

### Strategien zur Stärkung der sozialen Integration - Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 - Aktualisierung 2004: Deutschlands Beitrag zum ersten europäischen Sozialschutzbericht

Veröffentlichungsversion / Published Version

Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. (2004). *Strategien zur Stärkung der sozialen Integration - Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 - Aktualisierung 2004: Deutschlands Beitrag zum ersten europäischen Sozialschutzbericht*. Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-319194>

#### 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.

# **Strategien zur Stärkung der sozialen Integration**

## **Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005**

### **Aktualisierung 2004**

Deutschlands Beitrag zum ersten europäischen Sozialschutzbericht

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	3
I. Zentrale Trends und Herausforderungen	10
II. Ergebnisse des NAP'incl 2001-2003	21
1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben	21
2. Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen	26
3. Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen	28
4. Für die besonders gefährdeten Personen und Gruppen handeln	30
III. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Zentrum von Politik und Gesellschaft	35
IV. Politische Handlungsansätze 2003-2005	39
1. Zugang zur Erwerbsarbeit erleichtern - Integration in den Arbeitsmarkt fördern	39
2. Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen	47
3. Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen	54
4. Für die besonders gefährdeten Personen und Gruppen handeln	59
V. Stärkung von Teilhabe und Chancengleichheit - konzertierter Prozess aller Akteure und Ebenen	69
VI. Good Practice-Beispiele	74
Anhänge	

## Vorbemerkung

Der Europäische Rat von Lissabon hat im Jahr 2000 das strategische Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2010 „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einen größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union forderten in Lissabon bei ihrem Gipfeltreffen die Mitgliedstaaten dazu auf, Nationale Aktionspläne zu erarbeiten, um durch einen ständigen Dialog und den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verbessern. Auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 wurden auf Vorschlag des Rates der Arbeits- und Sozialminister vier gemeinsame Ziele für die Nationalen Aktionspläne festgelegt:

- Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen,
- Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung,
- Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen,
- Mobilisierung aller Akteure.

Der Nationale Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, NAP'incl 2003-2005, beschreibt zentrale Trends und Herausforderungen und stellt dar, welche Schritte in Deutschland zur Stärkung der sozialen Integration im Sinne dieser Ziele ergriffen werden. Er dokumentiert auch die Umsetzung der im ersten Nationalen Aktionsplan, NAP'incl 2001-2003, dargestellten Politik und Maßnahmen.

Die Bundesregierung hat mit ihrer Agenda 2010 auf zentralen Politikfeldern zukunftsweisende Antworten auf die wichtigsten Herausforderungen in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial-, Beschäftigungs- und Finanzpolitik gegeben und das umfassendste Reformprogramm in der Geschichte Deutschlands auf den Weg gebracht. Das Leitbild der Agenda 2010, Erneuerung und Gerechtigkeit, wird umgesetzt mit dem Reformprogramm zur Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik in Deutschland, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Modernisierung der Sozialsysteme. Ziel ist ein aktivierender und gleichzeitig vorsorgender Sozialstaat, der einem Auseinanderdriften der Gesellschaft entgegenwirkt und den sozialen Zusammenhalt stärkt. Im Fokus steht die Förderung von Teilhabemöglichkeiten des Einzelnen vor allem durch bessere Bildung und durch den Zugang zu Erwerbstätigkeit. Da die Schwerpunkte der Agenda 2010 zum Ende des Jahres 2003 endgültig verabschiedet wurden, legt Deutschland eine Aktualisierung des Nationalen Aktionsplans 2003-2005 als seinen Beitrag zum ersten europäischen Sozialschutzbericht vor.

Die Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, ist das Ziel einer präventiven und auf Nachhaltigkeit angelegten Sozialpolitik zur Vermeidung und Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Dieser strategische Ansatz ist eingebettet in eine Politik, die Wachstum und Beschäftigung fördert. Ziel ist die Aktivierung der Potenziale des Einzelnen und die Stärkung der Eigenverantwortung, um seine gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabechancen zu erhöhen und materielle Abhängigkeiten von staatlichen Leistungen abzubauen. Ein

tragfähiges und gerechtes Steuer- und Abgabensystem sowie die eingeleitete Konsolidierung der Staatsfinanzen sind hierfür eine wichtige Basis und die Voraussetzung für die Sicherung des Sozialstaates.

Deutschland verfügt über ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherung. Die gegenwärtige Herausforderung liegt darin, das hohe soziale Schutzniveau angesichts der gesellschaftlichen und demografischen Veränderungen weiterzuentwickeln und dabei den Grundsätzen dauerhafter Finanzierbarkeit, der Nachhaltigkeit und der Generationengerechtigkeit Rechnung zu tragen. Orientierung hierfür bleiben das Solidarprinzip und der gleichberechtigte Zugang aller Bürgerinnen und Bürger zu Leistungen und Rechten. Diese Zielsetzung zu verwirklichen, ist gerade unter schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Aufgabe der Politik.

Die Bundesregierung begegnet mit ihrem Reformpaket den sozialpolitischen Herausforderungen, die sich aus den demografischen Entwicklungen und der aktuellen wirtschaftlichen Problemlage ergeben. Die Schwerpunkte dieser Politik sind nachfolgend zusammengefasst.

### **Den Menschen Arbeit und Ausbildung geben**

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Globalisierung steht Deutschland wie andere europäische Staaten auch vor der zentralen Herausforderung, Beschäftigungs- und Ausbildungschancen insgesamt zu verbessern und die hohe Arbeitslosigkeit nachhaltig zu senken. Die Überwindung der Arbeitslosigkeit ist das wichtigste politische Ziel und das effektivste Mittel zur sozialen Integration. Die schwache wirtschaftliche Entwicklung hat in den Jahren 2002 und 2003 auch in Deutschland den Arbeitsmarkt stark belastet. Im Jahr 2002 ist die Armutsrisikoquote (60% Medianeinkommen) angestiegen. Gleichwohl liegt sie in Deutschland (2002: 12,7%) deutlich unter dem EU-Durchschnitt (2001: 15%). Deutschland gehört damit gemeinsam mit den skandinavischen Ländern und z.B. den Niederlanden zu den EU-Ländern mit relativ geringer Armut und sozialer Ausgrenzung.

Langanhaltende Arbeitslosigkeit erhöht das Ausgrenzungsrisiko. Wegen der schwierigen Arbeitsmarktlage lag die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit 2002 bei 4,0% (1998: 4,9%). Zur Integration von Langzeitarbeitslosen hat die Bundesregierung das Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ auf den Weg gebracht. Gefördert werden 100.000 Langzeitarbeitslose ab 25 Jahren, mit dem Ziel der Verbesserung ihrer Chancen zur (Wieder-) Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und des Zugangs zu kommunalen Beschäftigungsangeboten, die auch Qualifizierungsanteile enthalten. Im Jahr 2004 werden 524 Mio. € durch nationale Mittel des Bundes und rd. 100 Mio. € aus dem Europäischen Sozialfonds zur Verfügung gestellt.

Mit dem „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ ist es der Bundesregierung gemeinsam mit allen Akteuren gelungen, zwischen Oktober 1999 und Oktober 2002 insgesamt mehr als 150.000 schwerbehinderte Menschen zu vermitteln. Die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen wurde um 24% gesenkt.

Mit dem im Jahr 2004 beschlossenen „Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen“ sollen vor allem die Ausbildung behinderter, insbesondere

schwerbehinderter Jugendlicher gefördert und die Möglichkeiten für die betriebliche Ausbildung und die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert werden. Durch verbesserte Beratung, Information und Unterstützung der Arbeitgeber sollen Einstellungshindernisse beseitigt und die Beschäftigung gesichert werden.

### **Jugendarbeitslosigkeit aktiv bekämpfen**

Die Jugendarbeitslosigkeit ist nach wie vor niedriger als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Dies verdeutlicht der aktuelle positive Trend: die Jugendarbeitslosigkeit sank von 10,1% im April 2003 auf 9,5% im April 2004. Bei den unter 20-Jährigen konnte die Arbeitslosenquote gegenüber dem Höchststand 1997 von 9,6% auf 4,5% im Jahr 2003 halbiert werden, im April 2004 lag sie bei 3,5%. Jugendliche sind auch deutlich kürzer arbeitslos als der Durchschnitt aller Altersgruppen. Gleichwohl bleibt die Verbesserung der Beschäftigungschancen für junge Menschen eine zentrale Herausforderung für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Nach den Regelungen zur neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) soll ab 2005 jeder erwerbsfähige Jugendliche unter 25 Jahren in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden.

Mit dem Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit „JUMP“ wurden von 1999 bis 2003 mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds rd. 554.000 Jugendliche gefördert. Allein im Jahr 2003 standen dafür rd. 1 Mrd. € zur Verfügung. Mit dem Sonderprogramm „JUMP PLUS“ fördert die Bundesregierung für 100.000 Jugendliche unter 25 Jahren Maßnahmen zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt sowie kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote. Im Jahr 2004 werden für das Programm 210 Mio. € zur Verfügung gestellt. Die Initiative „wir ... hier und jetzt“ ergänzt und unterstützt die von der Bundesregierung geförderten arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Aktivitäten. Das Projekt wendet sich an Jugendliche in den neuen Ländern, die keinen Ausbildungsplatz in ihrer Heimatregion finden oder die nach ihrer Ausbildung eine berufliche Perspektive in ihrer Region suchen.

Eine gute und qualifizierte Berufsausbildung für junge Menschen ist eine wichtige Form der Zukunftsvorsorge und verhindert Ausgrenzung. Da das Ausbildungsplatzangebot der Wirtschaft unzureichend ist, hat der Deutsche Bundestag am 7. Mai 2004 ein Gesetz zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz) beschlossen, das den Fachkräftenachwuchs und die Berufsausbildungschancen der jungen Generation sichern und fördern soll. Einen Beitrag zur strukturellen Weiterentwicklung der Förderung von benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie zur Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssituation von Migrantinnen und Migranten leistet das bis Ende 2006 laufende Programm „Kompetenzen fördern - Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF Programm), das auch aus dem Europäischen Sozialfonds unterstützt wird.

### **Zugang zu Bildung eröffnen**

Um Armut und Ausgrenzung zu verhindern, kommt Bildung und Ausbildung eine entscheidende Bedeutung zu. Deutschland verfügt über ein gut ausgebautes Bildungssystem, der Anteil der

Personen mit niedrigem Bildungsstand ist eher gering. Allerdings betrug der Anteil der Schul- und Ausbildungsabbrecher, die nicht an einer Bildungs- bzw. Berufsbildungsmaßnahme teilnahmen, im Jahr 2002 12,6% (EU: 18,8%). Zudem haben die Ergebnisse der PISA-Studie deutlich gemacht, dass der Bildungserfolg in hohem Maße von der sozialen Herkunft der Schüler abhängig ist. Besonders betroffen sind Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund oder aus sozial schwachen Familien. Deshalb sollen allen Schülerinnen und Schülern unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft verstärkt gleiche Bildungschancen eröffnet werden. Bund und die vorrangig zuständigen Länder haben daher eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet.

Die Bundesregierung unterstützt die Länder mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ beim Auf- und Ausbau von Ganztagschulen bis zum Jahr 2007 mit insgesamt 4 Mrd. €. Im Jahr 2003 wurden bereits über 800 ganztagschulische Angebote finanziert. Für das Jahr 2004 ist absehbar, dass mehrere tausend Schulen aus dem Investitionsprogramm unterstützt werden können. Zur wirksamen Förderung bildungsbenachteiligter Kinder, insbesondere solcher mit Migrationshintergrund, haben Bund und Länder ein Aktionsprogramm in Reaktion auf die PISA-Studie u.a. zur Förderung von Sprach-, Lese- und Schreibkompetenz sowie zur Förderung von Migrantinnen und Migranten verabredet.

### **Aufbau von Betreuungsstrukturen für Kinder forcieren**

Bildungs- und familienpolitisch von besonderer Bedeutung ist der Aufbau einer verbesserten Betreuungsstruktur für Kinder, die die Bundesregierung zu einem Schwerpunkt ihrer Familienpolitik gemacht hat. Bei der Versorgung mit Kindergartenplätzen für Kinder zwischen drei Jahren und dem Eintritt in die Grundschule wurde das auf EU-Ebene angestrebte Ziel von 90% bis zum Jahr 2010 in Deutschland 2002 mit 89,8% fast vollständig erreicht. Nunmehr konzentrieren sich die Anstrengungen auf die Kinder unter drei Jahren. Beabsichtigt ist, die Zahl der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren auszubauen. Dabei gibt es einen erheblichen Nachholbedarf in den alten Ländern, während die neuen Länder bereits jetzt über gut ausgebaute Betreuungsstrukturen verfügen. Ab 2005 sollen zusätzlich 1,5 Mrd. € jährlich für den Betreuungsaufbau verwendet werden.

### **Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern**

Um Armut und sozialer Ausgrenzung von Familien mit Kindern und von allein Erziehenden wirkungsvoll zu begegnen, ist eine bessere Vereinbarkeit von Kindern und Beruf wichtig, wozu der Ausbau der Betreuung für Kinder als Teil der Infrastruktur für Familien einen wichtigen Beitrag leistet. Eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen ist ein wichtiges Element für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Zwar ist die Erwerbstätigkeitsquote von Frauen kontinuierlich gestiegen und hat mit 58,9% schon jetzt nahezu das Ziel von 60% erreicht, das sich die EU bis 2010 gesetzt hat. Gleichwohl sind vor allem die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter zu verbessern. Dies entspricht den Bedürfnissen einer immer größeren Zahl von Frauen und trägt auch dazu bei, das Armutsrisiko von Familien und allein Erziehenden zu verringern.

## **Verantwortliche Politik für Familien - Leistungen zielgenauer gestalten**

Allein Lebende, allein Erziehende sowie Familien mit drei und mehr Kindern weisen ein relativ höheres Ausgrenzungsrisiko und überdurchschnittliche Armutsrisikoquoten auf. Entsprechend dem allgemeinen Trend hat sich die Zunahme des Armutsrisikos im Jahr 2002 auch auf diese Personengruppen ausgewirkt. Die Bundesregierung hat die Leistungen und Steuererleichterungen für Familien in den letzten Jahren deutlich von 40 Mrd. € auf 60 Mrd. € erhöht. Die Steuerreform, deren letzte Stufe in den Jahren 2004 und 2005 umgesetzt wird, wird die wirtschaftliche Situation der Familien weiter verbessern. Bei der Weiterentwicklung der Leistungen für Familien kommt es darauf an, die Leistungen zielgenauer zu gestalten. Beispiele dafür sind die Änderungen des Erziehungsgeldgesetzes, die Einführung des Steuerentlastungsbetrages für allein Erziehende ab 2004 sowie die Einführung des Kinderzuschlags für gering verdienende Eltern ab 2005.

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, Armut von Kindern und Jugendlichen zu bekämpfen. Zum 1. Januar 2005 wird daher ein einkommensabhängiger Kinderzuschlag für gering verdienende Familien eingeführt. Der Kinderzuschlag in Höhe von monatlich bis zu 140 € je Kind soll zusammen mit dem Kindergeld verhindern, dass Familien allein wegen ihrer Kinder auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende oder Sozialgeld angewiesen sind. Dadurch entfällt für rund 150.000 Kinder und deren Familien die Notwendigkeit, ab 2005 diese Leistungen beziehen zu müssen. Durch die Neuregelung der Sozialhilfe erhalten ab 2005 alle allein Erziehenden einen Mehrbedarfszuschlag. Neu einbezogen in die Mehrbedarfsregelung werden erstmals rd. 70.000 allein Erziehende mit einem Kind ab 7 Jahren sowie knapp 10.000 allein Erziehende mit mehreren Kindern, die bislang keinen Mehrbedarfszuschlag erhielten.

## **Soziale Sicherungssysteme nachhaltig stabilisieren**

Deutschland verfügt über ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherung. Es stellt sich die Herausforderung, vor dem Hintergrund sich wandelnder gesellschaftlicher und demografischer Rahmenbedingungen die sozialen Sicherungssysteme und deren Bedeutung für die Aufrechterhaltung des sozialen Zusammenhalts nachhaltig zu stabilisieren.

## **Reform der Rentenversicherung: Sicher im Alter**

Steigende Lebenserwartung, Geburtenrückgang und das ungünstiger werdende Verhältnis zwischen Jung und Alt machen in der Rentenversicherung Änderungen notwendig. Der Deutsche Bundestag hat daher am 11. März 2004 das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlage der Gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz) beschlossen. Richtschnur des Gesetzes ist der Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Die Jüngeren dürfen nicht durch zu hohe Beiträge überfordert werden. Nur mit verkraftbaren Beiträgen wird der erforderliche Spielraum geschaffen, um eigenverantwortlich ergänzende Altersvorsorge betreiben zu können. Gleichzeitig muss das Vertrauen der Älteren in das Funktionieren der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten bleiben. Bereits mit der Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2003 wurde erreicht, Armut im Alter und insbesondere verdeckter und verschämter Armut wirkungsvoller zu begegnen. Kernbestandteil des Rentenkonzepts der Bundesregierung ist der



staatlich geförderte Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge, für den die Bundesregierung im Zeitraum 2002-2007 insgesamt rd. 34,5 Mrd. € und ab 2008 jährlich rd. 12 Mrd. € bereit stellt.

### **Zugang zur medizinischen Versorgung sicherstellen**

Die Gesetzliche Krankenversicherung steht vor vergleichbaren Herausforderungen. Die Sicherung der qualitativ hochwertigen medizinischen Versorgung für alle - unabhängig von Alter oder Einkommen, ist das Ziel des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG), das in breitem Konsens zwischen Regierung und Opposition beschlossen wurde. Bei den Reformmaßnahmen werden alle Beteiligten einbezogen, Belastungen werden sozial ausgewogen verteilt und soziale Härten durch zielgenaue Ausgestaltung vermieden. Bislang nicht versicherte Sozialhilfeempfänger sind nunmehr leistungsrechtlich in vollem Umfang den GKV-Versicherten gleichgestellt. Die Zuzahlungsregelungen in der GKV wurden für die Sozialhilfeempfänger durch die Zugrundelegung des Sozialhilferegelsatzes bei der Berechnung der Belastungsobergrenze stark abgemildert.

