sich auch in der Haushaltsstruktur mit ca. 51% allein lebenden Männern niederschlug. 59% der Grundleistungsempfänger/-innen waren zum Jahresende 1998 dezentral untergebracht, die übrigen 41% lebten in Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften.

144 Das Gesetz ist am 1. November 1993 in Kraft getreten.

Zusammenfassung

Zuwanderinnen und Zuwanderer tragen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Prosperität Deutschlands bei. Ausländische Arbeitnehmer, Selbstständige und ihre Angehörigen sowie Spätaussiedler und Spätaussiedlerinnen sind ein aktiver Faktor des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens, sie schaffen Arbeitsplätze, zahlen Steuern und Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen. Gleichwohl unterscheidet sich ihre ökonomische und soziale Situation von der der Gesamtbevölkerung.

Das höhere Risiko ausländischer Haushalte, auf Leistungen der Sozialhilfe und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz angewiesen zu sein, ist vor allem auf höhere Erwerbslosigkeit infolge geringerer Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung sowie auf Einschränkungen im Arbeitsmarktzugang, insbesondere für Asylbewerber, zurückzuführen.

Kinder ausländischer Herkunft weisen vergleichsweise schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit wesentlich ungünstigere Startchancen als Deutsche. Ausländer haben auch eine geringere Ausbildungsbeteiligung. Ein Drittel der Ausländer zwischen 20 und 29 Jahren ist ohne Erstausbildung (Deutsche: 8,1%), ihre Arbeitslosigkeit liegt fast doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung.

Ausländische Haushalte sind größer als die der deutschen Wohnbevölkerung, ein allgemeines Wohnraumversorgungsproblem besteht jedoch nicht. Allerdings gibt es Konzentrationen von einkommensschwächeren Zuwanderern auf Wohnstandorte in Stadtquartieren, die in Wohnqualität und sozialem Status benachteiligt sind.

Ausländische Haushalte sind in wesentlich stärkerem Umfang als deutsche Haushalte von relativer Einkommensarmut und Niedrigeinkommen betroffen. Die Unterschiede haben sich im Zeitverlauf verstärkt. Lagen Mitte der 80er Jahre rund 20% der ausländischen Haushalte im unteren Einkommensbereich, waren es 1998 26%. Dagegen stieg der Anteil deutscher Haushalte nur von rund 10% auf 11% an.

Der Anteil Wohlhabender ist bei ausländischen Haushalten niedriger als bei deutschen Haushalten. Sparziele und -verhalten der ausländischen Bevölkerung haben sich mit zunehmender Aufenthaltsdauer, Familiennachzug und dem wachsenden Willen, länger als ursprünglich geplant in Deutschland zu leben, grundlegend verändert und dem Sparverhalten der deutschen Wohnbevölkerung angeglichen.

Teil B: Die Zukunft gestalten - Deutschland erneuern
Die Politik der neuen Bundesregierung

Aktive Armutsbekämpfung: Stärkung von Solidarität und Selbstverantwortung - Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung

Mit der Übernahme der Regierungsverantwortung im Herbst 1998 war die Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen mit einem Problemkomplex erheblichen Ausmaßes konfrontiert. Reformstau, Verschuldung der öffentlichen Haushalte, die die Handlungsfähigkeit des Staates zu lähmen drohte, und eine auf hohem Niveau fortdauernde Arbeitslosigkeit prägten die Ausgangslage.

Der neue Kurs: Innovation und soziale Gerechtigkeit miteinander verbinden

Die Bundesregierung hat seit Ende 1998 einen politischen Kurswechsel eingeleitet und neue Prioritäten gesetzt. Sie hat eine Reformpolitik auf den Weg gebracht, die Fortschritt und soziale Gerechtigkeit als zentrale Leitlinien ansieht und miteinander in Einklang bringen will. Die Bundesregierung verfolgt eine Politik, die zu Selbstverantwortung, Solidarität, Innovation und Kreativität anregt und die ökonomische Effizienz, soziale Sicherheit und ökologische Verantwortung miteinander verknüpft. Die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Unterversorgungslagen ist wesentlicher Bestandteil ihrer Gesamtstrategie. Eine wichtige Grundlage hierfür ist die Armuts- und Reichtumsberichterstattung.

Die positiven Auswirkungen dieser Politik kristallisieren sich mehr und mehr heraus. Mit den seit 1998 eingeleiteten Maßnahmen hat die Bundesregierung den wachstums- und beschäftigungshemmenden Reformstau aufgelöst und Fehlentwicklungen korrigiert. Die Bundesregierung wird den eingeschlagenen Reformkurs fortführen. Diese Politik zielt insbesondere darauf ab, eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und am Fortschritt zu eröffnen und damit eine positive Entwicklung der Einkommens- und Vermögenssituation zu unterstützen. Sie schafft zudem verbesserte Rahmenbedingungen dafür, dass alle entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit gesellschaftliche Verantwortung übernehmen.

Mehr Beschäftigung - der beste Weg zu weniger Armut

Erwerbsarbeit ist die entscheidende Voraussetzung, um Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern. Ein Arbeitsplatz ist die beste Gewähr für ein gesichertes Einkommen und schafft damit die Möglichkeit, ein eigenverantwortliches Leben führen zu können. Deshalb bleiben der

Abbau der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland durch die Stärkung der Wachstums- und Beschäftigungsdynamik sowie die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft auf allen Ebenen das Hauptziel der Bundesregierung. Schon in den ersten zwei Jahren ist es der Bundesregierung gelungen, die Zahl der Arbeitslosen um rd. 400.000 zu verringern und die Zahl der Erwerbstätigen um über eine Million zu erhöhen.

Im Jahr 2001 wird sich das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zwar leicht abschwächen; es wird aber weiter deutlich über dem jahresdurchschnittlichen Wachstum der 90er Jahre von 1,4% liegen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird deshalb wieder deutlich anwachsen und die Zahl der Arbeitslosen weiter zurückgehen.

Weniger Armut durch bessere Bildung

Die fortschreitende Globalisierung, der Wandel von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Informationsgesellschaft, die absehbare demographische Entwicklung und der Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion haben einen erheblichen Reformbedarf ausgelöst. Der rasche technische Fortschritt und die zunehmende Wettbewerbsintensität durch die europäische und internationale Konkurrenz gehen einher mit einem permanenten Strukturwandel. In der wirtschaftlichen Entwicklung werden Wissen und Bildung immer mehr zu zentralen Produktionsfaktoren. Dem trägt die Bundesregierung durch ihre Bildungspolitik und ihre Forschungs- und Technologiepolitik Rechnung. Es gilt, die Arbeitswelt durch die Einführung innovativer Technologien und Erschließung neuer Beschäftigungsfelder sowie durch verstärkte Anstrengungen in der Aus- und Weiterbildung auf die sich entwickelnde Wissens- und Informationsgesellschaft vorzubereiten. Qualifizierte Arbeitnehmer haben die besten Voraussetzungen, von den Chancen des neuartigen Umfelds in Wirtschaft und Gesellschaft zu profitieren. Insofern ist die Bildungspolitik ein wichtiger Baustein für eine gezielte Armutsprävention.

Das Leitbild des aktivierenden Staates

Die verbesserte Konstitution der Volkswirtschaft und die weiterhin günstigen Perspektiven sind kein Grund, in den Bemühungen um die Sicherung der Grundlagen für mehr Wachstum und Beschäftigung nachzulassen. Deutschland wird die vielfältigen Chancen für mehr Wachstum und Beschäftigung nur dann nutzen können, wenn sich Staat, Unternehmen und Bürger dem Strukturwandel weiterhin offensiv stellen und ihn aktiv mitgestalten. Die Bundesregierung nimmt die Verpflichtung wahr, hierfür die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Eigenverantwortung jedes Einzelnen in einer solidarischen Gesellschaft gestärkt wird und die Spielräume und die Kapazitäten für private Initiativen vergrößert werden. Verbunden damit ist eine

besondere Verantwortung für die sozial Schwachen, denen es trotz umfassender Hilfe zur Selbsthilfe nicht aus eigener Kraft gelingt, am Wohlstand unserer Gesellschaft teilzuhaben.

Die Rolle der Zivilgesellschaft stärken

Soziale Probleme können und sollen nicht alleine durch gesetzgeberisches Handeln und Tätigwerden der öffentlichen Hand beseitigt werden. Aufgaben, die Bürgerinnen und Bürger vor Ort besser als der Staat wahrnehmen können, sollen dort im Sinne der Subsidiarität auch übernommen werden. Dies geschieht bereits heute im großen Umfang. Das zeigen eine Vielzahl von Initiativen, die sozial benachteiligten Personengruppen bedarfsgerechte Hilfe leisten und dazu beitragen, die Integrationskraft der Gesellschaft zu erhöhen. Eine besondere Rolle spielen dabei Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Wirtschaft oder auch Selbsthilfegruppen.

Die Stärkung der Zivilgesellschaft, also des vielfältigen sozialen Gewebes zwischen Markt und Staat, fördert Solidarität und Gemeinsinn, Freiheit und Lebensqualität. Zivilgesellschaft bedeutet mehr politische Integration und ein neues Bürgerbewusstsein. Aufgabe eines aktivierenden Staates ist es, die Eigenverantwortlichkeit zu stärken und damit gesellschaftliches Engagement zu fördern.

Reformen sichern die Zukunft

Die Finanzpolitik der Bundesregierung leistet mit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte einen entscheidenden Beitrag für dauerhaftes und dynamisches Wachstum. Sie stärkt das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates und ermöglicht es, Steuern und Abgaben zu senken und so Leistungs-, Innovations- und Investitionskraft zu fördern. Im Rahmen einer entschlossenen Konsolidierung wird gleichzeitig die Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte in Richtung Zukunftssicherung gestaltet.

Mit dem Zukunftsprogramm 2000 und der Einkommensteuerreform hat die Bundesregierung die Weichen für eine umfassende und wirksame Modernisierung der Wirtschaft gestellt. Es werden Arbeitsanreize verstärkt, Investitionen ermutigt, soziale Gerechtigkeit wiederhergestellt und ökologische Belange berücksichtigt. Die Rentenreform soll für langfristig stabile Beitragssätze und ein hohes Rentenniveau sorgen. Sie schafft damit nachhaltig eine Entlastung künftiger Generationen.

In der Arbeitsmarktpolitik wird aktiven Maßnahmen eindeutiger Vorrang vor passiven Lohnersatzleistungen eingeräumt. Ein wichtiges Ziel ist es, die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich abzu-

bauen. Zudem wird das erfolgreiche Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit mit Angeboten zur Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher fortgesetzt.

Darüber hinaus werden Zukunftsaufgaben finanziell gestärkt bzw. gesichert. Den Investitionen in Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie sowie in die Infrastruktur wird Priorität eingeräumt. Die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen haben hierzu ein Zukunftsinvestitionsprogramm in den Bereichen Verkehr, Forschung und Bildung sowie Energie beschlossen. Der jungen Generation, wie der Gesellschaft insgesamt, werden damit neue Wege zu aktivem Handeln, zu Innovation und Verantwortung eröffnet.

Die Bewältigung der Aufgaben im Konsens

Die Bewältigung der Beschäftigungsproblematik und die Verwirklichung der notwendigen Reformen sind nur mit der Unterstützung aller gesellschaftlichen Gruppen möglich. Gesellschaftlicher Dialog und sozialer Ausgleich sind deshalb elementare Bestandteile der wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption der Bundesregierung.

Das von der Bundesregierung initiierte „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ schafft einen dauerhaften Rahmen für diesen Dialog. Es ist aktiver Motor bei den konzertierten Bemühungen, Reformen und Beschäftigungspotenziale zu identifizieren und zu aktivieren. Das Bündnis für Arbeit hat maßgeblich zu einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Deutschland beigetragen. Seit dem Regierungswechsel sind über 1 Million neue Arbeitsplätze geschaffen worden. Allein im Jahr 2000 stieg die Zahl der Erwerbstätigen um über 590.000 Personen. Für das Jahr 2002 rechnet die Bundesregierung mit einem weiteren Absinken der Zahl der Arbeitslosen.

Die Gespräche im Bündnis haben zu weitreichenden Ergebnissen geführt und zeigen heute ihre nachhaltige Wirkung. Gute Beispiele sind der im Bündnis vereinbarte Ausbildungskonsens, die auch auf Bündnisabsprachen basierenden beschäftigungsorientierten Tarifabschlüsse des Jahres 2000, die Stärkung von Teilzeitarbeit und Jobrotation sowie Pilotprojekte zur Förderung des Arbeitsmarktzugangs für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose. Des weiteren die Verabredung zur Qualifizierungsoffensive, um dem zunehmenden Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken, und die Vereinbarung zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Bundesregierung hat sich mit der Wirtschaft und den Gewerkschaften darauf verständigt, das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium zu reformieren. Gemeinsam erwarten sie durch eine Stärkung der „Vermittlung in Arbeit“ einen Beschäftigungsaufbau und einen weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit.

Mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Währungsunion werden Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik zunehmend auch zu einer Angelegenheit von gemeinsamem europäischem Interesse. Mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, den beschäftigungspolitischen Leitlinien, dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie dem Europäischen Beschäftigungspakt verfügt die Europäische Union über ein aufeinander abgestimmtes Instrumentarium, das die Stabilitätsorientierung der Währungsunion sichert und ein nachhaltiges beschäftigungsförderndes Wachstum unterstützt.

Europäische Dimensionen der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung

Auch bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung wird die europäische Zusammenarbeit vertieft und der Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten verbessert. Dies ist ein zentrales Ergebnis der Europäischen Räte von Lissabon und Nizza im Frühjahr und Winter 2000. Hierbei müssen die gewachsenen nationalen und regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden. Gleichzeitig soll den Mitgliedstaaten erleichtert werden, erfolgreiche Politiken anderer Staaten zu identifizieren. Diesem Zweck dient das Aktionsprogramm zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, das für die Jahre 2001 bis 2005 ein Finanzvolumen von 70 Mio. Euro ausweist.

Ein weiterer Bestandteil der verbesserten Zusammenarbeit ist die Entwicklung nationaler Aktionspläne zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, die im Juni 2001 vorgelegt werden sollen. Die Mitgliedstaaten haben sich hierfür bereits auf gemeinsame Ziele verständigt (s. hierzu ausführlich Materialband, Teil B). Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten mit der Sozialagenda die arbeits- und sozialpolitischen Arbeitsschwerpunkte der nächsten fünf Jahre festgelegt.

I. Einkommen, Vermögen und Überschuldung

I.1 Maßnahmen zur Einkommensverbesserung

Grundlage für eine dauerhafte positive Entwicklung der Einkommen und Vermögen ist eine nachhaltige wachstums- und stabilitätsorientierte Finanz- und Wirtschaftspolitik, wie sie die Bundesregierung seit Beginn der Amtsübernahme im Herbst 1998 betreibt. Sie gewährleistet eine optimale Entfaltung der Wachstumskräfte und führt zu mehr Beschäftigung und steigenden Einkommen der Bürger. Sie verbessert die Möglichkeiten zur Einkommenserzielung und Vermögensbildung für alle Bevölkerungsschichten. Der kräftige Wachstumsimpuls der Steuerreformen der Bundesregierung mit einer bis 2005 auf 95 Mrd. DM jährlich ansteigenden Entlas-

tung für Bürger und Unternehmen ist somit ein zentraler Beitrag zur Bekämpfung der Armut in Deutschland. Dies stärkt den Investitionsstandort Deutschland und schafft mehr Beschäftigung und damit auch mehr Chancen auf Teilhabe am Arbeitsmarkt.

Sozial ausgewogene Steuerpolitik

Die langfristige Entwicklung der Einkommensverteilung war - wie die Analyse im Berichtsteil A zeigt - bis 1998 von einer tendenziellen Zunahme der Ungleichheit gekennzeichnet. Die Bundesregierung hat soziale Gerechtigkeit wieder zu einer Kategorie der Steuerpolitik gemacht. Bereits in ihrem ersten Amtsjahr hat sie durch die Verabschiedung des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 die Weichen für eine Steuerpolitik zugunsten kleiner und mittlerer Einkommen gestellt. Mit der Steuerreform 2000 wird dieser Kurs stufenweise, in verlässlichen Schritten, fortgesetzt. In den Jahren 2001, 2003 und 2005 werden deutliche Tarifsenkungen umgesetzt. Dies trägt ebenfalls zur Entlastung des Faktors Arbeit bei und schafft zugleich wirkungsvolle Anreize für eine Arbeitsaufnahme im sog. Niedrigeinkommensbereich. Von besonderer Bedeutung sind dabei insbesondere die Änderungen des Grundfreibetrags und des Eingangssteuersatzes.

Tabelle B.1

Schritte der Steuerreform und ihre Wirkung

Jahr der Wirksamkeit	Eingangssteuersatz (in %)	Grundfreibetrag (gerundet in DM)	
		Ledige	Verheiratete
bis 1998	25,9	13.000	26.000
1999	23,9	13.000	26.000
2000	22,9	13.500	27.000
2001	19,9	14.000	28.000
2002	19,9	14.000	28.000
2003	17,0	14.500	29.000
2004	17,0	14.500	29.000
2005	15,0	15.000	30.000

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Bundesregierung hat mit ihrer Steuerreform dafür gesorgt, dass der Eingangssteuersatz, der 1998 mit 25,9% so hoch war wie noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, schrittweise auf 15% im Jahr 2005 zurückgeführt wird. Dieser historisch niedrige Stand ist auch im internationalen Vergleich beachtlich. Zudem wird der Grundfreibetrag spürbar erhöht.

Dies zeigt, dass die Bundesregierung gerade die Entlastung niedriger Einkommen durch die Steuerreform 2000 erreicht hat.

Die Bundesregierung hat den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der Besteuerungspraxis deutlich gestärkt. Durch Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wird dafür Sorge getragen, dass noch stärker als bisher gleiche Einkommen gleich (horizontale Gerechtigkeit) und unterschiedliche Einkommen (vertikale Gerechtigkeit) ungleich besteuert werden. Darüber hinaus stellt im deutschen Steuersystem der progressive Einkommensteuertarif sicher, dass mit steigendem zu versteuerndem Einkommen der durchschnittliche Steuersatz steigt. Im Ergebnis tragen bspw. die gemessen an den Einkünften „oberen“ 5% der Steuerpflichtigen 41% zum Einkommensteueraufkommen bei. Die „unteren“ 50% der Steuerpflichtigen steuern gut 9% zum Steueraufkommen bei.

Die sozioökonomische Aufteilung der Steuerentlastung 1999 bis 2005 zeigt eindrucksvoll, dass vom gesamten Entlastungsvolumen von 95 Mrd. DM (Entstehungsjahr) der Löwenanteil von 66,9 Mrd. DM auf die privaten Haushalte entfällt, 29,8 Mrd. DM auf den für die Beschäftigung so überaus wichtigen Mittelstand, während die Großunternehmen per saldo sogar mit 1,7 Mrd. DM belastet werden. Die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Steuerpolitik sind ausgewogen. Sie zielen gleichermaßen darauf, die Nachfrageseite zu stärken und die Angebotsbedingungen zu verbessern. Diese Doppelstrategie greift. Dies beweisen die an Ausdauer gewinnende konjunkturelle Erholung sowie der merkliche Rückgang der Arbeitslosigkeit.

Nachhaltige Stabilisierung der Alterseinkommen

Die Leistungen der Rentenversicherung sind die wichtigste Basis der Einkommenssicherung im Alter. Die nachhaltige Stabilisierung der Alterseinkommen ist daher ein zentrales Ziel der Bundesregierung.

Zu den ersten Entscheidungen der Bundesregierung gehörte es, im Rahmen der ökologischen Steuerreform sicherzustellen, dass nicht durch Beiträge gedeckte Leistungen der Rentenversicherung aus Steuermitteln finanziert werden. Mit den Maßnahmen zur geringfügigen Beschäftigung, Scheinselbständigkeit und arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen wurde einer Erosion des versicherten Personenkreises in der Gesetzlichen Rentenversicherung wirksam begegnet. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung konnte dadurch von 20,3 % in 1998 bis heute auf 19,1 % gesenkt werden. Von dieser Beitragssatzsenkung werden außerdem günstige Wirkungen auf den Arbeitsmarkt ausgehen.

Darauf aufbauend soll die Alterssicherung durch eine umfassende Reform modernisiert und auf die finanziellen Folgen der demographischen Entwicklung eingestellt werden. Als erster Teil dieses Reformvorhabens ist die Neuregelung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit bereits zum 1. Januar 2001 in Kraft getreten. Die übrigen Reformmaßnahmen sind im Altersvermögensgesetz und im Altersvermögensergänzungsgesetz enthalten. Das nicht von der Zustimmung des Bundesrates abhängige Altersvermögensergänzungsgesetz wurde bereits verabschiedet. Das Altersvermögensgesetz wurde ebenfalls vom Deutschen Bundestag beschlossen, der erfolgreiche Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ist aber im Unterschied zum Altersvermögensergänzungsgesetz von der - bislang noch nicht erfolgten - Zustimmung des Bundesrates abhängig. Um die Zustimmung des Bundesrates zu erlangen, ist ein Vermittlungsverfahren eingeleitet worden.

Mit der Reform wird ab Juli 2001 zur lohnorientierten Rentenanpassung zurückgekehrt. Damit werden die Rentnerinnen und Rentner am Wachstum der Wirtschaft beteiligt werden, wie es in der Lohnentwicklung zum Ausdruck kommt. Veränderungen der Abgabenbelastung, die nicht die Alterssicherung betreffen, bleiben in der Anpassungsformel künftig unberücksichtigt. Da langfristig die zusätzliche Altersvorsorge zu einem angemessenen Lebensstandard im Alter beitragen soll, werden folgerichtig die Aufwendungen für die zusätzliche Altersvorsorge in der Anpassungsformel berücksichtigt. Ab 2011 beteiligt die Formel sowohl die Bestandsrentner wie auch die künftigen Rentner durch einen etwas flacheren Rentenanstieg an den notwendigen Einsparungen, um - bei Wahrung eines einheitlichen Rentenniveaus - künftige Mehrausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund des wachsenden Anteils älterer Menschen aufzufangen. Für die Rentnerinnen und Rentner in den neuen Ländern bedeutet dies, dass sich bei fortschreitender Angleichung der Löhne in den neuen und alten Ländern die Angleichung des aktuellen Rentenwerts (Ost) an den für die alten Länder geltenden aktuellen Rentenwert aufgrund der stärkeren Lohndynamik in den neuen Ländern beschleunigt.

Kernbestandteil des Rentenkonzepts der Bundesregierung ist der staatlich geförderte Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge. Da die entsprechenden Regelungen Bestandteil des noch im Vermittlungsverfahren befindlichen Altersvermögensgesetzes sind, ist über die Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge allerdings noch nicht abschließend entschieden. Ziel der Einführung einer freiwilligen zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge ist es, dass künftig im Alter zur Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung noch Leistungen aus einer geförderten zusätzlichen Altersvorsorge hinzu kommen. Im Ergebnis werden diese beiden Alterseinkommen ein höheres Absicherungsniveau gewährleisten als es heute allein durch die gesetzliche Rente möglich ist (zu den Einzelheiten siehe Kap. I.2).

Weitere zentrale Bausteine der Rentenreform sind

- der Ausbau der Alterssicherung von Frauen und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (zu den Einzelheiten siehe Kap. III.6),
- die Einführung einer sozialen Grundsicherung für 65-jährige und ältere, hilfebedürftige Menschen und Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage dauerhaft voll erwerbsgemindert sind (zu den Einzelheiten siehe Kap. II), sowie
- die Verbesserung der rentenrechtlichen Absicherung jüngerer Versicherter mit lückenhaften Erwerbsverläufen.

Diese bereits verabschiedeten oder noch im Vermittlungsverfahren befindlichen rentenpolitischen Maßnahmen bilden die Grundlage für eine zukunftsgerichtete Rentenpolitik, die den Interessen der heutigen und der künftigen Generationen Rechnung trägt. Ziel der Reform ist es, das Vertrauen der Rentnerinnen und Rentner und der rentennahen Jahrgänge in ihre erworbenen Ansprüche zu schützen. Langfristig, d. h. mit einer Perspektive von rd. 30 Jahren, soll im Sinne einer nachhaltigen Politik der demographisch bedingte Beitragssatzanstieg in der Rentenversicherung in Grenzen gehalten werden, die für die Generation der Erwerbstätigen tragbar bleiben. Nach dem bereits vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Rentenkonzept wird das Rentenniveau 2030 zwischen 67 und 68% liegen. Ferner kann dadurch erreicht werden, dass der Beitragssatz bis zum Jahre 2020 unter 20% bleibt und bis zum Jahre 2030 nicht über 22% steigt. Gleichzeitig wird aber auch erreicht, dass die staatlich organisierte Alterssicherungspolitik für die nicht mehr erwerbstätige Generation ein Einkommensniveau sicherstellt, das eine annähernde Aufrechterhaltung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards gewährleistet. Ein stabiler Beitragssatz leistet einen wesentlichen Beitrag zur Begrenzung der Lohnnebenkosten und damit zur Stärkung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Hierdurch wird eine wichtige Voraussetzung für mehr Wachstum und Beschäftigung und zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland geschaffen.

I.2 Vermögensbildung auf eine breitere Basis stellen

Zielsetzung und Ausgangsbedingungen

Die Untersuchung zur Vermögensverteilung im Teil A dieses Berichts hat ergeben, dass die Privatvermögensbestände, die Vermögenseinkommen und die Vermögensbildung privater Haushalte in Deutschland ungleichmäßig verteilt sind. Die Bundesregierung strebt vor diesem Hintergrund eine ausgewogenere Vermögensverteilung an, um den sozialen Konsens als

Grundlage einer günstigen Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft zu stabilisieren. Zugleich wird das Armutsrisiko vermindert, indem breite Schichten der Bevölkerung am Vermögensreichtum Deutschlands teilhaben und zusätzlich zur sozialen Sicherung bei Einkommensausfällen und besonderem Finanzbedarf auch durch eigene Vermögensanlagen gesichert sind.

Damit die Vermögensverteilung gleichmäßiger wird, ist es notwendig, dass die Vermögen im unteren und mittleren Bereich der Verteilung prozentual stärker wachsen als die hohen Vermögen. Das geschieht nicht von allein und automatisch. Im Gegenteil wohnt den Vermögensunterschieden eine Tendenz zur Selbstverstärkung inne, d.h. aus der bestehenden Ungleichmäßigkeit der Vermögensverteilung erwächst eine Zunahme der Ungleichmäßigkeit, soweit nicht andere Einflüsse entgegenwirken.

Es sind daher gezielte Anreize für breite Schichten der Bevölkerung erforderlich, Einkommenszuwächse nicht zum Konsum, sondern zur Bildung von Vermögen zu verwenden. Solche Anreize werden von der bestehenden staatlichen Förderung der Vermögensbildung und der privaten Vorsorge gegeben. Sie sind in dieser Wahlperiode teilweise bereits wirksam geworden und werden durch das Altersvermögensgesetz, das dem Gesetzgeber zur Beschlussfassung vorliegt, stark ausgebaut.

Staatliche Förderung der Vermögensbildung und der privaten Vorsorge

Speziell der Förderung der Vermögensbildung von Arbeitnehmern dienen das Vermögensbildungsgesetz, wonach Arbeitnehmer mit geringen und mittleren Einkommen eine staatliche Sparzulage für vermögenswirksame Leistungen erhalten, und §19a Einkommensteuergesetz (EStG), der die Steuer- und Abgabenfreiheit verbilligter Überlassungen von Vermögensbeteiligungen regelt. Das Vermögensbildungsgesetz hat durch Vereinbarung vermögenswirksamer Arbeitgeberleistungen in Tarifverträgen und Arbeitsverträgen eine große Breitenwirkung erreicht. Durch das Dritte Vermögensbeteiligungsgesetz, das am 1. Januar 1999 in Kraft trat, ist nun ein besonderer Förderbereich für Beteiligungen am Produktivvermögen mit einer erhöhten Sparzulage geschaffen worden. Aufgrund der beiden getrennten Förderkörbe wurde eine Ausweitung der Anlagen in Beteiligungen ohne Einbruch beim Bausparen erreicht. So hat sich die Zahl der Depots bei Investmentgesellschaften zur Anlage vermögenswirksamer Leistungen in Aktienfonds nach vorheriger fünfjähriger Stagnation bis zum Jahresende 2000 von 2,3 auf 4,9 Mio. mehr als verdoppelt. Dies lässt auch erwarten, dass die mittelfristig veranschlagte Zunahme des Sparzulagevolumens von jährlich 0,7 auf 1,85 Mrd. DM erreicht wird.

Die auf Arbeitnehmer zentrierte Förderung der Vermögensbildung ist zwar seit jeher ein vermögenspolitischer Schwerpunkt. Vermögenspolitik geht jedoch weit darüber hinaus. Allen Bürgern stehen weitere Maßnahmen der staatlichen Förderung für Vermögensbildung und private Vorsorge offen, wie z.B. die Wohnungsbauprämie für Bausparbeiträge, die Eigenheimzulage für selbstgenutztes Wohneigentum, der Sparer-Freibetrag für Zinsen und Dividenden sowie die Steuerfreiheit für die Kapitalerträge von Lebensversicherungen. Einschließlich des Sonderausgabenabzugs von Lebensversicherungsbeiträgen (der für Arbeitnehmer wegen anderweitiger Ausschöpfung der Höchstbeträge nur untergeordnete praktische Bedeutung hat) und einschließlich der Steuervergünstigung von Lebensversicherungsbeiträgen im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung beläuft sich die gesamte hier aufgeführte staatliche Förderung der Vermögensbildung und privaten Vorsorge auf 43 Mrd. DM im Jahre 2000. Mit 20 Mrd. DM entfällt knapp die Hälfte davon auf die Eigenheimzulage und ihre Vorläuferregelung im Einkommensteuergesetz.

Modernisierung der Alterssicherung durch Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge

Mit dem breiten Aufbau zusätzlicher kapitalgedeckter Altersvorsorge, wie er in dem - noch im Vermittlungsverfahren befindlichen - Altersvermögensgesetz vorgesehen ist, wird die Alterssicherung auf eine umfassendere finanzielle Grundlage gestellt, die es ermöglicht, die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards im Alter zu gewährleisten. Um auch Arbeitnehmern mit niedrigen und mittleren Einkommen sowie Familien mit Kindern die Aufbringung der Aufwendungen für eine zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge zu ermöglichen, stellt ihnen der Staat über steuerliche Zulagen eine effiziente Förderung für den Aufbau der privaten Altersvorsorge in der zweiten oder dritten Säule bereit.

Zum Kreis der Begünstigten werden alle Personen gehören, die Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlen und folglich von der moderaten Absenkung des Rentenniveaus zur Stabilisierung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung betroffen sein werden. Zu dieser Gruppe gehören neben Arbeitnehmern auch Bezieher von Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosen- oder Krankengeld, pflichtversicherte Pflegepersonen und nichterwerbstätige Elternteile während der Kindererziehungszeiten. Für diesen durch die Rentenversicherung abgesicherten Personenkreis soll ein Anreiz geschaffen werden, neben der gesetzlichen Rentenversicherung eine freiwillige kapitalgedeckte Altersvorsorge bzw. eine betriebliche Altersversorgung aufzubauen. Durch gesetzliche Rente und zusätzliche Altersvorsorge wird künftig im Alter sogar ein höheres Absicherungsniveau gewährleistet sein, als es heute allein durch die gesetzliche Rente möglich ist.

Das noch im Vermittlungsverfahren befindliche Altersvermögensgesetz sieht vor, dass die betriebliche Altersversorgung in Form der Direktversicherung, der Pensionskassen und der neu geschaffenen Pensionsfonds gefördert wird.

Voraussetzung für die staatliche Förderung ist, dass die unterschiedlichen Formen der zusätzlichen Altervorsorge die gesetzlichen Förderkriterien erfüllen. Dazu müssen die Altersvorsorgeverträge

- bis zu einem bestimmten Alter bzw. zum Renteneintritt gebunden sein,
- eine Absicherung im Alter gewährleisten (Leibrente oder Auszahlungsplan mit Restkapitalverrentung),
- lebenslange gleichbleibende oder steigende Leistungen garantieren,
- zu Beginn der Auszahlungsphase mindestens die eingezahlten Beträge garantieren (Nominalwerterhaltung),
- Verbraucherschutz gewährleisten durch bestimmte Informationspflichten und Berichtspflichten des Anbieters und durch Wechselmöglichkeiten und
- vor Abtretung und Pfändung geschützt sein.

Die Förderung soll ab 2002 schrittweise durch das Altersvermögensgesetz eingeführt werden und ab 2008 ihre volle Wirkung entfalten. Es ist vorgesehen, dass als jährliche Zulagen dann 300 DM/600 DM (alleinstehend/verheiratet) zuzüglich 360 DM je Kind gewährt werden. Darüber hinaus soll jeder Begünstigte Altersvorsorgeaufwendungen von bis zu 4% der westdeutschen Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung (derzeit 104.400 DM) als Sonderausgaben steuerlich geltend machen können. Die Zulage wird hierbei gegengerechnet.

Ab 2008 wird diese neue steuerliche Förderung durch Zulagen und Sonderausgabenabzug auf über 20 Mrd. DM jährlich veranschlagt. Ihre Einführung im Zuge der Reform ist zwar rentenpolitisch und nicht vermögenspolitisch begründet. Der damit bewirkte Aufbau der Zusatzvorsorge wird aber gleichwohl die Vermögensverteilung verbessern. Denn soweit Personen im unteren und mittleren Bereich der Vermögensverteilung zusätzlich Kapital für das Alter ansammeln und solange nicht all dieses Kapital für die Lebenshaltung im Alter verzehrt ist, kann die Vermögensverteilung künftig gleichmäßiger sein als ohne die neue Zusatzvorsorge.