### **Reform der Sozialhilfe - Eigenverantwortung fördern**

Auch nach Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2005 wird die Sozialhilfe das unterste soziale Netz bleiben. Im politischen Konsens zwischen Bund und Ländern beschlossen, orientiert sich das neue Sozialhilferecht an den Leitlinien der Agenda 2010: Die Eigenverantwortung des Einzelnen wird gestärkt, insbesondere durch Umsetzung des Grundsatzes „Fördern und Fordern“, dabei wird das Prinzip „ambulant vor stationär“ besonders berücksichtigt. Im Rahmen der Sozialhilfereform werden die Regelsätze neu festgelegt. In den neuen Regelsatz werden mit wenigen Ausnahmen auch die bisherigen einmaligen Leistungen einbezogen. Leistungsberechtigte erhalten durch die Pauschalierung eine größere Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit.

### **Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung stärken**

Der Sozialstaat beurteilt sich auch danach, wie mit Menschen mit Behinderung umgegangen wird. Analysen zeigen, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen in der Regel nicht zu monetärer Armut führen: Die Armutsrisikoquoten behinderter Menschen liegen unter den Quoten der nicht behinderten Menschen, was auf eine angemessene Absicherung hindeutet. Es zeigt sich, dass vor allem bessere Teilhabemöglichkeiten etwa im Hinblick auf Erwerbstätigkeit oder soziale Kontakte für Menschen mit Behinderung im Vordergrund stehen. Die Behindertenpolitik der Bundesregierung hat diesen Gegebenheiten seit 1998 Rechnung getragen, einen Paradigmenwechsel vollzogen und die Lebenswelt behinderter Menschen spürbar verbessert.

Die Bundesregierung und die Länder sind bestrebt, die Gleichstellung und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung weiter zu stärken. Die Bundesregierung wird die Umsetzung des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung auf allen Ebenen und insbesondere den Abschluss von Zielvereinbarungen fördern. Um die Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung zu erweitern, wurde im Rahmen der Sozialhilfereform auch die Ausgestaltung trägerübergreifender Persönlicher Budgets für behinderte und pflegebedürftige

Menschen fortentwickelt. Menschen mit Behinderung werden hierdurch ein möglichst selbstständiges und selbstbestimmtes Leben führen können.

### **Integration von Migrantinnen und Migranten voranbringen**

Migrantinnen und Migranten tragen ein erhöhtes Arbeitsmarktrisiko. Ihre anhaltend hohe Arbeitslosigkeit beruht vor allem auf Defiziten bei der Sprachkompetenz und der schulischen sowie beruflichen Qualifikation. Der Anteil der ausländischen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung lag 2003 in Deutschland mit 72,5% doppelt so hoch wie bei Deutschen (36,2%). Kinder ausländischer Herkunft weisen trotz erheblicher Anstrengungen vergleichsweise schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit schlechtere Chancen beim Zugang zu Berufsausbildung und Beruf sowie ein erhöhtes Ausgrenzungsrisiko. Schwerpunkte und wesentliche Aufgaben der Integrationspolitik sind daher Angebote zur Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse und die Förderung der schulischen und beruflichen Integration.

### **Konzertierter Prozess aller Akteure**

Der NAP'incl bildet gemeinsam mit der nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung die Basis für Strategien zur Stärkung der sozialen Integration und zur Armutsbekämpfung. Neben der Bundesebene haben Länder und Kommunen im deutschen Sozialschutzsystem als tragende Säulen der föderalen Struktur in Deutschland insbesondere bei der Bekämpfung der Ausgliederung eine wichtige Rolle. Unverzichtbar ist auch das ehrenamtliche Engagement, die Arbeit von Wohlfahrtsverbänden, Betroffenenorganisationen und Initiativen. Um den Dialog unter allen Beteiligten zu aktivieren, den strategischen Ansatz zur Stärkung sozialer Integration auf eine breitere Basis zu stellen sowie eine zukunftsweisende Diskussion über soziale Ausgrenzung zu initiieren, wird die Bundesregierung die Veranstaltungsreihe „ForTeil - Forum Teilhabe und Integration“ sowie eine entsprechende Infobörse schaffen. Die vielfältigen Ansätze in Deutschland zur Armutsprävention und zur sozialen Integration sollen hierdurch besser nutzbar gemacht werden und von Erfahrungen der Mitgliedstaaten profitieren können.

### **Indikatoren sachgerecht ausgestalten**

Der NAP'incl verwendet die auf europäischer Ebene vereinbarten Indikatoren. Deutschland will, dass ihre Eignung zukünftig gezielt darauf hin reflektiert wird, inwieweit sie robust, vergleichbar, zielgenau und auf der Basis von aktuellen Daten die angestrebten Ziele messen. Bei ihrer Interpretation bedarf es der Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts, auch ist der Stichprobenfehler zu berücksichtigen: Unschärfen, die sich aufgrund kleiner Fallzahlen ergeben, erschweren eindeutige und zuverlässige Bewertungen und sollten zukünftig deutlich gemacht werden. Eine laufende Überprüfung des Indikatoren-Tableaus auf europäischer Ebene und ihrer Kohärenz mit den Indikatoren verwandter Politikbereiche sollte daher fester Bestandteil des NAP'incl-Prozesses sein.

## I. Zentrale Trends und Herausforderungen

Deutschland steht wie andere europäische Staaten auch vor den zentralen Herausforderungen, Beschäftigungs- und Erwerbschancen insgesamt zu verbessern, die sozialen Sicherungssysteme umzubauen und die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit nachhaltig zu senken. Die im Rahmen der Lissabon-Strategie festgelegten Zielvorgaben zur Erhöhung der Beschäftigungsquoten und die in Stockholm vereinbarten Beschäftigungsziele hat sich die Bundesregierung voll zu eigen gemacht. Das seit längerem erwartete Ende der weltweiten Rezession ist in Europa im Jahr 2002 noch nicht eingetreten, erst seit der zweiten Jahreshälfte 2003 verdichteten sich die Anzeichen eines konjunkturellen Aufschwungs. Diese wirtschaftliche Problemlage hat in den Jahren 2002 und 2003 den Arbeitsmarkt stark belastet und auch in Deutschland den Anteil der Bevölkerung, der dem Risiko der Einkommensarmut ausgesetzt ist, erhöht. Für das Jahr 2004 gibt es Signale für eine Entlastung auf dem Arbeitsmarkt.

Arbeitslosigkeit - vor allem über einen längeren Zeitraum - ist eine wesentliche Ursache für Armut und soziale Ausgrenzung. Damit verbunden sind häufig fehlende oder unzureichende schulische und berufliche Bildungsabschlüsse, die mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie eingeschränkte Teilhabechancen durch gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Einwanderung. Die Politik zur Stärkung der sozialen Integration in Deutschland richtet daher ihr Augenmerk darauf, durch eine gute Qualifikation den Zugang zur Erwerbsarbeit sowie zu einem gesicherten Einkommen und damit den Weg zur dauerhaften Überwindung von Armut zu ebnen. Durch einen gerechten Familienleistungsausgleich und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden die Armutsriskien von Familien mit mehreren Kindern aber auch von allein Erziehenden gesenkt. Es gilt, die Eigenverantwortung zu stärken und durch zielgenaue Schritte zur Selbsthilfe besonders gefährdete Personen dabei zu unterstützen, die Spirale der sozialen Ausgrenzung zu überwinden.

Diese Aufgaben erfolgreich zu bewältigen, gestaltet sich in Zeiten angespannter Wirtschaftslage und deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt besonders schwierig. In Deutschland kommt dies unter anderem auch darin zum Ausdruck, dass die Armutsrisikoquote<sup>1</sup>, die sich seit 1998 bei Werten um 11% bewegte, im Jahr 2002 auf 12,7% anstieg.<sup>2</sup> Gleichwohl liegt sie in Deutschland deutlich unter dem EU-Durchschnitt (2001: 15%). Die Armutsriskogrenze lag im Jahr 2002 bei 731 €. Die schwierige Wirtschaftslage spiegelt sich auch in der Einkommensverteilung im Jahr 2002 wider. Allerdings ist hierbei auf die Anfälligkeit von Indikatoren für Stichprobenfehler hinzuweisen: Unschärfen, die sich aufgrund kleiner Fallzahlen ergeben, erschweren eindeutige und zuverlässige Interpretationen und sollten zukünftig deutlich gemacht werden.<sup>3</sup> Der Gini-Koeffizient, der das Maß der Einkommensunterschiede kennzeichnet, stieg von 0,255 (1999) leicht auf 0,259 (2002). Die Einkommenssumme, über die das wohlhabendste Fünftel der Bevölkerung verfügt, ist in Relation zum ärmsten Fünftel leicht gestiegen. Dagegen zeigen

---

1 Bevölkerungsteil mit einem (äquivalenzgewichteten) Einkommen unter 60 % des Medianeinkommens. Vgl. Anhang I, Tabelle 1

2 Berechnet man alternativ die Armutsrisikoquoten vor Sozialtransfers, aber einschließlich Renten und Pensionen (Indikator 13), so ist die Armutsrisikoquote von 18,3% (2001) auf 18,1% (2002) leicht gesunken. Ohne Renten und Pensionen ergibt sich ebenfalls ein leichter Rückgang der Quote. (31,8% in 2002 gegenüber 32,1% im Vorjahr); vgl. Anhang I, Tabelle 1.

3 Vgl. hierzu auch Fußnote 1 in Anhang I, Tabelle 1.

sich im Hinblick auf länger andauernde Armut im Jahr 2002 gegenüber dem Vorjahr keine Veränderungen. Die „dauerhafte Armut“, gemessen an dem Bevölkerungsanteil, dessen Einkommen sowohl im aktuellen Jahr (2002) als auch in zwei von drei Vorjahren unter der Armutsrisikogrenze lag, beträgt wie im Vorjahr knapp 5% der Bevölkerung. Der Anteil derer, die über diesen Zeitraum von starker Armut (d.h. mit einem Einkommen unter 50% des Medians) betroffen sind, ist sogar leicht zurückgegangen. Die „relative Armutsücke“, also die Differenz zwischen der Armutsrisikogrenze und dem Durchschnittseinkommen der Bevölkerung unterhalb dieser Armutsrisikogrenze, ist zwar leicht auf 18,0% gestiegen, liegt aber immer noch deutlich unter dem Wert des Jahres 1999. Die Altersgruppe zwischen 16 und 24 Jahren weist nach wie vor bezogen auf die relative Einkommensarmut die höchste Armutsrisikoquote auf. Ungefähr jede/r Fünfte in dieser Altersgruppe lebt in einem einkommensarmen Haushalt, wobei junge Frauen in stärkerem Maße betroffen sind als junge Männer.<sup>4</sup> Die höhere Armutsrisikoquote für diese Altersgruppe ergibt sich vor allem dadurch, dass Jugendliche und junge Erwachsene sich einerseits vielfach noch in Ausbildung oder in Beschäftigungsverhältnissen mit vergleichsweise niedrigen Einkommen befinden, andererseits ihr Übergang ins Erwerbsleben durch die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung erschwert ist.

### **Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**

Nach wie vor wirkt sich die hohe Arbeitslosigkeit auf das Wohlstandsniveau in Deutschland aus. Die Wirtschaftsentwicklung verlief zwischen 1999 und 2002 zunächst sehr positiv. Die Arbeitslosenquote ging von 11,1% (1998) auf 9,4% (2001) zurück, die Sozialhilfequote<sup>5</sup> sank - im Unterschied zu den Steigerungen in den 1990er Jahren - von 3,5% (1998) auf 3,3% (2002). Ab der Jahresmitte 2000 schwächten sich jedoch die wirtschaftlichen Aktivitäten deutlich ab, was zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2002 auf 9,8% geführt hat. Bei der regionalen Differenzierung wird deutlich, dass die Arbeitslosigkeit im früheren Bundesgebiet 2002 zwar wieder leicht angestiegen ist (von 7,2% in 2001 auf 7,6%), aber weiterhin deutlich unter dem Wert von 1998 (9,2%) liegt. In den neuen Ländern liegt die Arbeitslosenquote weiterhin um 17% und damit etwa auf dem Niveau von 1998. Anders als in den Vorjahren sind Männer seit 2002 etwas stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Frauen.<sup>6</sup> Deren Erwerbstätigkeitsquote ist kontinuierlich gestiegen und hat mit 58,9% schon jetzt beinahe das Ziel von 60% erreicht, das sich die Mitgliedstaaten in der EU bis 2010 gesetzt haben (vgl. Anhang I, Tabelle 2).

Bis 2001 ist auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen leicht gesunken. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen lag 2002 bei rd. 1,3 Mio. Personen, die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit lag mit 4% weiter deutlich unter dem Stand von 1998 (4,9%). Nach wie vor sind hiervon Frauen etwas stärker betroffen als Männer. Rechnet man alle Personen zusammen, die in einem Arbeitslosen-Haushalt leben, in dem kein Haushaltsmitglied erwerbstätig ist (außer Haushalte von Minderjährigen, von Auszubildenden und Rentnern), so liegt deren Zahl wie bereits 1999 etwas über der Zwei-Millionen-Marke.

---

4 Vgl. Anhang I, Tabelle 4 und 5

5 Anteil der Empfänger an der Bevölkerung

6 Die Gründe hierfür sind überwiegend statistisch bedingt. Vgl. Fußnote 1 zu Anhang I, Tabelle 1.

Die Jugendarbeitslosigkeit der unter 25-Jährigen ist dank des dualen Systems der Berufsausbildung nach wie vor niedriger als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Auch liegt die Dauer der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen deutlich unter dem Durchschnitt aller Altersgruppen. Zwar stieg die Jugendarbeitslosigkeit angesichts des allgemeinen Arbeitsplatzabbaus zwischen 2001 und 2003 an, der aktuelle Trend ist jedoch positiv: die Jugendarbeitslosigkeit sank von 10,1% im April 2003 auf 9,5% im April 2004. Bei den unter 20-Jährigen konnte die Arbeitslosenquote gegenüber dem Höchststand 1997 von 9,6% auf 4,5% im Jahr 2003 halbiert werden, im April 2004 lag sie bei 3,5%. Dies zeigt, dass die Probleme an der zweiten Schwelle beim Übergang von der Berufsausbildung in Arbeit liegen. Die Verbesserung der Beschäftigungschancen für junge Menschen bleibt eine zentrale Herausforderung für die Beschäftigungspolitik der Bundesregierung.

Wie eng Arbeitslosigkeit und Armut zusammenhängen, wird dadurch deutlich, dass die Armutsrisikoquoten der nicht Beschäftigten in 2002 mit 18,2% (gegenüber 15,4% im Vorjahr) mehr als dreimal so hoch waren wie die der Beschäftigten, deren Armutsrisikoquote lediglich bei 5% liegt.<sup>7</sup> Nicht beschäftigte Männer wiesen ein höheres Armutsrisiko auf als nicht beschäftigte Frauen mit vergleichbarer Entwicklungstendenz. Unter den Arbeitslosen stieg der in einkommensarmen Haushalten lebende Anteil im Jahr 2002 auf 39,9%.<sup>8</sup>

Zur unbefriedigenden wirtschaftlichen Entwicklung und zur Stagnation am Arbeitsmarkt trug vor allem die weltweite Konjunkturabschwächung bei. Ein auch heute noch zu spürender wesentlicher Faktor stellte darüber hinaus die Belastung der Sozialversicherungssysteme im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung dar. Dadurch kam es - über gestiegene Beitragssätze - zu höheren Abgabenbelastungen bei Arbeitgebern (Lohnnebenkosten) und Arbeitnehmern (Lohnabzüge). Diese beeinträchtigten die Entwicklung von Investitionen und privatem Konsum und dämpften letztlich in Deutschland Wachstum und Beschäftigung.

Um dieser Entwicklung entgegen zu treten und zur Vorbereitung weitreichender Reformen des Arbeitsmarktes hatte die Bundesregierung die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die sog. Hartz-Kommission, eingesetzt. Eingebettet in die Maßnahmen der „Agenda 2010“ ist die neue Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung konsequent darauf ausgerichtet, Beschäftigung zu fördern und Arbeitslosigkeit abzubauen. Das zentrale Leitmotiv der Arbeitsmarktreformen ist das Konzept des aktivierenden Sozialstaats. Im Mittelpunkt steht ein gewandeltes Verständnis der Aufgabenteilung von Staat und Bürgerinnen und Bürgern. Die „neue“ Arbeitsmarktpolitik basiert auf dem Maßnahmenbündel der vier Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Die Regelungen werden zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen, die Schaffung neuer Arbeitsplätze unterstützen und zu einer durchgreifenden Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung führen. Die „Bundesagentur für Arbeit“ soll künftig wirkungsvoll und kundenorientiert als moderner Dienstleister am Arbeitsmarkt agieren. Weitere Schwerpunkte der Gesetze sind die Vereinfachung des Leistungsrechts der Arbeitslosenversicherung und der arbeitsmarktpolitischen In-

---

7 vgl. Anhang I, Tabelle 6

8 vgl. Anhang I, Tabelle 7

strumente. Ein wesentlicher Schwerpunkt ist die Zusammenführung steuerfinanzierter, bedürftigkeitsabhängiger Fürsorgeleistungen für Erwerbstätige - nämlich der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige - zu einer einheitlichen Leistung. Auch das Sozialhilferecht im engeren Sinne wurde grundlegend überarbeitet und auf eine neue Basis gestellt.<sup>9</sup>

Zentrales Ziel der Agenda 2010 ist es auch, die Sozialversicherungssysteme in Deutschland nachhaltig auf eine solide Finanzgrundlage zu stellen und gleichzeitig die Belastung des Faktors Arbeit durch Beiträge zur Sozialversicherung zu reduzieren. Vor dem Hintergrund sich wandelnder gesellschaftlicher und demografischer Rahmenbedingungen stärken die eingeleiteten Schritte zur Um- und Ausgestaltung der Sozialschutzsysteme deren Bedeutung für die Aufrechterhaltung des sozialen Zusammenhalts.

So steht die Gesetzliche Rentenversicherung vor großen Herausforderungen. Die steigende Lebenserwartung und das gleichzeitig ungünstiger werdende Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern führt zu einem deutlich zunehmenden Finanzbedarf. Aus dieser Entwicklung resultieren steigende Beiträge, die einerseits die Lohnnebenkosten erhöhen und damit den Faktor Arbeit verteuern, andererseits von einem, gemessen an der Gesamtbevölkerung, geringeren Anteil von abhängig Beschäftigten finanziert werden müssen. Um einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und auch in Zukunft zu sichern, sind tragbare Beiträge unerlässlich. Umgekehrt schafft ein hoher Beschäftigungsstand ein stabiles wirtschaftliches Fundament für die Rentenversicherung. Daher ist es auch das Ziel der Agenda 2010, die gesetzliche Rentenversicherung nachhaltig auf eine solide Finanzgrundlage zu stellen und damit langfristig verlässlich zu machen. Die gesetzliche Rentenversicherung ist und bleibt die wichtigste Säule der Alterssicherung in Deutschland. Die Menschen müssen sich auch in Zukunft darauf verlassen können, dass für ihren Lebensunterhalt im Alter gesorgt ist.