Neue Steuervergünstigungen für Stiftungen - Basis für Bürgerengagement und soziales Handeln

In einem wohlhabenden Land wie Deutschland haben persönlicher Besitz und Vermögen wichtige positive gesellschaftliche Funktionen im ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich.

Das Bewusstsein für soziale Verantwortung des Eigentums, wie sie auch in der Verfassung verankert ist, ist in Deutschland ausgeprägt. Dies wird nicht zuletzt im hohen Spendenaufkommen deutlich, das in Deutschland jährlich erreicht wird.

Eine bedeutsame Form gesellschaftlicher Solidarität eröffnen die Stiftungen, durch die eine kontinuierliche private Förderung von Sport, Kunst oder sozialen Initiativen ermöglicht wird. Die Bundesregierung ist deshalb verstärkt bemüht, durch eine aktive Förderung der Stiftungskultur in Deutschland neue und erweiterte Möglichkeiten für Mäzene und Stifter zu schaffen. Mit dem Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen vom 14. Juli 2000 wurden die steuerlichen Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement in Deutschland deutlich verbessert und steuerliche Hemmnisse beseitigt. Ziel dieses Gesetzes ist es, zusätzliche Anreize für die Gründung und Förderung von gemeinnützigen Stiftungen zu schaffen. Die neuen Regelungen betreffen besonders den steuerlichen Abzug von Zuwendungen bei der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer des Spenders. Außerdem können Zuwendungen, die anlässlich der Neugründung in den Vermögensstock einer Stiftung des öffentlichen Rechts oder einer gemeinnützigen Stiftung des privaten Rechts geleistet werden, bis zur Höhe von 600.000 DM abgezogen werden. Darüber hinaus dürfen gemeinnützige Stiftungen ab dem Veranlagungszeitraum 2000 einen größeren Anteil ihrer laufenden Einnahmen ihrem dauerhaften Vermögen zuführen. Zuwendungen des Erblassers an eine gemeinnützige Stiftung sind nicht erbschafts- und schenkungssteuerpflichtig. Erben oder Beschenkte werden nachträglich von der Erbschafts- oder Schenkungssteuer befreit, wenn sie ererbte oder geschenkte Vermögensgegenstände innerhalb von zwei Jahren nach dem Erwerb an wissenschaftliche oder kulturelle Stiftungen weitergeben.

Gemeinnützige Stiftungen können und sollen sozialstaatliche Leistungen nicht ersetzen, sie können aber eine wertvolle Ergänzung sein. Für ein stiftungsfreundliches Klima bedarf es nach Auffassung der Bundesregierung zukünftig noch weiterer Bemühungen. Dazu gehört auch, dass die zuständigen Landesbehörden die Genehmigung von Stiftungen servicefreundlicher gestalten, indem sie eine noch wirkungsvollere Stifterberatung und im Rahmen des stiftungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens den Stiftungswilligen die Abstimmung mit der Finanzbehörde als Serviceleistung anbieten.

I.3 Prävention und Bekämpfung von Überschuldung

Die Erhaltung der Selbstständigkeit privater Haushalte ist für die Entfaltung einer freiheitlichen Gesellschaft von zentraler Bedeutung. In dem Maße, in dem private Haushalte durch Überschuldung an wirtschaftlicher und personaler Handlungsfähigkeit einbüßen und Prozesse einer

zunehmenden Verarmung erleben, ergibt sich politischer Handlungsbedarf. Vor dem Hintergrund von knapp 2,8 Mio. überschuldeten Haushalten liegt es daher im gesellschaftlichen Interesse, Überschuldungsprozessen präventiv entgegenzuwirken und eingetretene Überschuldung als Ausdruck einer Armutskrise aktiv überwinden zu helfen.

Wirtschaftliche Bildung

Bei Überschuldeten ist häufig festzustellen, dass ausreichende Kenntnisse einer wirtschaftlichen Haushaltsführung fehlen. Ein Umgang mit eigenen Konsumwünschen und ein kontrolliertes Konsumverhalten wurden nicht gelernt. Die Fähigkeit, Kreditangebote zu beurteilen, Risiken realistisch abzuwägen und aus zunehmender Verschuldung Schlussfolgerungen zu ziehen, reicht nicht aus. Defizite gibt es auch bei der Nutzung sozialer, kultureller und gesundheitlicher Infrastrukturen, insbesondere Angebote der wirtschaftlichen Bildung und Beratung. Im Überschuldungsfall ist es doppelt schwierig, Wissenslücken und Verhaltensschwächen aufzuarbeiten. Die Defizite an wirtschaftlicher Bildung und deren Folgen weisen darauf hin, dass Maßnahmen der Überschuldungs- und Armutsprävention in der Erziehung von Kindern und Jugendlichen durch Eltern und Schulen, durch die verbrauchernahe Wirtschaft, in der Verantwortung der Medien, im Rahmen der sozialen Trägerarbeit und in staatlichen Verantwortungsbereichen wesentlich gezielter ergriffen werden sollten. Kinder und Jugendliche müssen die wirtschaftlichen Bedingungen einer Haushaltsgründung, den Umgang mit Einkommen, mit Kreditangeboten und vermögensbildenden Angeboten erlernen können. Nur dann können sie eine souveräne Verbraucherrolle einnehmen.

Die Bundesregierung hat deshalb ein Armutspräventionsprogramm initiiert. Ziel ist es, gesellschaftlichen Kräften Impulse zu geben, in ihrer eigenen Arbeit der wirtschaftlichen Bildung und Beratung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, und besonders auch prekären Lebensverhältnissen von Haushalten mehr Aufmerksamkeit zu widmen und so Verarmungsrisiken entgegenzutreten. Zugleich beinhaltet es ein Maßnahmenkonzept zur Mobilisierung der Selbsthilfe der Menschen in ihren Lebensräumen. Zur hauswirtschaftlichen Schulung werden Projekte in Familien, Kindergärten und Schulen unterstützt, um Strategien wirtschaftlicher Krisenbewältigung zu vermitteln. Die Bundesregierung fördert darüber hinaus die Initiativen von Haushaltswissenschaft und Verbänden der Hauswirtschaft, die das Ziel haben, in die Lehrpläne und in die begleitenden Kursangebote der allgemein bildenden Schulen die wirtschaftliche Bildung sowohl im Sinne eines Verständnisses für das Marktgeschehen, als auch im Sinne einer Vorbereitung auf die Führung eines Privathaushalts aufzunehmen.

Transferleistungen

Das Kindergeld als Steuervergütung und das System der Transferleistungen verringern Einkommensungleichheit und bewirken Armutsprävention in großem Umfang auf der Seite der materiellen Ressourcen. Bei Überschuldung sichern zudem Pfändungsfreigrenzen und pfändungsfreie Transferleistungen wie das Kindergeld oder die Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe den laufenden Lebensunterhalt. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Pfändungsfreigrenzen deutlich anzuheben.

Ein Anspruch auf eine Übernahme von Schulden bei Überschuldung durch die Sozialhilfe besteht grundsätzlich nicht. Die Sozialämter können aber Mietrückstände übernehmen, wenn dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer Notlage gerechtfertigt ist und ohne diese Übernahme Wohnungslosigkeit drohen würde. Die Sozialämter haben Überschuldete in Bezug auf die Inanspruchnahme professioneller Schuldnerberatung zu beraten und zu unterstützen. In der Praxis füllen die Kommunen diesen Rahmen in unterschiedlicher Weise aus.

Die Schuldnerberatung ist für Überschuldete kostenlos. Sie soll helfen, Sozialhilfe zu vermeiden, zu vermindern oder innerhalb eines zeitlich überschaubaren Rahmens zu überwinden. Die Bundesregierung begrüßt, dass Kommunen zunehmend mit den örtlichen Schuldnerberatungsstellen Vereinbarungen zur Kostenübernahme für die Schuldnerberatung treffen. Gute Aussichten bestehen überdies, Überschuldung und Sozialhilfebedürftigkeit zu überwinden, wenn die Schuldnerberatung mit flankierenden Maßnahmen wie z. B. der „Hilfe zur Arbeit“ verknüpft wird. Dies setzt eine Mitwirkung der Überschuldeten und ein konstruktives Zusammenwirken zwischen Sozialämtern und lokalen Schuldnerberatungsstellen voraus.

Finanzdienstleistungen

Die Bundesregierung fördert daher Projekte zur Analyse der Wechselwirkungen zwischen der Marktdynamik im Bereich der Finanzdienstleistungen und den privaten Haushalten sowie zur Entwicklung und Erprobung spezifischer Finanzdienstleistungen und Beratungskonzepte für private Haushalte in Kooperation mit Sparkassen und öffentlich-rechtlichen Versicherungen. Denn wirtschaftsschwachen Haushalten stehen bisher im Wesentlichen nur Girokonten mit Überziehungslinien und Ratenkredite zur Verfügung.

Für Haushalte mit niedrigem und häufiger auch unregelmäßig zufließendem Einkommen erfüllt das Girokonto mit seiner integrierten Kreditfunktion eine zentrale wirtschaftliche Funktion; zum einen gleicht es Liquiditätsschwankungen aus und sichert so eine kontinuierliche Zahlungsfä-

higkeit und Haushaltsführung, zum anderen ermöglicht es privaten Haushalten eine Teilnahme am bargeldlosen Zahlungsverkehr mit einer zeitgerechten Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen, sei es über Zahlungsanweisungen oder Abbuchungsvollmachten. Entfällt die Kreditfunktion, bleibt immer noch die Funktion des heute für private Haushalte unabdingbaren bargeldlosen Zahlungsmanagements. Dies umschreibt die Bedeutung des „Girokontos für jedermann", das ein Girokonto auf Guthabenbasis ist.

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag Mitte 2000 (Bundestags-Drucksache 14/3611 vom 9.6.2000) einen „Bericht der Bundesregierung zum ‚Girokonto für jedermann'" vorgelegt. In diesem Bericht begrüßt die Bundesregierung erneut die Empfehlung des Zentralen Kreditausschusses (ZKA) der Verbände der Kreditwirtschaft vom Juni 1995, allen Bürgerinnen und Bürgern die Eröffnung und Führung eines „Girokontos für jedermann" zu ermöglichen. Zugleich vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Umsetzung dieser Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft trotz unbestreitbarer Erfolge weiterer Umsetzungsbemühungen bedarf. Die Zahl der Girokonten auf Guthabenbasis betrug im Frühjahr 2000 rund 1,1 Mio. Darin dürften auch Girokonten für Jugendliche unter 18 Jahren enthalten sein, denen keine Kredite gewährt werden. Gemessen an der Zahl der überschuldeten Haushalte von rund 2,77 Mio. (1999) ist eine Erweiterung des Kreises der „Girokonten für jedermann" erforderlich.

Schuldnerberatung

Eine Schlüsselrolle in Entschuldungsprozessen nimmt die Schuldnerberatung ein, die für Überschuldete mit Gläubigern verhandelt und gegebenenfalls ein Verbraucherinsolvenzverfahren vorbereitet, Überschuldete ganzheitlich berät und begleitet und diese zu Eigenverantwortung ermutigt. Nur eine Minderheit von rund 15 % der überschuldeten Haushalte sucht allerdings Schuldnerberatungsstellen auf. Dies liegt u. a. an zu geringen Kapazitäten der Schuldnerberatung und an Wartezeiten für die Beratung. Im ersten Halbjahr 2000 gab es im Bundesgebiet 1.160 kostenlos beratende Schuldnerberatungsstellen.[145]

Schuldnerberatungsstellen, überwiegend in der Trägerschaft freier Träger, haben sich in der Bundesrepublik in über zwei Jahrzehnten zu einem unverzichtbaren Bestandteil der sozialen Infrastruktur entwickelt. Gemessen an den komplexen Entschuldungsaufgaben und an der Zahl der überschuldeten Haushalte, ist der Bedarf an Schuldnerberatungskapazitäten jedoch nicht gedeckt, besonders in Ostdeutschland gibt es Engpässe. Hinzu kommt ein Defizit an qualifizierten Schuldnerberaterinnen und Schuldnerberatern.

145 siehe Ratgeberbroschüre des BMFSFJ: „Was mache ich mit meinen Schulden? Hilfe für überschuldete Familien durch Schuldnerberatung!"

Überschuldung und Schuldnerberatung wurden lange Zeit als soziales Randproblem betrachtet. Diese Sichtweise ändert sich. Länder und Kommunen, zu deren Aufgaben die Bereitstellung einer sozialen Infrastruktur gehört, haben die Schuldnerberatung als die entscheidende Institution bei der Moderation von Überschuldungsfällen erkannt.

Schuldnerberatung ist eine notwendige Flankierung marktwirtschaftlicher Prozesse und sollte im Interesse einer größeren Beratungseffizienz abgesichert sein. Schuldnerberater sind die wichtigsten Moderatoren in wirtschaftlichen Existenzkrisen von Verbrauchern. Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt es, dass die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände und die Verbände der Finanzwirtschaft (Verbände der Kreditwirtschaft, der Versicherungswirtschaft, der Wohnungswirtschaft, des Handels und der Inkassounternehmen) ein gemeinsames Gesprächsforum gebildet haben, das über Fragen von beiderseitigem Interesse berät und zugleich das Vertrauen in die Arbeit der Schuldnerberatung zu stärken. Das Gesprächsforum befasst sich auch mit den Möglichkeiten gemeinsamer Maßnahmen zur Prävention.

Der von dem Gesprächsforum angeregte Aufbau „regionaler Verhandlungstische“ der Schuldnerberatung, die sich unter anderem auch um Finanzierungsbeiträge der regionalen Wirtschaft für die Schuldnerberatung der Region bemühen, verdient nach Auffassung der Bundesregierung die Unterstützung aller beteiligten Seiten.

Die Bundesregierung fördert die Bemühungen der Schuldnerberatungsverbände, sich auf gemeinsame Standards der Ausbildung und Fortbildung von Schuldnerberatern zu verständigen. Zur Zeit erarbeitet eine Arbeitsgruppe der Verbände der Schuldnerberatung in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge auf Grundlage einer differenzierten Bestandserhebung vorhandener Fortbildungskonzepte der Verbände einen Vorschlag für gemeinsame Standards in der Aus- und Weiterbildung. Mit qualifizierten Schuldnerberatern besetzte Schuldnerberatungsstellen werden - dies weisen vergleichende Untersuchungen aus - ihre Entschuldungsarbeit weit effizienter gestalten können.

Mit ihrer Forschung zu den Gründen und zur Entwicklung der Überschuldung sowie zur Schuldnerberatung trägt die Bundesregierung - nicht zuletzt auch mit den erhobenen statistischen Daten - zu einer Versachlichung des Dialogs zu Fragen der Überschuldung in der Bundesrepublik bei.

Verbraucherinsolvenzverfahren

Die Bemühungen zur Entschuldung überschuldeter Personen sind durch die Einführung des Verbraucherinsolvenzverfahrens im Rahmen der Insolvenzordnung (§§ 305 ff InsO) ergänzt und erweitert worden. Das gerichtliche Entschuldungsverfahren eröffnet seit dem 1. Januar 1999 überschuldeten Personen die Chance, durch einen Schuldenbereinigungsplan, dem die Gläubiger zugestimmt haben, oder am Ende einer Wohlverhaltensperiode vom Rest ihrer Schulden befreit zu werden. Dem gerichtlichen Verfahren ist ein außergerichtlicher Einigungsversuch des Überschuldeten mit seinen Gläubigern zwingend vorgeschaltet. Erst wenn dieser Versuch nachweislich scheitert, kann das gerichtliche Verfahren beantragt werden. Das Gericht bemüht sich daraufhin um die Zustimmung der Gläubiger zum Schuldenbereinigungsplan. Die Weigerung einer Minderheit der Gläubiger kann durch richterliche Zustimmung ersetzt werden. Wird der Schuldenbereinigungsplan von der Mehrheit der Gläubiger abgelehnt, kommt ein vereinfachtes Verfahren zur Durchführung. Nach der Beendigung des Verfahrens hat der Überschuldete zur weiteren Befriedigung der Gläubiger für die Dauer von sieben Jahren den pfändbaren Teil seines Einkommens (Erwerbseinkommen, Lohnersatzleistungen, Renten u. a.) an einen Treuhänder abzutreten. Erfüllt der Überschuldete seine Obliegenheiten, wird ihm nach Ablauf der Wohlverhaltensperiode vom Gericht Restschuldbefreiung erteilt. Ein wirtschaftlicher Neuanfang wird möglich.

Die Einführung des neuen Instituts des Verbraucherinsolvenzverfahrens ist mit erheblichen Anlaufschwierigkeiten verbunden. Die Bundesregierung hat deshalb auf der Grundlage des Berichts einer von der Justizministerkonferenz eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe den Entwurf eines Änderungsgesetzes vorgelegt, der insbesondere dazu beitragen soll, die Effizienz des Verbraucherinsolvenzverfahrens zu steigern und auch völlig mittellosen Überschuldeten den Zugang zu ermöglichen.

Die praktische Zusammenarbeit im Verhältnis von Schuldnerberatung zum gerichtlichen Verfahren muss sich noch einspielen. Erhalten Überschuldete durch Gesetzgebung und Rechtsprechung eine reelle Chance auf Restschuldbefreiung, werden Gläubiger eher zu einem außergerichtlichen Vergleich bereit sein. Das stärkt die Schuldnerberatung im vorgerichtlichen Raum. Wenn sich eine arbeitsteilige Balance zwischen der Entschuldungsarbeit der Schuldnerberatungsstellen und den gerichtlichen Insolvenzverfahren entwickelt, kann in Deutschland ein sehr effizientes Entschuldungsmanagement für überschuldete Bürger entstehen.

II. Armutsbekämpfung durch Sozialhilfe

Verantwortungsvolle Sozialhilfepolitik orientiert sich an dem Leitgedanken, Bedürftige in die Lage zu versetzen, ihr Leben selbstständig und eigenverantwortlich aus eigener Kraft zu gestalten, mithin unabhängig von Sozialhilfeleistungen zu werden. Den positiven Trend bei der Zahl der Sozialhilfeempfänger (HLU-Empfänger: 1999: -3,0%; 2000: -2,8%, Schätzung[146]), der u. a. auf die gute Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt zurückgeführt werden kann, gilt es zu verstetigen und durch geeignete Maßnahmen auf eine breitere Basis zu stellen. In Anbetracht der Tatsache, dass Kinder unter 18 Jahren die mit Abstand größte Gruppe der Sozialhilfebezieher sind und mehr als die Hälfte der Kinder im Sozialhilfebezug in Haushalten von allein Erziehenden aufwächst (s. Bericht Teil A Kap. II), tragen die Steuer- und Familienpolitik der Bundesregierung und ihre Bemühungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dazu bei, vorbeugend Sozialhilfeabhängigkeit abzubauen.

Fehlende schulische und berufliche Qualifikationen sowie, damit häufig zusammenhängend, geringe Erwerbseinkommen und Arbeitslosigkeit sind Hauptursachen für Sozialhilfeabhängigkeit (s. Bericht Teil A Kap. II.). In ihrer Koalitionsvereinbarung haben die Regierungsparteien deutlich gemacht, dass sie zur Überwindung von Sozialhilfeabhängigkeit der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG große Bedeutung beimessen. Das bestehende Sozialhilferecht gibt vielfältige Instrumente an die Hand, um die Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in eine Erwerbstätigkeit zu fördern. Dadurch wird zugleich der Charakter der Sozialhilfe als Hilfe zur Selbsthilfe unterstrichen. Das grundlegende Instrument im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit ist für den arbeitsfähigen Hilfesuchenden, dem eine Erwerbstätigkeit zuzumuten ist, die Beschaffung des Lebensunterhalts durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft. Deshalb ist es das Ziel der Bundesregierung, dass Arbeitsfähigen, die Sozialhilfe erhalten, eine Arbeit, eine Umschulung oder eine Weiterbildung angeboten wird.

Verbesserung der Zusammenarbeit von Sozialämtern und Arbeitsverwaltung

Um die Vermittlung in Arbeit zu erleichtern und um überflüssige Bürokratie abzubauen, soll die Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Arbeitsämtern nachhaltig verbessert werden. Hilfeempfänger sollen künftig noch mehr als bisher von den Stärken beider Leistungssysteme profitieren. Zugleich soll der Abbau überflüssiger Bürokratie erreicht werden, die nicht zuletzt die Hilfeempfänger z.B. durch Intransparenz und doppelte Antragstellung belastet. Die Bundesregierung fördert daher zunächst bis 2002 regional begrenzte, innovative Modellvorhaben

146 Ergebnis der im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführten „Schnellumfrage Sozialhilfe“

zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe im gesamten Bundesgebiet mit einem Volumen von jährlich 30 Mio. DM. Mithilfe der Modellvorhaben sollen bundesweit neue Wege erprobt und die Grundlagen für eine flächendeckende Lösung erarbeitet werden.

Am 1.Dezember 2000 ist das „Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ in Kraft getreten. Befristete Experimentierklauseln im SGB III und BSHG sollen hiernach ermöglichen, im Rahmen der Modellvorhaben die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung und der „Hilfe zur Arbeit“ flexibler anzuwenden. Ziel ist es unter anderem, die „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG und die aktive Arbeitsförderung nach dem SGB III für Leistungsbezieher des jeweils anderen Systems zu öffnen. Die Experimentierklauseln machen auch die Übertragung von Aufgaben der Arbeitsämter und Sozialhilfeträger - etwa die Leistungsgewährung - auf die jeweils andere Behörde oder eine gemeinsam gebildete Stelle möglich.

Eine wissenschaftliche Evaluation der Modellvorhaben soll Schlussfolgerungen für eine verbesserte Zusammenarbeit und eine bessere Verzahnung von Arbeitslosenhilfe und der Hilfe zum Lebensunterhalt für erwerbsfähige Hilfebedürftige ermöglichen. Die Erfahrungen der Arbeitsämter bei der Arbeitsvermittlung und die Berufsberatung sind dabei ebenso einzubeziehen wie die kreativen Ansätze der Sozialhilfeträger in der kommunalen Beschäftigungspolitik und ihre Fähigkeit, Hilfeempfänger persönlich zu betreuen und zu beraten. Konkrete Entscheidungen über eine bessere Verzahnung oder eine Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sind aber erst am Ende einer umfassenden Auswertung möglich, in der alle konzeptionellen, politischen und finanzverfassungsrechtlichen Fragestellungen Berücksichtigung finden müssen.

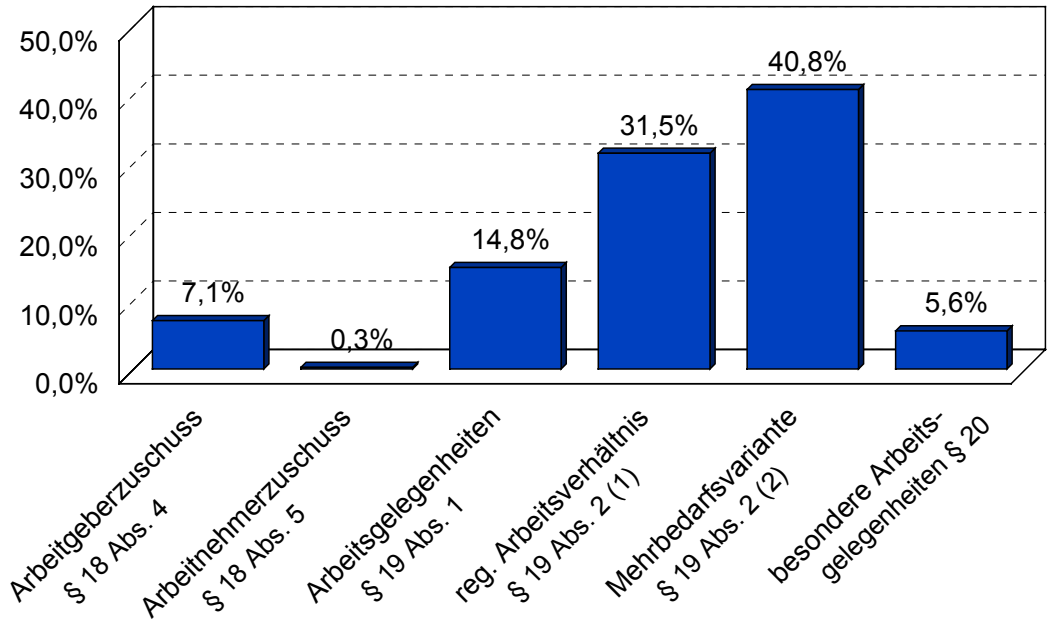
Erfahrungsaustausch intensivieren: Internet-Information „Hilfe zur Arbeit“

Das BSHG stellt den Sozialhilfeträgern im Rahmen der Regelungen der „Hilfe zur Arbeit“ ein flexibles, vielgestaltiges gesetzliches Instrumentarium zur Verfügung, um die Integration von arbeitslosen, erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt zu fördern. Immer mehr Kommunen engagieren sich in der Beschäftigungspolitik. Die Wege, die dabei eingeschlagen werden, sind sehr unterschiedlich. Um den Erfahrungsaustausch der Kommunen im Bereich „Hilfe zur Arbeit“ zu verbessern und um auch in diesem Bereich bisher weniger engagierten Städten und Kreisen das nötige know how zu vermitteln, stellt die Bundesregierung im Einvernehmen mit den Kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund) im Internet Informationen über die „Hilfe zur

Arbeit“ bereit. In dem Internetangebot werden Ziele, gesetzliche Regelungen einschließlich einer knappen Kommentierung und v.a. erfolgreiche Beispiele der Anwendung der „Hilfe zur Arbeit“ und der kommunalen Beschäftigungsförderung vorgestellt sowie Ansprechpartner und ggf. weiterführende Internetlinks zur vertiefenden Information genannt.

Schaubild B.1

Beschäftigte im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach Art der Maßnahme[147]



Quelle: Deutscher Städtetag 1999 (Berechnung: ISG 2000)

Verschämte Altersarmut verhindern

Nicht jeder, der sozialhilfeberechtigt ist, nimmt Sozialhilfe auch in Anspruch (s. Bericht Teil A Kap. II.). Vor allem ältere Menschen machen bestehende Sozialhilfeansprüche im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen oftmals nicht geltend, weil sie den Unterhaltsrückgriff auf ihre Kinder befürchten. Die verschämte Altersarmut soll durch die Maßnahmen im Rahmen der Rentenreform bekämpft werden. Ferner soll für die Zukunft vorbeugend verhindert werden, dass Altersarmut entsteht. Eine solche Entwicklung kann aus vielfältigen und heute in ihren Auswirkungen noch nicht abschließend einschätzbaren Ursachen, wie

147 Die zu § 18 Abs. 5 in der Durchführung befindlichen Modellversuche konnten in dieser Statistik weitgehend noch nicht berücksichtigt werden, da mit den Modellversuchen erst Ende 1999, Anfang 2000 begonnen wurde.

beispielsweise Brüchen in den Erwerbsbiografien oder langfristige Folgen der Arbeitslosigkeit, nicht ausgeschlossen werden. Außerdem soll auch die Situation von Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, verbessert und Armut vermieden werden.

Im Rahmen eines eigenständigen Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung sind - vorbehaltlich der weiteren parlamentarischen Beratung - folgende Maßnahmen für über 65-Jährige und dauerhaft voll Erwerbsgeminderte vorgesehen:

- Verzicht auf den Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Kindern und Eltern,
- Pauschalierung von einmaligen Leistungen,
- Zielgruppenorientierte Beratungs- und Betreuungsangebote.

Treffgenauere Ausgestaltung von Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten

Praxisgerechte und treffgenauere Regelungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten anzubieten, ist das Ziel der Neufassung der Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG, die zum 1. August 2001 in Kraft tritt. Hierdurch werden Menschen angesprochen, die nicht oder nicht ausreichend von der Hilfe zum Lebensunterhalt erreicht werden, weil sie z.B. obdachlos sind, in Gewalt geprägten Umständen leben oder aus Haft entlassen worden sind. Vor allem persönliche Hilfen sind stärker als bisher darauf ausgerichtet, die Selbsthilfe betroffener Menschen zu fördern und einzuüben (s. Bericht Teil A Kap. II).

Die Schwerpunkte der Verordnung sind:

- eine allgemeine lebenslagenorientierte Zielgruppenbeschreibung;
- eine stärkere Beteiligung und größere Selbstverantwortung der Hilfesuchenden;
- zielgenauere ambulante Leistungen zur Vermeidung stationärer Unterbringung;
- die Erbringung der Hilfe nach § 72 BSHG "aus einer Hand".

Menschen in extremer Armut

Die Lebenssituation von Personen in außergewöhnlichen Unterversorgungslagen im Sinne von extremer Armut ist nicht oder nur unzureichend erfasst. Die amtlichen Statistiken stellen über Personen in extremer Armut, zu denen z.B. Obdachlose oder Straßenkinder zählen können, keine oder nur wenige Angaben zur Verfügung. Deshalb sind fundierte empirische Untersuchungen notwendig, um Abschätzungen der Ursachen und Wirkungen von Unterversor-

gungslagen vornehmen zu können. Im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat die Bundesregierung ein Projekt zur Erarbeitung von Grundlagen und Methoden zur Untersuchung des Bereichs extremer Armut vergeben.

Experimentierklausel zur Pauschalierung weiterer Leistungen nach dem BSHG

Sozialhilfe ist Hilfe zur Selbsthilfe. Ein Weg zu mehr Selbstständigkeit ist die Einräumung einer größeren Dispositionsfreiheit des Hilfeempfängers durch Pauschalierung von Leistungen der Sozialhilfe. Auch auf Seiten der Sozialhilfeträger kann durch eine Pauschalierung eine Einsparung in der Verwaltungstätigkeit erreicht werden, die verstärkt zur Beratung des Hilfeempfängers im Bereich der Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit eingesetzt werden kann. Ausgehend von diesen Überlegungen und entsprechend einem Auftrag der Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen hat die Bundesregierung eine Experimentierklausel in das BSHG eingefügt, wonach zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe die Pauschalierung weiterer Leistungen erprobt wird. Den Rahmen für die Pauschalierung gibt im Einzelnen §21 (1) BSHG vor. Auf der Grundlage zu erlassender Rechtsverordnungen der Länder können Träger der Sozialhilfe bis Ende 2004 befristete Modellversuche durchführen und Leistungen der Sozialhilfe pauschaliert erbringen, die bisher im Rahmen des BSHG nicht festgesetzt sind. Die Modellvorhaben sollen insbesondere im Hinblick auf ihre bundesweite Bedeutung ausgewertet werden.

III. Stärkung der Familien

III.1 Armutsprävention und Überwindung von Familienarmut

Armut schränkt die Handlungsfähigkeit von Familien ein und koppelt sie von allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen ab. Verlauf, Dauer und Intensität der Familienarmut erweisen sich in Abhängigkeit von den Ursachen als sehr unterschiedlich. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Ansatzpunkte zur Prävention und zur Überwindung von Armut.

Familien sind nicht deshalb arm, weil sie Kinder haben. Nach wie vor bedeutet aber die Erziehung von Kindern, dass überwiegend die Frauen auf Erwerbstätigkeit teilweise oder ganz verzichten. Damit verringert sich das Familieneinkommen. Bei Krisen in der Familie, etwa bei Arbeitslosigkeit des Familienernährers, bei Auseinanderbrechen der Familie oder Schicksalsschlägen wie Krankheit, Unfall oder Tod erhöht sich das Armutsrisiko.

Die Bundesregierung hilft in dieser Situation auf zweierlei Weise: ausgehend von der Erkenntnis, dass eine wirkungsvolle Familienpolitik an unterschiedliche Lebensphasen, Lebensereig-

nisse bzw. - situationen anknüpfen muss, hat sie eine Politik eingeleitet, die die wirtschaftliche Lage der Familien spürbar verbessert und zu einer Verringerung von Einkommensungleichheit führt. Darüber hinaus initiiert die Bundesregierung Maßnahmen zur Armutsprävention und Armutsüberwindung. Diese Maßnahmen berücksichtigen die Unterschiede in den Ursachen, im Verlauf, in der Dauer und in der Intensität der Armut von Familien.

Für die Armutsvermeidung sind aus familienpolitischer Sicht folgende Rahmenbedingungen bedeutsam:

- Familien müssen Bedingungen vorfinden, um das für den Lebensunterhalt notwendige Familieneinkommen erwirtschaften zu können. Daher ist der Abbau der Arbeitslosigkeit Kernstück der Politik der Bundesregierung (s. Bericht Teil B Kap. V). Daneben bedarf es familienfreundlicher Arbeitsbedingungen, eines ausreichenden Angebots an Teilzeitarbeitsplätzen und bedarfsgerechter Kinderbetreuung, damit Familien- und Erwerbsarbeit für Mütter und Väter vereinbar sind.
- Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1998 zur Familienbesteuerung hat deutlich gemacht, dass bis zu diesem Zeitpunkt erhebliche Defizite bei der Steuergerechtigkeit gegenüber Familien bestanden haben, die die neue Bundesregierung schrittweise abbaut.
- Familien bedürfen einer angemessenen Förderung durch den Staat. Wichtigstes Instrument ist hierbei der Familienleistungsausgleich. Daneben gibt es ein System spezifischer Förderungen, die sich nach Familiensituation und Lebenslage richten. Zu nennen sind hier bspw. Hilfen in der frühkindlichen Entwicklungsphase (Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub bzw. Elternzeit), bei Ausfall von Kindesunterhaltszahlungen (Unterhaltsvorschuss) und in der Ausbildungsphase (Ausbildungsförderung).
- Zur Überwindung kritischer Lebenslagen, in denen Erwerbseinkommen und / oder Transfereinkommen nicht zur Sicherung des Existenzminimums ausreichen, steht die Sozialhilfe zur Verfügung (s. Bericht Teil B Kap. II).

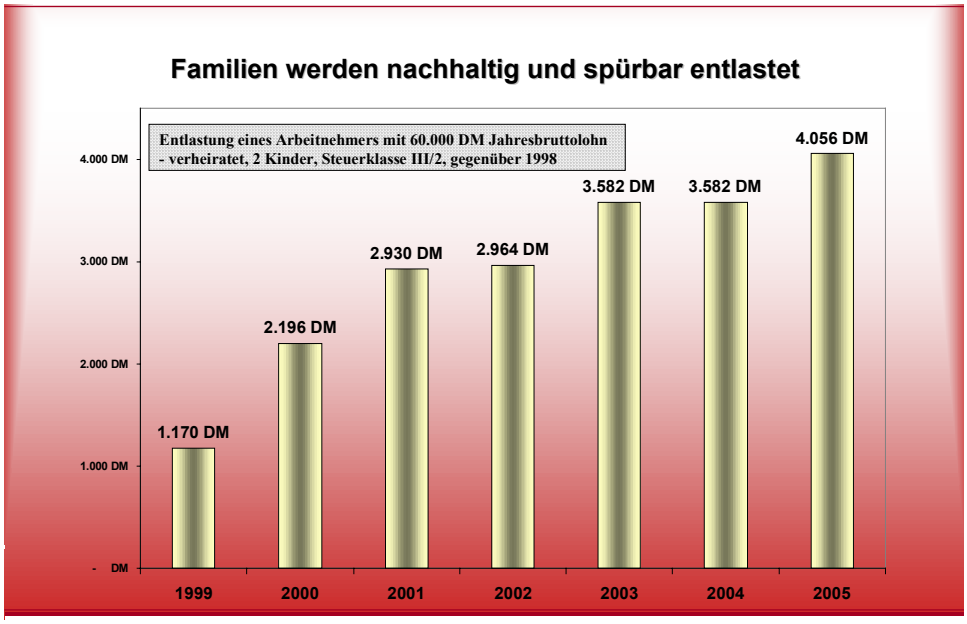
Insgesamt muss das Wissen über prekäre Lebenslagen noch erweitert werden. Die Bundesregierung hat hierzu Forschungsvorhaben vergeben, die typische Verhaltensmuster von Haushalten in prekären Lebenslagen identifizieren sowie Ursachen analysieren und Handlungsmöglichkeiten darstellen sollen.

III.2 Steuergesetzgebung zugunsten von Familien

Die Bundesregierung hat sofort nach dem Regierungswechsel begonnen, die Situation von Familien grundlegend zu verbessern. Mit der Entlastung von Familien - insbesondere mit geringen oder mittleren Einkommen – wurde ein wichtiger steuerpolitischer Schwerpunkt gesetzt. Die Steuerentlastungsgesetze der Bundesregierung und das Gesetz zur Familienförderung sind Meilensteine auf dem Weg zu einem gerechten und familienfreundlichen Steuersystem. Mit dem Steuersenkungsgesetz 2001 und mit der ab 2002 wirksamen zweiten Stufe zur Familienförderung wird diese Politik konsequent fortgeführt.

Mit den beiden Steuerentlastungsgesetzen 1999 und 1999/2000/2002 bewirkte die Bundesregierung durch Anhebung des Grundfreibetrags, Senkung des Eingangssteuersatzes und Erhöhung des Kindergeldes eine dauerhafte und spürbare Entlastung bei Arbeitnehmern und Familien. Diese Maßnahmen brachten für eine Familie mit zwei Kindern und einem durchschnittlichen Verdienst bereits 1999 eine spürbare Entlastung um jährlich rund 1.200 DM. Im Jahr 2000 zahlte diese Familie dadurch rund 2.200 DM weniger Steuern als 1998. In diesem Jahr werden es bereits knapp 3.000 DM weniger sein.

Schaubild B.2



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 10. November 1998 entschieden, dass zum Existenzminimum eines Kindes nicht nur der sächliche Mindestbedarf (abgedeckt durch Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag), sondern auch der Betreuungs- und Erziehungsbedarf eines Kindes gehören. Zur verfassungskonformen Berücksichtigung des Betreuungsbedarfs

wurde ab dem Jahr 2000 zusätzlich zum derzeitigen Kinderfreibetrag in Höhe von 6.912 DM ein Freibetrag für Kinderbetreuung in Höhe von 3.024 DM für alle Kinder bis 16 Jahre eingeführt. Diesen Betreuungsfreibetrag können Elternpaare unabhängig von tatsächlich entstandenen Aufwendungen geltend machen. Gleichzeitig wurde das Kindergeld für erste und zweite Kinder ebenfalls zum 1. Januar 2000 um jeweils weitere 20 DM auf dann 270 DM im Monat erhöht.

Tabelle B.2

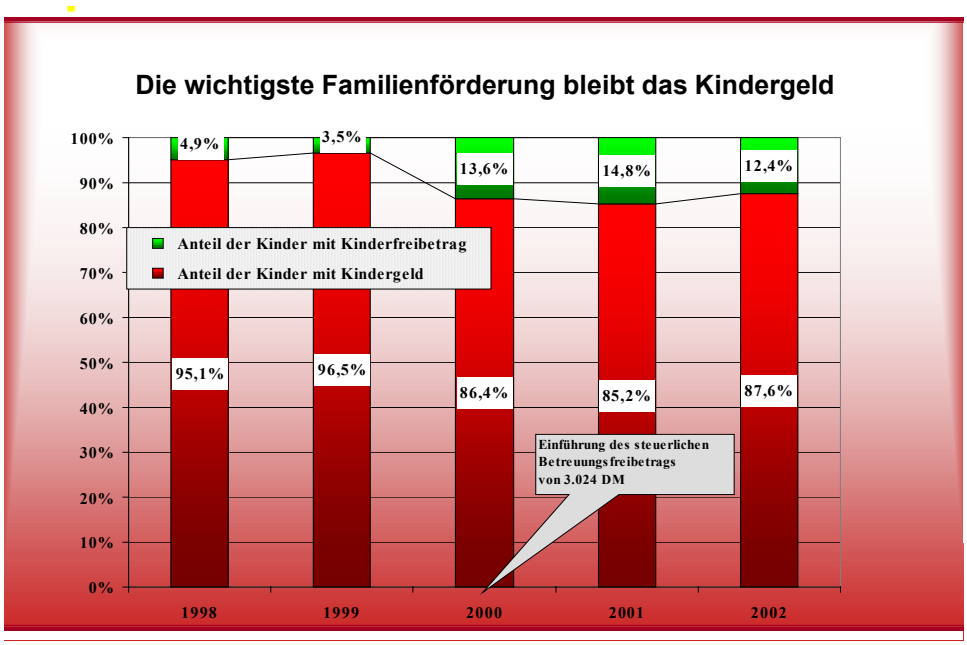
Kindergelderhöhungen seit 1998

Jahr der Wirksamkeit	Kindergeld (in DM)			
	1. Kind	2. Kind	3. Kind	4. u. w. Kinder
bis 1998	220	220	300	350
1999	250	250	300	350
2000	270	270	300	350

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Das Kindergeld wird auf die steuerliche Wirkung des Betreuungsfreibetrags - ebenso wie bisher auch schon auf die steuerliche Wirkung des Kinderfreibetrags - angerechnet. Die steuerliche Wirkung der beiden Freibeträge für Kinder wird insgesamt bei der Steuerveranlagung mit dem ausgezahlten Kindergeld verrechnet. Der weitaus größte Teil der Familien wird demnach weiterhin durch das Kindergeld entlastet, weil die Wirkung der Freibeträge für sie geringer ist als das erhöhte Kindergeld (s. Schaubild B.3). Die ab 1. Januar 2000 verbesserte Familienförderung erreicht auch Familien, die Sozialhilfe beziehen.

Schaubild B.3



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

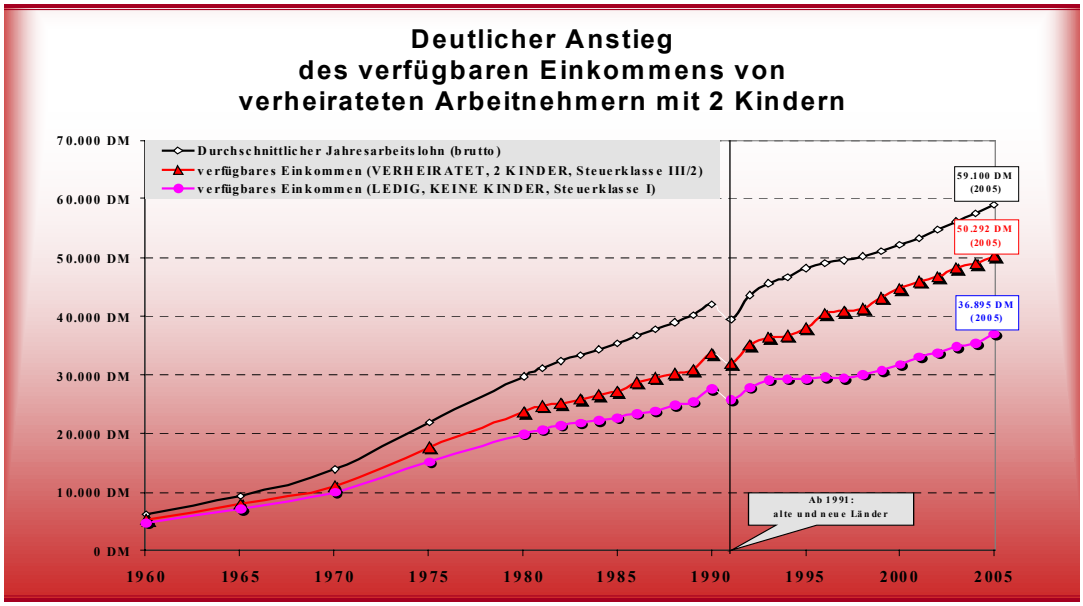
Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts wird die Bundesregierung ab dem Veranlagungszeitraum 2002 den bisherigen Abzug des Haushaltsfreibetrags durch eine Neuregelung ersetzen, um auch den Erziehungsbedarf im Steuerrecht verfassungskonform zu berücksichtigen. Diese Entscheidung wird im Einklang mit den dann gegebenen familien- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen getroffen. Das zweistufig angelegte Paket zur Familienförderung wird die jahrzehntelange verfassungswidrige Benachteiligung von Familien mit Kindern im Steuerrecht beenden.

Mit dem Steuersenkungsgesetz sind entscheidende Weichen für eine erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland zur Wiedergewinnung wirtschaftlicher Dynamik und Stärkung des Wachstums gestellt worden. Durch die weitere Anhebung des Grundfreibetrags, die weitere Senkung des Eingangssteuersatzes und die nochmalige Abflachung der Progression im Einkommensteuertarif werden auch Familien mit niedrigen bis mittleren Einkommen entlastet.

Deutliche Verbesserung des verfügbaren Einkommens von Familien mit Kindern seit 1998

Die Bundesregierung hat insgesamt die wirtschaftliche Situation von Arbeitnehmerfamilien verbessert. Dies zeigt der Vergleich des verfügbaren Einkommens von Arbeitnehmerfamilien mit zwei Kindern, wenn vom durchschnittlichen Jahresbruttolohn ausgegangen wird und das verbleibende verfügbare Einkommen nach direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen mit demjenigen von Alleinstehenden ohne Kinder verglichen wird (s. Schaubild B.4).

Schaubild B.4

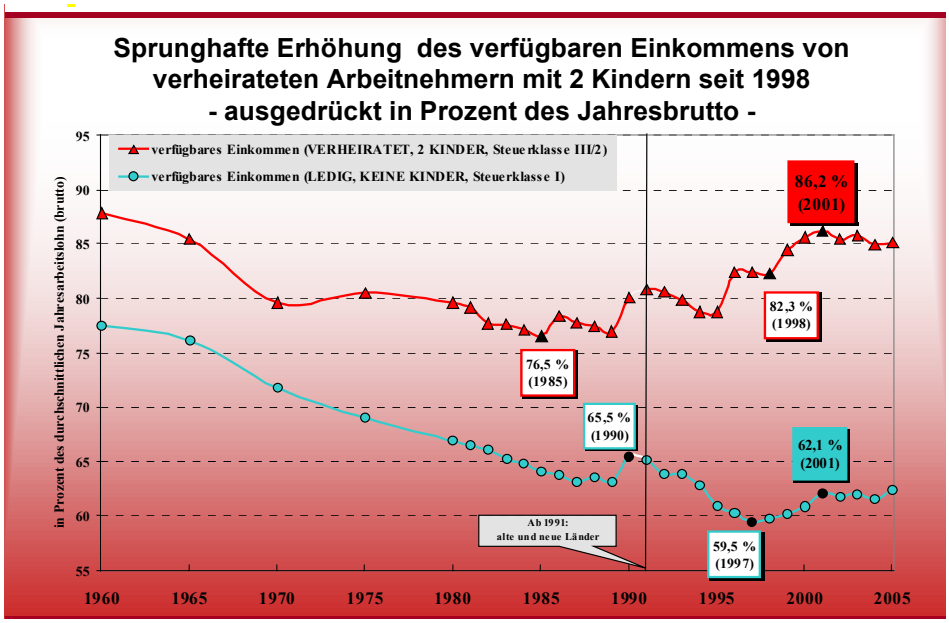


Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Bei gleichem Jahresbruttogehalt von 53.300 DM verbleibt einem ledigen Arbeitnehmer ohne Kinder im Jahr 2001 ein verfügbares Einkommen von rd. 33.000 DM und einem verheirateten Arbeitnehmer mit zwei Kindern von rd. 45.900 DM. Somit hat diese Familie mit Kindern bei gleichen Einnahmen rd. 12.900 DM mehr zur Verfügung als ein lediger, kinderloser Arbeitnehmer. Der Vorsprung beim verfügbaren Einkommen wird Familien gegenüber Alleinstehenden ohne Kinder auch in 2005 erhalten bleiben. Bei einem Jahresbruttogehalt von durchschnittlich voraussichtlich 59.100 DM in 2005 verbleiben einem verheirateten Arbeitnehmer mit zwei Kindern rd. 50.300 DM. Demgegenüber werden einem ledigen Arbeitnehmer ohne Kinder knapp 36.900 DM bleiben, so dass sich der Vorsprung der Familie dann auf rd. 13.400 DM belaufen wird.

Wie die folgende Abbildung (Schaubild B.5) zeigt, hat sich bei Arbeitnehmerfamilien mit zwei Kindern der Anteil des verfügbaren Einkommens – ausgedrückt in Prozent des Jahresbruttogehalts - seit 1998 sprunghaft erhöht.

Schaubild B.5



Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Insbesondere im Vergleich zur Amtszeit der vorherigen Bundesregierung zeigt sich die Verbesserung der Einkommenssituation von Arbeitnehmerfamilien aufgrund der steuerpolitischen Fördermaßnahmen, die seit 1. Januar 1999 in Kraft getreten sind. Während mit einem Anteil von 86,2% vom Jahresbrutto das Niveau des verfügbaren Einkommens in 2001 einen Höchstwert erreichen wird, der lediglich in den 60er Jahren übertroffen wurde, verblieben in 1985 nur gut 76% vom Jahresbrutto - der schlechteste Wert seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland.

Für die Jahre bis 2005 wird sich das Niveau des verfügbaren Einkommens bezogen auf das durchschnittliche Jahresbruttogehalt bei rund 85% stabilisieren. Für Alleinstehende ohne Kinder wird der entsprechende Wert ca. 61% betragen. Bei gleich hohem Jahresbrutto verbleiben Familien somit 24 Pfennig mehr von jeder verdienten Mark als einem Alleinverdiener. Noch nie war eine Arbeitnehmerfamilie mit zwei Kindern gegenüber einem alleinstehenden Durchschnittsverdiener ohne Kinder so gut gestellt.

III.3 Weitere monetäre Verbesserungen im Bereich der Familienpolitik

Verbesserungen beim Erziehungsgeld

Die Verbesserungen beim Erziehungsgeld kommen insbesondere Familien mit niedrigem Einkommen zugute. Durch Anhebung der seit 1996 unveränderten Einkommensgrenzen und des Kinderzuschlags im Bundeserziehungsgeldgesetz je nach Familiengröße um 10% bis 24% können wieder mehr junge Familien Erziehungsgeld oder ein erhöhtes Erziehungsgeld erhalten. Die derzeit geltende Einkommensgrenze bei Eltern mit einem Kind ab dem siebten Monat wird ab 2001 um 9,5% von 29.400 DM auf 32.200 DM angehoben. Wenn Eltern Erziehungsgeld für nur ein Jahr in Anspruch nehmen, erhalten sie ab 2001 statt bis zu 600 DM monatlich bis zu 900 DM. Insgesamt wird der Mehraufwand für die Verbesserungen jährlich bis zu 300 Mio. DM betragen. Außerdem erhöht sich die Einkommensgrenze für jedes weitere Kind um einen Kinderzuschlag, der ab 2001 ebenfalls aufgestockt wird.

Kindesunterhalt

Die Unterhaltssituation im Fall von Trennung und Scheidung kann zu Unterversorgungslagen und zur Sozialhilfeabhängigkeit, insbesondere von allein Erziehenden, führen (s. Bericht, Teil A, Kap. II und Kap. III). Zur Verbesserung der Unterhaltssituation von Kindern ist das Kindesunterhaltsrecht geändert worden. Das hat zur Folge, dass barunterhaltspflichtige Elternteile ihren Kindergeldanteil für das Kind einsetzen müssen, soweit sie weniger als 135% des Regelbetrages nach der Regelbetrags-Verordnung zahlen.

Ausbildungsförderung

Im Rahmen der Reform der Ausbildungsförderung werden die Bedarfssätze und Freibeträge ab 1. April 2001 um durchschnittlich 6% angehoben. Der Förderungshöchstsatz steigt von 1.030 DM auf 1.140 DM. Das Kindergeld wird künftig nicht mehr als Einkommen angerechnet und die noch bestehenden Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern bei den Förde-

rungsleistungen werden aufgehoben. Für die Gesamtdarlehensbelastung wird eine Belastungsobergrenze von 20.000 DM eingeführt. Die Verlängerung der Förderungshöchstdauer wegen Pflege und Erziehung von Kindern wird durch Anhebung der Altersgrenze der Kinder von fünf auf zehn Jahre bedarfsgerechter gestaltet (s. auch Bericht Teil B Kap. IV).

III.4 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Wie die Erkenntnisse im Berichtsteil A zeigen, sind die Möglichkeiten von Müttern auf dem Arbeitsmarkt eingeschränkt**.** Dies wirkt sich negativ auf das für Familien erzielbare Einkommen und hier insbesondere für allein Erziehende aus. Die Bundesregierung hat daher im Rahmen des Programms „Familie und Beruf“ durch geeignete Maßnahmen die Bedingungen im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen und die Einkommenssituation von Familien verbessert. Zugleich wird damit eine partnerschaftliche Aufteilung der Aufgaben in Familie und Beruf gefördert. Immer größere Bedeutung gewinnt dabei der Aspekt „Mann und Familie“ (s. Bericht Teil A Kap. III.3.4).

Flexibilisierung der Elternzeit

Wichtigstes Anliegen der Novellierung der Elternzeit (Erziehungsurlaub) ist die Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten von Eltern bei der Betreuung ihrer kleinen Kinder. Auch Väter erhalten durch den Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit bessere Chancen, sich an den Erziehungsaufgaben zu beteiligen. Gleichzeitig erhalten damit Frauen bessere Möglichkeiten, durch eine Teilzeitbeschäftigung den Kontakt zum Beruf aufrecht zu erhalten. Beide Eltern können jetzt die Elternzeit parallel antreten und sowohl der Vater als auch die Mutter können während dieser Zeit bis zu je 30 Stunden in der Woche einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Auch für viele Arbeitgeber ist die erweiterte Möglichkeit zur Teilzeitbeschäftigung interessant, da ihnen eingearbeitete Arbeitskräfte auch während der Elternzeit erhalten bleiben. Die Möglichkeit der Teilzeitarbeit korrespondiert mit der von Arbeitgebern favorisierten Flexibilität der Arbeitszeit. Mit der Möglichkeit, das dritte Jahr der Elternzeit bis zum 8. Geburtstag des Kindes mit Zustimmung des Arbeitgebers zu nehmen, wird dem Anliegen vieler Eltern entsprochen, sich z.B. gerade in der wichtigen Phase der Einschulung verstärkt um ihre Kinder kümmern zu können.

Teilzeit

Für viele Frauen und Männer ist für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Möglichkeit, Teilzeit zu arbeiten, von wesentlicher Bedeutung. Wichtige Fortschritte enthält das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, das am 1. Januar 2001 das bisherige Beschäftigungsförderungsgesetz abgelöst hat. Es sieht erstmals einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Teilzeit - auch in Führungspositionen - vor.

Kinderbetreuung

Um Familie und Beruf vereinbaren zu können, ist ein gut ausgebautes Kinderbetreuungssystem von entscheidender Bedeutung. Seit dem 1. Januar 1999 hat der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für alle Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt volle Gültigkeit. Es gibt aber vor allem in den alten Ländern noch Betreuungslücken, insbesondere bei den Kindern unter 3 und über 6 Jahren sowie bei Ganztagsplätzen. Nötig sind auch flexiblere Betreuungszeiten. Nach den gesetzlichen Regelungen sind die Länder und Kommunen für ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot zuständig.[148]

Partnerschaftliche Arbeitsteilung

Im Rahmen des Bundeswettbewerbs „Der familienfreundliche Betrieb 2000: Neue Chancen für Frauen und Männer“ wurden am 31. Oktober 2000 auf der EXPO in Hannover Betriebe ausgezeichnet, die Väter bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen und vorbildliche Telearbeitslösungen praktizieren. Die vielen Betriebe, die mittlerweile an den Wettbewerben teilgenommen haben, machen deutlich, dass eine Familienorientierung der Arbeitswelt möglich ist.

III.5 Verbesserung der Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien

Die Bundesregierung hat die 1996 beschlossene Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ zum Anlass genommen, die Städtebauförderung ab 1999 um ein eigenständiges Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ zu ergänzen. Mit dieser Initiative ist ein nationales Aktionsprogramm ins Leben gerufen worden, das eine nachhaltige Entwicklung in Stadt- und Ortsteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen sicherstellen soll. Örtliche Potentiale sollen aktiviert, Hilfe zur Selbsthilfe geleistet, ein Bürgerbewusstsein für den Stadtteil entwickelt und selbsttragende Be-

148 § 24 SGB VIII

wohnerorganisationen sowie stabile nachbarschaftliche soziale Netze geschaffen werden (s. auch Bericht, Teil B, Kap. VI).

Neue Chancen für benachteiligte Jugendliche

Am wirksamsten kann Jugendhilfe ihre Ziele erreichen, wenn sie im unmittelbaren Lebensumfeld junger Menschen ansetzt. Darauf zielt das von der Bundesregierung initiierte Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“. Im Mittelpunkt des Programms stehen benachteiligte Kinder und Jugendliche - auch junge Migrantinnen und Migranten - in sozialen Brennpunkten und strukturschwachen ländlichen Regionen.

Auf der Basis der Erkenntnisse mehrerer Forschungsprojekte in den Jahren 1994-1998 hat die Bundesregierung Ende 1999 im Rahmen des Programms ein Fachforum zum Thema „Prävention von ‚Straßenkarrieren‘ bei Kindern und Jugendlichen“ veranstaltet, auf dem ein Praxisleitfaden erarbeitet wurde. Dieser Praxisleitfaden wurde zunächst an alle Jugendämter, staatlichen Schulämter und Polizeipräsidien verteilt. Angesprochen und betroffen sind aber auch Arbeitsämter, Politiker, Vereine, Bürgerinitiativen und Unternehmen. Die Bundesregierung prüft derzeit, wie durch weitere Modellprojekte oder Forschungsvorhaben zu einer weiteren Verbesserung der Hilfen für „Straßenkinder“ beigetragen werden kann.

Örtliche und regionale Familienpolitik

Die Lebenslage von Müttern, Vätern und Kindern kann wirksam verbessert werden, wenn Familienpolitik auch im kommunalen Bereich zu einem koordinierten Schwerpunkt der örtlichen und regionalen Aktivitäten wird. Die Bundesregierung unterstützt die Fortführung der Vernetzung aller Bemühungen um eine Verstärkung örtlicher und regionaler Familienpolitik. Zusammen mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden leistet sie im Rahmen ihrer Anregungskompetenz so einen wirksamen Beitrag zur Verbesserung der Lebenslagen von Familien und damit zu mehr Kinder- und Familienfreundlichkeit in unserer Gesellschaft, der auch ein Beitrag zur Überwindung von prekären wirtschaftlichen Lebenssituationen ist.

Mit dem von der Bundesregierung geförderten Modellprojekt zur Familien- und Kinderfreundlichkeit in der Kommune soll die Familien- und Kinderpolitik im Sinne einer sozialen Strukturpolitik weiterentwickelt und in die Gesamtleistungen der Kommunen wirkungsvoll integriert werden.

Information, Kommunikation und Vernetzung sind wichtige Bestandteile, wenn familienpolitische

Anliegen auf allen Ebenen der Gesellschaft gestärkt und transportiert werden sollen. Auch die Familienpolitik der bundes-, landes- und kommunalpolitischen Ebenen muss besser miteinander verzahnt werden, um die Wirksamkeit familienpolitischer Maßnahmen zu verbessern. Zum Erreichen dieses Ziels fördert die Bundesregierung gemeinsam in einer von Bund und Ländern getragenen Finanzierung das „Netzwerk für örtliche und regionale Familienpolitik".

Auch auf der kommunalen Ebene gibt es eine Vielzahl von Ansätzen der Armutsvermeidung und Armutsbekämpfung. Das von der Bundesregierung 1999 geförderte Fachkolloquium „Kommunale Strategien der Armutsprävention" hat die Bedeutung praktischer regionaler Konzepte bestätigt. Mit dem familienpolitischen Maßnahmenkonzept zur Armutsprophylaxe will die Bundesregierung zusammenhängende Handlungsprofile in Städten und Landkreisen ermitteln, Informationen in die bestehenden Städtenetze eingeben und damit die Weiterentwicklung und Wirksamkeit kommunaler Strategien der Armutsprävention fördern.

Familienorientierte Bildung und Beratung

Derzeit gibt es in Deutschland rund 1.900 Beratungsstellen der Träger familienorientierter Beratung, in denen ca. 7.500 Fachkräfte tätig sind. Sie erreichen jährlich ca. 600.000 Klienten. Beratung und Familienbildung sind unmittelbar auf den Menschen gerichtet und stellen wichtige Angebote der Armutsprävention und zur Stabilisierung von Familien dar. Die im Deutschen Arbeitskreis für Jugend-, Ehe- und Familienberatung (DAK) zusammengeschlossenen bundeszentralen Beratungsträger beteiligen sich mit eigenen Initiativen z.B. zu präventiver Einkommens- und Budgetberatung und zur Kooperation von Erziehungsberatung mit Kindertageseinrichtungen sowie zur Weiterbildung der Fachkräfte in der Schwangeren-, Familien- und Schuldnerberatung am Prozess der Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte für Maßnahmen zur Armutsprävention. Die Bundesregierung fördert diese Initiativen.

Träger der Familienbildung haben mit Förderung durch die Bundesregierung neue Kursangebote zu wirtschaftlichen Themen entwickelt. Gleichzeitig verbindet die Familienbildung damit eine Impulsgebung für die Inhalte der Bildungsarbeit in den 523 Familienbildungsstätten, ca. 208 Familienzentren und 262 Mütterzentren in Deutschland. Stärker als bisher sollen örtliche Familienbildungseinrichtungen Familien ansprechen, die unter schwierigen sozialen und ökonomischen Bedingungen leben.

Familien in labilen wirtschaftlichen Lebenssituationen oder in wirtschaftlichen Armutslagen müssen darüber hinaus mehr in sozioökonomische Bildung und Beratung - etwa die Verbraucherberatung und Schuldnerberatung oder die hauswirtschaftliche Bildung einbezogen

werden. Prävention vor Armutslagen umfasst immer auch „Hilfe zur Selbsthilfe“ im Sinne der Vermittlung von Empowerment-Strategien. Im Rahmen des „Maßnahmenkonzepts zur Armutsprophylaxe“ (Armutspräventionsprogramm) fördert die Bundesregierung auch eine Konzertierte Aktion von hauswirtschaftlichen Verbänden und sozialen Organisationen. Denn die Vermittlung von Haushaltsführungskompetenzen kann gerade für Menschen und Haushalte in prekären Lebenssituationen nicht nur für die Bewältigung des Alltags, sondern auch für die Zukunft entscheidend sein.

Die bisher 15 Praxisprojekte richten sich an Jugendliche, Frauen und Männer, inländische und zugewanderte Familien mit niedrigem wirtschaftlichen und sozialen Status. Inhaltlich zielen die Maßnahmen vor allem auf die Stärkung folgender Kompetenzen: Umgang mit Geld, Organisation und Planung, Beschaffung, Arbeitstechniken, Sozialkompetenzen, Umgang mit Behörden.

Die Bundesregierung unterstützt darüber hinaus die wichtigen Initiativen zum bedarfsgerechten Ausbau der Schuldnerberatung, zur Entwicklung produktiver Finanzdienstleistungen für wirtschaftsschwache Haushalte und zur Vorbereitung von Kindern und Jugendlichen auf wirtschaftliches Verhalten, Haushaltsführung und Familiengründung (s. auch Bericht Teil B, Kap. I.3).

Gewaltfreie Erziehung

Mit der Änderung des § 1631 Abs. 2 BGB hat die Bundesregierung die gewaltfreie Erziehung zum Leitbild erhoben. Gleichzeitig wurde das SGB VIII um eine Regelung ergänzt, die klarstellt, dass die Kinder- und Jugendhilfe Eltern Wege aufzeigen soll, wie Konfliktsituationen in der Familie gewaltfrei gelöst werden können. Zur Bewusstseinsbildung hat die Bundesregierung eine Öffentlichkeitskampagne unter dem Motto „Mehr Respekt vor Kindern“ gestartet.

Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

Frauen und ihre Kinder sind besonders häufig Opfer von Gewalt in Familien bzw. in Partnerschaften. Wenn sie sich wegen dieser Gewalt von dem Gewaltausübenden trennen, so ist dies oft ein erhebliches Armutsrisiko für Frauen. Das Bundeskabinett hat am 1. Dezember 1999 mit dem „Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ ein umfassendes Gesamtkonzept zur wirkungsvollen und nachhaltigen Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen beschlossen, das an strukturellen Veränderungen in folgenden Bereichen ansetzt: Prävention, Gesetzgebung, Kooperationen, Vernetzung von Hilfsangeboten, Täterarbeit und Sensibilisierungsmaßnahmen.

In Erfüllung dieses Aktionsplans hat die Bundesregierung unter anderem den Gesetzentwurf zur Verbesserung des zivilrechtlichen Schutzes bei Gewalttaten sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung vorgelegt. Kernstück ist ein Gewaltschutzgesetz, das den Zivilgerichten ermöglicht, bei Verletzung des Körpers, der Gesundheit oder der Freiheit Schutzanordnungen wie Kontakt-, Belästigungs- und Näherungsverbote zu treffen oder den Täter aus der gemeinsam genutzten Wohnung zu verweisen. Doch auch wenn der Täter die gemeinsame Wohnung verlassen muss, werden Frauenhäuser weiter gebraucht werden. Nicht immer ist es im Interesse der Frauen und ihrer Kinder, in der Wohnung verbleiben zu können. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen weitere Gewalttaten und Bedrohungen zu befürchten sind. Erfahrungen mit einem ähnlichen Gesetz in Österreich haben gezeigt, dass trotz vieler gerichtlicher Wohnungszuweisungen die Frauenhäuser weiterhin stark nachgefragt waren.

III.6 Reform des Hinterbliebenenrentenrechts und Ausbau der eigenständigen Alterssicherung von Frauen

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Situation der Frauen im Hinblick auf ihr Erwerbsverhalten grundlegend geändert. Die klassische (lebenslange) Hausfrauenehe gehört weitgehend der Vergangenheit an. Das Verhältnis von Familienarbeit und Erwerbsarbeit verändert sich. Viele Frauen gehen auch in Zeiten der Kindererziehung vor allem einer Teilzeitbeschäftigung nach (zum Umfang der Teilzeitbeschäftigung s. Bericht Teil A Kap. V). Die weiter zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen wird die Höhe ihrer eigenständigen Rentenanwartschaften zwar verbessern, aber dies reicht vielfach noch nicht aus, ihnen eine eigenständige Alterssicherung ohne abgeleitete Elemente zu garantieren.

Die niedrigen eigenen Anwartschaften von Frauen im Verhältnis zu den Anwartschaften von Männern sind vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen, nämlich auf

- Lücken in der Versicherungsbiographie von Frauen durch Kindererziehung und
- durchschnittlich geringere Entgelte für Frauen, zusätzlich gemindert durch Teilzeitbeschäftigung vor allem in der Kindererziehungsphase.

Im Rahmen der Rentenreform der Bundesregierung soll daher

- bei der Hinterbliebenenversorgung das Erziehen von Kindern stärker gewichtet,
- zusätzlich zu den Kindererziehungszeiten die geringen Entgelte von Frauen in der Kindererziehungsphase rentenrechtlich aufgewertet und

- ein Ausgleich für Frauen geschaffen werden, die wegen der Erziehung von mindestens zwei Kindern auch keine Teilzeittätigkeit aufnehmen.

Dies geschieht durch folgende, im bereits verabschiedeten Altersvermögensergänzungsgesetz enthaltenen Neuregelungen:

Der Satz der Hinterbliebenenversorgung wird künftig 55% betragen. Um die geminderten Möglichkeiten der Altersabsicherung von Erziehenden zu berücksichtigen, erhalten Witwen je Kind zusätzlich einen Entgeltpunkt.

Ab dem vierten bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes sollen niedrige Rentenbeiträge bis zu 50% höher als nach geltendem Recht bewertet werden. Dies wird insbesondere Frauen zugute kommen, die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. Diese Höherbewertung ist eheunabhängig und kommt insbesondere auch der steigenden Zahl von allein Erziehenden zugute, die nach den bisherigen Regelungen der Rente nach Mindesteinkommen vielfach nicht begünstigt wurden.