Die Gesetzliche Krankenversicherung steht angesichts der grundlegenden Veränderungen in den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen vor vergleichbaren Herausforderungen. Mit der im breiten politischen Konsens verabschiedeten Gesundheitsreform des Jahres 2003 wurden daher strukturelle und finanzielle Maßnahmen eingeleitet, die die Beiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung stabilisieren und reduzieren werden. Bei den beschlossenen Reformmaßnahmen werden alle Beteiligten einbezogen, Belastungen werden sozial ausgewogen verteilt und soziale Härten durch zielgenaue Ausgestaltung der Regelungen vermieden.

Im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme leistet auch die seit 1995 bestehende Pflegeversicherung einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung. Mit ihr ist es gelungen, viele Pflegebedürftige vor der Abhängigkeit von der Sozialhilfe wegen Pflegebedürftigkeit zu bewahren. Die Leistungen der Pflegeversicherung tragen dazu bei, dass Pflegebedürftige Zugang zu Leistungen von sozialen Diensten und sozialen Einrichtungen haben. Ohne dass dies Ziel der Pflegeversicherung gewesen wäre, ging hiermit auch die Schaffung vieler neuer Arbeitsplätze in diesem Bereich einher. Wie alle sozialen Sicherungssysteme muss auch die Pflegeversicherung den Herausforderungen angepasst werden, insbesondere muss die

---

9 vgl. ausführlich Kap. IV.

Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Familienlastenausgleich in der Pflege umgesetzt werden.

### **Bildungsniveau und Teilhabechancen**

Ein hohes Qualifikationsniveau der Bevölkerung ist eine notwendige Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand und Wachstum. Bildung - auch unter dem Aspekt des lebenslangen Lernens - ermöglicht dem Einzelnen soziale Teilhabe und die aktive Mitgestaltung unserer wissensbasierten Gesellschaft. Umgekehrt ist ein niedriges schulisches und berufliches Ausbildungsniveau ein hoher Risikofaktor für Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung. Ebenso ist die soziale Teilhabe durch die Informations- und Kommunikationstechnologien im Sinne der e-Inclusion eine zentrale Herausforderung in der wissensbasierten Gesellschaft.

Deutschland verfügt über ein gut ausgebautes Bildungssystem. Der Anteil der Personen mit niedrigem Bildungsstand ist in Deutschland insgesamt eher gering. 83% der 25-64-Jährigen verfügten 2002 mindestens über einen Abschluss des Sekundarbereichs II. In allen Altersgruppen zeigte sich über den Beobachtungszeitraum eine positive Tendenz.

Der Anteil der Schul- und Ausbildungsabbrecher, die nicht an einer Bildungs- bzw. Berufsbildungsmaßnahme teilnahmen, betrug im Jahr 2002 in Deutschland 12,6%. Eine größere Zahl von Menschen beherrschen die Schriftsprache nur unzureichend, so dass sie als funktionale Analphabeten gelten können. Gesicherte Erkenntnisse über deren Anzahl sind nicht vorhanden, Schätzungen des Bundesverbandes Alphabetisierung belaufen sich auf bis zu vier Millionen Betroffene.

Die qualifizierte Aus- und Weiterbildung ist ein Kernstück jeder modernen Bildungspolitik. Sie ist Garant für die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Ergebnisse der PISA-Studie haben deutlich gemacht, dass der Bildungserfolg auch von der sozialen Herkunft der Schüler in hohem Maße beeinflusst wird. Besonders betroffen sind Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Eine zentrale Aufgabe der Bildungspolitik wird es weiterhin sein, allen Schülerinnen und Schülern unabhängig von sozialer und ethnischer Herkunft verstärkt die gleichen Bildungschancen zu eröffnen und der Gefahr eines Schul- bzw. Ausbildungsabbruchs frühzeitig vorzubeugen. Um die Bildungsteilhabe für alle gesellschaftlichen Gruppen zu erhöhen, kommt zudem der Förderung des Zugangs zum Lebenslangen Lernen auf allen Ebenen des Bildungssystems hohe Bedeutung zu.

Die Bildungsangebote der Länder wurden in den vergangenen Jahren kontinuierlich erweitert, um stärker zielgruppenspezifisch beschulen und ausbilden zu können und um die Durchlässigkeit des Bildungswesens zu erhöhen. Damit soll auch der sozialen Ausgrenzung auf Grund von Bildungsdefiziten entgegengewirkt werden (vgl. Kap. IV).

Durch eine frühzeitige und individuelle Förderung aller Potenziale in der Schule wird ein entscheidender Beitrag für eine gute Qualifizierung für die zukünftige Erwerbsarbeit geleistet. Die Bundesregierung unterstützt deshalb mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ die Länder beim Auf- und Ausbau eines bedarfsgerechten Angebots von Ganztags-

schulen bis zum Jahr 2007 mit insgesamt 4 Mrd. €. Bundesregierung und Länder haben am 12. Mai 2003 eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung unterzeichnet. Im Jahr 2003 wurden mit den Bundesmitteln bereits über 800 ganztägsschulische Angebote finanziert, wobei die laufenden Betriebskosten und die Personalkosten von den Ländern getragen werden. Für das Jahr 2004 ist nach den bisherigen Planungen in den Ländern absehbar, dass mehrere tausend Schulen mit den Bundesmitteln aus dem Investitionsprogramm zum Auf- und Ausbau von Ganztagschulen unterstützt werden können.

### **Familien- und kindergerechte Gesellschaft**

Allein Lebende, allein Erziehende sowie Familien mit drei und mehr Kindern weisen ein relativ höheres Ausgrenzungsrisiko und überdurchschnittliche Armutsrisikoquoten auf. Entsprechend dem allgemeinen Trend hat sich die Zunahme des Armutsrisikos im Jahr 2002 auch auf diese Personengruppen ausgewirkt: So sind die Armutsrisikoquoten von allein Lebenden gegenüber dem Vorjahr von rd. 15% auf 18% gestiegen und lagen damit leicht über dem Niveau von 1999. Auch die Armutsrisikoquote von allein Erziehenden stieg auf 33,3% (2002) an, nachdem sie in den Vorjahren unter 30% gelegen hatte. Die Gründe für den Anstieg lagen vor allem in der verschlechterten Arbeitsmarktsituation und dem erschwerten Zugang von allein Erziehenden zur Erwerbstätigkeit wegen ihrer spezifischen familiären Situation.<sup>10</sup> Dies unterstreicht die Notwendigkeit verstärkter Bemühungen um eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Paare mit drei oder mehr Kindern bleiben in etwa konstant bei einer Armutsrisikoquote von 19% und sind damit weiterhin stärker von relativer Einkommensarmut betroffen als Paare mit einem Kind oder zwei Kindern. Die Betroffenheit von Kindern zeigt sich auch daran, dass die Armutsrisikoquote in der Altersgruppe bis unter 16 Jahren bei 14,6% liegt (2002).

Gleichwohl wurde in den vergangenen Jahren die Einkommenssituation von Familien durch die eingeleiteten steuer- und familienpolitischen Maßnahmen wie z.B. die Erhöhung des Kindergeldes, die Erhöhung der unteren Einkommensgrenzen beim Erziehungsgeld, die Anpassung des Wohngeldes und die Erhöhung der individuellen Ausbildungsförderung insgesamt verbessert. Unterstützt wird dies durch die familiengerechte Ausgestaltung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge nach dem Altersvermögensgesetz. Insgesamt stieg die Summe der Entlastungen von Familien durch diese Maßnahmen von rd. 47,6 Mrd. € (1999) bis zum Jahr 2002 auf rd. 59 Mrd. € an<sup>11</sup>, im Jahr 2003 überschritt dieser Betrag die Marke von 60 Mrd. €. Bei der Weiterentwicklung finanzieller Leistungen und steuerlicher Regelungen für Familien kommt es neben verfassungsrechtlichen Erfordernissen nun darauf an, die Leistungen zielgenau zu gestalten. Beispiele für diesen Ansatz sind die Änderungen des Erziehungsgeldgesetzes, die Einführung des Steuerentlastungsbetrages für allein Erziehende ab 2004 sowie die Einführung des Kinderzuschlags für gering verdienende Eltern ab 2005.

Die Entwicklungen bis 2002 zeigen, dass es weiterhin zielgerichteter Anstrengungen bedarf, um Armutsrisiken zu reduzieren, die sich vor allem durch fehlende Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergeben. Seit 2002 hat die Bundesregierung ihrer Familienpolitik daher einen zusätzli-

---

10 Hinzu kommen statistisch bedingte Effekte. Vgl. Fußnote 1 zu Anhang I, Tabelle 1

11 vgl. Anhang I, Tabelle 2



chen Schwerpunkt gegeben. Im Mittelpunkt stehen der Ausbau einer bedarfsgerechten sozialen Infrastruktur, insbesondere von verlässlichen Ganztagschulen sowie Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Vorschulalter und die familienfreundlichere Gestaltung der Arbeitswelt. Im Hinblick auf die Versorgung von Kindern zwischen drei Jahren und dem Eintritt in die Grundschule wurde das auf EU-Ebene angestrebte Ziel von 90% bis zum Jahr 2010 in Deutschland 2002 mit 89,8% bereits nahezu vollständig erreicht. Deshalb liegt das Augenmerk vor allem darauf, Fortschritte in Richtung der auf EU-Ebene angestrebten Zielsetzung zu machen, bis 2010 für 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze bereit zu stellen. Hier werden, trotz Verbesserungen gegenüber 1999 (8,5% in 2002), zukünftig verstärkte Anstrengungen im früheren Bundesgebiet notwendig sein; in den neuen Ländern ist dieses Ziel mit 37% schon jetzt übertroffen.<sup>12</sup> Ab 2005 sollen zusätzlich 1,5 Mrd. € jährlich für den Betreuungsaufbau verwendet werden. Die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit sowie die Förderung von Praxisprojekten für Familien in prekären Einkommensverhältnissen bleiben wichtige Anliegen der Bundesregierung ebenso wie das Ziel, möglichst viele Kinder in den betroffenen Haushalten von Sozialhilfe unabhängig zu machen und die Zahl der Kinder in der Sozialhilfe bis 2006 deutlich zu senken. Vor diesem Hintergrund wird zum 1. Januar 2005 durch das 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Bundeskindergeldgesetz ein einkommensabhängiger Kinderzuschlag für gering verdienende Familien eingeführt, der zur Bekämpfung von Kinderarmut beiträgt. Auch die Länder messen der Politik für Familien eine besondere Bedeutung bei (s. z.B. Anhang II Bayern).

### **Teilhabe von Menschen mit Behinderung**

Von den 82 Mio. Einwohnern Deutschlands sind rund 8 Mio. behindert; darunter sind rund 6,7 Mio. schwerbehinderte Menschen. Nur knapp 5 Prozent davon - oder rd. 300.000 - sind von Geburt an behindert, während die meisten es im Laufe ihres Lebens werden, etwa durch Krankheiten oder Unfälle. Analysen zeigen, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen in der Regel nicht zu monetärer Armut führen: Die Armutsrisikoquoten behinderter Menschen liegen zu allen Betrachtungszeitpunkten unter den Quoten der nicht behinderten Menschen, was auf eine angemessene Absicherung hindeutet.<sup>13</sup> Es zeigt sich auch, dass vor allem bessere Teilhabemöglichkeiten etwa im Hinblick auf Erwerbstätigkeit oder soziale Kontakte für Menschen mit Behinderung im Vordergrund stehen. Bei der Beurteilung des eigenen Gesundheitszustandes bestätigen sich die wahrgenommenen Einschränkungen: während rd. 8% der nicht behinderten Menschen mit ihrem Gesundheitszustand unzufrieden sind, sagen dies knapp ein Drittel der Menschen mit Behinderung.

---

12 Im früheren Bundesgebiet gab es Ende 2002 für 88% der 3-6 1/2-jährigen Kinder einen Kindergartenplatz, in den neuen Ländern stand für jedes Kind im Kindergartenalter ein Platz zur Verfügung (105%). Bei den Kindern bis drei Jahren konnten in den neuen Ländern 37% einen Platz in Anspruch nehmen, im früheren Bundesgebiet dagegen nur 3%.

13 Es handelt sich um Auswertungen des SOEP 2002. Hier sind rd. 10% der Befragungspersonen ab 16 Jahren von einer Behinderung betroffen. In der Gesamtbevölkerung (einschließlich Kindern) liegt der entsprechende Anteil bei 9%, was eine angemessene Entsprechung darstellt. Etwa drei Viertel der behinderten Menschen in der Stichprobe sind schwerbehindert mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50. Da die restliche Gruppe mit geringerem Behinderungsgrad zu klein für differenzierte Auswertungen ist, wird im Folgenden auf die Gruppe der behinderten Menschen insgesamt Bezug genommen.

Die Behindertenpolitik in Deutschland hat diesen Gegebenheiten seit 1998 Rechnung getragen, einen Paradigmenwechsel vollzogen und die größten gesetzgeberischen Reformen seit den siebziger Jahren verwirklicht, die die Lebenswelt behinderter Menschen spürbar verbessert haben. Dabei wurde der Zugang von Menschen mit Behinderung zum Arbeitsmarkt durch entschlossenes Handeln und konkrete Zielvorgaben deutlich verbessert: die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen, die 1998 mit jahresdurchschnittlich 18% deutlich über der allgemeinen Arbeitslosenquote von 11,1% lag, sank dadurch deutlich auf 15,4% (2002).

Die Bundesregierung und die Länder sind bestrebt, die Gleichstellung und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderung weiter zu stärken. Selbstbestimmung und Teilhabe statt Fürsorge bestimmen die Ausrichtung der Gesetzgebung und der Praxis. Der behinderte Mensch steht im Mittelpunkt; die Dienstleistung folgt dem Menschen, nicht umgekehrt. Der individuelle Bedarf ist gemeinsam mit dem Berechtigten zu klären, auf seine persönlichen Wünsche und Verhältnisse ist Rücksicht zu nehmen. Gleichstellung, Beseitigung von Diskriminierungen und Barrieren für Menschen mit Behinderung werden vorangebracht im Sinne einer sozial- und bürgerrechtlichen Reform: sozialer Bürgerstaat statt bürokratischer Sozialstaat. Ein weiterer Schritt auf diesem Wege ist die flächendeckende Einrichtung gemeinsamer Servicestellen für Rehabilitation, mit der die bisher fragmentierten Beratungsangebote unterschiedlicher Träger gebündelt, besser aufeinander abgestimmt und damit nutzerfreundlicher gemacht wurden.

### **Integration von Migrantinnen und Migranten**

In Deutschland leben 7,3 Millionen Ausländerinnen und Ausländer (rund 9 % der Gesamtbevölkerung)<sup>14</sup>, die zum wirtschaftlichen Wohlstand des Landes beitragen. Gleichzeitig ist diese Gruppe in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen. So lag die Arbeitslosenquote insgesamt in den alten Ländern<sup>15</sup> im Jahresdurchschnitt 2002 bei 7,6 %, während die der ausländischen Wohnbevölkerung 17,6% betrug.<sup>16</sup>

Hauptursache für diese Differenz sind vor allem Defizite bei der Sprachkompetenz und der schulischen sowie beruflichen Qualifikation der Zuwanderer. Der Anteil der ausländischen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung lag 2003 in Deutschland mit 72,5% doppelt so hoch wie bei Deutschen (36,2%). Kinder ausländischer Herkunft weisen trotz erheblicher Anstrengungen von Bund und Ländern vergleichsweise schlechtere Bildungsabschlüsse auf und haben damit schlechtere Startchancen. Ausländerinnen und Ausländer haben auch eine geringere Ausbildungsbeteiligung. Ein Drittel der ausländischen Bevölkerung zwischen 20 und 29 Jahren ist ohne Erstausbildung, wobei dies für junge Frauen in etwas stärkerem Maße zutrifft als für junge Männer. Selbst Jugendliche mit guten Schulabschlüssen haben Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz zu finden.

Ausländische Frauen und Männer mit einem auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus haben unter den gleichen Voraussetzungen wie Deutsche Zugang zu den arbeitsmarktpolitischen

---

14 Stand: Jahresende 2002

15 In den neuen Ländern sind lediglich 2 % der Wohnbevölkerung nichtdeutscher Nationalität.

16 vgl. Anhang I, Tabelle 28

Maßnahmen des Bundes und der Länder. Der Ausländeranteil an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit betrug 9,1% im Jahr 2002.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ist auch eine der Ursachen für ein höheres Armutsrisiko unter der ausländischen Bevölkerung: im Hinblick auf die 60%-Armutsrisikogrenze sind ihre Quoten etwa doppelt so hoch wie die der deutschen Bevölkerung, bleiben aber noch unter dem Niveau von 1999.<sup>17</sup> Die Sozialhilfequote von Migrantinnen und Migranten hat sich von 8,6% (1999) bis 2002 leicht auf 8,4% verringert, liegt aber deutlich höher als bei der deutschen Bevölkerung (2,8%).

Die Integrationsförderung von Migrantinnen und Migranten wird in Deutschland als Querschnittsaufgabe verstanden, die sich durch mehrere Politikfelder zieht, darunter z.B. die Arbeitsmarktpolitik, die Familienpolitik und die Bildungspolitik. Bund, Länder und Gemeinden führen vielfältige Maßnahmen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern und Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern<sup>18</sup> durch. Die Förderinstrumente sollen die Eigenverantwortung und das Selbsthilfepotenzial der Migrantinnen und Migranten ansprechen. Sie sollen nicht nur passive Teilnehmer an Maßnahmen sein, sondern sich aktiv in den Integrationsprozess einbringen können. Dabei ist nicht nur von den Defiziten, sondern vielmehr von den vorhandenen Stärken auszugehen. Neben der ausländischen Bevölkerung erhalten auch Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler Fördermaßnahmen zur Integration. Da sie hinsichtlich ihrer sprachlichen, beruflichen und sozialen Integration mit ähnlichen Problemen wie Ausländerinnen und Ausländer konfrontiert sind, soll die Integrationsförderung beider Gruppen in Zukunft gemeinsam organisiert werden.