Für Erziehungspersonen, die wegen gleichzeitiger Erziehung von zwei oder mehr Kindern unter zehn Jahren regelmäßig auch keine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen können und deshalb eine Höherbewertung von Beitragszeiten nicht erhalten, wird als Ausgleich nach Auslaufen der Kindererziehungszeit (also ab dem 4. Lebensjahr des Kindes) bis zum 10. Lebensjahr eine rentenrechtliche Gutschrift von Entgeltpunkten gewährt. Diese Gutschrift entspricht regelmäßig der höchstmöglichen Förderung bei der kindbezogenen Höherbewertung von Beitragszeiten für erwerbstätige Erziehungspersonen.

Darüber hinaus sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

Zum weiteren Ausbau der eigenständigen Alterssicherung der Frau soll Ehepaaren durch das Rentensplitting die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre während der Ehezeit erworbenen Rentenansprüche zu gleichen Teilen auf beide Partner aufzuteilen. Durch das Rentensplitting erwirbt der Ehegatte mit den niedrigeren Rentenansprüchen während der Ehezeit weitere eigenständige Rentenansprüche aus dem Versicherungskonto des anderen Ehegatten hinzu. Das Versicherungskonto und damit der Rentenanspruch des Ehegatten mit den höheren Ansprüchen vermindert sich entsprechend. Im Unterschied zur abgeleiteten Witwen- bzw. Witwerrente unterliegen diese „zugesplitteten“ Rentenansprüche nach dem Tod des Partners keiner Einkommensanrechnung und fallen auch bei Wiederverheiratung nicht weg.

Für ältere Menschen soll eine soziale Grundsicherung eingeführt werden, die ihnen den Gang zum Sozialamt erspart. Der Rückgriff des Sozialamtes auf unterhaltspflichtige Kinder wird aufgehoben und damit die Hauptursache für verschämte Altersarmut beseitigt.

Die zusätzliche Altersversorgung soll ausgestaltet werden, dass sie gerade auch von Versicherten mit niedrigem Einkommen in Anspruch genommen werden kann. Denn sie können die Förderung in Höhe von jährlich 300 DM für jeden Ehegatten und jährlich 360 DM für jedes Kind mit einem vergleichsweise geringen Eigenbeitrag erhalten.

IV. Bildung stärken - Zukunft gewinnen

Bildungspolitik stellt wesentliche Maßnahmen zur Armutsprävention bereit. Wie im Bericht Teil A Kap. I, II und IV dargestellt, zählen unzureichende schulische Bildung und geringe berufliche Qualifikationen zu den Hauptursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Seit Jahren haben sich in beiden Bereichen erhebliche Defizite aufgebaut. Die Bundesregierung setzt deshalb klare Prioritäten bei Bildung und Forschung.[149] Deutschland verfügt zwar über ein differenziertes Bildungssystem mit ausgezeichneten Qualifizierungsmöglichkeiten. Gleichwohl besteht - besonders unter dem Aspekt der Armutsprävention - Handlungsbedarf.

Zur Steigerung der Bildungsressourcen hat die Bundesregierung trotz eines konsequenten Konsolidierungskurses bei den Staatsausgaben die Mittel für Bildung und Forschung - wie auch schon in den Vorjahren - deutlich erhöht. Im Vergleich zu dem letzten von der alten Bundesregierung zu verantwortenden Haushalt 1998 (Ist: 14,205 Mrd. DM) liegt der Haushalt 2001 mit 15,97 Mrd. DM um 1,77 Mrd. DM höher. Dies ist seit 1998 eine Erhöhung um 12,4%.[150] Auch in der Finanzplanung werden die Mittel weiterhin steigen. Für die Jahre 2002 und 2003 sind ebenfalls spürbare Zuwächse geplant.

---

149 Im Folgenden wird nicht das gesamte Spektrum der Maßnahmen dargestellt, die vom BMBF seit 1998 eingeleitet und bis zum Ende der laufenden Wahlperiode realisiert werden sollen. An dieser Stelle werden diejenigen Initiativen des BMBF dargestellt, die im thematischen Bezug zu den Themen des Bildungskapitels des Lebenslagenberichts stehen.
siehe im übrigen:
Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Bundesbericht Forschung 2000, Sept. 2000
Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Berufbildungsbericht 2000, Mai 2000
Dokumentation des Bildungskongresses des Forum Bildung „Wissen schafft Zukunft“ am 14./15.07.2000 in Berlin
„Anschluss statt Ausschluss – IT in der Bildung“ BMBF, Bonn 2000

150 Entwicklung der Ausgaben des BMBF (Mrd. DM)

Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Ist	Soll	Soll
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
13,7	14,8	14,9	14,5	14,6	14,6	14,1	14,2	14,7	14,6*)	15,97

(* hinzu kommt der Darlehensanteil BAföG i.H. von rund 600 Mio. DM in 2000 bzw.770 Mio. DM (geschätzt) in 2001, der von der Deutschen Ausgleichsbank bereitgestellt wird.)

Neue Wege aufzeigen - FORUM BILDUNG und Modellförderung des Bundes und der Länder

Die Bildungsreform in Deutschland ist eine Aufgabe von nationaler Bedeutung, weil qualitativ hochwertige und quantitativ ausreichende Bildungsangebote eine elementare oder zentrale Voraussetzung für individuelle Chancengleichheit und zugleich gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wohlstand sind. Weder Bund noch Länder noch gesellschaftliche Gruppen können diese Aufgabe allein lösen. Auf Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung haben daher Bund und Länder am 15. März 1999 gemeinsam das FORUM BILDUNG eingesetzt, um Qualität und Zukunftsfähigkeit des deutschen Bildungssystems zu verbessern. Gemeinsam mit Vertretern aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft, Kirchen, Auszubildenden und Studierenden werden dort bis Ende 2001 Empfehlungen zu fünf bildungsbereichsübergreifenden Themenschwerpunkten[151] erarbeitet.

Weitere wichtige Maßnahmen erfolgen im Rahmen der Modellförderung des Bundes und der Länder im elementaren Bereich und im Bereich des allgemein bildenden Schulwesens. Dies sind insbesondere:

- Die Bundesregierung fördert u. a. ein Modellprogramm zur konzeptionellen Neuorientierung von Bildungsqualität in Tageseinrichtungen für Kinder mit Blick auf den Übergang in die Grundschule (Laufzeit 2000 bis 2002).
- Im Rahmen des von Bund und Ländern geförderten Vorhabens PISA (**P**rogram for **I**nternational **S**tudent **A**ssessment) werden wesentliche Kompetenzen von 15-Jährigen in den Bereichen Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften sowie fächerübergreifende Kompetenzen unter Berücksichtigung der schulischen Kontextbedingungen untersucht. Die Untersuchung wird national erweitert (PISA-E), um u. a. Vergleiche zwischen den Ländern zu ermöglichen und zusätzlich allgemeine Problemlösefähigkeiten untersuchen zu können (Laufzeit bis 2006).
- Beim Vorhaben „Internationale Grundschul-Leistungsuntersuchung“ (IGLU bzw. PIRLS/**P**rogress in **I**nternational **R**eading **L**iteracy **S**tudy), das von der IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) durchgeführt wird und an dem sich Bund und Länder je hälftig beteiligen, werden das Leseverständnis von Gründschülern der 4. Jahrgangsstufe und die Kontextbedingungen durch Lehrer-, Eltern- und Schulleiter-Befragungen erfasst. Eine nationale Erweiterung (IGLU-E) dient der Erfassung mathematischen und naturwissenschaftlichen anschlussfähigen Wissens in der Grundschule und wird vor-

151 Die 5 Themenschwerpunkte sind: Bildungs- und Qualifikationsziele von morgen – Lernen im internationalen Kontext; Förderung von Chancengleichheit – Gleichheit und Differenz im Bildungswesen; Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb - Eigenverantwortung und staatlicher Einfluss; Lernen ein Leben lang – Verwirkli-

aussichtlich in 13 Ländern durchgeführt (Laufzeit 2000–2004).

- Im Rahmen der Modellprogramme der Bund-Länder-Kommission (BLK) werden kontinuierliche und komplexe Reformprozesse in Einzelschulen, im Schulsystem und vor allem auch in der Lehreraus- und -fortbildung zur Verbesserung der Lern- und Lehrkultur angestoßen. Besonders hervorzuheben sind die folgenden Programme:
  - Steigerung der Effizienz des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts (SINUS). Ziel dieses Modellprogramms ist es, unmittelbar in den Schulen Prozesse der Qualitätssicherung und Optimierung von Lehren und Lernen in den mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächern in Gang zu setzen. Die Weiterentwicklungen erfolgen in den Bereichen, die in der TIMS-Studie als Problemzonen beschrieben wurden (Laufzeit 1998 – 2003).
  - Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen (QUISS).

Dieses Modellprogramm dient der Steigerung der Innovationsbereitschaft und der Bildungsleistung in den Schulen. Ziel ist die Qualitätssicherung und Weiterentwicklung von Unterricht und Erziehung. Schwerpunkte sind Professionalisierung des Schulmanagements, Entwicklung praktikabler Verfahren der Qualitätssicherung und Hilfen bei der Entwicklung von Schulprogrammen sowie Förderung einer neuen Lehr- und Lernstruktur (Laufzeit 1999 – 2004).

Gender Mainstreaming: Chancengleichheit für Frauen in Bildung und Forschung

Es gilt, die Einkommensdiskriminierung von Frauen zu beenden und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Frauen in allen Bereichen und auf allen Ebenen, vor allem in Führungspositionen und in dynamischen Zukunftsberufen, gleichermaßen vertreten sind. Damit wird zum einen das Armutsrisiko für Frauen gezielt vermindert. Zum anderen ist Chancengleichheit von Frauen in Bildung, Ausbildung und Beruf eine wichtige Voraussetzung für gesamtgesellschaftlichen Wohlstand.

Maßnahmen seit 1998 sind u. a.:

- Schaffung eines neuen Haushaltstitels „Strategien zur Durchsetzung von Chancengleichheit für Frauen in Bildung und Forschung“ (1999 7,5 Mio. DM, 2000 12 Mio. DM).
- Schaffung des „100 Stellen Programms“ zur Steigerung der Beteiligung von Frauen an Führungspositionen der Forschungseinrichtungen der HGF, MPG, FhG und der DFG - erstmalige Möglichkeit zur Nutzung öffentlicher Mittel für die Erschließung und Sicherung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

---

chung eines allgemeinen anerkannten Grundsatzes; Neue Lern- und Lehrkultur – Klassische Vermittlungsform

- Start des neuen Programms zur Verbesserung der Ausbildungs- und Berufschancen für Frauen im Handwerk im Juni 1999.
- Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ der Bundesregierung mit konkreten Zielmarken und Maßnahmen zur Steigerung der Beteiligung von Frauen an Zukunftsberufen.
- Start der Aktion „Frauen ans Netz“ mit kostenlosen Interneteinstiegskursen von Frauen für Frauen in über 100 Städten, gemeinsam mit Deutscher Telekom AG, Bundesanstalt für Arbeit und Zeitschrift „Brigitte“.
- Verabschiedung des neuen Bund-Länder-Programms „Chancengleichheit für Frauen in Forschung und Lehre“ (ab 2001 mit jährlich 60 Mio. DM) mit Schwerpunkt Beteiligung von Frauen an Professuren; bis 2005 soll jede fünfte Professur mit einer Frau besetzt werden; in den anderen Fachprogrammen soll eine Beteiligung von Frauen an den personenbezogenen Maßnahmen von mindestens 40% gesichert werden.
- Aufbau des Kompetenzzentrums „Frauen in der Informationsgesellschaft und Technologie“– größtes frauenpolitisches Projekt der Bundesregierung und Beispielprojekt für Beschäftigungsinitiativen in der EU.

Ausbildungs- und Beschäftigungschancen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen fördern

Eine abgeschlossene Berufsausbildung ist für Jugendliche die Grundvoraussetzung für eine eigenständige Lebensführung und ermöglicht ihnen am besten die chancengleiche Integration in die Berufs- und Arbeitswelt und trägt zur Verminderung des Armutsrisikos bei. Deshalb sind die Anstrengungen insbesondere darauf gerichtet, für jeden Jugendlichen, der will und kann, einen Ausbildungsplatz anzubieten. Die Ausbildung soll so erfolgen, dass sich für deren Absolventen größtmögliche Beschäftigungschancen eröffnen.

Neben dem „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ (s. hierzu ausführlich Bericht Teil B Kap. V) haben die vielfältigen Maßnahmen der Bundesregierung zur Ausweitung des Ausbildungsplatzangebotes dazu beigetragen, dass die Zahl nicht vermittelter Ausbildungsplatzsuchender seit 1998 deutlich gesunken ist. Zu diesen Maßnahmen zählen vor allem die Ausbildungsplatzprogramme Ost, der Einsatz von Lehrstellenentwicklern und Ausbildungsberatern oder das Konzept Ausbildung im Verbund bzw. in Kooperationen, Maßnahmen zur Sicherung von Ausbildungsplatzchancen, z.B. durch Modernisierung bestehender Berufe und Entwicklung neuer Berufe, insbesondere in innovativen Bereichen, die Innovationsförderung im Rahmen von Programmen und Modellvorhaben, sowie Initiativen zur Verbesserung der Aus-

auf dem Prüfstand.

bildungssituation junger Frauen, z.B. Projekte zur Erweiterung des Berufswahlspektrums junger Frauen und zur Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zugunsten von jungen Frauen.

Ausbildungskonsens, Sicherung des Ausbildungsplatzangebotes in den neuen Ländern, Weiterentwicklung der Konzepte zur Förderung benachteiligter Jugendlicher und junger Erwachsener, strukturelle Weiterentwicklung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Berufsbildung von Migranten und Migrantinnen sind Ergebnisse des „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ zwischen der Bundesregierung, den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden.

Reform der individuellen Ausbildungsförderung

Bei der Eröffnung eines gleichberechtigten Zugangs zu einer qualifizierten Ausbildung kommt dem System der finanziellen Leistungen zur Ausbildungsförderung eine wichtige Rolle zu. Die neue Bundesregierung hat mit der ersten raschen Reparatur durch das 20. BAföG-ÄndG den Abwärtstrend gestoppt und mit dem am 1. April 2001 in Kraft getretenen Ausbildungsförderungsreformgesetz (AföRG) eine umfassende und nachhaltige Reform und Verbesserung des geltenden Ausbildungsförderungssystems eingeleitet (s. hierzu Bericht Teil A Kap. IV.4).

Den Auszubildenden soll über das BAföG ab dem ersten Jahr der Vollwirkung mehr als 1 Mrd. DM jährlich (davon 500 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt) zusätzlich an Förderleistungen zur Verfügung gestellt werden. Damit werden neben erheblichen Verbesserungen der Förderleistungen selbst vor allem wieder deutlich mehr Familien mit Kindern in Ausbildung gefördert. Folgende Kernpunkte werden eine solide Grundlage schaffen für eine Ausbildungsförderung, die ihren Namen wieder verdient:

- Keine Anrechnung des Kindergeldes mehr bei der Berechnung des BAföG-Anspruchs.
- Vereinfachung des Freibetragssystems und deutliche Anhebung der für die anrechenbaren Einkommen maßgeblichen Freibeträge.
- Deutliche Anhebung der Bedarfssätze. Der Höchstsatz steigt von 1.030 auf 1.140 DM.
- Vereinheitlichung der Förderleistungen in den neuen und alten Ländern.
- Dauerhafte Regelung einer verlässlichen Hilfe zum Studienabschluss unabhängig von den Gründen, die zu einer Überschreitung der Förderungshöchstdauer geführt haben.
- Internationalisierung durch EU-weite Mitnahmemöglichkeit des Förderanspruchs nach zwei Semestern Studium in Deutschland bis zum Studienabschluss.

- Bessere Berücksichtigung studienzeitverlängernder Kindererziehungszeiten.
- Begrenzung der Gesamtdarlehensbelastung bei 20.000 DM, damit den Kindern der Einkommensschwächsten nicht in der Folge der Höchstförderung auch die größte Schuldenlast aufgebürdet wird.

Unabhängig vom BAföG soll ab April 2001 zur Unterstützung von Auszubildenden in fortgeschrittenen Ausbildungsphasen das Angebot eines zinsgünstigen Bildungskredits über die Deutsche Ausgleichsbank zur Verfügung gestellt werden. Die Kredite dienen der Sicherung und Beschleunigung der Ausbildung oder der Finanzierung von außergewöhnlichem, nicht durch das BAföG erfasstem Aufwand. Sie können sowohl von Studierenden als auch Schülerinnen und Schülern, die am Ende ihrer Ausbildung über einen berufsqualifizierenden Abschluss verfügen, beantragt werden.

Novellierung der Aufstiegsfortbildungsförderung

Die Förderung der Aufstiegsfortbildung ist ein wichtiger Baustein zur Verbesserung der Einkommenssituation der Arbeitnehmer. Damit wird die Chance verbessert, den Abstand zur Armutsgrenze zu vergrößern.

Zielsetzungen einer Novelle des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG) sind insbesondere:

- Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG).
- Die Stärkung der Fortbildungsmotivation durch verbesserte Förderkonditionen für alle Teilnehmer an beruflichen Aufstiegsfortbildungen.
- Bessere Vereinbarkeit von beruflicher Fortbildung mit familiären Verpflichtungen durch angemessenere Leistungen für Familienväter und -mütter sowie allein Erziehende.
- Beitrag zur Integration ausländischer Facharbeiter durch erleichterte Fördervoraussetzungen.
- Die Erhöhung des Anreizes für Existenzgründungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen.
- Gründliche Verwaltungsvereinfachung.

Chancengleichheit für alle

Bei der Verwirklichung von Chancengleichheit im Bildungswesen kommt neben der finanziellen Ausbildungsförderung dem Bereich der beruflichen Bildung besondere Bedeutung zu; denn hier entscheidet sich, ob ein junger Mensch zu einer auf dem Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifikation gelangt und damit die Chance zu einer Lebensführung „aus eigener Kraft“ erhält. Auf dem Weg der beruflichen Qualifizierung bedürfen benachteiligte Jugendliche der besonderen Förderung. In Deutschland haben sich in den zwei Jahrzehnten seit Bestehen eines Benachteiligtenprogramms zahlreiche Maßnahmetypen in unterschiedlicher Trägerschaft und unterschiedlichen Finanzierungsformen herausgebildet. In der beruflichen Benachteiligtenförderung fehlt es an Übersichtlichkeit, Passgenauigkeit und Effizienz. Das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ hat deshalb eine „Förderung aus einem Guss“ gefordert. Die Bundesregierung bereitet in Umsetzung dieser Bündnis-Beschlüsse ein Programm „Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ vor, das auch neue Initiativen für Migranten vorsieht. Schwerpunkte sind:

- Entwicklung einer kohärenten, flexiblen, bedarfsgerechten und praxisorientierten Förderstruktur, um bessere Integrationserfolge zu erzielen.
- Aufbau von dauerhaften Kooperationsstrukturen vor Ort, um die vorhandenen Ressourcen besser ausschöpfen zu können.
- Erweiterung des Berufswahlspektrums mit Priorität bei Angeboten im IT- und Medienbereich.
- Stärkere Einbeziehung der Betriebe in die berufliche Förderung von Benachteiligten, um die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern.
- Begleit- und Unterstützungsmaßnahmen, um den Transfer von bewährten Konzepten zu verbessern.

Im Vorgriff auf die Umsetzung dieses Programms bzw. in Vorbereitung seiner zentralen Maßnahmebereiche fördert die Bundesregierung bereits seit 1999 zahlreiche Projekte. Hervorzuheben sind u. a. innovative Konzepte in der Ausbildungsvorbereitung (INKA), berufs- und arbeitsweltorientierte Schulsozialarbeit, Ausbildungsvorbereitung als ausbildungs- und arbeitsmarktverwertbare Zwischenqualifizierung in modernen Technologien und Dienstleistungsbereichen sowie Internetkompetenz für benachteiligte Jugendliche, Arbeitsmarktorientierung in der Benachteiligtenförderung, berufliche Qualifizierung von Benachteiligten im Medienbereich sowie Dokumentation, Sichtung und Verbreitung von innovativen, bewährten Konzepten der Benachteiligtenförderung.

Lernen ein Leben lang

In Abstimmung mit den Ländern, Sozialpartnern, Trägern und Verbänden sowie anderen Akteuren hat die Bundesregierung ein Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für alle“ erarbeitet, durch das die zwar vielfältigen, aber bisher vereinzelten Aktivitäten in diesem Bereich gebündelt sowie Innovationen und Konzepte zur Realisierung einer „lernenden Gesellschaft“ breit und nachhaltig umgesetzt werden sollen. Dieses Aktionsprogramm soll dazu beitragen, insbesondere bildungsferne und benachteiligte Gruppen an zukunftsorientierte Angebote - auch informelle und selbstgesteuerte Lernaktivitäten – heranzuführen. Den Kern des Aktionsprogramms bildet das Bundesprogramm „Lernende Regionen - Förderung von Netzwerken“, das vor kurzem gestartet wurde. Für dieses Programm stehen in den nächsten fünf Jahren rund 88 Mio. DM Bundesmittel und zusätzlich rund 50 Mio. DM Kofinanzierungsmittel aus dem Europäischen Sozialfonds zur Verfügung (s. Bericht Teil A Kap. IV.2.6).

Zukunft für Wissenschaft und Hochschulen sichern

Die Entwicklung der Gesellschaft und insbesondere auch der Wirtschaft wird zunehmend vom Wandel zur Wissensgesellschaft und zum globalen Wettbewerb bestimmt. In diesem Wandel haben Hochschule und Wissenschaft wichtige Schlüsselfunktionen, so z.B. die Sicherung des Wohlstandes zu übernehmen. Damit sie die damit verbundenen Erwartungen erfüllen können, sind weitreichende Reformen erforderlich. Die Bundesregierung wird die infrastrukturellen und prozessualen Rahmenbedingungen für Hochschule und Wissenschaft leistungsfähiger gestalten und die Voraussetzungen für individuelle Leistungen verbessern, damit Kreativität und Eigenverantwortung entfaltet, Chancengleichheit gesichert und das Recht auf bestmögliche Bildung verwirklicht werden. Sie will allen einen möglichst aussichtsreichen Bildungs- und Ausbildungsweg eröffnen. Wer dabei unter ungünstigen materiellen, sozialen oder kulturellen Bedingungen an den Start geht, darf nicht ausgegrenzt werden.

In ihrer Reformpolitik[152] setzt die Bundesregierung auf Autonomie und Wettbewerb im Hochschulbereich zur Stimulierung von Qualitätssteigerungen in Lehre und Forschung und zur Ausbildung besonderer Leistungsprofile, auf Leistungsentfaltung in Autonomie statt auf staatliche Bevormundung, auf attraktivere Studienbedingungen und auf eine bessere Betreuung der Studierenden.

152 Hier handelt es sich nur um eine themenbezogene Auswahl. SIEHE darüber hinaus: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Mut zur Veränderung. Deutschland braucht moderne Hochschulen. Vorschläge für eine Reform, 1999.

Angesichts des Mangels an Fachkräften im IT-Bereich besteht auch an den Hochschulen dringender Handlungsbedarf. Hierzu hat die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung am 19.Juni 2000 das *Sofortprogramm zur Weiterentwicklung des Informatikstudiums* an den Hochschulen in Deutschland (WIS) verabschiedet. Es soll zusätzliche Ausbildungskapazitäten schaffen, die Studienzeiten verkürzen und die Entwicklung und die Erprobung neuer Studiengänge mit den Abschlüssen Bachelor und Master sowie von Studienangeboten der Hochschulen in der Weiterbildung erleichtern. An dem Programm, das auf 5 Jahre ausgelegt ist und ein Gesamtvolumen von 100 Mio. DM umfasst, beteiligen sich Bund und Länder zu je 50%.

Die Bundesregierung hält zur Gewährleistung von Chancengleichheit - v.a. auch für Kinder aus bildungsfernen und finanziell schlechter gestellten Familien - am *Verzicht auf Studiengebühren* zumindest bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss fest. Auf Initiative der Bundesregierung hat die Kultusministerkonferenz der Länder (KMK) im Mai 1999 Einvernehmen darüber erzielt, dass das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss grundsätzlich gebührenfrei bleiben soll. Die Ministerpräsidenten der Länder haben das Einvernehmen zustimmend aufgenommen. Die Bundesregierung wird in geeigneter Weise sicherstellen, dass das Studium in Deutschland bis zum ersten qualifizierenden Berufsabschluss ohne Studiengebühren durchgeführt werden kann.

Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“

Mit dem Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ hat die Bundesregierung vielfältige Initiativen ins Leben gerufen, um Bildung, Ausbildung und Hochschulbildung zu fördern. Maßnahmen der Initiative „D 21“, die die Bundesregierung unterstützt und begleitet, sollen allen die Nutzung von Computern und den Zugang zum Internet ermöglichen. Die erzeugte Aufbruchstimmung spiegelt sich auch in der Initiative der Deutschen Telekom AG wider, alle Schulen in Deutschland kostenlos mit ISDN-Anschluss und Internetzugang zu versorgen.

Die Bundesregierung sieht in Bildung eine der wirkungsvollsten Möglichkeiten, einer „digitalen Spaltung“ der Gesellschaft in „Angeschlossene“ und „Ausgeschlossene“ zu begegnen. Die Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen am Nutzen der modernen Informations- und Kommunikationstechniken muss ermöglicht werden. Im Haushalt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung hat die Förderung der Neuen Medien in der Bildung Priorität. Für die Jahre 2000 - 2004 sind dafür insgesamt etwa 1,4 Mrd. DM vorgesehen. Damit hat die jetzige Bundesregierung die Mittelansätze für diesen Bereich um 1 Mrd. DM gesteigert. Einer der neuen Schwer-

punkte ist die Entwicklung von Lehr- und Lernsoftware. Damit ist Deutschland das erste Land in Europa mit einer breit angelegten Initiative zur Entwicklung von Inhalten, die die Bereiche der beruflichen Bildung, der Schule und der Hochschule umfasst. Ziel ist es, Deutschland bis zum Jahr 2005 in eine weltweite Spitzenposition bei der Bildungssoftware zu bringen.

V. Erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik - Flexibilität und Sicherheit

Zu den wesentlichen Ursachen von Unterversorgung und Sozialhilfebedürftigkeit gehören vor allem Arbeitslosigkeit und geringe Erwerbseinkommen. Die sozialen Sicherungssysteme haben die Aufgabe, den Einzelnen ein angemessenes Sicherungsniveau zu gewährleisten. Angesichts des sich beschleunigenden strukturellen Wandels wird hierdurch ein wichtiger Beitrag geleistet, um die Bereitschaft des Einzelnen zu fördern, sich den Herausforderungen neuer Beschäftigungsformen und Arbeitsbedingungen aktiv zu stellen. Dabei gilt es die Systeme der sozialen Sicherung stärker als bislang auf präventive Maßnahmen auszurichten.

Die Grundlage für die erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik ist eine solide Finanzierung. Insgesamt wurden im Jahr 2000 für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vom Bund und der Bundesanstalt für Arbeit rund 42,4 Mrd. DM verausgabt. Im Jahre 2001 stehen hierfür Mittel von 44,4 Mrd. DM zur Verfügung. Vor dem Hintergrund einer kontinuierlich zurückgehenden Arbeitslosigkeit in Deutschland lag die Teilnehmerzahl an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit rund 1,4 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt um rund 100.000 niedriger als 1999. Die Politik der Bundesregierung versetzt die Arbeitsämter in die Lage, auch den Menschen Beschäftigungschancen zu eröffnen, die aus eigener Kraft keine Arbeit finden können. Dem Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik kommt weiterhin eine große Bedeutung zu.

Positive Entwicklung des Arbeitsmarktes

Für die Bundesregierung hat die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit absolute Priorität. Im Jahr 2000 ist sie dabei ein gutes Stück vorangekommen. Bei einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 3,0% stieg die jahresdurchschnittliche Zahl der Erwerbstätigen um 590.000.

Im Jahr 2001 wird sich das Exportwachstum zwar voraussichtlich abschwächen, allerdings wird dies durch eine stärker steigende Inlandsnachfrage weitgehend ausgeglichen. Die Bundesregierung rechnet daher mit einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 2¾%. Die Zahl der Erwerbstätigen wird dabei weiter deutlich zunehmen und die Zahl der Arbeitslosen um voraussichtlich über 250.000 zurückgehen. Die Begrenzung der Lohnnebenkosten durch die langfristige Stabilisierung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung stärkt die Rah-

menbedingungen für Wachstum und Beschäftigung und hat positive Effekte für die Zahl der Erwerbstätigen.

Die Arbeitsmarktsituation in Deutschland hat sich 1999 gegenüber dem Vorjahr verbessert. So erhöhte sich der Anteil der Erwerbstätigen im früheren Bundesgebiet an den Erwerbspersonen von ca. 91,4% (1998) auf ca. 91,9% (1999), in den neuen Ländern von 80% auf 81,8%. Die Teilzeitbeschäftigung stieg von 20% (1998) aller abhängig Beschäftigten auf 21,2% in 1999. Vor allem Frauen befanden sich vermehrt in Teilzeitbeschäftigung, ihre Zahl stieg um 350.000 von 1998 nach 1999. Im früheren Bundesgebiet waren 1999 rund 42% der Frauen teilzeitbeschäftigt. Die Zahl der Arbeitslosen lag im Jahresdurchschnitt 1999 mit 4,099 Mio. um rund 180.000 niedriger als 1998. Die Arbeitslosenquote verringerte sich von 11,1% (1998) auf 10,5% (1999). 1999 gab es in Westdeutschland einen jahresdurchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen von rund 2,756 Mio. Personen (Quote: 8,8%). In Ostdeutschland wurden im Jahresdurchschnitt rund 1,344 Mio. Arbeitslose gezählt (Quote: 17,6%). Gegenüber 1998 bedeutet dies einen Rückgang von rund 148.000 im früheren Bundesgebiet und von rund 31.000 in den neuen Ländern.

Die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland ist im Jahr 2000 im Durchschnitt auf 3,889 Mio. gesunken. Die Arbeitslosenzahl lag damit um rund 211.000 Personen oder 5,1% niedriger als im Jahresdurchschnitt 1999. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit im Jahr 2000 ist der stärkste Rückgang seit der Deutschen Einheit. Die gesamtdeutsche Arbeitslosenzahl ist auf dem niedrigsten Stand seit 1995. Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2000 bei 9,6%. Alle Problemgruppen des Arbeitsmarktes haben bei einer gesamtdeutschen Betrachtung von der positiven Entwicklung profitiert; die Älteren sogar überdurchschnittlich.

Im früheren Bundesgebiet ist die Zahl der Arbeitslosen in 2000 auf 2,529 Mio. gesunken. Sie lag damit im Jahresdurchschnitt um 226.000 Personen oder 8,2% niedriger als im Vorjahr. Die Arbeitslosenquote betrug 7,8%. In den neuen Ländern ist die Arbeitslosenzahl im Jahr 2000 auf 1,359 Mio. angestiegen. Dabei lag die Zahl der Arbeitslosen um rund 16.000 Personen oder 1,2% höher als vor einem Jahr. Die Arbeitslosenquote sank jedoch auf 17,4%.

Konkret hat die neue Bundesregierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bzw. im Arbeits- und Sozialrecht folgende Verbesserungen eingeführt:

Ausbildungs- und Beschäftigungschancen von Jugendlichen und jungen Erwachsenen sichern

Fehlende schulische und berufliche Qualifikationen tragen zu einem erhöhten Armutsrisiko, insbesondere junger Menschen, bei, wie die Analysen im Bericht Teil A Kap. II, IV und V zeigen.

Eine abgeschlossene Berufsausbildung ist für Jugendliche die Grundvoraussetzung für eine eigenständige Lebensführung und ermöglicht ihnen so am besten die chancengleiche Integration in die Berufs- und Arbeitswelt sowie die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die Bundesregierung räumt dem Abbau der Jugendarbeitslosigkeit besondere Priorität ein, da der Start in das Erwerbsleben den weiteren Erwerbsweg prägt. Verstärkte Anstrengungen fordert auch die Beschäftigungspolitische Leitlinie 1 der Europäischen Union, die den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit zum Ziel hat. Deshalb richtet die Bundesregierung ihre Anstrengungen insbesondere darauf, für jeden Jugendlichen, der will und kann, einen Ausbildungsplatz anzubieten. Die Ausbildung soll so erfolgen, dass sich für deren Absolventen größtmögliche Beschäftigungschancen eröffnen.

Mit dem „Sofortprogramm der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit - JUMP“ soll jungen Frauen und Männern, die noch einen Ausbildungsplatz für das laufende Ausbildungsjahr suchen, eine qualifizierte Berufsausbildung ermöglicht und die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland nachhaltig gesenkt werden. Das Sofortprogramm besteht aus verschiedenen Programmteilen, um auf die individuellen Problemlagen jugendlicher Arbeitsloser einzugehen. Die Instrumente bauen z.T. auf dem bewährten arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium auf, das in einzelnen Bereichen ergänzt wurde, um den besonderen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf Jugendliche wirksam zu begegnen. Gleichzeitig wurden neue Elemente wie z.B. die soziale Betreuung aufgenommen, um Jugendliche aus schwierigen sozialen Verhältnissen anzusprechen, die in der Regel nicht arbeitslos gemeldet sind.