Schwerpunkte und wesentliche Aufgaben der Integrationspolitik sind Angebote zur Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse und die Förderung der schulischen und beruflichen Integration. Deutschkenntnisse und die Einbeziehung von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt sowie ihre Fort- und Weiterbildung sind wichtige Voraussetzungen für die gesellschaftliche Par-

---

17 Diese Daten stammen aus dem Sozioökonomischen Panel (SOEP), vgl. Anhang I, Tab. 2. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland. Ausländer und Migranten werden im SOEP in allen Stichproben erfasst. Insbesondere wurden für das SOEP gezielt einzelne Ausländerpopulationen in zwei zusätzlichen Stichproben disproportional erhoben, damit diese mit ausreichend großer Fallzahl berücksichtigt werden können. Die erstmals im Jahr 1984 erhobene Ausländerstichprobe (1393 Haushalte) umfasst Haushalte mit zum Erhebungszeitpunkt türkischem, italienischem, spanischem, griechischem sowie ehemals jugoslawischem Haushaltsvorstand. Die erstmals in den Jahren 1994/95 erhobene Zuwandererstichprobe (1995: 522 Haushalte) beinhaltet neben den seit dem Zeitpunkt der ersten Stichprobenziehung im Jahr 1984 neu eingewanderten Ausländern vor allem Aussiedler sowie Übersiedler und auch ehemalige Asylbewerber.

18 Zwischen 1988 und 2003 kamen rund 2,9 Millionen (Spät-) Aussiedler mit ihren Familienangehörigen nach Deutschland. Auch heute noch erkennt die Bundesrepublik Deutschland eine besondere Verantwortung für deutsche Minderheiten in Osteuropa an, die kriegs- und kriegsfolgenbedingt Benachteiligungen aufgrund ihrer Abstammung hinnehmen mussten. Seit Inkrafttreten des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes am 1. Januar 1993 besteht die gesetzliche Vermutung eines Kriegsfolgenschicksals allerdings nur noch für Deutschstämmige aus Gebieten der ehemaligen Sowjetunion. Alle anderen Spätaussiedler müssen individuell glaubhaft machen, dass sie in den Aussiedlungsgebieten aufgrund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit am 31. Dezember 1992 oder danach noch Benachteiligungen ausgesetzt sind. Spätaussiedler sowie ihre in den Aufnahmebescheid einbezogenen nichtdeutschen Ehegatten oder Abkömmlinge erwerben mit ihrer Aufnahme in Deutschland den Deutschen-Status sowie mit Ausstellung der Bescheinigung nach § 15 BVFG die deutsche Staatsangehörigkeit.

tization. Darüber hinaus haben Migrantinnen und Migranten ebenso wie Deutsche Zugang zu Maßnahmen im Rahmen der Familienpolitik, der Gesundheitspolitik, der Sozialpolitik etc.

### **Angemessene Versorgung mit Wohnraum**

Die Wohnungsversorgung in Deutschland hat seit Mitte der neunziger Jahre einen Stand erreicht, bei dem die breiten Schichten der Bevölkerung gut bis sehr gut mit Wohnraum versorgt sind. Auch einkommensschwache Haushalte sind bezogen auf die Wohnfläche und die Wohnungsausstattung überwiegend gut mit Wohnraum versorgt. Die wichtigsten wohnungspolitischen Instrumente der sozialen Absicherung sind das Wohngeld und die soziale Wohnraumförderung, die aus dem sozialen Wohnungsbau weiter entwickelt wurde. Sie konzentriert sich nun angesichts der insgesamt guten Wohnungsversorgung auf die Unterstützung von Haushalten, die nicht oder nicht angemessen mit Wohnraum versorgt sind, wie z.B. Haushalte mit geringem Einkommen, Haushalte mit Kindern, allein Erziehende, ältere Menschen, Menschen mit Behinderung, die insbesondere auf barrierefreie Wohnungen angewiesen sind, sowie Wohnungslose.

Versorgungsprobleme gibt es lediglich in einigen expandierenden Ballungszentren in den alten Ländern mit angespannten Wohnungsmärkten. Räumliche Konzentration von Ausgrenzungsproblemen weisen vor allem einige hoch verdichtete und periphere Stadtteile von Großstädten auf, in denen vernachlässigte öffentliche Räume und Mängel bei den Wohnungen, dem Wohnumfeld sowie der sozialen und kulturellen Infrastruktur vorhanden sind. Hier konzentrieren sich Bevölkerungsgruppen, deren Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben aufgrund ihrer persönlichen oder familiären Bedingungen eingeschränkt ist.

Der Versorgung der Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Bevölkerungsgruppen muss trotz der insgesamt verbesserten Wohnungsversorgung weiterhin Aufmerksamkeit gewidmet werden. Allerdings weisen Schätzungen von Betroffenenorganisationen für die Jahre 1998 bis 2002 deutlich rückläufige Zahlen im Hinblick auf Wohnungslosigkeit aus.

### **Teilhabe von Menschen in peripheren ländlichen Räumen**

In strukturschwachen ländlichen Räumen können Probleme daraus erwachsen, dass spezifische Aspekte wie z.B. niedrige Bevölkerungsdichte, Nachholbedarf bei der Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur, eingeschränktes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln kumulieren. Der auch aufgrund hoher Arbeitslosigkeit anhaltende Bevölkerungsverlust beeinträchtigt diese Räume als funktionsfähige Siedlungsräume. Die Folgen einer weiteren Abwanderung junger Familien sowie von besser ausgebildeten Menschen und eines weiteren Rückgangs der bereits geringen Geburtenzahlen wirken sich auf die Erhaltung eines angemessenen Zugangs zu sozialer Infrastruktur in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, Gesundheit, Freizeit und Kultur für junge Menschen und Familien, aber auch auf die Basisversorgung der nichtmobilen älteren Bevölkerung aus und stellen eine Herausforderung dar (vgl. Kap. IV).

### **Integration dauerhaft von Ausgrenzung gefährdeter Personengruppen**

Personen, deren Handlungsspielräume in gravierender Weise und längerfristig begrenzt sind, sind auch in ihren Teilhabemöglichkeiten an den Aktivitäten und Lebensbedingungen der Gesellschaft eingeschränkt. Das Phänomen sozialer Ausgrenzung droht sich dann zu verfestigen. Das Ergebnis der Verfestigung von Armut im Lebensverlauf und der Mehrfachbetroffenheit durch Problemlagen wie etwa Langzeitarbeitslosigkeit, Einkommensarmut, Wohnungslosigkeit, Drogen- bzw. Suchtmittelgebrauch und Delinquenz sowie gesundheitliche Einschränkungen kann als extreme Armut charakterisiert werden. Über die Lebenssituation von Personen in extremer Armut gibt es oft nur sehr eingeschränkte Informationen, da sie aufgrund ihrer Lebenssituation statistisch zumeist nicht erfassbar sind. Prägend für ihre Situation ist, dass sie zur Bewältigung von Krisensituationen durch die Hilfeangebote des Sozialstaates nur noch sehr eingeschränkt bzw. nicht mehr erreicht werden und soziale Angebote kaum aktiv aufsuchen, sondern nur noch über aufsuchende niedrigschwellige Maßnahmen anzusprechen sind. Zu diesen dauerhaft von Ausgrenzung gefährdeten Personen zählen vor allem z.B. von Wohnungslosigkeit Bedrohte, Wohnungslose oder Suchtkranke oder Straffällige und Haftentlassene. Zur Verbesserung der Datenlage und des Verständnisses von Ursachen und Auswirkungen extremer Armut über die nachfolgenden Darlegungen hinaus hat die Bundesregierung ein Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, dessen Ergebnisse im Jahr 2004 vorliegen sollen.

Die Verfestigung von Armut zeigt sich exemplarisch bei der Gruppe der Suchtkranken. Die soziodemografischen Daten belegen, dass die soziale Chancengleichheit von Suchtkranken überproportional vermindert ist. Dabei ist nicht genau zu klären, ob für diese Situation die Suchterkrankung als ursächlich anzusehen oder die Suchterkrankung Folge dieser Situation ist. Unter den Suchtkranken gibt es einen überproportionalen Anteil an Beschäftigungslosen und Sozialhilfeempfängern, viele sind verschuldet und nicht wenige leiden an zusätzlichen chronischen Erkrankungen. Insbesondere die Reduzierung von Arbeits- und Berufschancen und, damit verbunden, die Reduzierung von Einkommens- und Gesundheitschancen, verursachen eine nachteilige Lebenssituation.<sup>19</sup> Darüber hinaus sind von illegalen Drogen Abhängige nicht selten von strafrechtlichen Konsequenzen und den nachfolgenden Ausgrenzungen betroffen. Wichtig ist, im Rahmen geeigneter Maßnahmen und Programme die teilweise erheblichen Lücken im schulischen und beruflichen Werdegang zu schließen, damit eine berufliche und letztendlich damit verbundene gesellschaftliche Reintegration gelingt.

---

19 Im Jahr 2002 waren 17% der alkoholkranken Männer und 12% der alkoholkranken Frauen in einer ambulanten Behandlung arbeitslos. Von den opiatabhängigen Männern waren 25% arbeitslos und von den opiatabhängigen Frauen hatten 23% keine Erwerbsarbeit. In den stationären Behandlungseinrichtungen waren insgesamt 38% der Männer und 30% der Frauen arbeitslos. Dabei besteht ein deutlicher Unterschied zwischen Alkoholabhängigen und von illegalen Drogen Abhängigen einerseits sowie Männern und Frauen andererseits. Während 47% der drogenabhängigen Männer in stationären Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe arbeitslos waren, betraf dies 29% der alkoholabhängigen Frauen. Angaben entsprechend Zeitschrift SUCHT, Sonderheft 1: Deutsche Suchthilfestatistik 2002.

## II. Ergebnisse des NAP'incl 2001-2003

Im NAP'incl 2001-2003 wurden Maßnahmen und Aktivitäten der Armutsbekämpfung in Deutschland erstmals zielorientiert und zusammenhängend dargestellt. Nachfolgend wird eine Bestandsaufnahme der Ergebnisse dieser im NAP'incl 2001-2003 beschriebenen Ziele und Maßnahmen vorgenommen.

### 1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist und bleibt ein zentrales Anliegen von Bund und Ländern.<sup>20</sup> Handlungsbedarf bestand insbesondere bei den Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Die Bundesregierung hat daher bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz, das am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist, und zuletzt auf Basis der Ergebnisse der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sogenannte Hartz-Kommission) eine weitreichende Reform des Arbeitsmarktes beschlossen. Ziel der eingeleiteten und umgesetzten gesetzlichen Reformen ist unter anderem eine Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung.

#### **Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern**

Zur Erreichung des im NAP'incl 2001-2003 formulierten Ziels, die Vermittlung in Arbeit zu erleichtern und überflüssige Bürokratie abzubauen sowie die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorzubereiten, sollte die Zusammenarbeit von Sozial- und Arbeitsämtern nachhaltig verbessert werden. Dieses Ziel förderte die Bundesregierung bis Ende 2003 mit regional begrenzten, innovativen Modellvorhaben (MoZArT) im gesamten Bundesgebiet mit einem Volumen von jährlich rd. 15,3 Mio. €. Die Ergebnisse der Evaluation von MoZArT bestätigten den von der Bundesregierung eingeschlagenen Weg, die Hilfesysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenzuführen und flächendeckend Job-Center als einheitliche Anlaufstellen für alle Arbeitssuchenden - und hier insbesondere für sogenannte „schwervermittelbare“ Problemgruppen - einzurichten. MoZArT hat den Nachweis erbracht, dass auch arbeitsmarktferne Zielgruppen, die bislang in Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe verharrten, durch gezielte und passgenaue Betreuung in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Bei einer Repräsentativbefragung von arbeitslosen Personen durch das Forschungsinstitut ifas im Jahr 2000 waren rund ein viertel Jahr nach Stichprobenziehung immer noch 74% der Befragten arbeitslos. Bei MoZArT-Teilnehmern hingegen waren rund sechs Monate nach Eintritt in ein MoZArT-Projekt lediglich rund 42% unverändert arbeitslos.

Schätzungen gehen davon aus, dass im Jahre 2002 ca. 210.000 Sozialhilfeempfänger und ehemalige Sozialhilfeempfänger<sup>21</sup> jahresdurchschnittlich im Rahmen der Hilfe zur Arbeit (HzA) nach dem BSHG gefördert wurden. Knapp 50% dieser Beschäftigungsverhältnisse waren sozi-

---

20 Mit den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Länder, die im Jahr 2002 einen Umfang von 1,9 Mrd. € hatten, konnten 489.000 Personen gefördert werden.

21 Die Differenz zwischen der für das Jahr 2002 ermittelten Zahl gegenüber der im NAP'incl 2001-2003 genannten Zahl von 400.000 Personen, die 2000 durch HzA gefördert wurden, erklärt sich u.a. durch die unterschiedlichen Quellen, die für die Schätzungen herangezogen wurden, sowie dadurch, dass bei der Schätzung für das Jahr 2000 die Arbeitsgelegenheiten im Jahresverlauf berücksichtigt wurden. Die Angaben für 2002 gehen vom Jahresdurchschnitt aus. Daher sind die Zahlen nicht vergleichbar.

alversicherungspflichtig abgesichert. Die Ausgaben der Kommunen für Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit beliefen sich 2002 auf rd. 2,1 Mrd. €.<sup>22</sup>

### **Beteiligung von Migrantinnen und Migranten an Aus- und Weiterbildung**

Im NAP'incl 2001-2003 wurde eine bessere Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt angestrebt, indem vorhandene Förderinstrumente zielorientierter auf den Bedarf einzelner Personen ausgerichtet werden sollten. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz ist zur Steigerung der Effizienz des Vermittlungsprozesses eine individuelle Chanceneinschätzung eingeführt worden. Dabei sollen die Arbeitsämter zusammen mit den Arbeitssuchenden deren Bewerberprofil umfassend ermitteln (Profiling). Ziel ist es, so den konkreten individuellen Bedarf an notwendiger Hilfestellung bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu ermitteln. Dieses individuelle Verfahren kommt insbesondere auch den Migrantinnen und Migranten zugute, da hierbei ihre sprachlichen und interkulturellen Kompetenzen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt berücksichtigt werden.

Zur Verbesserung der beruflichen Bildung und beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten werden von Bund und Ländern eine Vielzahl von Maßnahmen und eine Reihe von Modellprojekten zur Berufsvorbereitung und -begleitung insbesondere von ausländischen Jugendlichen gefördert. Für die sprachliche Integration wurde von der Bundesregierung ein Gesamtsprachkonzept für Ausländer und Aussiedler erarbeitet. Die im Rahmen seiner Erprobung gewonnenen Erfahrungen sollen in die Neugestaltung der Integrationskursförderung auf der Grundlage des Zuwanderungsgesetzes einfließen (weitere Einzelheiten vgl. Kapitel IV).

### **Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Erwerbsleben**

Im NAP'incl 2001-2003 wurde angekündigt, mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter die Zahl der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen (Stand Oktober 1999: 189.766 Personen) bis zum Oktober 2002 um 25% senken zu wollen. Mit wenigen Änderungen wurde dieses Gesetz in das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) „Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“ übernommen und damit ein dringend erforderlicher Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik für schwerbehinderte Menschen vollzogen. Hierzu wurden das Förderrecht vereinfacht, das System von Beschäftigungspflicht und Ausgleichsabgabe verändert und neue Instrumente zur Verbesserung der Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen, wie insbesondere Integrationsfachdienste und Integrationsprojekte, geschaffen. Die Bundesregierung hat zum 30. Juni 2003 einen Bericht zur Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen erstattet. Darin sind die Auswirkungen der veränderten oder neu geschaffenen gesetzlichen Regelungen auf die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen im Einzelnen dargestellt und bewertet worden. Insbesondere haben sich die verbesserte Information und Beratung der Arbeitgeber, die verbesserten Leistungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben und die Vereinfachung des Förderrechts positiv

---

22 In 2002 wurde unter der Ausgabeposition „Laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit“ 1,0 Mrd. € verbucht. Die verbleibenden Ausgaben in Höhe von 1,1 Mrd. € werden durch Mittel der Länder, der Europäischen Union (ESF), der BA und andere kommunale Mittel, die nicht unter Hilfe zur Arbeit verbucht werden, finanziert.

auf die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen ausgewirkt. Das gesetzliche Ziel wurde mit einer Reduzierung der Zahl arbeitsloser schwerbehinderter Menschen um rd. 24% (45.474) nahezu erreicht,<sup>23</sup> die Arbeitslosenquote schwerbehinderter Menschen hat sich dadurch der allgemeinen Quote angenähert. Damit hat sich die Umsetzung in gemeinsamer sozialer Verantwortung durch alle Beteiligten - Sozialpartner, Organisationen behinderter Menschen, Bundesregierung, Länder und Behörden - als erfolgreich erwiesen (vgl. hierzu auch Kap. VI, Good Practice-Beispiel 1). Mit dem Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen, mit dem die Ausbildungssituation für behinderte und schwerbehinderte junge Menschen sowie die Vermittlung schwerbehinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert und deren Beschäftigung gesichert werden soll, wird diese Strategie konsequent fortgeführt.

Darüber hinaus enthält das SGB IX eine Vielzahl von Regelungen zu Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, die erbracht werden, um die Erwerbsfähigkeit behinderter oder von Behinderung bedrohter Menschen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern, herzustellen oder wiederherzustellen und ihre Teilhabe am Arbeitsleben möglichst auf Dauer zu sichern. Behinderten Frauen werden gleiche Chancen im Erwerbsleben gesichert, insbesondere durch in der beruflichen Zielsetzung geeignete, wohnortnahe und auch in Teilzeit nutzbare Angebote. Damit wird der besonderen, typischen Problemsituation behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen Rechnung getragen, wie sie sich insbesondere aus der Wahrnehmung von Familienaufgaben und oft damit zusammenhängenden unterbrochenen Erwerbsbiografien ergibt.

Die in zahlreichen Ländern begonnenen Aktionsprogramme zur beruflichen Integration behinderter Menschen werden fortgesetzt. Landesmittel werden auch weiterhin für regionale Projekte im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Beschäftigung der Europäischen Union „Aktionsbereich HORIZON“ verwendet, so z.B. Projekte zur beruflichen Eingliederung von Mädchen und jungen Frauen mit Behinderung.