Wegen seines Erfolges führt die Bundesregierung das befristete Sofortprogramm auch im Jahr 2001 fort. Die Ausgaben für das Sonderprogramm betrugen 1999 und 2000 jeweils rund 1,9 Mrd. DM. Im Jahresdurchschnitt 2000 nahmen rund 77.000 Jugendliche am Sofortprogramm teil: Rund 24.000 Jugendliche werden mit Lohnkostenzuschüssen in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert, rund 21.500 nehmen an einer außerbetrieblichen Ausbildung, rund 14.000 an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit Qualifizierungen teil. Bei der Umsetzung des Sofortprogramms wurde die Vorgabe zur besonderen Berücksichtigung junger Frauen von den Arbeitsämtern beachtet. Mit Projekten zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebotes konnten bislang rund 24.000 zusätzliche betriebliche Ausbildungsplätze gewonnen werden. Vier Fünftel der Teilnehmer waren zuvor arbeitslos.

Die Auswirkungen des Sonderprogramms auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt sind spürbar. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen (bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen) fiel von 11,8% (1998) auf 9,5% im Jahresdurchschnitt 2000. Mit 428.300 Arbeitslosen unter 25 Jahren im Jahresdurchschnitt wurde der niedrigste Wert seit 1992 erreicht. Gegenüber dem

Höchststand von 1997 beträgt der Rückgang 73.100. Die Entwicklung im früheren Bundesgebiet (-11,0%) war dabei günstiger als in den neuen Ländern (-4,4%).

Gemäß den Daten aus dem IAB-Betriebspanel wurden 1999 insgesamt wieder mehr Jugendliche vom Ausbildungsbetrieb übernommen. 1999 ist die Zahl der nach einer betrieblichen Ausbildung arbeitslos gewordenen Jugendlichen im früheren Bundesgebiet gegenüber dem Vorjahr um 8,6% auf jahresdurchschnittlich 145.671 Personen gesunken. Erfreulich ist dabei besonders, dass dies nun auch in den neuen Ländern festgestellt werden kann. Bei den Arbeitslosen nach der betrieblichen Ausbildung ist 1999 gegenüber dem Vorjahr eine leichte Abnahme von 3,5% auf 91.277 zu verzeichnen. Die Übernahmequote in den neuen Ländern ist von 46% (1998) auf 48,2% (1999) wieder angestiegen. Im früheren Bundesgebiet lag die Quote 1999 mittlerweile sogar wieder bei 60,4%. In diesen Zahlen sind allerdings auch Abbrecher und Absolventen aus sonstigen Ausbildungsverhältnissen enthalten. Für die neuen Länder verstärkt sich das Problem des Übergangs von der Ausbildung in die Beschäftigung zusätzlich durch die hohe Anzahl außerbetrieblich ausgebildeter Jugendlicher, die nach Abschluss der Ausbildung ebenfalls auf den Arbeitsmarkt drängen.

Die Zahl der noch nicht vermittelten Lehrstellenbewerber aus dem Vorjahr (sog. Altbewerber) ist 1999 durch das Sofortprogramm stärker als in früheren Jahren gesunken. Dies hat den Ausgleich auf dem Ausbildungsmarkt für das im Herbst 1999 beginnende Ausbildungsjahr sehr erleichtert. Im Jahr 2000 hat sich der Ausbildungsstellenmarkt weiter entspannt. Ende September 2000 (zum Beginn des Ausbildungsjahres) waren bei den Arbeitsämtern 23.600 noch nicht vermittelte Bewerber für Ausbildungsstellen gemeldet, rund 5.700 weniger als vor einem Jahr. Gleichzeitig waren noch 25.700 unbesetzte Ausbildungsstellen registriert.

Aktive Beschäftigungspolitik

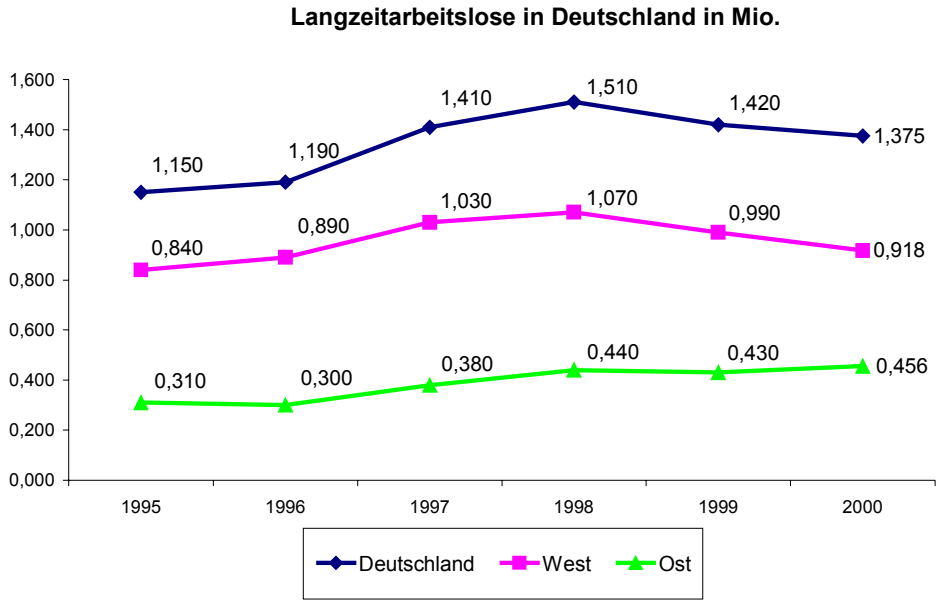
Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (2. SGB III-Änderungsgesetz) wurden im Jahr 1999 bereits wichtige Änderungen umgesetzt, die dazu beitragen, dass die arbeitsmarktpolitischen Instrumente stärker als bisher auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden und damit zielgenauer und effizienter eingesetzt werden können. Neben einer Erweiterung der Gruppe der Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer führte das Änderungsgesetz insbesondere dazu, dass ältere Arbeitslose und von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Arbeitslose wieder schneller in das Arbeitsleben integriert werden können. Wesentliche Punkte sind:

- erleichterte Vergabepraxis bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
- Öffnung der Zugangsvoraussetzungen bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

- erweiterte Einsatzfelder bei Strukturanpassungsmaßnahmen
- Vereinfachungen beim „Überbrückungsgeld für Selbständige“
- Erleichterungen der Förderbedingungen beim Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer
- Möglichkeit der Teilnahme von Nichtleistungsempfängern an Trainingsmaßnahmen.

Mit diesen Änderungen wurde gleichzeitig auch ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union“ geleistet. Diese verpflichten die Mitgliedstaaten u. a., drohende Langzeitarbeitslosigkeit mit geeigneten Mitteln frühzeitig zu verhindern.

Schaubild B.6



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Im früheren Bundesgebiet geht mit der allgemein sinkenden Arbeitslosigkeit auch ein Sinken der Langzeitarbeitslosigkeit und damit des Armutsrisikos einher. In den neuen Ländern steigt die Zahl der Langzeitarbeitslosen allerdings zur Zeit wieder an. Die Bundesregierung wird daher ihre aktive Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau fortsetzen, mit dem Ziel, den Sockel an Langzeitarbeitslosen weiter deutlich zu verringern. Eine Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente soll noch in dieser Wahlperiode verabschiedet werden. Die Ziele der Arbeitsmarktpolitik sollen unter Berücksichtigung der beschäftigungspolitischen Leitlinien neu bestimmt bzw. präzisiert werden. Die präventive Arbeitsmarktpolitik soll weiter ausgebaut, die Arbeitsvermitt-

lung weiter modernisiert und die passgenaue Vermittlung gestärkt werden. Hierzu gehören die Aufstellung eines Bewerberprofils und die Erstellung eines verbindlichen Eingliederungsplanes. Die verschiedenen Lohnkostenzuschüsse werden vereinheitlicht. Die Gleichstellung von Männern und Frauen wird über die bereits geltenden Verpflichtungen zur Frauenförderung hinaus als Querschnittsaufgabe festgelegt werden.

Teilzeit- und Befristungsgesetz

In dem am 1. Januar 2001 in Kraft getretenen neuen Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge ist für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die länger als sechs Monate in Unternehmen mit mehr als 15 Arbeitnehmern beschäftigt sind, ein Anspruch auf Teilzeitarbeit verankert. Das Gesetz schafft mehr Flexibilität für Unternehmen und größere Zeitsouveränität für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Das Beschäftigungspotenzial, das in der Ausweitung von Teilzeitarbeit liegt, wird besser als bisher ausgeschöpft. Dadurch werden neue Arbeitsverhältnisse entstehen. Mit dem Teilzeitanspruch wird gesetzlich geregelt, was heute schon in vielen Betrieben praktiziert wird: Arbeitgeber und Arbeitnehmer sollen sich an einen Tisch setzen und zu einer für beide Seiten vernünftigen Lösung bei der Arbeitszeitgestaltung gelangen. Die Teilzeitregelungen haben daneben große familien- und gleichstellungspolitische Bedeutung. Sie ermöglichen es Frauen und Männern in gleicher Weise, Familie und Beruf besser miteinander in Einklang zu bringen.

Mit dem neuen Gesetz erhalten auch befristete Arbeitsverhältnisse eine gesicherte Rechtsgrundlage. Die Befristung eines Arbeitsvertrages muss grundsätzlich durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein. Ohne sachlichen Grund dürfen befristete Arbeitsverträge nur noch bei Neueinstellungen abgeschlossen werden. Damit sollen der Missbrauch sachgrundloser Befristungen zur Bildung von Kettenarbeitsverträgen und jahrelange "Befristungskarrieren" verhindert werden. Befristete Arbeitsverträge ohne Sachgrund sind wie bisher auf zwei Jahre begrenzt. Sie ermöglichen den Arbeitgebern, auf eine schwankende Auftragslage flexibel mit Neueinstellungen anstatt mit Überstundenarbeit[153] oder Outsourcing zu reagieren. Für viele Arbeitsuchende hat sich die befristete Beschäftigung als Hilfe beim Berufsstart und als Brücke zu einem festen Arbeitsplatz erwiesen. Mit Arbeitnehmern, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, können Arbeitsverträge ohne Sachgrund, auch wenn sie keine Neueinstellung sind und über zwei Jahre hinaus, abgeschlossen werden. Durch diese weitergehende Erleichterung der befristeten Beschäftigung soll die Einstellung älterer Arbeitsuchender gefördert werden, die auf dem Arbeitsmarkt nur geringe Chancen haben.

153 Nach vorläufigen Angaben der Bundesanstalt für Arbeit wurden im Jahr 2000 bundesweit rund 1,85 Milliarden Überstunden geleistet.

Teilzeitarbeit und befristete Beschäftigung sollen nicht länger Arbeitsverhältnisse zweiter Klasse sein, ihre Schlechterstellung wird ausdrücklich verboten. Mit dem neuen Gesetz werden moderne und im europäischen Vergleich fortschrittliche Regelungen geschaffen und zugleich Vereinbarungen der Sozialpartner auf europäischer Ebene und die entsprechenden Richtlinien der EU in nationales Recht umgesetzt.

Kündigungsschutz wiederhergestellt

Die jetzige Bundesregierung hat unmittelbar nach der Regierungsübernahme den Kündigungsschutz für alle Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als fünf Arbeitnehmern ab 1. Januar 1999 wieder hergestellt. Die im Jahre 1996 erfolgte Anhebung des Schwellenwertes von fünf auf zehn Arbeitnehmer, bis zu dem Betriebe dem Kündigungsschutzgesetz nicht unterliegen, hat den erwarteten Beschäftigungszuwachs nicht erbracht. Eine Umfrage des Zentralverbands des Deutschen Handwerks von 1997 zeigte, dass entgegen den hochgesteckten Erwartungen in den höheren Schwellenwert nur in geringem Umfang Neueinstellungen vorgenommen wurden. Auch eine im Auftrag der Bundesregierung von der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Jahre 1997 durchgeführte Untersuchung zur Wirkung arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Schwellenwerte[154] kommt zu dem Ergebnis, dass die beschäftigungspolitischen Wirkungen der Heraufsetzung des Schwellenwertes im Kündigungsschutzgesetz sehr gering waren und sich Veränderungen im Beschäftigungsauf- und -abbau im wesentlichen im Rahmen der ohnehin ablaufenden beschäftigungspolitischen Prozesse bewegen.

Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall

Die Bundesregierung hat zum 1. Januar 1999 die volle Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und bei Kuren für alle Arbeitnehmer wieder hergestellt. Die volle Entgeltfortzahlung galt vor Inkrafttreten des Korrekturgesetzes nur für ca. 80% der Arbeitnehmer aufgrund bestehender oder neu abgeschlossener Tarifverträge. Von der durch die frühere Bundesregierung vorgenommenen Kürzung der Entgeltfortzahlung auf 80% des regelmäßigen Arbeitsentgelts waren hingegen die Arbeitnehmer betroffen, für die keine tarifliche oder arbeitsvertragliche Regelung die volle finanzielle Absicherung im Krankheitsfall vorsah. Dies waren aber oft Arbeitnehmer, die wegen ihrer ohnehin vergleichsweise ungünstigen Arbeitsbedingungen von der Lohnkürzung bei Krankheit besonders hart getroffen wurden. Mit der Abschaffung dieser Ungerechtigkeit hat die Bundesregierung auch die sozialen Härten beseitigt, die durch Einkommenseinbußen infolge wiederholter Erkrankungen insbesondere bei chronisch kranken und schwerbe-

154 Friedrich, W. und Hägele, H.: Ökonomische Konsequenzen von Schwellenwerten im Arbeits- und Sozialrecht sowie die Auswirkungen dieser Regelungen. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, ISG, Köln, 1997.

hinderten Menschen verursacht worden waren.

Eine Kur wird bei der Entgeltfortzahlung wieder wie eine krankheitsbedingte Abwesenheit behandelt und nicht mehr auf den Erholungsurlaub angerechnet. Die Wiederherstellung der vollen Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall hat sich im übrigen auf den durchschnittlichen Krankenstand nicht erkennbar negativ ausgewirkt.

Der schleichenden Aushöhlung der Sozialversicherung Einhalt geboten

Durch die zunehmende Umgehung der Versicherungspflicht durch Scheinselbstständigkeit und Beschäftigung von 630-Mark-Jobbern (s. Bericht Teil A Kap. V) gingen der Sozialversicherung Versicherte und damit Beitragszahler verloren. Diesen Missbrauch hat die Bundesregierung beseitigt.

Mit der *Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse* wurde das weitere „Ausfransen“ der normalen Beschäftigungsverhältnisse und ein Abtauchen in Schwarzarbeit bekämpft. Die Bundesregierung hat damit auf eine Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung zu einer zentralen Beschäftigungsform im unteren Einkommensbereich reagiert und diesen Trend gestoppt. Bis zum März 1999 waren geringfügige Beschäftigungsverhältnisse von der Sozialversicherungspflicht befreit, was angesichts des zunehmenden Umfangs dieser Beschäftigungsform zu einer erheblichen Belastung der Sozialversicherung führte. Für die Beschäftigten selbst war die Erwerbstätigkeit nicht mit dem Erwerb eines Versicherungsschutzes verknüpft. Angesichts dieser unbefriedigenden Situation wurde die sozialversicherungsrechtliche Ausgestaltung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse ab April 1999 neu geregelt. Für Arbeitnehmer, die nur ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Lohn oder Gehalt bis 630 DM im Monat ausüben, also nicht über ihre Haupterwerbstätigkeit bereits versicherungspflichtig sind, bezahlt der Arbeitgeber seither einen Pauschalbetrag in Höhe von 10% zur Krankenversicherung und 12% zur Rentenversicherung. Hierdurch entstehen in der gesetzlichen Rentenversicherung Ansprüche auf eine Altersrente. Die Arbeitnehmer können auf die Versicherungsfreiheit in der Rentenversicherung verzichten und den vom Pauschalbeitrag des Arbeitgebers in Höhe von 12% bis zum vollen Beitragssatz fehlenden Anteil selbst bezahlen. Dadurch werden sie zu Pflichtversicherten mit allen Leistungsansprüchen. Insbesondere Frauen, die vor allem in diesen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, wurde damit die Möglichkeit geschaffen, ihre Alterssicherung auszubauen. Die Einführung der Sozialversicherungspflicht auch für geringfügige Beschäftigungen zum April 1999 führte zu spürbaren Entlastungen der Renten- und Krankenkassen und damit zur Absenkung der Lohnnebenkosten.

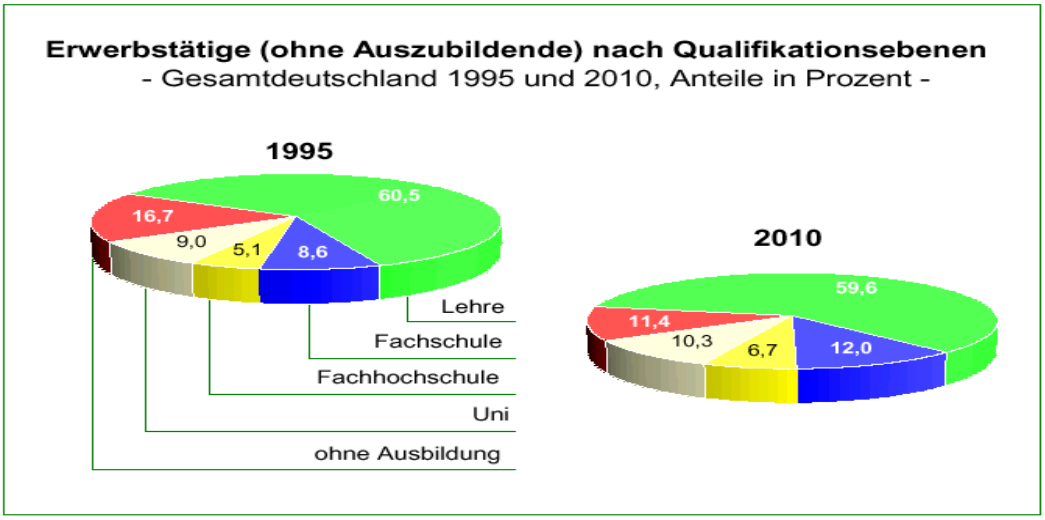
Die Bundesregierung hat das *Arbeitnehmer-Entsendegesetz*, mit dem Sozial- und Lohndumping bekämpft werden kann, in eine dauerhafte Regelung überführt. Um die Wirksamkeit zu verbessern, wurden zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe festgeschrieben. Auch den bislang nicht tarifgebundenen Arbeitnehmern auf deutschen Baustellen ist demnach der Mindestlohn zu zahlen, der im Mindestlohn-Tarifvertrag der Bauwirtschaft vereinbart ist. Damit wird Lohndumping entgegengetreten, und die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb sowie geordnete soziale Verhältnisse auf deutschen Baustellen werden geschaffen. Weiterhin hat die Bundesregierung das *Schlechtwettergeld* neugeregelt. Dadurch konnte die hohe Winterarbeitslosigkeit noch rechtzeitig zum Winter 1999/2000 deutlich reduziert werden. (Monatlich wurden durch die Neuregelung rund 18.500 Personen, auf den Gesamtzeitraum von 5 Monaten rund 82.000 Personen, weniger arbeitslos).

Sonderprogramm zur Erprobung von Modellansätzen zur Förderung der Beschäftigung von Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen

Ungelernte Arbeitnehmer haben in Deutschland ein dreimal so hohes Arbeitslosigkeitsrisiko und damit auch ein erheblich höheres Sozialhilferisiko als ausgebildete Arbeitnehmer (s. Bericht Teil A Kap. II und V.). Auch das Bildungsniveau von Sozialhilfeempfängern liegt deutlich unter dem durchschnittlichen Bildungsniveau der Bevölkerung. Die Situation von Ungelernten wird sich auch in den kommenden Jahren wegen Kosteneinsparungen und Wegrationalisierung von Einfacharbeitsplätzen weiter verschärfen. Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind länger arbeitslos als Arbeitslose mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Hier liegen auch Risikofaktoren für eventuell auftretende Armut.

Vor diesem Hintergrund hat sich das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit" darauf verständigt, Modellprojekte zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten gering qualifizierter Arbeitnehmer und Langzeitarbeitsloser durchzuführen. Erprobt werden soll ein Vorschlag der Saargemeinschaftsinitiative (SGI) sowie ein Vorschlag des rheinland-pfälzischen Arbeitsministers (sog. „Mainzer-Modell“). Ziel der Modellprojekte ist es, Einfachqualifizierten und Langzeitarbeitslosen den Ausstieg aus der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu erleichtern und zusätzliche wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Dabei soll es sich um sozialversicherungspflichtige und nicht um geringfügige Beschäftigung handeln. Die Modellversuche haben im September 2000 begonnen.

Schaubild B.7



Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Im „Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative“ soll gering qualifizierten Personen und Langzeitarbeitslosen durch die Gewährung von Zuschüssen zu den Gesamt-Sozialversicherungsbeiträgen die Eingliederung in das Erwerbsleben erleichtert werden. Während der Arbeitgeber seinen Anteil am Sozialversicherungsbeitrag bezuschusst bekommt, wird der Zuschuss zum Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsbeiträge den Arbeitnehmern nicht bar gezahlt, sondern soll ihnen in Form von Qualifizierungsmaßnahmen zugute kommen. Durch zweckmäßige Qualifizierungsmaßnahmen vor, während oder nach einer im Rahmen des Modells geförderten Beschäftigung soll ihnen eine langfristige Beschäftigungsperspektive eröffnet werden. Gefördert werden sozialversicherungspflichtige, zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse, die den tariflichen oder - wenn der Arbeitgeber nicht tariflich gebunden ist - ortsüblichen Bedingungen entsprechen.

Im „Mainzer Modell“ sollen durch die Gewährung von Zuschüssen an Arbeitnehmer zu den Sozialversicherungsbeiträgen und/oder eines Kindergeldzuschlages Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gesetzt werden. Ziel sind die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung für gering verdienende Arbeitnehmer, allein Erziehende und Klein-Verdiener-Familien mit Kindern sowie die Steigerung der Attraktivität von Teilzeitarbeit. Eine Förderung ist allerdings nur zulässig, sofern ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis mit einer Wochenarbeitszeit von mindestens 15 Stunden aufgenommen wird, dessen Bezahlung den tariflichen oder - wenn der Arbeitgeber nicht tariflich gebunden ist - ortsüblichen Bedingungen entspricht.

Sonderprogramm „Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“

Dieses erfolgreiche Programm zur Integration von Langzeitarbeitslosen in reguläre Beschäftigung wird über das Jahr 2001 hinaus für ein weiteres Jahr fortgesetzt. Im Rahmen des Programms können Lohnkostenzuschüsse für max. 1 Jahr an Arbeitgeber gezahlt werden, die Langzeitarbeitslose in ein unbefristetes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis einstellen. Alleine im Vorjahr wurden mit dieser Leistung über 43.000 Einstellungen gefördert. Die Aktion „Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose“ trug damit wesentlich zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit bei.

Programm „Frau und Beruf“

Als eine der Ursachen für das erhöhte Armutsrisiko von Frauen sind Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsleben und das im Vergleich zu den Männern deutlich niedrigere durchschnittliche Einkommensniveau zu sehen (s. Bericht Teil A Kap. II und IV). Durch kontinuierliche Erwerbsarbeit von Frauen wird Armut am besten vermieden. Ziel der Bundesregierung ist es daher, Frauen verstärkt in kontinuierliche Erwerbsverhältnisse zu bringen. Ein Hinderungsgrund ist die im Arbeitsleben noch weit verbreitete Chancenungleichheit von Frauen gegenüber ihren männlichen Kollegen. Mit dem von der Bundesregierung 1999 beschlossenen Programm „Frau und Beruf“ soll die für viele Frauen oft schwierige Arbeitsmarktsituation verbessert werden.

Dabei handelt es sich um ein fortlaufendes Programm, das regelmäßig überprüft und fortgeschrieben wird. Kernstück ist die Integration der Gleichstellungspolitik als durchgängige Aufgabe in alle Politikfelder und Aufgabenbereiche der Bundesregierung im Sinne des „Gender Mainstreaming“ (s. hierzu auch Bericht Teil B Kap. IV).

Das Programm enthält ein Bündel von Maßnahmen, die dazu beitragen sollen,

- die Ausbildungschancen junger Frauen zu verbessern, gerade auch in den zukunftsorientierten Berufen der Informationsgesellschaft,
- Arbeitsplatzchancen und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten für Frauen zu erweitern,
- Benachteiligungen für Existenzgründerinnen abzubauen,
- die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit zu fördern und Männer stärker in die Familienarbeit einzubeziehen (s. Bericht Teil B Kap. III.3),
- der Einkommens- und Lohndiskriminierung von Frauen entgegenzuwirken und
- den Anteil von Frauen in Forschung und Lehre zu erhöhen (s. Bericht Teil B Kap. IV).

Bereits im ersten Jahr des Programms wurden viele Maßnahmen umgesetzt oder erfolgreich auf den Weg gebracht. Besondere Akzente setzt die Bundesregierung beispielsweise bei der Aus- und Weiterbildung von Frauen in den zukunftsorientierten Berufen der Informationsgesellschaft. So ist ein bundesweites Ausbildungsprojekt für Mädchen in IT- und Medienberufen „IDEE-IT“ gestartet worden.

Um die Gleichstellung von Frauen und Männern in der privaten Wirtschaft ist ein intensiver Dialog mit den gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere der Wirtschaft in Gang gekommen. Ziel ist es, darauf hinzuwirken, dass Betriebe und Unternehmen Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit ergreifen. Für den Bereich des öffentlichen Dienstes des Bundes wird das Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz (DGleiG), das sich zur Zeit im Gesetzgebungsverfahren befindet, die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und den Gerichten des Bundes verbessern.

Benachteiligungen von Frauen im Bereich der Arbeitsförderung wurden beseitigt. So wurde zum Beispiel die zumutbare Pendelzeit für Arbeitswege gekürzt. Dies kommt vor allem Frauen zugute, die eine Teilzeitstelle suchen. Bei der Altersteilzeit ist eine Gleichstellung von Teilzeitbeschäftigten mit Vollzeitbeschäftigungen vorgenommen worden. Zur Lohn- und Einkommenssituation von Frauen und Männern wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag Ende 2001 einen ausführlichen Bericht vorlegen. Mit neuen Projekten und Programmen, wie „Chancengleichheit von Frauen in Forschung und Lehre“ oder „Internationale Frauenuniversität für Technik und Kultur“, wird darauf hingearbeitet, den Anteil von Frauen in Forschung und Lehre zu erhöhen (s. Bericht Teil A Kap. IV).

Reform der Rente bei Erwerbsminderung

In dem Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, das zum 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung die arbeitsmarktbedingten Erwerbsminderungsrenten, die nach den Regelungen der alten Regierung wegfallen sollten, wegen der ungünstigen Arbeitsmarktsituation beibehalten. Damit wird nach Auslaufen des Arbeitslosengeldanspruchs die ansonsten zur Vermeidung von Armut erforderliche Inanspruchnahme von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe nicht erforderlich. Versicherte, die bei Inkrafttreten der Reform das 40. Lebensjahr vollendet haben, haben weiterhin einen Anspruch auf Teilrente wegen Berufsunfähigkeit. Die alte Regierung hatte einen übergangslosen Wegfall des Berufsschutzes vorgesehen. Die Wirkung der bereits nach dem Rentenreformgesetz 1999 vorgesehenen Abschläge bei den Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in Höhe von max. 10,8% werden dadurch abgemildert, dass die Zurechnungszeit bis zum 60. Lebensjahr verlängert wird. Bei der

Altersrente für Schwerbehinderte wird die Altersgrenze von 60 auf 63 Jahren nicht für solche Versicherte angehoben, die bis zum 16. November 1950 geboren sind und am 16. November 2000 bereits schwerbehindert bzw. berufs- oder erwerbsunfähig waren.

VI. Den Menschen ein Zuhause geben

Die Bundesregierung hat nach der Übernahme der Regierungsverantwortung unverzüglich vielfältige Initiativen ergriffen, um die Wohnungsversorgung auch für die Menschen zu verbessern, die Schwierigkeiten haben, sich aus eigener Kraft am allgemeinen Wohnungsmarkt angemessen mit Wohnraum zu versorgen.

Wohngeldnovelle

Mit der aktuellen erstmals gesamtdeutschen Wohngeldnovelle wird mehr als 10 Jahre nach der letzten Wohngeldreform ein zentrales wohnungs- und sozialpolitisches Vorhaben umgesetzt. Mit Leistungsverbesserungen von insgesamt 1,4 Mrd. DM werden seit dem 1. Januar 2001 einkommensschwache Haushalte spürbar bei den Wohnkosten entlastet. So erhalten z.B. Wohngeldempfänger im früheren Bundesgebiet im Durchschnitt monatlich 83 DM - und damit über 50% - mehr Wohngeld als bisher; große Familien profitieren mit durchschnittlichen Verbesserungen von fast 120 DM sogar noch deutlicher. Außerdem bekommen zahlreiche einkommensschwache Haushalte, die bisher keinen Wohngeldanspruch hatten, nun erstmals oder wieder Wohngeld.

Mit der Wohngeldreform wird das Wohngeld Ost und West abschließend zusammengeführt. Dabei bleibt das vergleichsweise hohe Wohngeldniveau in den neuen Ländern im Durchschnitt der Empfänger auch nach dem Ablauf der derzeitigen Übergangsregelungen Ende 2000 erhalten; eine Härteausgleichsregelung flankiert die Anpassung des Wohngeldes Ost und West. Zudem wird es auch in den neuen Ländern viele zusätzliche Wohngeldempfänger geben, und insbesondere Familien mit Kindern werden ein höheres Wohngeld erhalten als bisher.

Das Gleichgewicht zwischen dem besonderen Mietzuschuss für Sozialhilfeempfänger (dem bisherigen Pauschalwohngeld) und dem allgemeinen Wohngeld (dem bisherigen Tabellenwohngeld) wird wiederhergestellt. Das pauschalierte Wohngeld für Sozialhilfeempfänger war in der Vergangenheit aufgrund seiner Ausgestaltung als Prozentsatz der anerkannten Miete überdurchschnittlich angestiegen. Da es zukünftig im Wesentlichen nach den gleichen Regeln geleistet wird wie das allgemeine Wohngeld, wird die bisherige dynamische Ausgabenentwicklung des Mietzuschusses für Sozialhilfeempfänger begrenzt. Darüber hinaus enthält das neue

Wohngeldgesetz Rechtsvereinfachungen; so wird z.B. die Einkommensermittlung weitgehend an das Wohnungsbaurecht angepasst.[155]

Heizkostenzuschuss

Die Situation einkommensschwacher Haushalte wird darüber hinaus - vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Heizkosten - von der Bundesregierung in besonderer Weise berücksichtigt. Die Bundesregierung stellt für einen einmaligen Heizkostenzuschusses 1,4 Mrd. DM bereit. Nutznießer dieser Maßnahme sind etwa 4,8 Millionen Haushalte in den alten und neuen Ländern.

Sozialer Wohnungsbau

Aufgabe des sozialen Wohnungsbaues ist es, die Haushalte zu unterstützen, die auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt Schwierigkeiten haben, sich selbst mit Wohnraum zu versorgen, sei es, dass ihr Einkommen zu gering ist oder dass sie aufgrund sozialer Merkmale auf Vorbehalte bei Vermietern stoßen. Der soziale Wohnungsbau hat in den letzten Jahrzehnten quantitativ wie qualitativ erheblich zu dem heute vorhandenen Wohnungsbestand beigetragen. Insbesondere in Ballungsgebieten konnten hierdurch wichtige Beiträge zur Bewältigung von Problemen angespannter Wohnungsmärkte geleistet werden. Der soziale Wohnungsbau soll als ein bewährtes Förderinstrument fortgeführt werden.

- Bereitstellung von Finanzhilfen

  Der Bundeshaushaltsplan 2001 und die Finanzplanung sehen für den sozialen Wohnungsbau Verpflichtungsrahmen in Höhe von 450 Mio DM für Finanzhilfen auf der Grundlage von Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes vor.

- Reform des Wohnungsbaurechts

  Angesichts knapper Kassen und eines im Großen und Ganzen ausgeglichenen Wohnungsmarktes muss gewährleistet werden, dass die Förderung auf diejenigen konzentriert wird, die der staatlichen Unterstützung bei ihrer Wohnraumversorgung bedürfen, und Fördermittel effizient und zielgenau eingesetzt werden.

  Kernpunkte der für diese Wahlperiode vorgesehenen Reform des Wohnungsbaurechts sind daher neben einer durchgreifenden Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung vor allem

155 Zur Wohngeldnovelle im Einzelnen, siehe Wohngeld- und Mietenbericht 1999, Ziffern 97 ff.

- die Abkehr von den sog. breiten Kreisen der Bevölkerung als Zielgruppe der Förderung und die Konzentration auf diejenigen, die sich nicht selbst am Markt versorgen können,
- die Einbeziehung des vorhandenen Bestandes an meist preisgünstigeren Wohnungen,
- der Verzicht auf das unwirtschaftliche Kostenmietenprinzip und
- die Stärkung des kosten- und flächensparenden Bauens unter anderem durch Kostenobergrenzen.

Die mit der Reform angestrebte Weiterentwicklung des sozialen Wohnungsbaus zu einer sozialen Wohnraumförderung schafft eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Bund und Länder auch künftig ihrer Verantwortung für Haushalte mit Wohnraumversorgungsproblemen gerecht werden können.

Mietrecht

Auf dem Gebiet des Mietrechts hat die Bundesregierung in der zweiten Jahreshälfte 2000 den Entwurf des Mietrechtsreformgesetzes eingebracht. Die neuen Regelungen sollen zum 1. September 2001 in Kraft treten. Das neue Mietrecht senkt die Kappungsgrenze von 30 % auf 20 %, das heißt, die Miete für Wohnraum darf also künftig innerhalb von drei Jahren nur maximal um 20 % steigen. Es hat sich gezeigt, dass eine 30 %ige Kappungsgrenze gerade bei preisgünstigen Wohnungen in Ballungsräumen und hier insbesondere bei ehemaligen Sozialwohnungen zu nicht hinnehmbaren Härten für die betroffenen, zumeist einkommensschwachen Mieter führen kann.

Die Reform beabsichtigt, die sog. Schonfrist bei der außerordentlichen fristlosen Kündigung des Wohnraummietvertrages wegen erheblichen Zahlungsverzuges gegenüber dem geltenden Recht um einen Monat auf insgesamt zwei Monate nach Eintritt der Rechtshängigkeit des Räumungsrechtsstreits zu verlängern. Wenn der gekündigte Mieter innerhalb dieser Frist die fällige Miete an den Vermieter nachzahlt oder sich eine öffentliche Stelle zur Zahlung an den Vermieter verpflichtet, ist eine Kündigung nicht mehr möglich. Die Schonfrist dient daher der im allgemeinen Interesse liegenden Vermeidung von Obdachlosigkeit. Mit der Fristverlängerung ist die Hoffnung verbunden, dass sich die Behörden mehr als bisher einschalten und gegenüber dem Vermieter eine Verpflichtungserklärung abgeben. Tun sie dies, kommt das auch dem Vermieter zugute. Zum Schutz des Vermieters bleibt es aber dabei, dass eine Nachzahlung rückständiger Miete zur Verhinderung der Kündigung nur einmal innerhalb von zwei Jahren möglich ist, um die Abfolge von Mietrückstand, Kündigung und Vertragsfortsetzung in kurzen Abständen zu vermeiden.

Programm „Die soziale Stadt“

Die Lösung sozialer Probleme in den Städten aufgrund veränderter Rahmenbedingungen wie hohe Arbeitslosigkeit, Zunahme einkommensschwacher Haushalte und zunehmende Perspektivlosigkeit unter Jugendlichen ist eine vordringliche Aufgabe der nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik, die mit dem Programm „Die soziale Stadt“ von Bund, Ländern und Gemeinden

Tabelle B.3

Verteilung der Mittel für das Programm „Die soziale Stadt“ nach Ländern

Land	*Bundesfinanzhilfe in TDM*		
	1999	*2000*	*insgesamt*
Baden-Württemberg	*11.217*	*10.939*	*22.156*
Bayern	*12.911*	*12.660*	*25.571*
Berlin	*5.132*	*5.255*	*10.387*
Brandenburg	*3.777*	*3.962*	*7.739*
Bremen	*941*	*941*	*1.882*
Hamburg	*2.168*	*2.146*	*4.314*
Hessen	*6.811*	*6.805*	*13.616*
Mecklenburg-Vorpommern	*2.729*	*2.767*	*5.496*
Niedersachsen	*9.370*	*9.256*	*18.626*
Nordrhein-Westfalen	*21.293*	*21.441*	*42.734*
Rheinland-Pfalz	*4.428*	*4.420*	*8.848*
Saarland	*1.305*	*1.286*	*2.591*
Sachsen	*6.703*	*6.906*	*13.609*
Sachsen-Anhalt	*4.332*	*4.474*	*8.806*
Schleswig-Holstein	*3.226*	*3.224*	*6.450*
Thüringen	*3.657*	*3.518*	*7.175*
Insgesamt	*100.000*	*100.000*	*200.000*

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

gemeinsam aufgegriffen wurde. Das Ziel des neuen Programmansatzes verknüpft eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik mit einer Effizienzsteigerung öffentlicher Maßnahmen durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel auf Stadtteilebene.

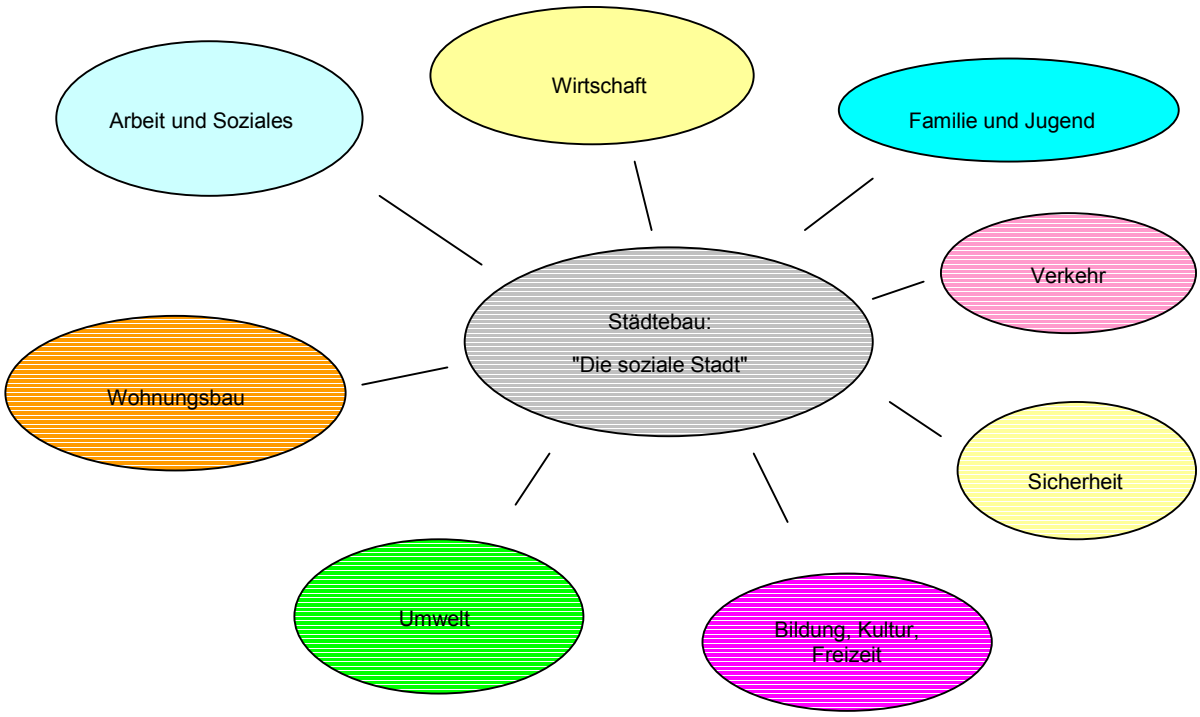
Die Bundesregierung stellte 1999 und 2000 jeweils 100 Mio. DM für das neue Programm „Die soziale Stadt“ und 600 Mio. DM im Rahmen der klassischen Städtebauförderungsprogramme zur Verfügung. Die Mittel für das Programm „Die soziale Stadt“ teilen sich auf die einzelnen Länder wie folgt auf:

Mit den Komplementärmitteln von Ländern und Gemeinden wurden seit 1999 insgesamt 600 Mio. DM für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf bereitgestellt. Für 2001 sind die Bundesmittel um 50% auf 150 Mio. DM für „Die soziale Stadt“ und für die klassische Städte-

bauförderung um 100 Mio. DM auf 700 Mio. DM aufgestockt worden. In das Bundesprogramm „Die soziale Stadt“ wurden bisher 210 Maßnahmen aufgenommen. Die Programmmittel „Die soziale Stadt“ allein, die weitgehend für investive Maßnahmen zur Verfügung stehen, können nicht alle Bereiche eines integrierten Handlungsansatzes abdecken. Dazu bedarf es der Bündelung mit Programmen aus anderen Politikbereichen, z.B.:

Schaubild B.8

Das Programm „Die soziale Stadt“ und andere Politikbereiche



Synergieeffekte der unterschiedlichen Ressourcen zu erreichen, ist mithin das oberste Ziel des neuen stadtentwicklungspolitischen Ansatzes. Dieser Auftrag wendet sich deshalb an alle staatlichen Ebenen. Mit dem Programm „Die soziale Stadt“ werden gefördert:

Investitionen städtebaulicher Maßnahmen
- zur innovativen, nachhaltigen Stadtteilentwicklung -

- Verbesserung der Wohnverhältnisse
- Initiierung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten, Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur
- Verbesserung der Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten
- Maßnahmen für eine sichere Stadt
- Umweltentlastung
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Wohnumfeldverbesserung
- Kultur
- Freizeit

Integriertes Konzept/Ganzheitliche Aufwertungsstrategie
- zielgerichtete soziale und ökologische Infrastrukturpolitik -

Integrierte Hilfen für Wohnungsnotfälle

Integrative Handlungskonzepte, die die Wohnraumversorgung mit bedarfsgerechten sozialen Hilfen wie Sicherung des Lebensunterhalts, Organisation des Alltags, Wiederherstellung und Erhaltung der Gesundheit und Aufbau sozialer Kontakte ergänzt, erfordern fachübergreifendes Handeln. Erforderlich ist ein ämterübergreifendes Zusammenwirken auf örtlicher Ebene sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen kommunalen Institutionen, Wohnungswirtschaft und öffentlichen und privaten Trägern der Wohlfahrtspflege. Durch Kooperation verschiedener Partner, die jeweils spezifische Fachkenntnisse und Erfahrungen einbringen, können personelle und finanzielle Ressourcen gebündelt und ihr Einsatz im Rahmen längerfristiger Gesamtkonzepte optimiert werden.

Zur Verstärkung erfolgreicher Ansätze und Erfahrungen bei der Durchführung sozial integrativer Wohnprojekte wurde im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in den Jahren 1993 bis 1997 das Modellprogramm „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ durchgeführt. Im Rahmen der Modellprojekte wurde neuer Wohnraum für besonders benachteiligte, zumeist wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus durch Wohnungsneubau und Erneuerungsmaßnahmen in vorhandenen Beständen geschaffen und je nach individuellem Bedarf begleitend soziale Unterstützung vor allem aus

Mitteln der Sozialhilfe, der Kinder- und Jugendhilfe und der Arbeitsförderung gewährt. Die 1999 eingeleitete Nachuntersuchung zu dem Modellprogramm soll weitere Informationen geben über die längerfristigen Versorgungswirkungen der Modellprojekte sowie zusätzliche Vergleichsmaßnahmen. Darüber hinaus soll die Einbindung solcher Maßnahmen in die kommunale Wohnungspolitik aufgezeigt werden, auch im Hinblick auf die wachsenden Versorgungsmöglichkeiten in vorhandenen, oft gegenüber dem Neubau preisgünstigeren Wohnungsbeständen. Die Resultate werden Ende 2001 vorliegen.

Die Ergebnisse der Untersuchungen gehen in die laufenden Gesetzgebungsarbeiten zur Reform des Wohnungsbaurechts ein. So sollen die Wohnungslosen, die in früheren Jahren teilweise durch Unterbringung in Schlichtbauten und Obdachlosensiedlungen aus der allgemeinen Wohnraumversorgung ausgegrenzt wurden, als eine mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung vorrangig zu versorgende Personengruppe ausdrücklich genannt werden.

VII. Gesundheitswesen reformieren, Pflegebedürftigen besser helfen

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Solidarität in der Gesetzlichen Krankenversicherung von 1998 hat die neue Bundesregierung unvertretbare Belastungen für Versicherte und Patienten zurückgenommen und die Versicherten, insbesondere chronisch Kranke und ältere Patienten entlastet. Von besonderer Bedeutung ist die Absenkung der Arzneimittelzuzahlungen, die Verbesserung der Chronikerregelung und die Wiedereinführung des Zahnersatzes für Kinder und Jugendliche. Die von der alten Bundesregierung für 1999 bereits gesetzlich vorgesehenen weiteren Zuzahlungserhöhungen sind gestrichen. Die Leistungsgewährung erfolgt wieder durchgängig auf der Basis des Sachleistungsprinzips. Das heißt die Krankenkassen zahlen wieder direkt an den Arzt, der Versicherte muss nicht in Vorleistung treten, was insbesondere den Versicherten der niedrigen Einkommensgruppen schwer fallen würde. Entfallen sind auch eine Reihe von Elementen der privaten Versicherungswirtschaft, wie z.B. Selbstbehalte und Möglichkeiten von Beitragsrückzahlungen.

Auch im Gesundheitswesen werden die Strukturreformen fortgesetzt. Aufbauend auf den Gesetzen zur Gesundheitsreform der Gesetzlichen Krankenversicherung wird die Bundesregierung die wettbewerblichen Rahmenbedingungen in der Krankenversicherung weiterentwickeln.

Gesundheitsziele

Die Bundesregierung lässt gegenwärtig einen Katalog realistischer bundeseinheitlicher Gesundheitsziele und ein Konzept für die Implementierung in den Versorgungsalltag erarbeiten.

Das Ziel ist, die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung zu verbessern und die Effizienz des Gesundheitssystems zu erhöhen. Eine wichtige Vorgabe für die Zieldefinition ist, ein besonderes Augenmerk auf den Abbau sozialbedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen zu richten.

Stärkung der Prävention

Im Zuge der Gesundheitsreform 2000 ist die gesundheitliche Prävention wieder zu einer wichtigen Aufgabe der Krankenkassen geworden. Die Bundesregierung ist der Überzeugung, dass ein gutes Gesundheitssystem sich auch durch die Anstrengungen zur Verhinderung von Krankheit auszeichnet. Das Vorbeugen einer Krankheit ist unter allen möglichen Behandlungen die beste. Deshalb lohnt es sich, der Prävention einen größeren Stellenwert einzuräumen. Mit der Neufassung des § 20 SGB V haben die Krankenkassen wieder einen erweiterten Handlungsrahmen in der Primärprävention und der betrieblichen Gesundheitsförderung erhalten. Das besondere an dieser neuen Präventionsleistung ist, dass nach dem Willen des Gesetzgebers die Maßnahmen zur Primärprävention nicht nur den allgemeinen Gesundheitszustand verbessern, sondern einen Beitrag zur Verminderung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen leisten sollen.

Da erfahrungsgemäß Angebote der Prävention und Gesundheitsförderung seltener von Personen angenommen werden, die einen geringeren Sozialstatus aufweisen (s. Bericht, Teil A, Kap. VII), ist es eine besonders wichtige Aufgabe, neue Wege des Zugangs zu diesen Bevölkerungsgruppen zu finden. Dazu sollen spezifische und niedrigschwellige Zugangswege ausgelotet und erprobt werden (Settingansatz). Dies haben die Spitzenverbände der Krankenkassen zur Umsetzung des § 20 Abs. 1 und 2 SGB V beschlossen und folgen damit dem ausdrücklichen Anliegen der Bundesregierung. Die Bundesregierung fördert das Projekt „Frühintervention bei erstauffälligen Drogenkonsumenten“ des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Ziel dieses Projekts ist es, bei den - in aller Regel jungen - Erstauffälligen die zu einem frühen Zeitpunkt noch bestehenden Chancen auf einen Zugang zu nutzen und mit einem speziell auf diese Konsumenten ausgerichteten (Gesprächs-) Angebot das Risiko einer sich anbahnenden Abhängigkeit zu reduzieren. Gesellschaftlich auffälligem Verhalten und einer weiteren Kriminalisierung mit allen ihren negativen persönlichen und sozialen Folgen soll entgegengewirkt werden.

Versorgung psychisch Kranker

Mit der Gesundheitsreform 2000 ist die Soziotherapie als Leistung der gesetzlichen Krankenkassen eingeführt worden. Damit wird schwer psychisch Kranken erstmals eine spezielle Hilfe

angeboten, die sie unterstützt und befähigt, die für sie notwendigen und in einem individuellen Behandlungs-Rehabilitationsplan aufgestellten Hilfen in ihrem Lebensfeld wahrzunehmen. Über die individuelle therapeutische Hilfe hinaus soll Soziotherapie die Information im Hilfesystem verbessern und somit zu einer besseren Kooperation der Leistungsanbieter und besseren Koordination der aufeinander abgestimmten Hilfeangebote führen.

Für die von Armut, Arbeits- und Wohnungslosigkeit betroffenen chronisch psychisch Kranken gilt es, verstärkt niedrigschwellige vernetzte Versorgungsangebote bereitzustellen, die sich von der herkömmlichen „Komm"struktur lösen und unter Berücksichtigung der mangelnden Krankheitseinsicht der chronisch psychisch Kranken mobile „Bring"strukturen in die vorhandenen sozialen Hilfeangebote der Gemeinden integrieren. Seit dem Jahre 2000 werden von der Bundesregierung spezifische Vernetzungsmodelle zwischen medizinischen Fachabteilungen und psychiatrischen Kliniken und dem ambulanten Versorgungsbereich einschließlich der niedergelassenen Fachärzte erprobt. Diese Liaisonmodelle lassen effiziente Versorgungsqualitäten erhoffen.

Hilfe für Suchtkranke

Für meist schwer erreichbare Drogenabhängige sieht die Bundesregierung spezielle Hilfemaßnahmen vor, die eine Reduzierung der gesundheitlichen Risiken, eine allmähliche Verbesserung der gesundheitlichen und sozialen Situation und das Herauslösen aus der Drogenszene zum Ziel haben. Hierzu dient die rechtliche Absicherung der Drogenkonsumräume, in denen Notfallhilfe und Beratungsangebote vorgehalten werden. Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass derartige Hilfeeinrichtungen auch in den Bundesländern ermöglicht werden, die dies bisher ablehnen. Eine weitere, auf diese Zielgruppe orientierte Maßnahme ist die Arzneimittelstudie zur heroingestützten Behandlung Opiatabhängiger. In sieben Großstädten soll noch in diesem Jahr erprobt werden, ob - ausgehend von den positiven Erfahrungen der Schweiz und der Niederlande - langjährig Heroinabhängige durch die ärztliche Vergabe des Originalstoffes Heroin unter begleitender psychosozialer Betreuung in das Hilfesystem integriert und in Behandlung gebracht bzw. gehalten werden können.

Als Ergänzung zum professionellen Suchthilfesystem ist die Selbsthilfe notwendig und effektiv. Da im Gegensatz zu den Bereichen Alkohol und Medikamente Selbsthilfegruppen im Bereich illegale Drogen zahlenmäßig noch nicht sehr stark vertreten sind, sollen durch verschiedene Maßnahmen Anreize zur Bildung von Selbsthilfegruppen gegeben und solche gefördert werden. Dies dient auch der Etablierung der Selbsthilfe bei der Nachbetreuung von Drogenabhängigen.

Kinder unbehandelter suchtkranker Eltern bedürfen besonderer Hilfen. Die Bundesregierung wird die Situation analysieren und bestehende kinderspezifische Interventionsmöglichkeiten evaluieren lassen.

Die Bundesregierung ermittelt zur Zeit im Rahmen des Projekts „Migranten und Sucht“, ob gesellschaftliche Marginalisierung und ein niedriger sozialer Status Einfluss auf das Entstehen von Suchtverhaltensmustern haben. Ziel der Studie ist die Verbesserung der qualitativen Datenbasis sowie der qualitativen Einschätzung der Problematik, um Hinweise auf Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Prävention und der Suchtkrankenhilfe für Migranten zu erhalten.

Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit“

Die Bundesregierung hat eine ressortübergreifende Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit“ eingerichtet, die sich mit dem Zusammenhang zwischen dem Leben in besonders schwierigen Lebenslagen und gesundheitlicher Versorgung befasst. Die Fragegestellungen reichen von der Beschäftigung mit dem Thema „Versorgung von Obdachlosen“ über „Versorgung von Migrantinnen und Migranten“ und der Beschäftigung mit Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Stadtteilen bis hin zur gesundheitlichen Situation von allein Erziehenden. Das Ziel ist, mit allen Beteiligten nach einer Situationsanalyse konkrete Handlungsansätze und Handlungsvorschläge zum Abbau bestehender Versorgungslücken zu erarbeiten. In der Zwischenzeit sind zwei Empfehlungsentwürfe zu den Themen: „Migration und Gesundheit“ und „Medizinische Versorgung Wohnungsloser“ erarbeitet worden.

Weiterentwicklung der Pflegeversicherung

Die Bundesregierung sieht in der Sicherung und Verbesserung der Qualität in der Pflege sowie in der Verbesserung der Situation dementer Menschen eine wichtige Zukunftsaufgabe. Sie hat am 1. November 2000 den Entwurf eines Gesetzes zur Qualitätssicherung und zur Stärkung des Verbraucherschutzes in der Pflege beschlossen. Anlass waren die Berichte über Mängel in der Pflege. Gerade im stationären Bereich wird von pflegebedürftigen Heimbewohnern, die sich nicht ordentlich versorgt fühlen, oder von ihren Angehörigen - auch in öffentlichen Diskussionen - die Frage aufgeworfen, wieso Defizite in der Versorgung herrschen, obwohl beitragsfinanzierte Leistungen gewährt werden, die durch erhebliche Eigenanteile zu ergänzen sind. Mit dem Gesetzentwurf werden zwei Vorhaben zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung aufgegriffen und miteinander verbunden:

- die Sicherung und Weiterentwicklung der Pflegequalität und

- die Stärkung der Verbraucherrechte.

Diese Vorhaben stehen für den Bereich der vollstationären Pflege in einem engen Zusammenhang mit der Novellierung des Heimgesetzes. Beide Gesetzentwürfe ergänzen einander in dem Ziel, u. a. durch eine engere Zusammenarbeit zwischen der Pflegeselbstverwaltung und der staatlichen Heimaufsicht, die Qualität der Betreuung in Heimen zu sichern. Ziel der Novellierung des Heimgesetzes ist es außerdem, die Rechtsstellung und den Schutz der Bewohner von Altenwohn-, Alten- und Altenpflegeheimen sowie von Heimen für behinderte Menschen deutlich zu verbessern. Inhaltliche Schwerpunkte sind - neben der Verbesserung der Zusammenarbeit von Heimaufsicht, Medizinischem Dienst der Krankenversicherung, Pflegekassen und Trägern der Sozialhilfe - die Verbesserung der Transparenz bei den Heimverträgen, die Weiterentwicklung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Heimbeirats, die Stärkung der Heimaufsicht und die Verbesserung ihres Eingriffinstrumentariums sowie die Abgrenzung zwischen Heim und Formen des sog. Betreuten Wohnens.

Um strukturelle Mängel in der Altenhilfe zu beheben und das System insgesamt weiter zu entwickeln, hat die Bundesregierung das Modellprogramm „Altenhilfestrukturen der Zukunft“ initiiert. Im Mittelpunkt dieses Programms steht eine Verstärkung der planenden und koordinierenden Rolle der kommunalen Altenhilfe. Verbessert werden sollen Informations- und Beratungsmöglichkeiten für ältere Menschen, die Hilfe im Einzelfall, die Abstimmung bereits vorhandener Angebote, die Zusammenarbeit über Systemgrenzen - insbesondere von Altenhilfe und Gesundheitswesen - hinweg, die stärkere Verknüpfung von Altenhilfe und Rehabilitation sowie der Auf- und Ausbau erforderlicher Hilfeangebote für Demenzkranke.

Die Pflegeversicherung ist nur eine Teilabsicherung. Ihre Leistungssätze sind nach oben begrenzt und ihr Pflegebegriff umfasst nur einen Teil der Hilfen, auf die viele Pflegebedürftige angewiesen sind. Erfasst wird der Bedarf an Hilfe und Assistenz in den Bereichen Körperpflege, der Ernährung, der Mobilität und der hauswirtschaftlichen Versorgung. Psychosoziale und kommunikative Aspekte des Pflegebedarfs bleiben weitgehend unberücksichtigt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die wachsende Gruppe Demenzerkrankter, deren Versorgung und Betreuung sich oft besonders schwierig gestaltet. Die Bundesregierung misst in diesem Zusammenhang der beruflichen Qualifikation der Fachkräfte in der Altenpflege besondere Bedeutung bei. Die Ausbildungen zur Altenpflegerin bzw. zum Altenpfleger werden bisher auf der Grundlage landesrechtlicher Vorschriften durchgeführt. Sie zeichnen sich durch deutlich voneinander abweichende Strukturen, Ausbildungsinhalte und Mindestqualifikationen aus. Um die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass auch in Zukunft die Pflege vor allem alter Menschen durch qualifiziertes Personal gesichert wird, hat die Bundesregierung ein Gesetz über die Berufe in der Altenpflege vorgelegt, das zum 1. August 2001 in Kraft treten wird. Ziel ist es, ein

bundesweit einheitliches hohes Niveau der Ausbildung sicherzustellen, das Berufsbild der Altenpflegerin und des Altenpflegers attraktiver zu gestalten und dem Beruf ein klares Profil zu geben. Geregelt werden insbesondere die Zulassung zu den Berufen in der Altenpflege, die auf eine ganzheitliche Pflege ausgerichteten Ausbildungsziele, die Dauer der Ausbildung, das Verhältnis der praktischen Ausbildung zum Unterricht, die obligatorischen und fakultativen Ausbildungseinrichtungen, der Anspruch auf eine angemessene Ausbildungsvergütung sowie der Schutz der Berufsbezeichnungen. Die Mindestanforderungen an die Ausbildung sowie Einzelheiten zur staatlichen Prüfung werden in einer Rechtsverordnung gesondert festgelegt, die ebenfalls zum 1. August 2001 in Kraft treten soll.

Neben der Verbesserung des Angebots und der Qualität ambulanter Dienste, teilstationärer und stationärer Einrichtungen für Demenzkranke werden Evaluation und Weiterentwicklung nichtmedikamentöser Therapiekonzepte und Hilfen für Angehörige angestrebt. Die Förderung gesellschaftlicher Aufklärung, Entängstigung und Enttabuisierung von Demenz durch längerfristige Unterstützung der Selbsthilfeorganisation Deutsche Alzheimer Gesellschaft soll dazu beitragen, Basiswissen und Basiskompetenz in der breiten Bevölkerung zu schaffen, um der gesellschaftlichen Ausgrenzung Demenzbetroffener entgegenzuwirken.

Schließlich nimmt der 4. Altenbericht „Risiken im hohen Alter unter besonderer Berücksichtigung von Demenz-Herausforderungen an Politik, Wissenschaft und Gesellschaft“ ausdrücklich Bezug auf die Bedeutung dementieller Erkrankungen. Er wird einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, den Kenntnisstand zu aktualisieren, Defizite zu benennen und Lösungsansätze aufzuzeigen.

VIII. Rechte von behinderten Menschen stärken - Chancengleichheit fördern

Trotz vieler Fortschritte auf dem Gebiet der Behindertenpolitik ist eine Chancengleichheit von behinderten und nicht behinderten Menschen in der Vergangenheit nicht erreicht worden. Es bestehen weiterhin in vielfältiger Hinsicht gesellschaftliche Barrieren, etwa beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Die neue Bundesregierung wird deshalb entsprechend der Koalitionsvereinbarung alle Anstrengungen unternehmen, um

- die Selbstbestimmung und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von behinderten Menschen zu fördern und
- dem im Grundgesetz verankerten Benachteiligungsverbot für behinderte Menschen Geltung zu verschaffen.

VIII.1 Weiterentwicklung der Rehabilitation und der Teilhabe behinderter Menschen

Die Koalitionsfraktionen haben in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 beschlossen, das Recht der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen in einem Sozialgesetzbuch IX zusammenzufassen und weiterzuentwickeln. In Konkretisierung der Vorgaben der Koalitionsvereinbarung hat die Koalitionsarbeitsgruppe „Behindertenpolitik“ im Oktober 1999 die „Eckpunkte zum Sozialgesetzbuch IX“ vorgelegt. Sie sind nach einem breit angelegten Abstimmungsprozess von den Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag einstimmig gebilligt und innerhalb wie außerhalb des Bundestages begrüßt worden. Die grundlegende Reform wird die Situation behinderter Menschen wesentlich verbessern.

Die Regelung des Rechtes der Rehabilitation und der Eingliederung behinderter Menschen in einem Sozialgesetzbuch IX geschieht nach folgenden Grundsätzen:

1. Das Benachteiligungsverbot in Artikel 3 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes wird im Bereich der Sozialpolitik umgesetzt.
2. Die Divergenz und Unübersichtlichkeit des bestehenden Rehabilitationsrechtes wird beendet. So sollen Regelungen, die für mehrere Sozialleistungsbereiche einheitlich sein können, nur an einer Stelle getroffen werden. Vorschriften, die unterschiedlich sein müssen, sollen nach gleichen Gesichtspunkten angeordnet werden. Begriffe und Abgrenzungskriterien aller einschlägigen Regelungen sollen unabhängig von ihrem Standort vereinheitlicht werden.
3. Es wird eine gemeinsame Plattform errichtet, auf der durch Koordination, Kooperation und Konvergenz ein gemeinsames Recht und eine einheitliche Praxis der Rehabilitation und der Behindertenpolitik ermöglicht werden.
4. Der Zugang zu und die Erbringung von Leistungen werden bürgernah organisiert und die Strukturen für die Zusammenarbeit von Leistungsträgern, Leistungserbringern und Leistungsempfängern geregelt sowie die Leistungen der Rehabilitation und der Eingliederung behinderter Menschen unter Sicherung von Qualität und Effizienz gesteuert.
5. Dem besonderen Regelungsbedarf für Frauen mit Behinderungen - insbesondere behinderte und alleinerziehende Mütter mit behinderten Kindern - soll Rechnung getragen werden.
6. Die Regelungen des Rehabilitations- und Schwerbehindertenrechts sollen mit dem Ziel einer Aktualisierung und Verbesserung den zeitgemäßen Anforderungen angepasst werden. Leistungsausweitungen und Neuregelungen stehen unter dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit und sind in erster Linie durch Effizienzsteigerungen, Vereinfachungen und Kosteneinsparungen im bestehenden System zu realisieren.

7. Die Einbeziehung der Träger der Sozialhilfe und der öffentlichen Jugendhilfe in den Kreis der Rehabilitationsträger.

Das Sozialgesetzbuch IX sieht auch vor, im Bereich der Sozialhilfe künftig auf eine Prüfung der Bedürftigkeit behinderter Menschen im Zusammenhang mit medizinischen und berufsfördernden Leistungen der Eingliederungshilfe für Behinderte zu verzichten. Hierdurch wird eine Gleichbehandlung behinderter Sozialhilfeempfänger mit Rehabilitanden der Kranken- und Arbeitslosenversicherung erreicht. Der Deutsche Bundestag hat das IX. Buch Sozialgesetzbuch mittlerweile verabschiedet. Es liegt dem Bundesrat zur Beschlussfassung vor. Das Gesetz soll am 1. Juli 2001 in Kraft treten.

Zur Zeit erarbeitet eine Projektgruppe „Gleichstellung behinderter Menschen“ im Auftrag der Bundesregierung ein andere Politikbereiche betreffendes Gleichstellungsgesetz für behinderte Menschen, das noch in dieser Wahlperiode eingebracht werden soll.

Darüber hinaus soll das Mietrechtsreformgesetz behinderten Menschen die barrierefreie Gestaltung von Mietwohnungen erleichtern. Bauliche Veränderungen oder sonstige Einrichtungen, die für die behindertengerechte Nutzung eines Mietobjekts oder den Zugang zu ihm erforderlich sind, können dadurch künftig besser verwirklicht werden. Die Bundesregierung stärkt damit die Eigenständigkeit und Chancengleichheit behinderter Menschen im Hinblick auf ihre Wohnsituation.

VIII.2 Chancengleichheit schwerbehinderter Menschen in Arbeit und Beruf verbessern

Angesichts der seit Jahren überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen war die Verpflichtung für Politik und Gesellschaft, sich aktiv um die Integration von Menschen mit Behinderungen in den Beruf zu bemühen, besonders dringlich. Mit dem „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“, das zum 1. Oktober 2000 in Kraft getreten ist, soll die Chancengleichheit schwerbehinderter Menschen im Arbeits- und Berufsleben verbessert und ihre Arbeitslosigkeit schnellstmöglich und nachhaltig abgebaut werden. Trotz der seit 1974 unverändert geltenden Regelung, nach der Arbeitgeber verpflichtet sind, auf 6% ihrer Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen, und trotz einer zweimaligen Erhöhung der Ausgleichsabgabe in den Jahren 1986 und 1990 hat die Zahl der beschäftigten schwerbehinderten Menschen bis 1998 abgenommen. Vorrangiges Ziel der neuen Bundesregierung ist es daher, in den nächsten zwei bis drei Jahren etwa 50.000 arbeitslose schwerbehinderte Menschen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Dies soll insbesondere durch eine effektivere Umgestaltung von Ausgleichsabgabe und Beschäftigungsquote gesche-

hen. So ist der Pflichtsatz von 6% auf 5% gesenkt worden, die dauerhafte Senkung jedoch an die Bedingung geknüpft, dass das angestrebte Ziel erreicht wird. Andernfalls beträgt der Pflichtsatz ab 1. Januar 2003 wieder 6%.

Mit der befristeten Senkung der Beschäftigungspflichtquote soll ein Signal für die Arbeitgeber gesetzt werden, sich der Integration von schwerbehinderten Menschen stärker anzunehmen. Der bisher für alle Arbeitgeber unabhängig von den Bemühungen um Erfüllung ihrer Beschäftigungspflicht einheitlich hohe Ausgleichsabgabebetrag ist der Antriebsfunktion der Ausgleichsabgabe nicht ausreichend gerecht geworden. Heute ist deshalb ihre Höhe gestaffelt und davon abhängig, in welchem Umfang der Arbeitgeber die Beschäftigungsquote nicht erfüllt.

Gleichzeitig wurden durch das Gesetz Regelungen geschaffen, damit die Beschäftigung von schwerbehinderten Menschen im Einzelfall auch durchgesetzt oder gesichert werden kann. Deshalb wurden die Beteiligungsrechte der Vertretungen der schwerbehinderten Menschen gestärkt und durch besondere Verpflichtungen der Arbeitgeber ausgebaut. Der Arbeitgeber ist nun verpflichtet, sich bei der Prüfung, ob Arbeitsplätze mit schwerbehinderten Menschen besetzt werden können, Vermittlungsvorschläge vom Arbeitsamt machen zu lassen, bei der Prüfung die Schwerbehindertenvertretung zu beteiligen und seine Entscheidung nachprüfbar zu machen.