### **Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit**

Die im NAP'incl 2001-2003 angekündigte Verlängerung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit erfolgte bis zum Ende des Jahres 2003. Im Jahr 2003 stand wiederum rd. 1 Mrd. € zur Verfügung. Seit Anfang 1999 wurden rd. 554.000 Jugendliche gefördert. Erfolgreiche Elemente des Jugendsofortprogramms wurden bereits im Rahmen der Reform der Arbeitsförderung mit dem Job-AQTIV-Gesetz in das Dritte Buch Sozialgesetzbuch integriert und damit verstetigt. Diese Vorschrift trat zum 1. Januar 2004 in Kraft. Des Weiteren fördert die Bundesregierung mit dem Sonderprogramm „Jump Plus“ für 100.000 Jugendliche unter 25 Jahren, die Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe und ggfs. ergänzende Sozialhilfe beziehen sowie langzeitarbeitslos oder von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind, Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt sowie den Zugang zu kommunalen

---

23 Hierbei sind allerdings auch Personen einbezogen, die z.B. als Arbeitssuchende oder als Frührentner ausgeschieden sind.



Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten. Das Programm hat am 1. Juli 2003 begonnen und läuft bis zum 31. Dezember 2004.

Das im Jahre 2001 von der Bundesregierung eingerichtete Programm „Kompetenzen fördern - Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ (BQF-Programm) leistet einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Förderung von benachteiligten jungen Menschen über die im NAP'incl 2001-2003 bereits beschriebenen Modellversuche zur Förderung bestimmter Zielgruppen hinaus. Dieses bisher bis Ende 2005 laufende Programm ist mit rd. 53 Mio. € (davon 50% Mitfinanzierung durch ESF) ausgestattet.

Das Ziel des NAP'incl 2001-2003, den Blick stärker auf die Probleme und Schwierigkeiten Jugendlicher in sozialen Brennpunkten und strukturschwachen ländlichen Regionen zu lenken, wird seit dem Jahr 2000 u.a. im Rahmen der Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) mit dem Freiwilligen Sozialen Trainingsjahr (FSTJ) verfolgt. Ziel des Programms FSTJ ist es, besonders benachteiligten Jugendlichen soziale und berufliche Schlüsselqualifikationen zu vermitteln, um sie sozial und beruflich zu integrieren. Über eine Vernetzung mit der Jugendhilfe und mit Ausbildungs- und Beschäftigungsträgern werden Synergien in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf hergestellt. Bundesweit wurden im Zeitraum von 2000 bis 2004 ca. 80 lokale Qualifizierungsbüros mit ca. 2.000 Plätzen für besonders benachteiligte Jugendliche gefördert. Im Jahr 2003 wurden für das FSTJ ca. 4,7 Mio. € (davon 1,95 Mio. € aus dem ESF) eingesetzt. Die Bilanz weist aus: jeder dritte Jugendliche ging nach dem FSTJ in Ausbildung oder Beschäftigung, jeder zweite gilt als sozial integriert, lediglich ca. 13 % verblieben in Arbeitslosigkeit.

Ebenfalls im Rahmen des Programms E & C führte die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in sozialen Brennpunkten verschiedene Aktionen zur „Gesundheit von Kindern und Jugendlichen“ durch. Dazu zählten Fachforen u.a. zu Krankheitsbildern mit deutlichem Bezug zur sozialen Situation, zum Austausch guter Ansätze von Gesundheitsprojekten, zum Aufbau sozialräumlicher Vernetzungsstrukturen mit dem Gesundheitsbereich sowie zu Methoden der Gesundheitsförderung in E & C-Gebieten. Darüber hinaus führte die BZgA Gesundheitstage mit Schulen durch, um die Jugendlichen für gesundheitliche Themen zu interessieren, sie zu informieren und damit ihre gesundheitliche Kompetenz zu erhöhen.

### **Teilzeitbeschäftigung**

Mit der Rentenreform 2002 wurde das Ziel erreicht, die Rentenanwartschaften von unterdurchschnittlich entlohnten Beschäftigten, die zugleich Kinder erziehen und teilzeitbeschäftigt sind, um 50%, maximal bis zur Höhe des Durchschnittseinkommens aufzustocken (Ausnahme: Mini-Jobs ohne Zuzahlung). Durch diese Regelung wurde die Schwelle zur Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung bei noch erforderlicher Kinderbetreuung gesenkt. Das im NAP'incl 2001-2003 dargestellte Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, das am 1. Januar 2001 in Kraft trat, leistet durch Ausweitung von Teilzeitarbeit einen effektiven Beitrag zur Beschäftigungssicherung und zum Beschäftigungsaufbau. Darüber hinaus fördern die Teilzeitvorschriften des Gesetzes das angekündigte Ziel der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern und der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die familienfreundliche Zielsetzung der Re-

gelungen ermöglicht es Frauen und Männern in gleicher Weise, Familie und Beruf besser in Einklang zu bringen und ihre individuellen Lebenspläne besser zu verwirklichen. Kernstück der Regelungen ist der Teilzeitananspruch. Der Teilzeitananspruch ist eine erfolgreiche Strategie zur Förderung der Teilzeitarbeit. Trotz hoher Arbeitslosigkeit ist die Zahl der Teilzeitbeschäftigten in 2002 auf annähernd 7 Millionen gestiegen. Seit Inkrafttreten des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (1. Januar 2001) hat die Zahl der Teilzeitbeschäftigten damit um fast 460.000 zugenommen. Die Teilzeitquote beträgt nunmehr 21,4% (2001: 20,8%). Sie ist innerhalb von zwei Jahren um 1,6 Prozentpunkte gestiegen. Wissenschaftliche Untersuchungen haben ergeben, dass der Teilzeitananspruch kein Einstellungshindernis ist.

Die im NAP'incl 2001-2003 angekündigte Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Öffentlichen Dienst wurde mit dem am 5. Dezember 2001 in Kraft getretenen Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz - BGleiG) vorangebracht. Damit werden die beruflichen Chancen von Frauen und die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit für Frauen und Männer nicht nur durch Teilzeitbeschäftigung, sondern auch durch das Angebot besonderer Arbeitszeitmodelle wie Telearbeitsplätze, Arbeitszeitkonto und Sabbatjahr verbessert. Hervorgehobenes Gesetzesziel ist auch die Berücksichtigung der besonderen Belange behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen.

### **Lebenslanges Lernen**

Mit dem Inkrafttreten des Job-AQTIV-Gesetzes wurden die bestehenden Fördermöglichkeiten durch die Bundesanstalt für Arbeit nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch zur Weiterbildung von beschäftigten Arbeitnehmern erweitert. Es sieht u.a. vor, dass Maßnahmekosten bei Weiterbildung älterer Arbeitskräfte über 50 Jahren übernommen werden, die in einem kleinen oder mittleren Unternehmen beschäftigt sind. Es eröffnet die Möglichkeit zu Zuschüssen an Arbeitgeber zum Arbeitsentgelt Beschäftigter, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, für Weiterbildungen bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses oder zum Arbeitsentgelt von beschäftigten Arbeitnehmern, die an einer Weiterbildung teilnehmen, um einen Berufsabschluss zu erwerben. Ferner wird die Job-Rotation, also die Einstellung eines bisher Arbeitslosen als Stellvertreter für einen in Weiterbildung befindlichen Arbeitnehmer gefördert.

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitet derzeit eine Strategie „Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland“ mit dem Ziel, Lernen für alle Bürgerinnen und Bürger in allen Lebensphasen zu fördern (vgl. Kap. IV).

Die Umsetzung des im NAP'incl 2001-2003 dargestellten Aktionsprogramms „Lebensbegleitendes Lernen für alle“, das konkrete Handlungsfelder und Maßnahmen auf dem Weg in eine lernende Gesellschaft bündelt, wird weitergeführt (vgl. Kap. IV).

## **2. Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen**

### **Einführung einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung**

Die im NAP'incl 2001-2003 angekündigte bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung trat am 1. Januar 2003 in Kraft. Diese trägt dazu bei, die Armutsfestigkeit des deutschen Sozialschutzsystems zu erhöhen. Ziel ist es vor allem, Armut im Alter und insbesondere verdeckter und verschämter Armut wirkungsvoller zu begegnen. Um verschämte Armut erfolgreich bekämpfen zu können, wird grundsätzlich auf die in der Sozialhilfe übliche Heranziehung von Kindern und Eltern (Unterhaltsrückgriff) verzichtet.

### **Chancengleichheit durch Ausbildungsförderung**

Mit der im NAP'incl 2001-2003 dargestellten grundlegenden BAföG-Reform zum 1. April 2001 ist die Ausbildungsförderung wieder zu einem verlässlichen Förderinstrument geworden, mit dem Chancengleichheit dauerhaft gesichert wird und Begabungsreserven gerade in unteren Einkommensbereichen konsequent erschlossen werden. Als Folge der Reform konnte das angestrebte Ziel, die Zahl der Geförderten erheblich zu erhöhen, von rd. 343.000 durchschnittlich im Jahr 1998 auf rd. 467.000 durchschnittlich im Jahr 2002 erreicht werden. Dies schlägt sich im untersten Einkommensbereich nieder im deutlichen Anstieg der Vollgeforderten, die mangels anrechenbarer Elterneinkünfte den Höchstsatz erhalten und nun 47% aller BAföG-Geförderten ausmachen. Mit der am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Novelle ist das Aufstiegsausbildungsförderungsgesetz, das sog. „Meister-BAföG“ u.a. durch einen höheren Zuschuss, höhere Unterhaltsbeiträge für Familien mit Kindern und höhere Zuschüsse für allein Erziehende deutlich verbessert und in seiner sozialen Komponente gestärkt worden. Dies hat zu einem deutlichen Anstieg der geförderten Teilnehmer und Teilnehmerinnen an beruflichen Aufstiegsfortbildungen um rund 31 600 oder 56% gegenüber 2001 geführt. Vor allem durch die verbesserte Unterstützung allein Erziehender ist die Zahl der geförderten Frauen in beruflichen Weiterbildungen um 82% gestiegen.

### **Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose**

Seit 1. April 2003 ist zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Langzeitarbeitslose eine allgemein gültige sozialversicherungsrechtliche Regelung und die Einführung niedrigerer, degressiv gestaffelter Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung bei Beschäftigungen mit monatlichen Arbeitsentgelten zwischen 400,01 und 800 € gültig. Mit der Einführung dieser sog. Gleitzone - über der auf 400 € monatlich angehobenen Geringfügigkeitsgrenze - wird die im NAP'incl 2001-2003 angestrebte Schaffung von Anreizen zur Aufnahme auch gering entlohnter Erwerbstätigkeit und Teilzeitarbeit durch die Verbesserung der Nettoeinkommensposition weiterentwickelt. Sie mildert die vielfach kritisierte hohe Grenzbelastung von versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten ab. Sie bietet damit einen besseren Übergang zwischen den sog. Minijobs und „normalen“, aber noch relativ gering entlohnten Teilzeitbeschäftigten. Ende Oktober 2003 lag die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten mit 4,45 Mio. um rund 320.000 höher als im März

2003. Daneben gab es 1,40 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die eine geringfügige Beschäftigung als Nebentätigkeit ausübten. Dies sind 400.000 mehr als im April 2003.

### **Zugang der am stärksten von Ausgrenzung Betroffenen zu Wohnraum**

Die im NAP'incl 2001-2003 angekündigte Reform des sozialen Wohnungsbaus wurde abgeschlossen. Das neue Wohnraumförderungsgesetz ist zum 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Die Förderung zielt nunmehr nicht mehr auf eine Wohnraumversorgung von „breiten Schichten“, sondern sie wird konzentriert auf die Haushalte, die wegen finanzieller, gesundheitlicher oder sozialer Benachteiligungen Schwierigkeiten haben, sich aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt angemessen zu versorgen. Einkommensschwache Haushalte mit Kindern, ältere Menschen, Menschen mit Behinderung, aber auch Wohnungslose werden ausdrücklich als zu versorgende Zielgruppen genannt. In einem eigenen Fördergrundsatz ist verankert, dass die Anforderungen des barrierefreien Bauens zu berücksichtigen sind. Außerdem kann bei besonderen baulichen Maßnahmen, mit denen Belangen von behinderten oder älteren Menschen Rechnung getragen wird, eine zusätzliche Förderung für den notwendigen Mehraufwand gewährt werden. Das Förderinstrumentarium wurde flexibler gestaltet und durch Kooperationsverträge ergänzt, also Vereinbarungen von Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Institutionen der Wohlfahrtspflege. Auf diesem Wege kann der Zugang der am stärksten von Ausgrenzung Betroffenen zu Wohnraum verbessert werden. Bei der Förderung gewinnt neben dem Neubau die Wohnraumversorgung in vorhandenen Beständen durch Bestandserneuerung zunehmend an Bedeutung. Dies ermöglicht zugleich die Vermeidung einseitiger Belegungsstrukturen. Für die soziale Wohnraumförderung standen im Jahr 2001 Bundes- und Landesmittel in Höhe von 2,8 Mrd. € zur Verfügung, im Jahr 2002 waren es 2,6 Mrd. € und im Jahr 2003 knapp 2 Mrd. €.

Vor allem für einkommensschwächere Familien ist das Wohngeld eine wichtige Unterstützungsleistung, da es diesen Haushalten ermöglicht, die Wohnkosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum zu tragen. Mit der in ihren wesentlichen Teilen zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Wohngeldnovelle wurden wesentliche Verbesserungen zugunsten einkommensschwacher Haushalte erreicht. Eine im Zusammenhang mit dem Wohngeld- und Mietenbericht 2002 vorgenommene Evaluierung der Wohngeldnovelle hat gezeigt, dass die Entlastungswirkung des Wohngeldes deutlich erhöht wurde. Auch hat sich durch die Reform die Anzahl der Haushalte, die erstmals oder wieder Wohngeld erhalten, in Deutschland insgesamt um mehr als 330.000 auf rd. 1,8 Mio. Haushalte erhöht. Die Anzahl derer, die die Miethöchstbeträge überschreiten, wurde deutlich reduziert. Damit wurde eines der erklärten Ziele der Wohngeldnovelle, nämlich die Mietenentwicklung großteils wieder einzufangen und Wohngeldempfängern finanziell den Zugang zu einem wieder größeren Teil des Mietwohnungsmarktes zu ermöglichen, weitgehend erreicht. Im Ergebnis hat die Wohngeldnovelle die in sie gesetzten Erwartungen voll erfüllt.

### **Zugang zur notwendigen medizinischen Versorgung eröffnen**

Die im NAP'incl 2001-2003 angekündigte Novellierung des Krankenpflegegesetzes ist im April 2003 vom Deutschen Bundestag beschlossen worden und trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Die Vermittlung interkultureller Kompetenz wurde als Bestandteil der Ausbildung in die Ausbil-

dungsordnung aufgenommen. Damit sollen kulturell bedingte Verständigungsschwierigkeiten überwunden und dazu beigetragen werden, eine barrierefreie Versorgung mit medizinischen und pflegerischen Leistungen für Migrantinnen und Migranten zu ermöglichen.

### **3. Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen**

#### **Teilhabe an der Informationsgesellschaft**

Dem im NAP'incl formulierten Anspruch, einer Teilung der Gesellschaft in Angeschlossene und Ausgeschlossene entgegenzuwirken, kommen Bund und Länder durch verstärkte Maßnahmen nach. Eine Vielzahl der im Aktionsprogramm des Bundes „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ gesteckten Ziele zur Verhinderung einer digitalen Spaltung, wie z.B. der Zugang zur Internetnutzung für mindestens 40% der Bevölkerung bis 2005, sind bereits erreicht. Die Schulen sind seit 2001 kostenfrei und inzwischen auch mehrheitlich mit Breitbandkapazität ans Internet angeschlossen, die IT-Ausstattung der Berufsschulen konnte durch die Förderung im Rahmen des „Zukunftsinvestitionsprogramms für berufliche Schulen“ der Bundesregierung deutlich verbessert werden. Auch das Ziel, den Anteil der Frauen an der Internetnutzung bis 2005 auf über 40% anzuheben, wurde bereits 2002 erreicht. Die Länder haben eine Vielzahl von Förderprogrammen in den Bereichen Ausstattung der Schulen, Wartung und pädagogische Systembetreuung, Lehrerfortbildung, Entwicklung pädagogischer Grundlagen und weitere Unterstützungsleistungen aufgelegt. Darüber hinaus halten die Landesbildungsserver und der Deutsche Bildungsserver als Informations- und Beratungssysteme verschiedene Leistungen für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Unterrichts für Lehrkräfte, aber auch für Schülerinnen und Schüler, Eltern und pädagogisch Interessierte bereit.

In Bildungseinrichtungen in Deutschland ist damit heute eine breite Basis vorhanden, um Computer und Internet zum Alltagswerkzeug in Unterricht und Lehre zu machen und auf diese Weise Medienkompetenz schon in der Schule unabhängig von der sozialen Herkunft zu vermitteln. Für den Arbeitsmarkt spielt der Nachweis beruflicher Kompetenzen und deren Erhalt eine weiter steigende Rolle. Die Qualifizierung im Arbeitsprozess und deren Unterstützung durch eLearning kann dazu beitragen, den Aufwand für die Beteiligung an herkömmlichen Bildungsangeboten zu vermindern und helfen, den Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen zu erleichtern. Auf diese Weise soll auch in der beruflichen Bildung sozialer Ausgrenzung entgegen gewirkt werden.

Die im NAP'incl 2001-2003 angestrebte Förderung einer Teilhabe behinderter Menschen an der Informationsgesellschaft wird schrittweise umgesetzt. Das Internet eröffnet behinderten Menschen neue Chancen und Wege zur Teilhabe an der Informationsgesellschaft. Um diese Chancen nutzen zu können, müssen die Internetangebote barrierefrei gestaltet werden. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich mit der Annahme des Aktionsplans „eEurope 2002“ darauf verständigt, ihre öffentlich rechtlichen Web-Seiten nach dem bereits existierenden internationalen Standard, wie er in den WAI-Leitlinien (Web-accessibility-Initiative) festgelegt ist, barrierefrei zu gestalten. In Deutschland sind die Bundeseinrichtungen durch das Behindertengleichstellungsgesetz verpflichtet worden, ihre Internetauftritte so zu gestalten, dass Menschen mit Behinderung sie

grundsätzlich uneingeschränkt nutzen können. Näheres ist in einer Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik bestimmt worden. Die Länder sind dabei, soweit sie dies nicht bereits schon getan haben, für ihren Zuständigkeitsbereich vergleichbare Regelungen zu treffen.

### **Schutz vor häuslicher Gewalt**

Mit dem zum 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung (Gewaltschutzgesetz – GewSchG) hat die Bundesregierung ihr im NAP'incl 2001-2003 benanntes Ziel umgesetzt, die Opfer häuslicher Gewalt zu schützen. Nunmehr ist es möglich, dass die Opfer häuslicher Gewalt (überwiegend Frauen) die eigene Wohnung nutzen können, ohne sie mit dem Täter teilen oder ganz aus der Wohnung und Umgebung flüchten zu müssen. Dies ist auch ein Beitrag zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei Frauen. In Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des GewSchG haben viele Länder ihre Polizeigesetze geändert, um die geeigneten rechtlichen Voraussetzungen für die Wegweisung gewalttätiger Partner/innen aus den Wohnungen der Opfer häuslicher Gewalt zu schaffen. Das GewSchG wird z.Zt. im Auftrag der Bundesregierung evaluiert. Es zeigt sich aber bereits vor Abschluss dieser Untersuchung, dass das Gesetz zu einer regen Tätigkeit bei der Polizei geführt hat, die im Vorfeld der zivilrechtlichen Schutzanordnungen für die erste Wegweisung der Täter/innen aus den Wohnungen der Opfer zuständig ist. Bei den Einrichtungen, die Opfer häuslicher Gewalt beraten, hat die neue Rechtslage zu einem erhöhten Beratungsbedarf geführt. Die Belegungszahlen der Frauenhäuser sind jedoch trotz der verbesserten Möglichkeiten des GewSchG weiterhin hoch und zeugen damit von der Notwendigkeit dieser Angebote.

### **Vermeidung von Überschuldung**

Mit den zum 1. Dezember 2001 in Kraft getretenen Änderungen des Verbraucherinsolvenzverfahrens hat die Bundesregierung ihre im NAP'incl 2001-2003 formulierte Absicht eines weiteren gesetzlichen Schutzes bei bestehender Überschuldung umgesetzt. Die Einführung einer eigenständigen Verfahrenskostenhilfe für Überschuldete, welche die Kosten des Verfahrens nicht aufbringen können, und die Verkürzung der Wohlverhaltensperiode von sieben auf sechs Jahre wirken motivierend auf Überschuldete. So geht aus der vom Statistischen Bundesamt geführten Insolvenzstatistik hervor, dass im Jahr 2003 insgesamt 61.403 Insolvenzanträge von natürlichen Personen (Verbraucher: 33.609 Personen, ehemals Selbständige und andere natürliche Personen: 25.401 Personen) gestellt wurden. Im Jahr 2002 hatten demgegenüber insgesamt etwa 48.000 natürliche Personen (2001: 13.800 Personen) die Möglichkeit genutzt, durch die Einleitung eines Insolvenzverfahrens eine Restschuldbefreiung zu erlangen. Die Einführung der Restschuldbefreiung für natürliche Personen hat sich daher als unverzichtbare Institution zur Beseitigung von Überschuldung erwiesen. Noch vorhandene Zugangshindernisse sind durch Vereinfachungen des Verfahrens abzubauen.

Die im NAP'incl 2001-2003 angekündigte Anhebung der Pfändungsfreigrenzen trat mit dem 7. Gesetz zur Änderung der Pfändungsfreigrenzen zum 1. Januar 2002 in Kraft. Eine wesentliche Weiterentwicklung für die betroffenen privaten Haushalte stellt die regelmäßige Anpassung der

unpfändbaren Beträge dar. Diese werden nun zum 1. Juli eines jeden zweiten Jahres entsprechend der im Vergleich zum jeweiligen Vorjahreszeitraum sich ergebenden prozentualen Entwicklung des steuerrechtlichen Grundfreibetrages angehoben. Während der Schutz der laufenden Arbeits- und Sozialeinkommen durch dieses Gesetz in hinreichender Weise erfolgte, wird in diesem Jahr ein Gesetzentwurf vorgelegt, um den Schutz auf die Sicherung von Ansprüchen aus privaten Versicherungsverträgen, die der Versorgung im Alter dienen, auszuweiten und damit Altersarmut zu vermeiden. Zur Vermeidung sozialer Ausgrenzung und Sicherung der Teilhabe am wirtschaftlichen Leben ist der Zugang zu einem Girokonto eine existenzielle Voraussetzung. Es ist sicherzustellen, dass die von den im Zentralen Kreditausschuss zusammengeschlossenen Verbänden der Kreditwirtschaft beschlossene Selbstverpflichtung zur Ermöglichung eines Girokontos auf Guthabenbasis flächendeckend umgesetzt wird.

#### **4. Für die besonders gefährdeten Personen und Gruppen handeln**

##### **Menschen mit Behinderung**

Das im NAP'incl 2001-2003 aufgestellte Ziel, der Zersplitterung der Rechtsvorschriften für behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen entgegenzuwirken, wurde mit dem In-Kraft-Treten des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) am 1. Juli 2001 umgesetzt. Hiermit wurde im Zuge einer umfassenden Neuregelung klarer dargestellt, dass behinderte und von Behinderung bedrohte Menschen die notwendigen Sozialleistungen zur Förderung ihrer Selbstbestimmung und ihrer gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft erhalten. Davon umfasst sind u.a. die erforderlichen Leistungen, um

- die Behinderung abzuwenden, zu beseitigen, zu mindern, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder ihre Folgen zu mildern sowie
- Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit zu vermeiden, zu überwinden, zu mindern oder eine Verschlimmerung zu verhüten und die Teilhabe am Arbeitsleben entsprechend den Neigungen und Fähigkeiten dauerhaft zu sichern.

Des weiteren enthält das SGB IX eine Legaldefinition des Begriffs „Behinderung“, wonach Menschen als behindert gelten, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist. Aufgrund der Einordnung der Definition in das SGB IX gilt die Definition für sämtliche Rehabilitationsträger und ist für diese bindend.

Zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren enthält das Gesetz Vorschriften, die eine schnelle Zuständigkeitsklärung und Leistungserbringung gewährleisten. Bei Stellung eines Antrags steht nach spätestens zwei Wochen fest, welcher Rehabilitationsträger für die Entscheidung über die Leistungsgewährung zuständig ist.

In Umsetzung des SGB IX haben die Rehabilitationsträger ein flächendeckendes Netz von gemeinsamen Servicestellen eingerichtet. Die gemeinsamen Servicestellen haben die Aufgabe,

den behinderten Menschen wohnortnah trägerübergreifend und anbieterneutral umfassend bei ihren Anliegen Beratung und Unterstützung anzubieten.

Durch die Einbeziehung der Sozialhilfe in den Kreis der Rehabilitationsträger ist die bis zu diesem Zeitpunkt vorgeschriebene Bedürftigkeitsprüfung bei Leistungen der Sozialhilfe zur medizinischen Rehabilitation und zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben im Interesse der Gleichbehandlung behinderter Menschen entfallen. In dem am 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch wird der Unterhaltsübergang bei Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege in Höhe von bisher 20 € nunmehr auch bei Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt an Volljährige mit 20 € pauschaliert. Hauptziel der Neuregelung ist die damit erreichte Gleichbehandlung bei ambulanter und stationärer Unterbringung, d.h. der Wegfall der Schlechterstellung der Unterhaltspflichtigen von zuhause lebenden behinderten oder pflegebedürftigen Menschen.

Mit dem zum 1. Mai 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) wurde das Benachteiligungsverbot des Grundgesetzes über das Sozialrecht hinaus im gesamten öffentlich-rechtlichen Bereich umgesetzt. Kernstück des Gesetzes ist die Herstellung barrierefrei gestalteter Lebensbereiche. Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind. Menschen mit Behinderung sollen gleichberechtigt zu allen Lebensbereichen einen umfassenden Zugang und eine uneingeschränkte Nutzung haben. Sozialer Ausgrenzung kann dadurch wirksam entgegengewirkt werden. Das Ziel einer allgemeinen Barrierefreiheit umfasst neben der Beseitigung räumlicher Barrieren für Rollstuhlfahrer und gehbehinderte Menschen auch die kontrastreiche Gestaltung der Lebensumwelt für sehbehinderte Menschen. Außerdem ist die barrierefreie Kommunikation etwa mittels Gebärdensprachdolmetscher oder über barrierefreie elektronische Medien geregelt. Dazu traten im Juli 2002 drei Verordnungen in Kraft, die die Bundesbehörden verpflichten, Barrierefreiheit im weitesten Sinne herzustellen. Über das neue Instrument der Zielvereinbarung können Unternehmen und vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung anerkannte Verbände behinderter Menschen in eigener Verantwortung Vereinbarungen darüber treffen, wie und in welchem Zeitraum Barrierefreiheit vor Ort konkret verwirklicht wird.

Mit dem BGG sind im auf Grund des föderativen Staatsaufbaus eng bemessenen Zuständigkeitsbereich des Bundes für den öffentlichen Personenverkehr wichtige Gesetze im Eisenbahnwesen, beim Personen- oder Luftverkehr geändert worden. Durch die gewählte Gesetzes-systematik ist sichergestellt, dass die Interessen behinderter Menschen unmittelbar durch Beteiligungsrechte zur Geltung kommen können und dass es den Entscheidungsträgern vor Ort überlassen wird, die Bedingungen für die Herstellung von Barrierefreiheit im Einzelnen eigenverantwortlich zu regeln. Auch die Länder haben durch eigene Gesetze zur Gleichstellung behinderter Menschen vielfach beigetragen.



## **Migrantinnen und Migranten**

Die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ stellte am 4. Juli 2001 ihren Bericht vor. Die darin enthaltenen Vorstellungen zur Integrationsförderung sind zu einem großen Teil in den Entwurf des Zuwanderungsgesetzes eingeflossen, den die Bundesregierung im November 2001 beschlossen und in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat. Die umfassende Förderung der Integration der Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer durch die Festlegung eines Mindestrahmens staatlicher Integrationsangebote ist ein zentraler Bestandteil des mit dem Zuwanderungsgesetz zu realisierenden Zuwanderungskonzeptes (vgl. auch Kap. IV). Daneben sieht der Gesetzentwurf eine Reihe von Verbesserungen der gesellschaftlichen und sozialen Situation der nach Deutschland kommenden Zuwanderer vor.

Zur Integration von Migrantinnen und Migranten in allen Schularten werden durch die Länder seit Jahren erhebliche Ressourcen zur Verfügung gestellt. In Auswertung des Berichtes der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ der Bundesregierung, der Empfehlungen des Forums Bildung, der Ergebnisse der Spracherwerbsforschung, der PISA-Studie und der Sachstandsberichte der Länder hat die Kultusministerkonferenz mit dem Beschluss "Zuwanderung" vom 24. Mai 2002 wegweisend entsprechende Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Förderung von Migrantinnen und Migranten unter dem besonderen Aspekt der sprachlichen Förderung beschlossen, an deren Umsetzung in allen Ländern gearbeitet wird.

Im Bereich der Arbeitsmigration und im Bereich der Ausbildung von Zuwanderinnen und Zuwanderern sollen flexible Steuerungsinstrumentarien geschaffen werden, um den unterschiedlichen Bedürfnissen des Arbeitsmarktes Rechnung tragen zu können. Die Bundesregierung hat das Zuwanderungsgesetz im Januar 2003 erneut in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, wo es z.Zt. im Vermittlungsausschuss beraten wird.

## **Maßnahmen für Gebiete mit besonderen Problemen der Ausgrenzung - „Die soziale Stadt“**

Mit der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Die soziale Stadt“ 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. Die Initiative unterstreicht die zunehmende sozialpolitische Bedeutung der Städtebauförderung und bildet den Rahmen einer zwischen Bund und Ländern abgestimmten Strategie gegen soziale Polarisierung in den Städten. Gefördert werden Stadt- und Ortsteile, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen. Für das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ hat der Bund seit 1999 Finanzhilfen von 335,6 Millionen € (davon 80 Mio. € im Jahr 2003) bereitgestellt. Zusammen mit den Komplementärmitteln von Ländern und Gemeinden können für die Durchführung des Programms damit bisher mehr als eine Milliarde € eingesetzt werden. Die Förderung wird auf hohem Niveau fortgesetzt.

Bisher umfasst das Bund-Länder-Gemeinschaftsprogramm insgesamt 331 Fördergebiete, die sich auf 229 Gemeinden verteilen. Insbesondere mit dem Programm „Entwicklung und Chancen

junger Menschen in sozialen Brennpunkten – E & C“ und dem Integrationsprogramm des Bundes für Ausländer und Aussiedler konnten enge Verknüpfungen hergestellt werden. Es besteht weitgehende Gebietsübereinstimmung mit den Fördergebieten des Programms „Die soziale Stadt“. Hierdurch wird eine effiziente Umsetzung sowohl investiver (baulicher) wie nicht-investiver Maßnahmen erreicht.

Die rasche Aufnahme des Programms „Soziale Stadt“ durch die Städte und Gemeinden und das positive Echo in den Programmgebieten auf die begonnene Quartierspolitik können als Anzeichen dafür gewertet werden, dass mit dem Programm „Die soziale Stadt“ komplexen Problemen in benachteiligten Stadtteilen begegnet wird. In vielen der als gefährdet eingestuften Stadtteile ist eine Aufbruchstimmung erzeugt worden. In den Kommunen sind neue Organisations- und Managementstrukturen für integrierte Stadtentwicklung entstanden. Die vielfältigen Maßnahmen, mit dem Ziel, eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in den gefährdeten Stadtteilen zu erreichen, beziehen die Bürgerinnen und Bürger und sonstige lokale Akteure in die Entscheidungsprozesse ein. Aktivierungs- und Beteiligungsstrukturen werden als wichtiges Instrument der Programmumsetzung gewertet. Das Programm soll insbesondere auch transferabhängige Bewohnerinnen und Bewohner befähigen, ihr Leben wieder selbst zu gestalten. Die eingeleitete Zwischenevaluierung des Programms „Soziale Stadt“ wird weitere Erkenntnisse über die Programmumsetzung und die erreichten Fortschritte geben können.

### **Hilfen für besonders gefährdete Personengruppen**

Hilfen für besonders von Ausgrenzung gefährdete Gruppen werden nach § 72 BSHG (ab 2005 §§ 67 ff. SGB XII) bereitgestellt. Dazu zählen Hilfen zur Ausbildung, zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung. Der Schwerpunkt dieser Hilfearten liegt in der Beratung und persönlichen Hilfe. Es wird ein breiter Maßnahmenkatalog bereitgestellt, der sich von der Feststellung der Ursachen der sozialen Schwierigkeiten bis zu einer Vielzahl von Hilfestellungen zu ihrer Überwindung erstreckt. Mit der Neufassung der Durchführungs-Verordnung zu § 72 BSHG (ab 2005 §§ 67 ff. SGB XII), die im NAP'incl 2001-2003 angekündigt wurde und am 1. August 2001 in Kraft getreten ist, erfolgte eine lebenslagenorientierte, neue gesetzliche Beschreibung des leistungsberechtigten Personenkreises und eine Weiterentwicklung des Systems der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Damit wird der Kreis der von Ausgrenzung betroffenen Personen noch gezielter erfasst. Die Auswirkungen der Neufassung auf die Praxis werden derzeit im Rahmen eines Forschungsvorhabens wissenschaftlich untersucht.

Prostituierte hatten durch ihre vormals als sittenwidrig beurteilte Tätigkeit bis 2002 keinen bzw. keinen unmittelbaren Zugang zur Sozialversicherung; sie hatten keinen Anspruch auf Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung sowie der Rentenversicherung. Soziale Ausgrenzung, Ausbeutung und Gewalt gegenüber Prostituierten und die Abhängigkeit der betroffenen Frauen von einem kriminellen Milieu wurden durch die bisherige Rechtslage begünstigt. Der Gesetzgeber hat daher das „Gesetz zur Verbesserung der sozialen und rechtlichen Situation von Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)“ beschlossen, das zum 01. Januar 2002 in Kraft getreten ist, um u.a. diese Diskriminierung von Prostituierten zu beseitigen. Durch das Prostitutionsgesetz ist nunmehr klargestellt, dass Prostituierte,

wenn sie im Rahmen einer Vereinbarung sexuelle Handlungen erbracht haben, einen Anspruch auf das vereinbarte Entgelt haben. Weiter soll Prostituierten auch der Abschluss von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen ermöglicht werden. Daneben soll die selbstständige Ausübung der Prostitution weiterhin möglich bleiben. Inwiefern die Regelungen des Prostitutionsgesetzes greifen, soll in einer Untersuchung im Auftrag der Bundesregierung festgestellt werden.

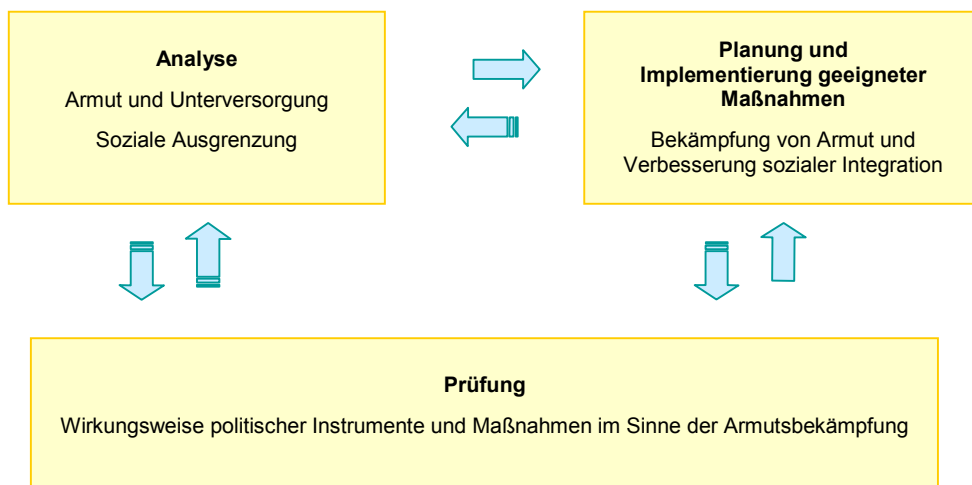
### III. Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Zentrum von Politik und Gesellschaft

Der NAP'incl 2003-2005 umreißt die am Prinzip der Vorbeugung wie der Nachhaltigkeit ausgerichteten Strategien der Armutsbekämpfung in Deutschland.

Gemeinsam mit der regelmäßigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung schafft der NAP'incl das empirische Gerüst und die analytischen Grundlagen für eine Politik zur Verhinderung von Ausgrenzung sowie zur Verbesserung sozialer Integration und der Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Seine Ziele sind:

- die Analyse sozialer Probleme,
- die Planung und Implementierung geeigneter und nachhaltiger Maßnahmen sowie
- die Prüfung, ob und inwieweit im Sinne des „mainstreaming“ der Aspekt der Armutsbekämpfung berücksichtigt ist und soziale Integration vorangebracht wird.