Der Arbeitgeber ist weiterhin verpflichtet, mit der Schwerbehindertenvertretung und den anderen im Gesetz genannten Vertretungen verbindliche Regelungen zur Integration schwerbehinderter Menschen zu vereinbaren, also eine umfassende Integrationsvereinbarung abzuschließen. Um der besonderen Situation schwerbehinderter Frauen Rechnung zu tragen, ist ausdrücklich vorgesehen, dass in der Integrationsvereinbarung Regelungen zur Beschäftigung eines angemessenen Anteils schwerbehinderter Frauen zu treffen sind. Die bisherigen Pflichten des Arbeitgebers zu behinderungsgerechter Gestaltung von Arbeitsplätzen einschließlich der Arbeitsorganisation und des Arbeitsumfeldes („barrierefreier“ Zugang) sind durch besondere Rechte der schwerbehinderten Menschen auf einen behinderungsgerechten Arbeitsplatz und auf Beschäftigung entsprechend ihren Kenntnissen und Fähigkeiten, auf bevorzugte Teilnahme an innerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen und auf Erleichterung der Teilnahme an außerbetrieblichen Fortbildungsmaßnahmen ergänzt worden.

In allen Arbeitsämtern werden besondere Stellen eingerichtet, die den Besonderheiten der zu betreuenden Personen Rechnung tragen. Arbeitgeber, die schwerbehinderte Arbeitslose einstellen wollen oder schwerbehinderte Menschen weiterbeschäftigen möchten, müssen sich darauf verlassen können, dass ihnen Arbeitsämter und Hauptfürsorgestellen rasch und kompetent helfen. Das Arbeitsamt soll deshalb den Arbeitgeber umfassend beraten und ihm dabei

soweit möglich und erforderlich auch die Fördermöglichkeiten aufzeigen. Die Integrationsfachdienste zur Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit bei der Vermittlung arbeitsloser schwerbehinderter Menschen werden zu einem flächendeckenden und wohnortnahen Netz auf- und ausgebaut.

IX. Zuwanderung sozialverträglich gestalten

Trotz der aktiven Beteiligung von Zuwanderinnen und Zuwanderern am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehen in Deutschland unterscheidet sich ihre ökonomische und soziale Situation von der der Gesamtbevölkerung. Insbesondere die vergleichsweise schlechteren Bildungsabschlüsse von Kindern ausländischer Herkunft und ihre geringere Ausbildungsbeteiligung (s. Bericht Teil A Kap. IX) führen bei der ausländischen Bevölkerung zu wesentlich ungünstigeren Startchancen und in der Folge häufig zu größerer Arbeitslosigkeit, zu einem erhöhten Sozialhilferisiko und einer stärkeren Betroffenheit von relativer Einkommensarmut und Niedrigeinkommen. Vor diesem Hintergrund ist die sozialverträgliche Gestaltung der Zuwanderung und eine möglichst gleichberechtigte Teilhabe der Zuwanderer am gesellschaftlichen Leben eine vordringliche gesellschaftspolitische Integrationsaufgabe. Dabei bildet die Integration der auf Dauer rechtmäßig in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer den Schwerpunkt der Ausländerpolitik der Bundesregierung. Der steigende Frauenanteil unter der ausländischen Bevölkerung und ihre von spezifischen Schwierigkeiten geprägte Lebenssituation erfordern zusätzlich zielgruppengerechte Maßnahmen auf der Grundlage gesicherter Erkenntnisse über ihren Integrationsprozess. Einen Überblick der Integrationsleistungen der Bundesregierung bietet im Materialband Kap. IX.5.

Völkerrechtliche Verpflichtungen, fortschreitende Globalisierung, die Harmonisierung des Ausländer- und Asylrechts auf EU-Ebene sowie das Interesse Deutschlands an der Beschäftigung von Migranten (z.B. qualifizierte Arbeitskräfte) führen dazu, dass es auch künftig Zuwanderung geben wird. Die Integration der Zuwanderer ist ein wichtiges Ziel der Bundesregierung. Sie geht davon aus, dass der größte Teil der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien auf Dauer in Deutschland bleiben wird. Dies gilt vor allem für die hier geborenen und aufgewachsenen Ausländer. Die Politik kann dabei lediglich die Rahmenbedingungen für eine integrationsfreundliche Gesellschaft schaffen. Die Integration selbst ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nur gemeinsam von Zuwanderern und deutscher Mehrheitsbevölkerung erfolgreich gestaltet werden kann. Trotz erheblicher integrationspolitischer Fortschritte und Erfolge unternimmt die Bundesregierung weiterhin alle Anstrengungen, um die Integration von Zuwanderern zu fördern und zu vertiefen. Integration erhöht die Chancen einer gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft und ist damit ein Beitrag gegen Armut.

Das neue Staatsangehörigkeitsrecht

Die unmittelbar nach Amtsantritt der Bundesregierung eingeleitete Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ist ein wichtiger Baustein der Integrationspolitik. An der Einbeziehung des rechtmäßig auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerungsteils durch Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit besteht ein öffentliches Interesse schon deshalb, weil kein Staat es auf Dauer hinnehmen kann, dass ein zahlenmäßig bedeutender Teil seiner Bevölkerung über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft steht und von den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt. Das Staatsangehörigkeitsrecht entscheidet über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht (Artikel 20 Abs. 2 des Grundgesetzes). Es entspricht der demokratischen Idee, eine Kongruenz zwischen den Inhabern demokratischer politischer Rechte und der dauerhaft der staatlichen Herrschaft unterliegenden inländischen Wohnbevölkerung herzustellen.[156] Das neue Staatsangehörigkeitsrecht bezieht bisher abseits stehende Bevölkerungsteile ein. Es verhindert, dass sich die Schere zwischen Wohnbevölkerung und Wahlvolk noch weiter öffnet, und fördert damit die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich wird den betroffenen Menschen verdeutlicht, dass sie in Deutschland nicht nur Gäste sind, sondern Teil der Gesellschaft. Gleichzeitig präsentiert sich Deutschland gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft als modernes, weltoffenes Land.

Durch das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618), dessen wesentliche Teile am 1. Januar 2000 in Kraft getreten sind, ist das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht grundlegend modernisiert worden. Zwei Neuerungen sind besonders hervorzuheben:

1. Das Abstammungsprinzip, nach dem nur Kinder deutscher Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit mit der Geburt erwerben, wurde um ein neues ius soli ergänzt. Seit dem 1. Januar 2000 erwerben in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat und eine Aufenthaltsberechtigung oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt. Wenn die Kinder neben der deutschen noch eine andere Staatsangehörigkeit erwerben, haben sie bei Volljährigkeit zwischen der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit zu wählen (Optionspflicht).
2. Erwachsene Ausländer erwerben nach acht Jahren (bisher: nach 15 Jahren) einen Einbürgerungsanspruch. Dieser Anspruch hängt nun insbesondere von ausreichenden Kenntnissen der deutschen Sprache und einem Bekenntnis zum Grundgesetz ab. Die Einbürgerung von extremistischen Ausländern ist durch eine neue „Schutzklausel“ ausgeschlossen. Die

156 siehe Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990, BVerfGE 83, 37, 51 f.

ausländische Staatsangehörigkeit ist grundsätzlich aufzugeben (Vermeidung von Mehrstaatigkeit).

Das neue Staatsangehörigkeitsrecht hat auch positive Auswirkungen auf die Spätaussiedler und die in den Aufnahmebescheid einbezogenen nichtdeutschen Ehegatten oder Abkömmlinge: Mit Ausstellung der Bescheinigung zur Aufnahme von Spätaussiedlern nach § 15 Abs. 1 bzw. Abs. 2 BVFG erwerben sie kraft Gesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit (§ 7 StAG). Diese Regelung löst die bisherige Antragseinbürgerung ab.

Unabhängige Kommission „Zuwanderung"

Wie bereits in Teil A dargestellt, kommen zur Zeit Zuwanderinnen und Zuwanderer verschiedener Kategorien nach Deutschland: Spätaussiedler, nachziehende Familienangehörige (im wesentlichen Ehegatten und Kinder von hier bereits lebenden Ausländern aus Staaten außerhalb der Europäischen Union), jüdische Zuwanderer aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion, EU-Bürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen sowie politisch Verfolgte oder Personen, die aus anderen Gründen ein Bleiberecht erhalten. Neben diesen potenziell auf Dauer zuwandernden Personengruppen kommen mit Bürgerkriegsflüchtlingen sowie Asylbewerbern, die nach Beendigung der Bürgerkriegssituation oder nach negativem Ausgang der Asylverfahren Deutschland grundsätzlich wieder verlassen müssen, Menschen mit lediglich vorübergehendem Aufenthalt nach Deutschland.

Der akute Mangel an hochqualifizierten Fachleuten zeigt, dass Bedarf insbesondere an qualifizierter Zuwanderung besteht. Die Bundesregierung hat durch die Green-Card-Initiative die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass zunächst die benötigten Fachkräfte im Bereich der Informationstechnologie nach Deutschland kommen können. Es zeigt sich, dass u. a. durch die Globalisierung der Weltwirtschaft und demographische Entwicklungen ein weitergehender Bedarf an Arbeitskräften besteht.

Ebenso muss berücksichtigt werden, in welchem Umfang weitere Zuwanderung als Folge der Osterweiterung der Europäischen Union zu erwarten ist. Vor dem Hintergrund, dass die Ausländerpolitik bereits weitgehend vergemeinschaftet ist, muss schließlich an mögliche quantitative Veränderungen der Zuwanderung infolge der Gemeinsamen Europäischen Migrationspolitik gedacht werden. Hier ist in einem ersten Schritt ein Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Familienzusammenführung bereits vorgelegt worden.

Zuwanderung findet auch durch die Berufung auf das Asylrecht statt. Dies gilt zum einen für diejenigen, die als Asylberechtigte anerkannt werden. Zum anderen bleiben viele Asylbewerber

trotz erfolgloser Berufung auf das Asylrecht weiterhin in Deutschland, insbesondere weil einer Abschiebung rechtliche oder tatsächliche Abschiebungshindernisse entgegenstehen. Es ist daher auch zu prüfen, ob und wie die Verfahren so geändert werden können, dass im Ergebnis kürzere verfahrensbedingte Aufenthalte erreicht und eine schnellere Feststellung der wirklich Hilfebedürftigen ermöglicht werden.

Zur Gestaltung der weiteren Zuwanderung hat die Bundesregierung im Juli 2000 die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ berufen. Der Auftrag der Kommission ist keinen politischen Vorgaben unterworfen. Die Kommission soll alle mit der Zuwanderung verbundenen Fragen prüfen. Hierzu gehören die Fragen eines Bedarfs an qualifizierter Zuwanderung und die Folgerungen, die aus der gegenwärtigen und künftigen demographischen Entwicklung zu ziehen sind. Dabei sollen sowohl die auf europäischer Ebene in Angriff genommenen Regelungen im Bereich der Zuwanderungspolitik als auch die möglichen Wanderungsbewegungen, die eine Erweiterung der Europäischen Union nach Osten für Deutschland mit sich bringen, berücksichtigt werden. Konkrete Vorschläge der Kommission werden im Sommer 2001 erwartet.

Förderung ausländischer Jugendlicher im Rahmen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Die Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungschancen von Kindern ausländischer Herkunft ist eine Grundlage für die Realisierung einer gleichberechtigten Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und stellt für die Politik eine besondere Herausforderung dar. Die schulische Bildung steht unter der Kultushoheit der Länder und somit in deren Regelungskompetenz. Die Bundesregierung hat hier keinen unmittelbaren Einfluss. Sie kann lediglich durch einzelne Modellvorhaben zur Benachteiligtenförderung, in die insbesondere auch die jungen Ausländerinnen und Ausländern einbezogen sind, einen Beitrag zur Integration dieser Personengruppe leisten.

Einen besonderen Schwerpunkt stellt das „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit - Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher" dar. Mit dem Programm werden zwei Schwerpunkte verfolgt: Zum einen sind verschiedene Maßnahmen zur Qualifizierung und Wiedereingliederung von arbeitslosen Jugendlichen vorgesehen, zum anderen sollen Jugendliche, die noch keinen Ausbildungsplatz gefunden bzw. eine Ausbildung abgebrochen haben, durch verschiedene zusätzliche Aktivitäten in eine Ausbildung vermittelt werden.

Nach den Richtlinien zur Durchführung des Sofortprogramms sind ausländische Jugendliche entsprechend ihrem Anteil an den noch nicht vermittelten Bewerberinnen und Bewerbern für Ausbildungsplätze (September 2000: 12,4%) oder entsprechend ihrem Anteil an den jugendlichen Arbeitslosen (Jahresdurchschnitt 2000: 13,2%) zu berücksichtigen. Mit dem Sofortpro-

gramm wurden 1999 und 2000 rund 268.000 Jugendliche gefördert, hierunter rund 32.000 (12%) ausländische Jugendliche. Entsprechend der Zielsetzung des Programms, flexibel einsetzbare Hilfen anzubieten, wurde ein Teil der Jugendlichen mit einer Kombination mehrerer Maßnahmen an Ausbildung oder Beschäftigung herangeführt. Die Beteiligung ausländischer Jugendlicher gelang nicht im geplanten Umfang.

Ferner wird mit dem Artikel 2 des Sofortprogramms (Förderung von lokalen und regionalen Projekten zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebotes) die Umsetzung innovativer Konzepte zur Ausschöpfung und dauerhaften Erhöhung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes gefördert. Insgesamt wurden bundesweit im Rahmen von 268 Projekten 9.028 zusätzliche betriebliche Ausbildungsplätze gewonnen. Davon entfielen auf 27 Projekte zur Gewinnung zusätzlicher Ausbildungsstellen bei Betrieben mit ausländischen Inhabern 272 Ausbildungsplätze und auf sieben Projekte zur Gewinnung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsstellen für ausländische Jugendliche 154 Ausbildungsplätze. Die Projekte laufen bis zu drei Jahre, so dass mit der entstandenen Infrastruktur weitere betriebliche Ausbildungsplätze gewonnen werden können.

Die berufliche Ausbildung ausländischer Jugendlicher wird von der Bundesregierung über die Angebote der Bundesanstalt für Arbeit hinaus auch in zahlreichen Projekten und Maßnahmen gefördert. Die Förderung von Migrantinnen und Migranten ist ein Innovationsbereich des neuen Programms "Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf". In diesem Programm soll die berufliche Qualifizierung durch Auf- und Ausbau von zielgruppenspezifischen Unterstützungsmaßnahmen in Ausbildungsvorbereitung und Ausbildung, durch die Erprobung und Entwicklung von neuen Modellen der Nachqualifizierung und durch die Weiterentwicklung von Beratungsangeboten für Teilnehmer und Betriebe verbessert werden.

Neuregelung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge und geduldete Ausländer

Die Bundesregierung hat mit einer Ersten Verordnung zur Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung (in Kraft getreten am 15.12.2000) den Arbeitsmarktzugang für die nach dem 15. Mai 1997 eingereisten Asylbewerber, geduldeten Ausländer und Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis neu geregelt. Aufgrund einer Weisung der früheren Bundesregierung wurde Asylbewerbern und geduldeten Ausländern die Arbeitserlaubnis für die Aufnahme einer Beschäftigung oder einer Ausbildung bislang auf unbestimmte Zeit verweigert. Sie können nunmehr die Arbeitserlaubnis für die erstmalige Aufnahme einer Beschäftigung nach einer Wartezeit von einem Jahr erhalten. Für die Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis wird diese Möglichkeit ohne Wartezeit eröffnet. Die Vorrangprüfung vor der Erteilung der Arbeitserlaubnis bleibt in beiden Fällen

erhalten. Für die Fortsetzung von seit mindestens einem Jahr bestehender Beschäftigungen bei demselben Arbeitgeber können die Arbeitserlaubnisse von den Arbeitsämtern künftig ohne erneute Prüfung des Vermittlungsvorrangs weiter erteilt werden. Durch die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme wird auch das Risiko ausländischer Haushalte, soziale Leistungen in Anspruch nehmen zu müssen, verringert. Außerdem wurden die Arbeitsämter angewiesen, die Regelung, nach der traumatisierten bosnischen Flüchtlingen die Arbeitserlaubnis im Rahmen der Härtefallregelung des § 1 Abs. 2 Arbeitsgenehmigungsverordnung unabhängig vom Vermittlungsvorrang erteilt wird, auf alle traumatisierten Ausländer unabhängig von ihrer Herkunft anzuwenden. Mit dieser Neuregelung wurde ein weiterer zeitlich unbegrenzter Ausschluss dieser Gruppen vom Arbeits- und Ausbildungsmarkt, der sozialpolitisch nicht mehr zu vertreten war, beendet und damit auch ein wichtiger Beitrag zu deren Integration geleistet. Die Erleichterung beim Arbeitsmarktzugang für traumatisierte Flüchtlinge entspricht darüber hinaus den humanitären Grundsätzen der Bundesregierung.

Gesundheitsvorsorge

Die Bundesregierung legt besonderen Wert auf Gesundheitsförderung und Prävention zur Vermeidung von Krankheiten. Für Migranten hält sie dabei besondere Angebote bereit, die sowohl sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten als auch kulturellen Besonderheiten Rechnung tragen. So liegen zur gesundheitlichen Aufklärung etwa in den Themenbereichen Gesundheit von Kindern, Aids-Prävention und Suchtvorbeugung mittlerweile 15 Broschüren der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in insgesamt 14 Sprachen vor. Zusätzlich hat die BZgA für die am häufigsten vertretenen Migrantengruppen Basismaterialien zu diesen Themen erstellt und speziell zur Aids-Prävention außerdem zielgruppenspezifische Medien für ausländische Bürgerinnen und Bürger erarbeitet. So wird gemeinsam mit dem Wissenschaftlichen Institut der Ärzte Deutschlands (WIAD) eine Broschürenserie für in der Bundesrepublik lebende Türkinnen und Türken angeboten, die den besonderen sozialen Strukturen innerhalb türkischer Familien Rechung trägt und kulturspezifisch angepasst ist.

Seit 1999 ist die Bundesregierung Mitglied im bundesweiten Arbeitskreis „Migration und Öffentliche Gesundheit“. Ziel dieses bei der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen angesiedelten Arbeitskreises sind die Verbesserung der Informationsverbreitung und die Koordinierung von Maßnahmen. Damit steht ein Instrument zur Vernetzung der zahlreichen Aktivitäten in diesem Bereich zur Verfügung, um zentrale Informationen dezentral zugänglich zu machen und die Informationstransparenz zu verbessern.

Anhang

Liste der Expertisen

1. Armut und Lebensstandard
   (Prof. Dr. Hans-Jürgen Andreß/Gero Lipsmeier)

2. Die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung
   (Prof. Dr. Hans-Jürgen Andreß/Henning Lohmann)

3. Produktivvermögen privater Haushalte - Erster Zwischenbericht
   (Dr. Bernd Bartholmai/Dr. Stefan Bach)

4. Aussiedler in der Sozialhilfe - 1. Zwischenbericht
   (Dr. Dietrich Engels)

5. Vorstudie zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen
   (Dr. Dietrich Engels, Christine Sellin)

6. Einkommenslage von Erwerbstätigen und Erwerbslosen
   (Prof. Dr. Walter Hanesch)

7. Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998
   (Prof. Dr. Richard Hauser/Dr. Irene Becker)

8. Reichtumsgrenzen für empirische Analysen der Vermögensverteilung, Instrumente für den staatlichen Umgang mit großen Vermögen, ökonomische, soziologische und ethische Beurteilung großer Vermögen
   (Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster/Prof. Dr. Dieter Eißel/Jürgen Boeckh)

9. Armut in Familien aus hauswirtschaftlicher und haushaltswissenschaftlicher Sicht
   (Prof. Dr. Irmhild Kettschau)

10. Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999
    (Dr. Dieter Korczak)

11. Die Bevölkerung im unteren Einkommensbereich - Demographische Strukturen, Einstiegsgründe und Ausstiegsdynamik - Ergebnisse des Niedrigeinkommens-Panels (NIEP)
    (Dr. Klaus Kortmann/Peter Sopp)

12. Bibliographie der Armutsliteratur
    (Prof. Dr. Walter Krämer)

13. Zusatzleistungen für Sozialhilfeempfänger - i.A.
    (Prof. Dr. Walter Krug)

14. Verlaufs- und Ausstiegsanalyse Sozialhilfe - i.A.
    (Prof. Dr. Stephan Leibfried/ Dr. Petra Buhr)

15. Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung - Mikroanalysen auf der Basis der Einkommensteuerstatistik
    (Prof. Dr. Joachim Merz)

16. Zur materiellen Ausstattung der Haushalte von Niedrigeinkommensbeziehern - Empirische Untersuchung
    (Dr. Margot Münnich/Monika Illgen)

17. Menschen in extremer Armut - i.A.
    (Dr. Monika Ludwig/Dr. Udo Neumann)

18. Privilegierte Lebenslagen als Grundlage sozialer Hierarchie - i.A.
    (Dr. Eva Schulze/Tomas Steffens)

19. Verarmungsgründe und Armutsprävention bei Privathaushalten
    (Prof. Dr. Michael-Burkhard Piorkowsky)

20. Operationalisierung der Armuts- und Reichtumsmessung in Deutschland - i.A.
    (Prof. Dr. Eberhard Schaich/Dr. Jürgen Volkert)

21. Die Verteilung des Humankapitals auf private Haushalte und Personen
    (Dr. Reinhard Schüssler)

22. Umfang, Strukturen und Gründe von Sozialhilfebedürftigkeit - Teil A: Auswertungen in der Sozialhilfestatistik
    (Hermann Seewald)

23. Ursachen und Umfang von Frauenarmut
    (Dr. Brigitte Sellach)

24. Alleinerziehende im Sozialhilfebezug - i.A.
    (Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier/ Prof. Dr. Notburga Ott)

25. Einkommensverteilung und Einkommensmobilität
    (Prof. Dr. Gert Wagner/ Dr. Peter Krause)

26. Lebenslagenbericht - Bericht für das Modul „Bildung“
    (Prof. Dr. Gernot Weißhuhn)

Beschluss des Deutschen Bundestags zur Berichterstattung

Deutscher Bundestag **Drucksache 14/999**

14. Wahlperiode 05. 05.1999

Antrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die neue Bundesregierung wird regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht erstatten. Diese Berichterstattung und die Diskussion im Deutschen Bundestag ist die Voraussetzung für eine wirksame Bekämpfung von Armut. Sie ist wiederum ein Schwerpunkt der Politik der neuen Bundesregierung.

Eine nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung ist seit langem überfällig. Die Armutsberichterstattung ist in der Bundesrepublik Deutschland verglichen mit anderen europäischen Staaten rückständig. Eine offizielle Reichtumsberichterstattung findet bislang überhaupt noch nicht statt.

"Nicht nur Armut, sondern auch Reichtum muss ein Thema der politischen Debatte sein", schreiben die beiden großen christlichen Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland in ihrem gemeinsamen Wort "Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit". Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN teilen diese Ansicht.

Mit ihrer Unterschrift unter das Abschlussdokument des Weltsozialgipfels von Kopenhagen 1995 hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, einen nationalen Armutsbericht zu erstellen. Die alte Bundesregierung ist dieser Verpflichtung nicht nachgekommen. Sie hat die Existenz von Armut in der Bundesrepublik Deutschland geleugnet und demzufolge keinen Sinn in einem nationalen Armutsbericht gesehen. Dieser Einschätzung steht die enorme öffentliche Aufmerksamkeit entgegen, die den Armutsberichten von vielen Kommunen, verschiedenen Ländern sowie von Wohlfahrtsverbänden und dem Deutschen Gewerkschaftsbund zuteil geworden ist. Diese Berichte liefern wertvolle Hinweise auf die Brisanz der Armut in einem so reichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland, ohne dass sie jedoch die Lücke eines nationalen Armutsberichtes schließen könnten.

Während es über Armut bereits eine Vielzahl von Informationen gibt, die auf nationaler Ebene zusammengetragen werden müssen, ist über den Reichtum unserer Gesellschaft bislang wenig bekannt. "Reichtum ist ein scheues Wild" - damit wird gemeinhin der Umstand umschrieben, dass Reichtum und vor allem seine Ursachen unbekannte Größen sind. So beklagen die beiden Kirchen in ihrem Sozialwort zu Recht: "Verlässliche Daten über die Vermögensverteilung und -entwicklung in Deutschland liegen in ausreichendem Umfang nicht vor." Sie sollen durch einen regierungsoffiziellen Bericht an den Deutschen Bundestag regelmäßig geliefert werden. Die Kenntnis der

Ausmaße von Armut und Reichtum in unserer Gesellschaft sind die entscheidende Voraussetzung für die Entwicklung der Politik der Bundesregierung.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, im Jahr 2001 einen nationalen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen. Die Bundesregierung hat dafür Sorge zu tragen, dass ein solcher Bericht nicht zu einem Zahlengrab wird. Daher soll sie folgende Anforderungen beachten:

- Die Analyse von Armut und Reichtum muss in die Analyse der gesamten Verteilung von Einkommen und Lebenslagen eingebettet sein. Armuts- und Reichtumsberichterstattung benötigen eine qualifizierte Datengrundlage.
- Die Berichterstattung muss der Komplexität und Vielschichtigkeit von Armut und Reichtum Rechnung tragen. Sie muss über individuelle und kollektive Lebenslagen Aufschluss geben. In dem Bericht sollte auch der Frage nachgegangen werden, in welcher Form und in welchem Umfang Arme selbstbestimmt und eigenverantwortlich handeln können. Der Bericht sollte besondere Problemgruppen gesondert berücksichtigen.
- Die Berichterstattung muss die Ursachen von Armut und Reichtum darlegen.
- Der empirische Teil des Berichts soll unter verbindlicher Beteiligung von Armuts- und Reichtumsforschern unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erstellt werden. Er kann auf die Erfahrungen aufbauen, welche bei der Berichterstattung in den Kommunen und Ländern gewonnen wurden. Darüber hinaus sollte ein internationaler Vergleich ermöglicht werden. Die Erstellung des Berichts soll von einem Beratungsprozess begleitet werden, an dem alle Organisationen und Verbände beteiligt werden, die sich mit dem Thema befassen. Der Bericht soll grundlegende gesellschaftliche Perspektiven und politische Instrumentarien zur Vermeidung und Bekämpfung von Armut entwickeln. Die regelmäßige Berichterstattung hat die Aufgabe, die Wirkungsweise und Effizienz dieser Instrumente darzulegen.

Begründung

In ihrem gemeinsamen Sozialwort haben die beiden großen christlichen Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland 1997 zu Recht festgehalten: "Armut wird heute immer noch stark tabuisiert. Der Streit über den Armutsbegriff ähnelt dem Streit, wie er Anfang der 70er Jahre über die Umwelt geführt wurde, als Probleme mit dem Hinweis geleugnet wurden, sie ließen sich nicht wissenschaftlich verlässlich nachweisen. Es gilt jedoch, die tatsächlich bestehende Armut zur Kenntnis zu nehmen. Hinter den unterschiedlichen Definitionen von Armut verbergen sich beunruhigende Fakten."

Anders als ihre Vorgängerin weigert sich die neue Bundesregierung nicht, sich dem Problem Armut zu stellen und Reichtum in diesem Zusammenhang anzusprechen. Die Auseinandersetzung mit Armut und Reichtum in der Bundesrepublik Deutschland darf dabei kein Streit um Begriffe oder Definitionen bleiben.

Armut und Reichtum in der Bundesrepublik Deutschland werden durch wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Prozesse verursacht, die die abgewählte Bundesregierung eingeleitet hat. Die Verbesserung der Lebenssituation der Armen und Ausgegrenzten ist eine Herausforderung an die ganze Gesellschaft. Einer gerechteren Verteilung von Wohlstand und Arbeit kommt

entscheidende Bedeutung für die Entwicklung unseres Landes zu. Armuts- und Reichtumsberichterstattung sind eine Voraussetzung für eine gerechte Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes und damit für die Beseitigung der Armut.

Bonn, den 4. Mai 1999

Dr. Peter Struck und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion

Deutscher Bundestag **Drucksache 14/2562**
14. Wahlperiode 24. 01. 2000

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss)

a) zu dem Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Drucksache 14/999 -

Nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung

b) zu dem Antrag der Fraktion der PDS
- Drucksache 14/1069 -

Regelmäßige Vorlage eines Berichts über die Entwicklung von Armut und Reichtum in der Bundesrepublik Deutschland

c) zu dem Antrag der Abgeordneten Birgit Schnieber-Jastram, Wolfgang Meckelburg, Hans-Peter Repnik, Peter Weiß (Emmendingen) und der Fraktion der CDU/CSU
- Drucksache 14/1213 -

Bekämpfung der „verdeckten Armut“ in Deutschland

A. Problem

a) Nach Auffassung der einbringenden Fraktionen ist eine nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung seit langem überfällig. Die Armutsberichterstattung sei in der Bundesrepublik Deutschland verglichen mit anderen europäischen Staaten rückständig. Eine offizielle Reichtumsberichterstattung finde bislang überhaupt noch nicht statt. Die Bundesregierung soll daher aufgefordert werden, regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht zu erstatten. Diese Berichterstattung und die Diskussion im Deutschen Bundestag sei die Voraussetzung für eine wirksame Bekämpfung von Armut.

b) Mit ihrer Unterschrift unter das Abschlussdokument des Weltsozialgipfels von Kopenhagen habe sich die alte Bundesregierung verpflichtet, einen nationalen Armutsbericht zu erstellen. Dieser Verpflichtung sei sie bis zum

Ende ihrer Amtszeit nicht nachgekommen. Die Bundesregierung soll daher aufgefordert werden, den Entwurf eines Gesetzes vorzulegen, das sie verpflichtet, den Deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen über die Entwicklung von Armut und Reichtum in der Bundesrepublik Deutschland zu unterrichten.

c) Die Bundesregierung müsse sich nach Ansicht der einbringenden Fraktion mit der „verdeckten Armut“, d. h. jenen Menschen, die trotz Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe nicht ihre berechtigten Ansprüche einfordern, verstärkt auseinandersetzen. Die Bundesregierung soll daher aufgefordert werden, sobald als möglich einen Bericht vorzulegen, in dem sie statistisches Material über „verdeckte Armut“ zusammenstellt und Strategien zu ihrer Bekämpfung entwickelt. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung soll verstärkt Mittel für Forschungsaufträge zur Analyse und Bekämpfung der „verdeckten Armut“ bereitstellen.

B. Lösung

Annahme des Antrags auf Drucksache 14/999 und Ablehnung der Anträge auf
den Drucksachen 14/1069 sowie 14/1213.

Mehrheit im Ausschuss

C. Alternativen

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 14/999 und Annahme der anderen An-
träge.

D. Kosten

Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Antrag auf Drucksache 14/999 anzunehmen,

b) den Antrag auf Drucksache 14/1069 abzulehnen,

c) den Antrag auf Drucksache 14/1213 abzulehnen.

Berlin, den 24. Januar 2000

Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung

Doris Barnett	**Peter Weiss (Emmendingen)**
Vorsitzende	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Peter Weiss (Emmendingen)

I. Überweisung, Voten der mitberatenden Ausschüsse und Abstimmungsergebnis im federführenden Ausschuss

1. Allgemeines

Die **Anträge auf den Drucksachen 14/999, 14/1069 und 14/1213** sind in der 58. Sitzung des **Deutschen Bundestages** am 30. September 1999 an den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden.

Der **Antrag auf Drucksache 14/999** ist zusätzlich dem Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder und dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen worden.

Der **Antrag auf Drucksache 14/1069** ist zusätzlich dem Finanzausschuss und dem Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder zur Mitberatung überwiesen worden.

Der **Antrag auf Drucksache 14/1213** ist zusätzlich dem Innenausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und dem Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

a) Antrag auf Drucksache 14/999

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag in seiner 45. Sitzung am 1. Dezember 1999 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Antrag anzunehmen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Antrag in seiner 26. Sitzung am 19. Januar 2000 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Antrag anzunehmen.

Der **Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder** hat den Antrag in seiner 29. Sitzung am 15. Dezember 1999 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Stimme des Mitglieds der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der F.D.P. empfohlen, den Antrag anzunehmen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag in seiner 24. Sitzung am 27. Oktober 1999 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU bei Abwesenheit der Mitglieder der Fraktionen der F.D.P. und PDS empfohlen, den Antrag anzunehmen.

b) Antrag auf Drucksache 14/1069

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag in seiner 45. Sitzung am 1. Dezember 1999 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Koalitionsfraktionen und der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Antrag in seiner 26. Sitzung am 19. Januar 2000 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder** hat den Antrag in seiner 29. Sitzung am 15. Dezember 1999 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der CDU/CSU gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der PDS bei Stimmenthaltung des Mitglieds der Fraktion der F.D.P. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag in seiner 24. Sitzung am 27. Oktober 1999 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Mitglieder der Fraktionen der F.D.P. und PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

c) Antrag auf Drucksache 14/1213

Der **Innenausschuss** hat den Antrag in seiner Sitzung am 19. Januar 2000 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag in seiner 22. Sitzung am 19. Januar 2000 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Antrag in seiner 26. Sitzung am 19. Januar 2000 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat den Antrag in seiner 41. Sitzung am 19. Januar 2000 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU, F.D.P. und PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag in seiner 24. Sitzung am 27. Oktober 1999 beraten und mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU bei Abwesenheit der Mitglieder der Fraktionen der F.D.P. und PDS empfohlen, den Antrag abzulehnen.