#### Der strategische Ansatz nachhaltiger Armutsbekämpfungspolitik



Vor dem Hintergrund dieses strategischen Ansatzes zielt die Politik der Bundesregierung darauf ab, allen Bürgerinnen und Bürgern eine aktive Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehen zu ermöglichen. Leitbild dieser Politik ist ein aktivierender und gleichzeitig vorsorgender Sozialstaat, der einem Auseinanderdriften der Gesellschaft in Arm und Reich entgegenwirkt und den sozialen Zusammenhalt stärkt. Dieses politische Leitbild der Erneuerung und Gerechtigkeit kommt auch in der „Agenda 2010“ der Bundesregierung zum Ausdruck, die den Fokus auf die Förderung von Teilhabemöglichkeiten des Einzelnen vor allem durch bessere Bildung und durch den Zugang zu Erwerbstätigkeit richtet.

Dem Ansatz einer nachhaltigen Armutsbekämpfungsstrategie lassen sich vier politische Leitziele zuordnen, die sich aus dem in der deutschen Verfassung verankerten Schutz der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip ergeben. Dabei geht es darum, Personen und Grup-

pen, die besonders von Armut und Ausgrenzung gefährdet sind, ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen und Chancen zur gesellschaftlichen Teilhabe zu eröffnen.

### **Leitziel 1: Soziale Balance sichern - Verwirklichungschancen verbessern**

Gerechte Teilhabe und Chancengleichheit, die Vermeidung und Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung sind Kernpunkte einer präventiven und auf Nachhaltigkeit angelegten Politik. In ihrem Zentrum steht, soziale Balance zu sichern und immer wieder neu auszutarieren. Dies beinhaltet vor allem, die „Verwirklichungschancen“<sup>24</sup> der Menschen zu verbessern, da Armut im Sinne des sozialen Ausschlusses in engem Zusammenhang mit eingeschränkten oder mangelhaften Verwirklichungschancen steht.

### **Leitziel 2: Teilhabe der Menschen organisieren - Armut und soziale Ausgrenzung verhindern**

Im Zentrum einer vorbeugenden Politik auf Bundes- und Landesebene steht die Ausgestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Weise, dass Armutsrisiken und soziale Ausgrenzung weiter vermindert werden oder erst gar nicht entstehen. Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit und Verlässlichkeit bei der Bewältigung der wichtigsten Lebensrisiken sind die Gestaltungsmaximen für einen modernen Sozialstaat. Unmittelbar dazu gehört eine Bildungspolitik sowie eine Beschäftigungspolitik, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, die Chancen einer sich ständig wandelnden Gesellschaft durch eine gute schulische und berufliche Ausbildung und eine verbesserte Erwerbssituation, aber auch durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf wahrzunehmen. Dazu gehört auch ein Sozialschutzsystem, das angemessene Leistungen bereitstellt und die Bereitschaft stärkt, sich den Herausforderungen der heutigen Gesellschaft zu stellen.

### **Leitziel 3: Eigenverantwortung stärken und vorhandene Potenziale aktivieren**

Deutschland verfügt über ein gut ausgebautes System des sozialen Schutzes. Kern dieses Systems sind die Sozialversicherungen, die gegen die Lebensrisiken Alter, Krankheit, Invalidität, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit absichern. Darüber hinaus werden vor allem Familien durch staatliche Transferleistungen unterstützt sowie die Finanzierung angemessenen Wohnraums sichergestellt. Das letzte Netz, das vor Armut und sozialer Ausgrenzung schützt, ist die Sozialhilfe. Ziel des Sozialschutzsystems ist, die Menschen zu befähigen, ihr Dasein aus eigener Kraft zu gestalten, um am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Die Stärkung von Eigenverantwortlichkeit und die Aktivierung vorhandener Potenziale im Sinne des Prinzips des „Förderns und Forderns“ sind Voraussetzung dafür, dass Armutskreisläufe nicht entstehen.

### **Leitziel 4: Soziale Sicherung armutsfest machen**

In Deutschland werden die sozialen Sicherungssysteme auf neue Anforderungen ausgerichtet. Ziel ist es, einerseits ein angemessenes soziales Schutzniveau beizubehalten, vorhandene Zu-

---

24 Das Konzept der „Verwirklichungschancen“ des Nobelpreisträgers Armatya Sen versteht unter Verwirklichungschancen die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Grundlagen der Selbstachtung nicht in Frage stellt.

gangshürden und eventuelle Schutzlücken zu identifizieren und möglichst zu beseitigen, wie dies z.B. durch die Grundsicherung für Ältere und Erwerbsgeminderte realisiert wurde. Andererseits müssen die Sozialversicherungssysteme angesichts der demografischen Entwicklung weiterentwickelt werden.

Eine Gesamtstrategie aller nationalen Ebenen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung konstituiert sich aus einem breiten Spektrum unterschiedlicher politischer Ansätze, Maßnahmen und Konzepte naher, mittlerer und größerer Reichweite. In ihrem Zentrum stehen

- Ziele naher Reichweite  
Verbesserung der Lebenssituation benachteiligter Personengruppen.
- Ziele mittlerer Reichweite  
Verbesserung der Verwirklichungs- und Teilhabechancen durch kontinuierliche Weiterentwicklung des Bildungssystems, erleichterten Arbeitsmarktzugang, Stabilisierung sozialer Netzwerke und Unabhängigkeit vom sozialen Mindestsicherungssystem.
- Ziele größerer Reichweite  
Stärkung sozialer Gerechtigkeit, Erhöhung gesellschaftlicher Durchlässigkeit und Transparenz.

Hiermit korrespondieren unmittelbar die im Zentrum einer auf Nachhaltigkeit angelegten Politik stehenden Strategien und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung. Armut und soziale Ausgrenzung resultieren zumeist aus einer Anhäufung von Problemlagen. Folglich sind die politischen Handlungsfelder und Lösungsansätze vielfältig und die damit verbundenen Maßnahmen in den unterschiedlichsten Politikbereichen angesiedelt. Eine wichtige Aufgabe des NAP'incl ist es - auch im Sinne seines präventiven Ansatzes - im Rahmen eines konzertierten Prozesses aller Akteure und Ebenen verschiedenste politische Maßnahmen der Sozialpolitik, Wirtschafts- und Finanzpolitik ebenso wie der Arbeitsmarkt-, und Wohnungspolitik sowie der Bildungspolitik zu bündeln.

Den Rahmen für die Beschreibung von sozialer Ausgrenzung und Armutstendenzen des NAP'incl 2003-2005 bilden die in Laeken festgelegten Primär- und Sekundärindikatoren. Diese Indikatoren ermöglichen die Identifizierung von Personengruppen, die einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind. Gleichzeitig kann anhand dieser Indikatoren ein Monitoring der nationalen Prozesse der sozialen Integration angestoßen werden. Deutschland will, dass ihre Eignung zukünftig gezielt darauf hin reflektiert wird, inwieweit sie robust, vergleichbar, zielgenau und auf der Basis von aktuellen Daten die angestrebten Ziele messen. Eine laufende Überprüfung des Indikatoren-Tableaus auf europäischer Ebene und seiner Kohärenz in den verschiedenen Politikbereichen sollte daher fester Bestandteil des NAP'incl-Prozesses sein. Ergänzend wurden für die nationale Ebene acht sogenannte „Tertiärindikatoren“ zu den politischen Schwerpunkten des NAP'incl 2003-2005 entwickelt, die dazu beitragen können, die spezifischen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland abzubilden. Im Hinblick auf eine Erweiterung der Tertiärindikatoren und eine - wissenschaftlich fundierte - Evaluation bzw. das Monitoring politischer Maßnahmen sind noch weitergehende konzeptionelle Überlegungen und eine Verbesserung der Datenlage notwendig.

## **Gender Mainstreaming**

Das Prinzip des Gender Mainstreaming ist in den verschiedenen Politikfeldern im Rahmen von Analysen und Maßnahmen berücksichtigt. Es wurden die Anstrengungen verstärkt, Daten geschlechtsspezifisch auszuwerten. Dies entspricht der Selbstverpflichtung der Bundesregierung und der Landesregierungen, Gender Mainstreaming als durchgängiges Leitprinzip für die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern anzuwenden. Unterstützung wird dabei durch das GenderKompetenzZentrum, ein Forschungs-, Informations- und Beratungsinstitut, das an der Humboldt-Universität zu Berlin angesiedelt ist und von der Bundesregierung finanziert wird, geboten. Es hat seine Arbeit im November 2003 aufgenommen.

Das Zentrum bietet den Bundesministerien eine kostenlose Erstberatung zu inhaltlichen und organisatorischen Fragen bei der Anwendung und der Implementierung von Gender Mainstreaming an. Aber auch andere öffentliche und private Einrichtungen und Firmen können seine Leistungen in Anspruch nehmen. Das GenderKompetenzZentrum arbeitet mit Beratenden zusammen, die schon über Gender-Kompetenz verfügen und dazu auch Beratungsleistungen anbieten können. Es erarbeitet Qualitätskriterien für die Auswahl externer Unterstützung und für eine erfolgreiche Umsetzung von Gender Mainstreaming. Es wird insoweit nicht selbst forschend tätig, sondern versteht sich als Drehscheibe zwischen den Nachfragenden und denjenigen, die über die jeweils nachgefragte Gender-Kompetenz verfügen und dazu beraten können. Unter [www.genderkompetenz.info](http://www.genderkompetenz.info) finden sich nach Politikbereichen geordnete Informationen zu den jeweiligen relevanten Genderaspekten. Diese Hinweise dienen einer ersten Information darüber, welche geschlechtsspezifischen Fragestellungen im betreffenden Politikbereich zu berücksichtigen sind.

#### **IV. Politische Handlungsansätze 2003-2005**

Für die Jahre 2003-2005 werden im NAP'incl vier Schwerpunkte gesetzt. Darüber hinaus sollen mit der vorliegenden Aktualisierung die Grundzüge der Agenda 2010 als umfassendem Reformprogramm, auch für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, dargestellt werden. In die Handlungsansätze werden die Maßnahmen der Länder einbezogen.

##### **1. Zugang zur Erwerbsarbeit erleichtern - Integration in den Arbeitsmarkt fördern**

Längerfristige Arbeitslosigkeit und Defizite in der beruflichen und allgemeinen Bildung sind wesentliche Ursachen, die das Risiko sozialer Ausgrenzung erhöhen. Erschwert ist der Zugang zur Erwerbsarbeit insbesondere für langzeitarbeitslose Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe, niedrig Qualifizierte, schwerbehinderte Menschen sowie Migrantinnen und Migranten. Mit ihrer Reform-„Agenda 2010“ trägt die Bundesregierung dieser Situation Rechnung und konzentriert ihre Politik u.a. auf die gezielte und verstärkte Aktivierung der Potenziale des Einzelnen, um gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und materielle Abhängigkeiten von staatlichen Fürsorgeleistungen abzubauen. Zur Stärkung des aktivierenden Moments im Rahmen einer präventiven Politik hat die Qualifizierung dieser am stärksten gefährdeten Personengruppen einen besonderen Stellenwert. Die Anforderungen an das Qualifikationsniveau der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steigen, die bereits heute Benachteiligten drohen auch zu den Verlierern der Wissensgesellschaft zu werden.

Fehlende schulische und berufliche Qualifikationen tragen zu einem erhöhten Ausgrenzungs- und Armutsrisiko bei. Bund und Länder haben im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung insbesondere von bildungsbenachteiligten Kindern und Jugendlichen eingeleitet. Diese zielen vor dem Hintergrund des Zusammenhangs zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg vor allem auf eine Verbesserung der frühen und individuellen Förderung aller Kinder und Jugendlichen. Die Bundesregierung unterstützt deshalb die Länder mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ beim Auf- und Ausbau eines bedarfsgerechten Angebotes von Ganztagschulen bis zum Jahr 2007 mit insgesamt 4 Mrd. € für Baumaßnahmen und Ausstattungen. Ziel des Programms ist, zusätzliche Ganztagschulen aufzubauen und bestehende Ganztagsangebote qualitativ weiter zu entwickeln.

Die laufenden Betriebskosten sowie die Personalkosten werden von den Ländern getragen. So gewährt beispielsweise Bayern Zuwendungen zu Investitionen im Bereich der ganztägigen Betreuung an Schulen, der angegliederten Horte, der heilpädagogischen Tagesstätten und von Kooperationsmodellen zwischen Schule, Jugend- und Behindertenhilfe. Allein für Investitionen im Teilbereich der Horte sowie der Jugend- und Behindertenhilfe stehen hier 120 Mio. € zur Verfügung. Darüber hinaus stellt Bayern für den weiteren Ausbau der Kinderbetreuung bis 2006 zusätzliche Mittel in Höhe von 313 Mio. € zur Verfügung. Im Saarland werden in 173 von den 382 Schulen des Landes 232 Gruppen bis 14.00 Uhr, in 111 Schulen 171 Gruppen bis 16.00 Uhr betreut, d.h. dass an 74% der saarländischen Schulen ein verlässliches Angebot besteht. In Mecklenburg-Vorpommern sollen künftig Kinder in Ganztagschulen mit Lernschwächen intensiver gefördert und damit zielgerichtet vorhandene Benachteiligungen ausgeglichen werden.



Verbunden mit dem Ausbau eines bedarfsgerechten Angebotes von Ganztagschulen ist der Wechsel von einem selektierenden zu einem fördernden System zu bewältigen. Unter Einbeziehung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, die stärker als bislang mit Schulen kooperieren müssen, geht es darum, im Interesse der Kinder und Jugendlichen Bildungsangebote qualitativ zu stärken, die durch die Verzahnung formeller und informeller Bildungs- und Lernformen individuelle Förderung zu verbessern und soziale Schranken des bisherigen Bildungssystems aufzubrechen. Die Entwicklung der Kooperation von Schulen und Jugendhilfe ist vorrangig Aufgabe von Ländern und Kommunen. Die Bundesregierung stellt Plattformen des Dialogs und fachlichen Austauschs bereit, berichtet über Beispiele gelingender und verbesserungsfähiger Zusammenarbeit und regt Modelle zur Erprobung und Implementierung von integrierter Kooperation an. Die Bundesregierung strebt an, die Kinder- und Jugendhilfe als Mitträgerin einer Modernisierung der Bildungslandschaft und des Ausbaus der Ganztagsangebote zu positionieren und die hierzu erforderlichen pädagogischen, methodischen und organisatorischen Veränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe anzustoßen. Wichtiges Handlungsinstrument ist der 12. Kinder- und Jugendbericht zum Thema „Bildung, Betreuung und Erziehung außerhalb der Schule“, von dem die Bundesregierung in 2005 Impulse für Angebote der Jugendhilfe im Zusammenhang mit Ganztagsförderung erwartet.

Zur wirksamen Förderung bildungsbenachteiligter Kinder, insbesondere auch der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, haben die Länder eine Reihe von Maßnahmen im Rahmen der von der Kultusministerkonferenz in Reaktion auf die PISA-Studie festgelegten Handlungsfelder ergriffen. In der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) haben Bund und Länder im Juni 2002 ein Aktionsprogramm mit folgenden Handlungsfeldern verabredet: die Förderung von Sprach-, Lese- und Schreibkompetenz, die Förderung von Migrantinnen und Migranten und die Förderung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Kompetenz. In allen drei Handlungsfeldern wird der frühen und individuellen Förderung besondere Beachtung geschenkt. Ein auf fünf Jahre angelegtes BLK-Programm zur Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund beginnt am 01. September 2004 und soll innovative Ansätze der Länder zur Optimierung von sprachlicher Bildung und Förderung unterstützen und weiter entwickeln. Die Schnittstellen zwischen schulischem und außerschulischem Bereich und die Kooperation der Beteiligten sind besonders in den Blick zu nehmen.

Zur nationalen Umsetzung der neuen Weltalphabetisierungsdekade, die im Februar 2003 auf Beschluss der Vereinten Nationen begann, verstärken derzeit Bund, Länder und Kommunen sowie Nichtregierungsorganisationen ihre Bemühungen zur Prävention und Bekämpfung von Analphabetismus. Die Bundesregierung fördert innovative Projekte, mit denen Beiträge zur Modernisierung der Alphabetisierungsarbeit geleistet werden, wie beispielsweise die Entwicklung der Internetplattform APOLL (Kooperationsverbund des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. mit dem Bundesverband Alphabetisierung e.V.), über die künftig Informationen, Unterstützungen und Kontakte für Unterrichtende, Lernende und die interessierte Öffentlichkeit angeboten werden. Für die Alphabetisierung von Migrantinnen und Migranten stellt die Bundesregierung Mittel zur Verfügung.

Um die Zahl der frühzeitigen Schulabbrecher weiter zu senken, sind präventive Maßnahmen, die darauf abzielen, einer drohenden Abkoppelung lernschwacher und benachteiligter Schülerinnen und Schüler vom Berufsausbildungs- und Beschäftigungsbereich entgegenzuwirken, in den Schulen der Sekundarstufe I weiter erheblich intensiviert worden. Dabei kommt neuartigen Kooperationsformen zwischen Abschlussklassen, insbesondere der Haupt- und Sonderschulen, mit beruflichen Schulen und Betrieben besondere Bedeutung zu. Generell liegt in der Sekundarstufe I ein starker Akzent auf der Hinführung zur Arbeits- und Wirtschaftswelt (wirtschaftskundlicher Fachunterricht, Praktika, Berufswahlunterricht, Berufsberatung in den Schulen und Maßnahmen zur vertieften Berufsorientierung). Alle Jugendlichen, die nach der Sekundarstufe I keine Schule der Sekundarstufe II besuchen oder keinen Ausbildungsplatz haben, werden im Berufsvorbereitungsjahr oder im Berufsgrundschuljahr auf grundlegende Anforderungen in einem oder mehreren Berufsfeldern vorbereitet. Eine Berufsgrundbildung, eine abgeschlossene Berufsausbildung nach Länderrecht (Assistentenberufe) oder eine Vorbereitung auf Studiengänge kann auch an Berufsfachschulen und Fachoberschulen erworben werden. Behinderten Schülerinnen und Schülern wird in Sonderschulen mit einer Vielzahl spezieller Maßnahmen die Eingliederung in die berufliche Ausbildung und Tätigkeit ermöglicht. In Bayern wird zur Stärkung der sozialen Integration von benachteiligten jungen Menschen die „Jugendsozialarbeit an Schulen“ als Erfolg versprechender Weg erachtet (s. Anhang II Bayern).