3. Beratungen und Abstimmungsergebnisse im federführenden Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung

Der **Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung** hat alle Anträge in seiner 36. Sitzung am 19. Januar 2000 beraten und abgeschlossen.

a) Antrag auf Drucksache 14/999

Im Ergebnis der Beratungen wurde der Antrag mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. angenommen.

b) Antrag auf Drucksache 14/1069

Der Antrag wurde gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der PDS mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder aller übrigen Fraktionen abgelehnt.

c) Antrag auf Drucksache 14/1213

Der Antrag wurde mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Mitglieder der Fraktion der F.D.P. abgelehnt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

a) Antrag auf Drucksache 14/999

Die Bundesregierung soll aufgefordert werden, im Jahr 2001 einen nationalen Armuts- und Reichtumsbericht vorzulegen. Ein solcher Bericht soll aber nicht zu einem Zahlengrab werden. Daher soll u. a. die Analyse von Armut und Reichtum in die Analyse der gesamten Verteilung von Einkommen und Lebenslagen eingebettet sein. Armuts- und Reichtumsberichterstattung benötigten eine qualifizierte Datengrundlage. Die Berichterstattung müsse der Komplexität und Vielschichtigkeit von Armut und Reichtum Rechnung tragen. Sie müsse über individuelle und kollektive Lebenslagen und über die Ursachen von Reichtum und Armut Aufschluss geben. In ihrem gemeinsamen Sozialwort hätten die beiden großen christlichen Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland 1997 zu Recht festgehalten: „Armut wird heute immer noch stark tabuisiert."

b) Antrag auf Drucksache 14/1069

Die alte Bundesregierung habe trotz ihrer Unterschrift unter das Abschlussdokument des Weltsozialgipfels von Kopenhagen 1995 bis zum Ende ihrer Amtszeit keinen nationalen Armutsbericht erstellt. Unter Bezugnahme auf das gemeinsame Sozialwort der beiden großen christlichen Kirchen 1997 und auf die hohe Arbeitslosigkeit als wichtigste Ursache für die Zunahme der Armut soll die Bundesregierung einen Gesetzentwurf mit der Verpflichtung vorlegen, dem Parlament in regelmäßigen Abständen über die Entwicklung von Armut und Reichtum zu berichten. In die Erarbeitung des Berichts sollten alle mit dem Thema befassten Organisationen, Verbände und Institutionen einbezogen werden.

c) Antrag auf Drucksache 14/1213

Eine generelle Armuts- und Reichtumsberichterstattung, wie sie von den Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS gefordert werde, sei aufgrund der bereits vorliegenden vielfältigen statistischen und analytischen Untersuchungen zur Situation einkommensschwacher Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nicht von vorrangiger Bedeutung. Vielmehr solle die Bundesregierung einen Bericht über die „verdeckte Armut" vorlegen, der den Umfang dieses Problems umreißen und detaillierte Aussagen zur soziologischen Struktur der Betroffenen enthalten soll. Dabei sollen u. a. spezielle Strategien aufgezeigt werden, um die wirklich von Verarmung bedrohten Bevölkerungsteile zu informieren und über ihre Rechte aufzuklären. Wegen der Einzelheiten wird auf die entsprechenden Drucksachen verwiesen.

III. Ausschussberatungen

Einig war sich der Ausschuss darüber, dass zur gezielten Bekämpfung der Armut eine gesicherte Datengrundlage erforderlich ist. Kontrovers wurde diskutiert, welcher der drei vorliegenden Anträge diesem Ziel am besten dienen könne.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD vertraten die Ansicht, nur eine umfassende Datenerhebung über die Armut und den Reichtum in Deutschland könne Grundlage für entsprechende Konsequenzen sein, die die Bundesregierung zu ziehen habe. Es gehe darum, im Ergebnis mehr Gerechtigkeit zu schaffen. Die verengte Betrachtung im Antrag der Fraktion der CDU/CSU reiche dafür nicht aus.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU wiesen daraufhin, dass es in der Bundesrepublik Deutschland bereits ein ausgeprägtes System der Lebenslagenforschung gäbe. Die Berichte sollten sich auf das fokussieren, wo politischer Handlungsbedarf bestehe. Hinsichtlich der „verdeckten Armut" gebe es nur wenige Daten. Um Ansprüche auf Sozialhilfe auch erfüllen zu können, seien hier Untersuchungen notwendig.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sahen in dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU keinen geeigneten Ansatz zur Armutsbekämpfung, da die Sozialhilfe nicht zur Abdeckung des soziokulturellen Mindestniveaus ausreiche.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. betonten, die Sozialhilfe orientiere sich am soziokulturellen Existenzminimum. Es bestehe zwar Handlungsbedarf im Bereich der „verdeckten Armut", aus grundsätzlichen Erwägungen werde man sich jedoch bei dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU enthalten.

Die Mitglieder der Fraktion der PDS erklärten, der vorliegende Antrag der Koalitionsfraktionen unterscheide sich kaum von dem der PDS. Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU greife demgegenüber zu kurz, da er sich nur mit der„verdeckten Armut" beschäftige. Die Sozialhilfe allein könne keine Lösungsstrategie zur Armutsbekämpfung sein.

Berlin, den 24. Januar 2000

Peter Weiss (Emmendingen)

Berichterstatter

Verzeichnis der Tabellen

Tabellen zu Kapitel I

I.1 Von der Verteilung der Marktäquivalenzeinkommen zur Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen: Auf- und Abstiege zwischen relativen Einkommensklassen in West- und Ostdeutschland - Alte OECD-Skala, jeweiliges arithmetisches Mittel

I.2 Alternative Armutsgrenzen (in DM / Monat) 1973 - 1998

I.3 Alternative Armutsquoten (in v. H.) 1973 - 1998

I.4 Nettoäquivalenzeinkommen nominal und real (in DM / Monat) 1973 - 1998

I.5 Alternative Abgrenzungen höherer Einkommen, Einkünfte und Äquivalenzeinkommen (jeweils Jahreswerte 1995, Brutto und Netto)

I.6 Bezieher höherer Einkommen nach beruflicher Stellung 1995

I.7 Bezieher höherer Einkommen nach Geschlecht 1995

I.8 Haushaltstypen ober- und unterhalb der Millionärsgrenze 1995

I.9 Haushaltstypen ober- und unterhalb der 200%-Grenze 1995

I.10 Überblick über die Zusammensetzung und Verteilung des Privatvermögens in den alten und neuen Ländern 1998

I.11 Entwicklung einzelner Vermögensformen sozialer Gruppen 1962 - 1998

I.12 Verteilung des Vermögens, des Vermögenseinkommens und der Vermögensbildung der westdeutschen Haushalte 1998 in Anhängigkeit vom Einkommen

I.13 Verteilung des Privatvermögens in 8 Gruppen westdeutscher Haushalte 1993 und 1998

I.14 Privatvermögen in 32 Gruppen nach Alter und Haushaltsgröße 1993 und 1998

I.15 Verteilung des Nettoprivatvermögens innerhalb von 32 Gruppen 1998

I.16 Entwicklung der Überschuldungsfälle

Tabellen zu Kapitel II

II.1 Sozialhilfebezug und höchster Schulabschluss 1998

II.2 Sozialhilfebezug und höchster beruflicher Abschluss 1998

II.3 Kinder in Familien mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende 1998 - Deutschland

II.4 Familien mit minderjährigen Kindern mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende 1998 (Sozialhilfe) bzw. April 1998 (alle Haushalte) - Deutschland

II.5 Bedeutung des Unterhalts für Haushalte von allein Erziehenden mit Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zum Jahresende 1998 nach Einkommensart und Zahl der Kinder - Deutschland

II.6 Ausgewählte Bedarfsgemeinschaften der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mit Erwerbseinkommen am Jahresende 1998 - Deutschland

II.7 Arbeitslosigkeit und Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1980 - 1993 - Früheres Bundesgebiet

II.8 Arbeitslosenanteile an den Erwerbspersonen insgesamt und bei den Beziehern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1994 - 1998 - Deutschland

Tabellen zu Kapitel III

III.1 Familien mit ledigen Kindern im Haushalt nach Familientyp - 1972, 1991 und 1998

III.2 Erwerbsbeteiligung der Mütter nach Alter des jüngsten Kindes - 1996

III.3 Haushaltsnettoeinkommen von Paaren und allein Erziehenden mit Kindern unter 18 Jahren - Ergebnisse der EVS 1993 und 1. Halbjahr 1998

III.4 Paare und allein Erziehende mit Kindern unter 18 Jahren nach Höhe des Haushaltsnettoeinkommens - Ergebnisse der EVS 1. Halbjahr 1998

III.5 Anteil der Familien, die Sozialhilfe beziehen und Anteil der Familien in der Sozialhilfe, die eigene Erwerbseinkünfte erzielen - Deutschland 1998

Tabellen zu Kapitel V

V.1 Erwerbstätigenquoten von Frauen nach Familienstand und Alter der ledigen Kinder im Haushalt

V.2 Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung

V.3 Dauer der Arbeitslosigkeit bei Beendigung der Arbeitslosigkeit im Juni 1998 in Monaten

V.4 Langzeitarbeitslose

V.5 Ökonomische Haushaltssituation - Nur Arbeitslosenhilfeempfänger (Bestandsstichprobe 1997)

V.6 Armuts- und Niedrigeinkommensquoten in 1998 nach unterschiedlichen Messkonzepten

V.7 Armuts- und Niedrigeinkommensquoten in Arbeitslosenhaushalten 1998 nach unterschiedlichen Messkonzepten

Tabellen zu Kapitel VI

VI.1 Wohnungsausstattung

VI.2 Hohe Mietbelastung nach Haushaltsgröße

VI.3 Hohe Mietbelastung von Familien und Senioren 1998

VI.4 Eckdaten zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Mieterhaushalte 1973 - 1998

VI.5 Durchschnittliche Wohnflächen einkommensschwacher Hauptmieterhaushalte 1998 (Angaben in qm)

VI.6 Mietbelastungsquoten einkommensschwacher Mieter mit Tabellenwohngeldbezug 1998

Tabellen zu Kapitel VII

VII.1 Pflegebedürftige in Privathaushalten - nach der (letzten) Stellung im Beruf im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (ab 65 Jahren)

Tabellen zu Kapitel VIII

VIII.1 Vermittlung schwerbehinderter Menschen in Betriebe und Verwaltung

VIII.2 Bevölkerung, behinderte und schwerbehinderte Menschen nach Geschlecht und dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen - April 1999

VIII.3 Lebenssituation behinderter Menschen in Heimen und Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe 1995

Tabelle zu Kapitel IX

IX.1 Arbeitslosigkeit von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern 1996 -1998

Tabellen zu Teil B

B.1 Schritte der Steuerreform und ihre Wirkung

B.2 Kindergelderhöhungen seit 1998

B.3 Verteilung der Mittel für das Programm „Die soziale Stadt“ nach Ländern

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubilder zu Kapitel II

II.1 Entwicklung der Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zum Jahresende (1963-1998) - Deutschland

II.2 Entwicklung der Zahl der Empfänger/-innen von Hilfe in besonderen Lebenslagen während des Jahres (1963-1998) - Deutschland

II.3 Empfängerquoten laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 1998

II.4 Haushaltsquoten laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 1998

II.5 Erwerbsstatus der Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt im Alter von 15 bis 64 Jahren in Deutschland zum Jahresende 1998

II.6 Schätzung des Arbeitskräftepotentials der Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zum Jahresende 1998 - für 18 - 59-Jährige

Schaubild zu Kapitel III

III.1 Geleistete und erhaltene materielle Transfers und instrumentelle Hilfen

Schaubilder zu Kapitel IV

IV.1 Verteilung der Schüler (14 Jahre alt) 1986 - 1996 nach sozioökonomischen Merkmalen Früheres Bundesgebiet

IV.2 Verteilung der Schulabgänger nach Abschlussarten 1973 - 1997 - %

IV.3 Deutsche Studierende an Universitäten nach beruflicher Stellung der Väter - Früheres Bundesgebiet - % 1973 - 1997

IV.4 Auszubildende in der betrieblichen Berufsausbildung (duales System) nach schulischer Vorbildung - 1998 - %

IV.5 Teilnahmequoten an beruflicher Weiterbildung nach Erwerbsstatus 1973 - 1997 - %

IV.6 Gefördertenzahlen im BAföG nach Jahren (1980, 1990, 1998) bzw. Hochschularten

Schaubild zu Kapitel IX

IX.1 Haushalte von Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1998

Schaubilder zu Teil B

B.1 Beschäftigte im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach Art der Maßnahme

B.2 Familien werden nachhaltig und spürbar entlastet

B.3 Die wichtigste Familienförderung bleibt das Kindergeld

B.4 Deutlicher Anstieg des verfügbaren Einkommens von verheirateten Arbeitnehmern mit 2 Kindern

B.5 Sprunghafte Erhöhung des verfügbaren Einkommens von verheirateten Arbeitnehmern mit 2 Kindern seit 1998 - ausgedrückt in Prozent des Jahresbrutto

B.6 Langzeitarbeitslose in Deutschland in Mio.

B.7 Erwerbstätige (ohne Auszubildende) nach Qualifikationsebenen

B.8 Das Programm „Die Soziale Stadt“ und andere Politikbereiche

Literaturverzeichnis

Allmendinger, J. und Hinz, T.: Bereich Bildung, Anlagen zum Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, Abschnitt 7, München 1998

Alt, C. und Weidacher, A.: Familien- und Betreuungssituation von Kindern 1994, in: Bien, W. (Hrsg.): Familie an der Schwelle zum neuen Jahrtausend, Opladen 1996

Alt, J.: Illegal in Deutschland – ein Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig, Karlsruhe 1999

Andreß, H.-J. und Lohmann, H.: Die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Schriftenreihe Band 180, Stuttgart, Berlin, Köln, 2000

Andreß, H.-J. und Lipsmeier, G.: Armut und Lebensstandard, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Atkinson, A. B.: Poverty in Europe, Oxford, 1998

Atkinson, A. B. und Bourguinon, F. (Hrsg.): Handbook of Income Distribution, vol. 1, Amsterdam, 2000.

Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90 / Die Grünen, Bonn 20.10.1998

Bartholmai, B. und Bach, S.: Produktivvermögen privater Haushalte, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht).

Bellach, B. M.; Ellert, U. und Radoschewski, M.: Der SF-36 im Bundes-Gesundheitssurvey, Erste Ergebnisse und neue Fragen, Bundesgesundheitsbl. 43/1999, S. 210 - 216

Bellach, B. M.; Knopf, H. und Thefeld, W.: Der Bundes-Gesundheitssurvey 1997/98, Gesundheitswesen 60, Sonderheft 2/1998, S. 59 - 68

Bergmann, E. und Kamtsiuris, P.: Inanspruchnahme medizinischer Leistungen, Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2/1999, S. 138 - 144

BT-Drucksache 13/10141 vom 13.03.1998, Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 14/2562 vom 24.01.2000, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) a) zu dem Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/999 – Nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung, b) zu dem Antrag der Fraktion der PDS – Drucksache 14/1069 – Regelmäßige Vorlage eines Berichts über die Entwicklung von Armut und Reichtum in der Bundesrepublik Deutschland, c) zu dem Antrag der Abgeordneten Birgit Schnieber-Jastram, Wolfgang Meckelburg, Hans-Peter Repnik, Peter Weiß (Emmendingen) und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/1213 – Bekämpfung der „verdeckten Armut“ in Deutschland

BT-Drucksache 14/2674 vom 09.02.2000, Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland

BT-Drucksache 14/3070 vom 31.03.2000, Wohngeld- und Mietenbericht 1999

BT-Drucksache 14/3611 vom 09.06.2000, Bericht der Bundesregierung zum „Girokonto für jedermann“

BT-Drucksache 14/999 vom 05.05.1999, Nationale Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Büchel, F.; Frick, J. R.; Krause, P. und Wagner, G.: The Impact of Poverty on Children’s School, 2000

Bundesanstalt für Arbeit: Strukturanalyse 1999, Nürnberg 2000

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslose: Informationen „Weibliche Wohnungsnot“, Bielefeld, 1997

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe: Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit Alleinstehender (DWA-Statistik), Bielefeld, 2000

Bundesinstitut für berufliche Bildung (BIBB) und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Erwerb und Verwertung beruflicher Qualifikationen, Repräsentativerhebung 1998 und 1999

Bundeskriminalamt: Rauschgiftjahresbericht 1998

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Bericht zur Lage der Behinderten und der Entwicklung der Rehabilitation, Bonn, 1998

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Bericht der Bundesregierung über den Stand von Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und über das Unfall- und Berufskrankheitsgeschehen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1998, Bonn, 2000

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe, Bonn, 1999

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, Repräsentativuntersuchung Bonn 1980 / 1985 / 1995

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Anschluss statt Ausschluss – IT in der Bildung, Bonn 2000

Bundesministerium für Bildung und Forschung: BAföG-Statistik, Bonn, lfd.

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berichtssystem Weiterbildung

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Berufsbildungsbericht 2000, Bonn 2000

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Bundesbericht Forschung 2000, Bonn 2000

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Dokumentation des Bildungskongresses des Forum Bildung „Wissen schafft Zukunft“ am 14./15.07.2000 in Berlin

Bundesministerium für Bildung und Forschung: Mut zur Veränderung, Deutschland braucht moderne Hochschulen, Vorschläge für eine Reform, Bonn, 1999

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Fünfter Familienbericht, BT-Drucksache 12/7560, Bonn, 1995

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Sechster Familienbericht zur Situation von Familien ausländischer Herkunft in Deutschland, BT-Drucksache 14/43357 vom 20.10.2000

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Alter und Gesellschaft. Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 2000

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Ratgeberbroschüre „Was mache ich mit meinen Schulden? Hilfe für überschuldete Familien durch Schuldnerberatung“, 8. Auflage, Bonn, 2000

Bundesministerium für Gesundheit: Statistik der Pflegeversicherung, Bundesarbeitsblatt Heft 10/99, Bonn 1999

Bundesministerium für Landwirtschaft: Agrarberichte 1997

Bundesministerium für Landwirtschaft: Agrarberichte 1998

Bundesministerium für Landwirtschaft: Agrarberichte 1999

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte, Bonn 1994

Burke, A. W.: Morbidity and its prevalence in psychiatric patients, in: Koranyi, E. K. (Hrsg.), Physical illness in the psychiatric patient, III 1982

Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2000, Einrichtungsbezogenes Informationssystem (EBIS), Geesthacht, 1999; S.155

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP), Berlin (lfd.)

Deutsches Jugendinstitut: Familiensurvey, München (lfd.)

Deutsches Studentenwerk: 15. Sozialerhebung

EMNID: Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung, im Auftrag des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), Berlin 1998

Enders-Dragässer U.: Armut in Familien unter besonderer Berücksichtigung von Alleinerziehenden und ihren Kindern, Frankfurt am Main, 2000

Engels, D. u.a.: Aussiedler in der Sozialhilfe – 1. Zwischenbericht, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Engels, D.: Schnellumfrage Sozialhilfe, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Köln (lfd.)

Engels, D. und Sellin, C.: Armut und Reichtum in Deutschland. Tagungsdokumentation, Forum zur Berichterstattung der Bundesregierung am 7. Oktober 1999 in Berlin, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht Band 279, Bonn, 1999

Engels, D. und Sellin, C.: Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Forschungsbericht 278, Köln, 1999

Engels, D. und Sellin, C.: Vorstudie zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Engstler, H.: Der Wandel der Lebens- und Familienformen im Spiegel der amtlichen Statistik, in: Maywald, J. u.a. (Hrsg.), Familien haben Zukunft, Reinbek, 2000

Engstler, H.: Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn, 1998

Enquête-Kommission: „Demographischer Wandel“, Bonn, 1998

Fichter, M. und Greifenhagen, A.: Verrückt und obdachlos - Psychische Erkrankungen bei wohnungslosen Frauen, in: Wohnungslos 3/1998, S. 89 - 98

Friedrich, W. u.a.: Sozialversicherungsfreie Beschäftigung, 2. Wiederholungsuntersuchung 1997, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung Nr. 181 b, Bonn, 1997

Friedrich, W. und Hägele, H.: Ökonomische Konsequenzen von Schwellenwerten im Arbeits- und Sozialrecht sowie die Auswirkungen dieser Regelungen, Köln, 1997

Geier, H.: Beratungserfahrungen zum Thema Armut bei Schwangeren, Expertise des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn, 2000

Häfner, H.: Macht Arbeitslosigkeit krank? - Ein Überblick über den Wissensstand zu den Zusammenhängen von Erwerbslosigkeit, körperlichen und seelischen Gesundheitsrisiken, in: Fortschritte in der Neurologie und Psychiatrie 56/1988, S. 326 - 343

Hanesch, W. u.a.: Armut in Deutschland. Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek, 1994

Hanesch, W.: Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit undArbeitslosigkeit, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Hauser, R., Vergleichende Analyse der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern von 1990 bis 1995, in: Becker, Irene; Hauser, Richard (Hg.): Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?, Frankfurt am Main, New York, 1997

Hauser, R. und Becker, I., Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 bis 1998, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Hauser, R. und Hübinger, W.: Arme unter uns, Freiburg i. Br., 1993

Hauser, R. und Neumann, U.: Armut in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32/1992, S. 247 ff.

Heinkel, C.: Beratungserfahrungen zu Armut bei Schwangeren, Expertise des Diakonischen Werks der EKD, Stuttgart, 2000

Hermann-Kunz, E.: Heuschnupfenprävalenz in Deutschland - Ost-West-Vergleich und zeitlicher Trend, in: Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2/1999, S. 94 - 99

Hermes, G.: Krücken, Babys und Barrieren, Zur Situation behinderter Eltern in der Bundesrepublik, Kassel, 1998

Höft-Dzemski, R.: Armuts- und Reichtumsberichterstattung im internationalen Kontext, Zwischenbericht zur Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Höft-Dzemski, R.: Situation von Familien, Alleinerziehenden und Kindern in sozialen Notlagen – Synopse aus den Armutsuntersuchungen der Freien Wohlfahrtspflege, mit ergänzenden Hinweisen und Kommentaren, Frankfurt am Main, 2000

Holkamp, R.; Minks, K.-H. und Schaeper, H.: Der Übergang von Fachhochschulabsolventen in den Beruf, Vergleich von Absolventenkohorten 1989 und 1992, Hannover, 1997

Hübinger, W. und Neumann, U.: Menschen im Schatten. Lebenslagen in den neuen Bundesländern, hrsg. vom Diakonischen Werk der EKD e.V. und dem Deutschen Caritasverband e. V., Freiburg i. Br., 1997

Huster, E.-U. (Hrsg.): Reichtum in Deutschland. Die Gewinner der sozialen Polarisierung, Frankfurt, 1997

Huster, E.-U.; Eißel, D. und Boeckh, J.: Reichtumsgrenzen für empirische Analysen der Vermögensverteilung, Instrumente für den staatlichen Umgang mit großen Vermögen. Ökonomische, soziologische und ethische Beurteilung großer Vermögen, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

infas: Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems, Bonn, 1997

Infratest: Wirkungen der Pflegeversicherung, Bundesministerium für Gesundheit, Schriftenreihe des BMG, Band 127, Baden-Baden, 2000

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems, Nürnberg, 1997

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): IAB-Betriebspanel, Nürnberg (lfd.)

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (ISS): Gute Kindheit – Schlechte Kindheit. Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, (AWO-Sozialbericht 2000) hrsg. vom Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt (AWO), Bonn, 2000

Kahl, H.; Hölling, H. und Kamtsiuris, P.: Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung, in: Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2/1999, S. 163 - 168.

Kettschau, I.: Armut in Familien - haushaltswirtschaftliche und haushaltswissenschaftliche Aspekte, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Knopf, H.; Ellert, U. und Melchert, H.-U.: Sozialschicht und Gesundheit, in: Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2/1999, S. 169-177

Kohli, M. u.a.: Generationenbeziehungen, in: Kohli, M.; Künemund, H. (Hrsg.), Die zweite Lebenshälfte. Gesellschaftliche Lage und Partizipation im Spiegel des Alters-Survey, Opladen, 2000

Korczak, D.: Differenzierte Lebensverhältnisse von Familien unter besonderer Berücksichtigung sozialer Notlagen, Weiler, 2000

Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 1997, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, München, 1998

Korczak, D. und Roller, K.: Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Kortmann, K. und Sopp, P.: Die Bevölkerung im unteren Einkommensbereich - Demographische Strukturen, Einstiegsgründe und Ausstiegsdynamik - Ergebnisse des Niedrigeinkommens-Panels (NIEP), Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Krämer, W.: Armut in der Bundesrepublik Deutschland, Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs, Frankfurt, New York, 2000

Krappmann, L.: Kinderarmut, Berlin, 2000

Krelle, W.; Schunk, J. und Siebke, J.: Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer, 1968

Kunstmann, W.: Abschlussbericht Modellprojekt „Aufsuchende Gesundheitsfürsorge für Obdachlose“, im Auftrag der Ärztekammer Westfalen-Lippe, Münster, 1997

Land, K. C.: Social Indicators and the Quality of Life: Where do we stand in the Mid-1990’s? in: SINET 1996, S. 5-8

Leibfried, S.; Leisering, L. u.a.: Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt am Main, 1995

Maier, A.: Beratungserfahrungen zum Thema Armut bei Schwangeren, Expertise des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg i. Br., 2000

Meier, U.: Zur Situation von Familien, Alleinerziehenden und Kindern in sozialen Notlagen, Gießen, 2000

Mensink, G. B. M.: Körperliche Aktivität, in: Gesundheitswesen 61, Sonderheft 2/1999, S. 126 - 131

Merz, J.: Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung - Mikroanalysen auf der Basis der Einkommensteuerstatistik, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Mierheim, H. und Wicke, L.: Die personelle Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1978

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Sozialbericht NRW 1998, Düsseldorf, 1998

Müller, P. und Worms, M.: Arbeitslosigkeit bei psychisch Kranken, in: Psychiatrische Praxis 14/1987, S. 18 ff.

Münnich, M. und Illgen, M.: Zur materiellen Ausstattung der Haushalte von Niedrigeinkommensbeziehern, Empirische Untersuchung, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht).

Nouvertné, K., Auf die Straße entlassen, 1996

Orcutt, G. H.; Merz, J. und Quinke, H. (Hrsg.): Microanalytic Simulation Models to Support Social and Financial Policy, Amsterdam, 1986

Ostner, I.: Zur gesellschaftlichen Relevanz von „Armut“, Göttingen, 2000

Ott, N. und Conze, K.: Einkommens- und Wohlfahrtsentwicklung von Familien und Alleinerziehenden, Bochum, 2000

Pannenberg, M.: Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie, Frankfurt am Main, New York, 1995

Piorkowsky, M.-B.: Verarmungsgründe und Armutsprävention bei Privathaushalten, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Quinke, H.; Grub, M. und Wurch, G.: Entwicklung der Familieneinkommen in den 90er Jahren, Sankt Augustin, 2000

Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz, Gemeinsames Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“, Hannover, Bonn, 1997

Reifner, U.: Armut in der Kreditgesellschaft, Hamburg, 2000

Reker, T. und Eikelmann B.: Wohnungslosigkeit, psychische Erkrankungen und psychiatrischer Versorgungsbedarf, in: Deutsches Ärzteblatt, 94/1997, S. 94

Richter, A.: Armutsprägungen bei Kindern, Jugendlichen, Frauen und Familien, Oldenburg, 2000

Roloff, J. und Dorbritz, J. (Hrsg.): Familienbildung in Deutschland Anfang der 90er Jahre, Opladen, 1999

Rosendorfer, T.: Umgang mit Geld in der Familie als Armutsfaktor für Kinder, München, 2000

Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie: Tischvorlage zur Regierungspressekonferenz am 24.02.2000 in Dresden, Obdachlosenbericht 1999

Schlomann, H., Vermögensverteilung und private Altersvorsorge, Frankfurt, New York, 1992

Schneider, N. F. u.a.: Wie leben die Deutschen? Lebensformen, Familien- und Haushaltsstrukturen in Deutschland - Sonderauswertungen mit Daten des Mikrozensus 1998. Materialien zur Familienpolitik Nr. 10, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, 2000

Schömann, K. und Becker, P.: Participation in Further Education over the Live Course: A Longitudinal Study of Three Birth Cohorts in the FRG, in: Oxford University Press, vol. 11, N°. 2, 1995

Schüssler, R.: Die Verteilung des Humankapitals auf private Haushalte und Personen, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Seewald; H.: Umfang, Strukturen und Gründe von Sozialhilfebedürftigkeit - Teil A: Auswertungen der Sozialhilfestatistik, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Sellach, B.: Ursachen und Umfang von Frauenarmut, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Semrau, P. und Stubig, H.-J.: Armut im Lichte unterschiedlicher Messkonzepte, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Band 83, 3/1999, S. 329-337

Silber, J. (Hrsg.): Handbook of Income Inequality Measurement, Boston, 1999

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1997 und 1999

Statistisches Bundesamt: Asylbewerberleistungsstatistik, Wiesbaden (lfd.)

Statistisches Bundesamt: Ausländerzentralregister, Wiesbaden (lfd.)

Statistisches Bundesamt: Bevölkerungsstatistik, Wiesbaden (lfd.)

Statistisches Bundesamt: Bildung im Zahlenspiegel, Wiesbaden (lfd.)

Statistisches Bundesamt: Ergebnisse des Mikrozensus, Wiesbaden (lfd.)

Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 2 Sozialhilfe, Wiesbaden (lfd.)

Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 4 Wohngeld, Wiesbaden (lfd.)

Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 5.1, Schwerbehinderte, Wiesbaden, 1999

Statistisches Bundesamt: Fachserie 13, Reihe 6 Jugendhilfe, Wiesbaden (lfd.)

Statistisches Bundesamt: Gesundheitsbericht für Deutschland, Stuttgart, 1998

Statistisches Bundesamt: Sonderaufbereitungen der Gewerbesteuerstatistik 1995 und der Einkommensteuerstatistik 1995, Fachserie 3: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei; Wiesbaden

Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1999, Wiesbaden, 2000

Statistisches Bundesamt: Vermögensteuerstatistik, Wiesbaden (lfd.)

Szydlik, M.: Erben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 51. Jg., Heft 1, 1999, Opladen, Wiesbaden S. 80 - 104

Trabert, G.: Gesundheitsstatus und medizinische Versorgungssituation von alleinstehenden wohnungslosen Menschen, in: Gesundheitswesen 59/1997, S. 378 - 386

Veenhoven, R.: Lebenszufriedenheit der Bürger: ein Indikator für die „Lebbarkeit“ von Gesellschaften, in: Noll, H.-H. (Hrsg.), Sozialberichterstattung in Deutschland, München 1997

Vranken, J.; Estivill, J.; Breuer, W. u.a., Towards a policy-relevant European database on forms of social exclusion, Antwerpen, 2001

Wagner, G. und Krause, P., Einkommensverteilung und Einkommensmobilität, Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht)

Weidacher, Alois: Armut in Familien - Armutssituation und Armutsentwicklung in Elternhaushalten, München, 2000

Weißhuhn, G.: Bericht für das Modul „Bildung“ im Rahmen des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung („Lebenslagenbericht“), Forschungsprojekt im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung (unveröffentlicht) Allmendinger, J. und Hinz, T.: Bereich Bildung, Anlagen zum Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, Abschnitt 7, München 1998

Abkürzungsverzeichnis

AAG	Aussiedleraufnahmegesetz
ABL	Alte Länder
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AföRG	Ausbildungsförderungsreformgesetz
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
ALG	Arbeitslosengeld
ALH	Arbeitslosenhilfe
APF	Analyse- und Planungssystem für Familien
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
ASID	Alterssicherung in Deutschland
AVID	Altersvorsorge in Deutschland
AWO	Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAG-W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGS98	Bundesgesundheitssurvey
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtentscheidung
BVGF	Bundesvertriebenengesetz
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
CBS	Statistisches Zentralbüro der Niederlande
CNEL	Nationaler Rat für Ökonomie und Arbeit in Italien
DAK	Deutschen Arbeitskreis für Jugend-, Ehe- und Familienberatung
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGleiG	Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz
DIW	Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DWA	Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit Alleinstehender
EAG	Education at a Glance
EBIS	Einrichtungsbezogenes Informationssystem
ECHP	European Community Household Panel
EPI	Economic Policy Institute
ESt	Einkommensteuer
EStDV	Einkommensteuerdurchführungsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäischen Union
EUROSTAT	Statistisches Amt der EU
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
FhG	Fraunhofer-Gesellschaft
FLA	Familienleistungsausgleich
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung

HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
HGF	Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft deutscher Forschungszentren
HH	Haushalt
HIS	Hochschulinformationssystem
HLU	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IGLU	Internationale Grundschul-Leistungsuntersuchung
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
INE	Nationales Statistik-Institut Spaniens
InsO	Insolvenzordnung
ISS	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik
ISTAT	Italienisches Zentralamt für Statistik
KAUSA	Koordinierungsstelle „Ausbildung in ausländischen Unternehmen“
KMK	Kultusministerkonferenz
KöBeS	Kölner Betten Service
KSt	Körperschaftssteuer
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NW
MPG	Max-Planck-Gesellschaft
MPI	Max-Planck-Institut
MZ	Mikrozensus
NBL	Neue Länder
NIEP	Niedrigeinkommenspanel
NOW	New Opportunities for Women
OECD	Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
PKV	Private Krankenversicherung
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Program for International Student Assessment
QUISS	Qualitätsverbesserung in Schulen und Schulsystemen
RPKs	Rehabilitationseinrichtungen für psychisch Kranke und Behinderte
RKI	Robert Koch-Institut
SchwbG	Schwerbehindertengesetz
SGB III	Sozialgesetzbuch III (Arbeitsförderung)
SGB V	Sozialgesetzbuch V (Krankenversicherung)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz)
SGB IX	Sozialgesetzbuch IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)
SGB XI	Sozialgesetzbuch XI (Pflegeversicherung)
SGI	Saargemeinschaftsinitiative
SINUS	Steigerung der Effizienz des mathematisch-naturwissenschaftlichen Unterrichts
SMS	Sächsischen Staatsministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
SPC	Soziales und kulturelles Planungsbüro der Niederlande
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VO	Verordnung
WIS	Sofortprogramm zur Weiterentwicklung des Informatikstudiums an den Hochschulen in Deutschland
WIAD	Wissenschaftliches Institut der Ärzte Deutschlands
WoGG	Wohngeldgesetz
ZKA	Zentraler Kreditausschuss
ZUMA	Zentrums für Umfragen, Methoden und Analysen
ZvE	Zu versteuerndes Einkommen