In 2004 wurde die zweite Förderrunde des Programms Schule-Wirtschaft-Arbeitsleben (SWA) eingeleitet, die bis 2007 laufen wird und ihren Schwerpunkt auf Transfer und Einbeziehung in Ganztagschulkonzepte legt. Ziel des SWA-Programms ist eine bundesweite Implementation von erfolgreichen Projekten, die Jugendlichen den späteren Einstieg in die Berufswelt und den Abschluss einer Ausbildung erleichtern. Bisher waren ca. 32.000 Schülerinnen und Schüler in 530 Schulen und 2.400 Unternehmen daran beteiligt. Bei den Schulen handelt es sich überwiegend um Schulen im Sekundarbereich I, aber auch um Schulen im Sekundarbereich II, Förderschulen und Schulen für Lernbehinderte. Die Projekte wurden bislang in allen Bundesländern sowie mit den Sozialpartnern durchgeführt. Das SWA-Programm fördert in seinem Kern die Möglichkeit für Jugendliche, noch während ihrer Schulzeit frühzeitig die Berufswelt kennen zu lernen, Wirtschafts- und Produktionsabläufe zu begreifen und Berufsvorstellungen zu entwickeln.

Eine gute und qualifizierte Berufsausbildung für alle ist ein wichtiges Ziel der Bildungspolitik von Bund und Ländern und eine wichtige Form der Zukunftsvorsorge. Ein Schwerpunkt der künftigen Berufsbildungspolitik der Bundesregierung wird darin liegen, die Wirtschaft bei ihren Anstrengungen, ein der Nachfrage entsprechendes Ausbildungsplatzangebot bereit zu stellen, durch entsprechende Rahmenbedingungen zu unterstützen. Mit dem Entwurf der Regierungsfractionen für ein Gesetz zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz), der am 7. Mai 2004 im Deutschen Bundestag beschlossen wurde, sollen der Fachkräftenachwuchs und die Berufsausbildungschancen der jungen Generation gesichert und gefördert werden, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands durch Ausschöpfung des gesamten zukünftigen Fachkräftepotenzials zu gewährleisten. Das Gesetz soll nur dann angewendet werden, wenn nicht

genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden, keine kurzfristige Besserung zu erwarten und der Verwaltungsaufwand angemessen ist. Verschiedene Länder lehnen den vom Bundestag beschlossenen Gesetzentwurf ab.

Jugendliche und junge Erwachsene, die auf ihrem Weg in Ausbildung und Beruf besonderer Unterstützung bedürfen, gilt es so zu fördern, dass sie eine Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder eine gleichwertige Berufsausbildung aufnehmen können und zu einem Ausbildungsabschluss gelangen. Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf sind neben jungen Menschen mit Migrationshintergrund solche Jugendliche und junge Erwachsene, die aufgrund persönlicher oder sozialer Gegebenheiten benachteiligt sind.

Mit dem bis Ende 2006 laufenden Programm „Kompetenzen fördern - Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf“ - BQF Programm will die Bundesregierung einen Beitrag zur strukturellen Weiterentwicklung der Förderung von benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie zur Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssituation von Migrantinnen und Migranten leisten.

Die Länder entwickeln zusammen mit den Sozialpartnern innovative Modellprojekte zur Förderung des Übergangs von der Schule in den Beruf. Eine Vielzahl von Programmen zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze stehen dabei im Vordergrund. So wird beispielsweise der in Bayern aus bayrischen Privatisierungserlösen eingerichtete Arbeitsmarktfonds für initiiierende Modellprojekte zur Förderung des Arbeitsmarktes wegen der angespannten Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt derzeit schwerpunktmäßig auf den Bereich „Ausbildung“ ausgerichtet.

Darüber hinaus sind die Maßnahmen der Länder darauf gerichtet, neben der frühzeitigen, einzelfallorientierten Berufsorientierung, dem individuellen Profiling und der Einschätzung der Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten Bewerbungskompetenzen zu vermitteln. Ein weiterer Schwerpunkt der Aktivitäten der Länder in diesem Bereich sind Maßnahmen, um die Anzahl der frühen Schulabbrecher weiter zu senken. Die Förderung der Berufsausbildung und Integration in den Arbeitsmarkt von sozial benachteiligten Jugendlichen ist dabei eine zentrale Aufgabe. So werden etwa in Bayern Heranwachsende mit sozialpädagogischen Hilfen durch Projekte der „Arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit (AJS)“ dabei unterstützt, ihre schulische und berufliche Ausbildung zu verbessern und die Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration zu meistern (vgl. Anhang III, Projekt 7). Mit der gleichen Zielsetzung wurde in Mecklenburg-Vorpommern die Landesinitiative „Jugend- und Schulsozialarbeit“ initiiert (s. Anhang II Mecklenburg-Vorpommern).

Das jugendspezifische Instrumentarium des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) trägt dazu bei, junge Menschen durch Förderung einer Ausbildung oder Qualifizierung in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Damit wird Armut und gesellschaftlicher Ausgrenzung präventiv entgegengewirkt. Im Jahresdurchschnitt 2003 wurden 477.000 Jugendliche (6,7 % mehr als im Vorjahr) gefördert. Durch das zusätzliche Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, das seit 1999 das Regelinstrumentarium des SGB III ergänzt und Ende 2003 ausgelaufen

ist, wurden 75.600 Jugendliche gefördert (924 Mio. € Ausgaben; ab 2004 nur noch Abwicklung der Altfälle – hierfür stehen in 2004 500 Mio. € zur Verfügung).

Des Weiteren fördert die Bundesregierung mit dem Sonderprogramm „Jump Plus“ für 100.000 Jugendliche unter 25 Jahren, die Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe und ggfs. ergänzende Sozialhilfe beziehen sowie langzeitarbeitslos oder von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind, durch Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt sowie durch den Zugang zu kommunalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten. Im Rahmen des Programms wird die Einstellung von 350 zusätzlichen Fallmanagern, die die Jugendlichen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt intensiv betreuen und beraten, gefördert. Außerdem sind Fallpauschalen zur Kofinanzierung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz, die durch die Sozialämter durchgeführt werden, vorgesehen. Das Programm hat am 1. Juli 2003 begonnen und läuft bis zum 31. Dezember 2004. Bis Ende Januar 2004 wurden insgesamt bereits 52.300 Anträge auf Förderung gestellt. Im gesamten Jahr 2004 werden für das Programm 210 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Darüber hinaus wird durch die Regelungen der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende, mit der zum 1. Januar 2005 Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige im Alter von 15 bis 65 Jahren zusammengeführt werden, sichergestellt, dass zukünftig jeder arbeitslose Jugendliche im Alter von 15 bis 25 Jahren, der keinen Ausbildungsplatz oder keine Beschäftigung findet, unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit vermittelt wird.

Die Initiative „wir ... hier und jetzt“ ergänzt und unterstützt die arbeitsmarkt- und bildungspolitischen Aktivitäten der Bundesregierung. Das Projekt wendet sich an Jugendliche in den neuen Ländern, die keinen Ausbildungsplatz in ihrer Heimatregion finden oder die nach ihrer Ausbildung eine berufliche Perspektive in ihrer Region suchen. Für das Projekt stellte der Bund im Jahr 2003 1,84 Mio. € zur Verfügung. Für 2004 liegt der Finanzansatz bei 2,4 Mio. €. Gefördert werden Ideen und Projektnetzwerke, die Jugendlichen und jungen Erwachsenen berufliche und soziale Perspektiven in ihrer Region ermöglichen. Das Projekt läuft über 15 Monate bis Ende 2004. Die Initiative „wir... hier und jetzt“ vernetzt die bereits erfolgreich arbeitenden Bundesprogramme zu Arbeit, Ausbildung und sozialer Entwicklung wie Jump plus, "Die soziale Stadt", Regiokom, TeamArbeit für Deutschland und Lokales Kapital für soziale Zwecke. Im Verbund mit der Wirtschaft, staatlichen Einrichtungen, sozialen Trägern, Vereinen und Verbänden sollen junge Menschen überdies motiviert werden, durch Eigeninitiative neue Möglichkeiten für berufliches oder gesellschaftliches Fortkommen zu entwickeln.

Des Weiteren fördert die Bundesregierung mit dem Sonderprogramm „Arbeit für Langzeitarbeitslose“ für 100.000 Langzeitarbeitslose ab 25 Jahren die Verbesserung der Chancen zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt sowie den Zugang zu kommunalen Beschäftigungsangeboten, die auch Qualifizierungsanteile enthalten. Gefördert werden sollen 60.000 Langzeitarbeitslose ab 25 Jahren, die Arbeitslosenhilfe und ggf. ergänzende Sozialhilfe beziehen sowie 40.000 Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger ab 25 Jahren, die mindestens sechs Monate arbeitslos sind. Der Bund stellt im Rahmen des Sonderprogramms Mittel zur Ein-

stellung zusätzlicher Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zur Intensivierung der Vermittlung, Beratung und Betreuung zur Verfügung und beteiligt sich über Fallpauschalen an der Durchführung kommunaler Beschäftigungsmaßnahmen. Das Programm läuft von September 2003 bis August 2005. Im Jahr 2004 werden 524 Mio. € durch nationale Mittel des Bundes und rd. 100 Mio. € aus Bundesmitteln des Europäischen Sozialfonds zur Verfügung gestellt.

Die Überwindung der Arbeitslosigkeit ist das wichtigste politische Ziel und das effektivste Mittel zur sozialen Eingliederung. Politik muss daher vorrangig die Bedingungen für nachhaltiges Wachstum und für mehr Beschäftigung verbessern. Hierzu gehört auch, die Rahmenbedingungen für Existenzgründungen sowie die Förderung der Selbstständigkeit zu verbessern. In diesem Zusammenhang bereitet die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vor, mit dem den Armutsriskanten Selbstständiger im Alter präventiv begegnet werden soll, indem ein Pfändungsschutz für Kapitallebensversicherungen und andere Kapitalanlagen zur Altersvorsorge gewährleistet wird.

Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung und eine zentrale Aufgabe aller gesellschaftlichen Akteure. Die Umsetzung der Vorschläge der Kommission „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. „Hartz-Kommission“), auf deren Grundlage die Bundesregierung eine tiefgreifende und weitreichende Arbeitsmarktreform in Deutschland eingeleitet hat, ist gesetzgeberisch mit den vier „Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ abgeschlossen. Erforderlich ist nunmehr eine zügige und vollständige Umsetzung der neuen Regelungen in die Praxis.

Das Erste und Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt setzen sowohl auf der Nachfrage – als auch der Angebotsseite des Arbeitsmarktes an. Die Regelungen tragen zur Erschließung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten bei und unterstützen die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Die neuen Regelungen und der eingeleitete Umbau der Bundesanstalt für Arbeit (jetzt: Bundesagentur für Arbeit) werden zu einer durchgreifenden Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung führen sowie das Dienstleistungsangebot der Agenturen für Arbeit neu strukturieren und kundenfreundlich gestalten. Die wichtigsten neuen Handlungsansätze sind:

- Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA),
- Aufhebung bestehender Beschränkungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz,
- Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Vermittlung,
- Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes,
- Ausbau der Selbstständigkeit mit der Ich-AG.

Das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt schafft die rechtlichen Grundlagen für eine wirkungsvollere und kundenorientiertere Arbeitsverwaltung, die sich zu „dem“ modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt entwickeln soll. Dies soll einerseits durch neue Personal- und Organisationsstrukturen erreicht werden, indem die Verantwortung der Führungskräfte in den Agenturen für Arbeit gestärkt wird. Die Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und

das Verhältnis zwischen Bundesregierung und Bundesagentur wird künftig weniger durch detaillierte Regelungen und Rechtsaufsicht, sondern vermehrt über Zielvereinbarungen definiert. Eine wirksame Arbeitsmarktpolitik setzt andererseits voraus, dass die organisatorischen und personellen Ressourcen auf die Vermittlung und Eingliederung in Arbeit konzentriert und die Agenturen für Arbeit so weit wie möglich von Verwaltungsarbeit entlastet werden. Durch rechtliche Vereinfachungen werden für die Vermittlungsarbeit mittelfristig Personalkapazitäten von etwa 3.000 Mitarbeitern frei. Der Deutsche Bundestag hat am 14. November 2002 in einem Beschluss die Bundesregierung dazu aufgefordert, die Umsetzung der Hartz-Vorschläge sowie des Zweistufenplans der Bundesregierung insgesamt zeitnah evaluieren zu lassen. Ein Bericht ist Ende 2005 vorzulegen. Die Evaluation soll insbesondere Erkenntnisse darüber liefern, ob die Umsetzung des Konzepts der Kommission geeignet ist, zu mehr regulärer Beschäftigung bzw. zum nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen, ob die Wirksamkeit des Instrumenteneinsatzes für einzelne Instrumente oder insgesamt erhöht werden kann und ob Effizienzgewinne erzielt werden.

Die im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2005 vorgesehene Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die schnellere Vermittlung in Arbeit vor allem von Langzeitarbeitslosen nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ verbessern. Die Kompetenzen zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit sollen in einer Hand gebündelt werden.

Mit der Reform, die nach intensiven Diskussionen im Vermittlungsausschuss mit breiter Mehrheit von den gesetzgebenden Körperschaften beschlossen wurde, werden folgende Ziele verfolgt:

- schnelle und passgenaue Vermittlung durch einheitlichen Zugang zu Beratungs-, Vermittlungs- und Förderleistungen,
- besonderer Schwerpunkt bei Jugendlichen unter 25 Jahren (Angebote zur Ausbildung, Beschäftigung, Betriebspraktika oder Qualifizierung),
- einheitliche bedarfsorientierte und bedürftigkeitsgeprüfte Leistung zur Bestreitung des Lebensunterhaltes für Arbeitslosenhilfebezieher und arbeitslose erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, das so genannte Arbeitslosengeld II,
- sozialversicherungsrechtlicher Schutz für die Leistungsempfänger,
- verbesserte Hinzuverdienstmöglichkeiten als Brücke in die Erwerbstätigkeit und Vermeidung von Armutsfallen.

Künftig sollen Job-Center die lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. In den Job-Centern werden die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in enger Zusammenarbeit von zwei Trägern erbracht. Die kommunalen Träger sind hierbei insbesondere zuständig für Leistungen der Unterkunft und Heizung sowie für soziale Dienste wie Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung und psychosoziale Betreuung. Die Bundesagentur für Arbeit ist zuständig für alle übrigen Leistungen. Dies sind insbesondere alle arbeitsmarktlichen Eingliederungsleistungen sowie Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (Ar-

beitslosengeld II für Erwerbsfähige, Sozialgeld für die mit dem Erwerbsfähigen in einer Bedarfsgemeinschaft zusammenlebenden nicht erwerbsfähigen Personen - jedoch ohne Kosten der Unterkunft und Heizung; Sozialversicherungsbeiträge sowie der befristete Zuschlag zur Vermeidung finanzieller Härten beim Übergang von Arbeitslosengeld zu Arbeitslosengeld II). Die Agenturen für Arbeit und die kommunalen Träger sollen in „Arbeitsgemeinschaften“ zusammenarbeiten und eine Erbringung der Leistungen "aus einer Hand" in dieser Kooperationsform sicher stellen.

Darüber hinaus wird den Kommunen die Option eingeräumt, zukünftig anstelle der Agenturen für Arbeit auch deren Aufgaben - und damit alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende - wahrzunehmen. Nähere Einzelheiten zu der konkreten Ausgestaltung werden durch ein Bundesgesetz geregelt, das sich z.Zt. in den parlamentarischen Beratungen befindet. Die Bundesregierung ist mit Beschluss des Deutschen Bundestags sowie des Bundesrats vom 19. Dezember 2003 beauftragt, die Wahrnehmung von Aufgaben durch kommunale Träger auf der Grundlage der Zulassung nach der Option zu evaluieren. Unter Einbeziehung der zuständigen obersten Landesbehörden ist dem Deutschen Bundestag bis Ende 2008 ein Bericht über die Auswirkungen und Erfahrungen mit den beiden Organisationsmodellen, die das SGB II vorsieht, vorzulegen.

Die Job-Center sollen

- Anlaufstelle für alle erwerbsfähigen Personen sowie für die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen sein und
- eine umfassende Betreuung mit dem Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt gewährleisten.

Auch in Deutschland werden Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Entwicklung der Humanressourcen und der sozialen Integration in den Arbeitsmarkt im Sinne der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) unterstützt. Im Politikfeld „Gesellschaft ohne Ausgrenzung“ fördert der ESF Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt und zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit für Langzeitarbeitslose und benachteiligte Personen, wie z.B. Behinderte, Migrantinnen und Migranten mit besonderen Vermittlungshemmnissen oder auch Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern (vgl. hierzu ausführlich Anhang V). Im Hinblick auf die EU-Strukturpolitik nach 2006 vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Strukturmittel auf die bedürftigsten Regionen und Mitgliedstaaten konzentriert werden müssen. Innerhalb des neuen Konvergenzzieles (neues Ziel 1) begrüßt die Bundesregierung grundsätzlich eine breite Förderpalette, die eine an den jeweiligen regionalen Bedürfnissen ausgerichtete Förderung ermöglicht. Außerhalb des neuen Konvergenzzieles sollte sich die Förderung auf Maßnahmen mit einem besonderen europäischen Mehrwert beschränken, z.B. bestimmte beschäftigungspolitische Maßnahmen, die der Erreichung der Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie dienen, Netzwerke, Erfahrungsaustausch und Pilotprojekte. Für Maßnahmen außerhalb von Ziel 1 hält die Bundesregierung einen Anteil an den gesamten Strukturfondsmitteln von 5 bis 10% für ausreichend.

## **2. Förderung des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen**

### **Reform der Sozialschutzsysteme**

Deutschland verfügt über ein gut ausgebautes System der sozialen Sicherung, das angesichts der gesellschaftlichen und demografischen Veränderungen angepasst werden muss, um das hohe soziale Schutzniveau aufrecht erhalten zu können. Dieses Ziel prägt die Reform-Agenda 2010, die die gezielte und verstärkte Aktivierung der Potenziale des Einzelnen anstrebt, um gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und materielle Abhängigkeiten von staatlichen Leistungen abzubauen. Orientierung hierfür bleibt das Solidarprinzip und der gleichberechtigte Zugang aller Bürgerinnen und Bürger zu Leistungen und Rechten.

Ein Teil dieser Reform ist die Modernisierung des Sozialhilferechts durch das „Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch“ und seine Einordnung in das Sozialgesetzbuch als dessen Zwölftes Buch (SGB XII). Die Modernisierung und Weiterentwicklung des Sozialhilferechts erfolgte im politischen Konsens zwischen Bund und Ländern und tritt in ihren wesentlichen Teilen zum 1. Januar 2005 in Kraft.

Das neue Sozialhilferecht orientiert sich an den Leitlinien der Agenda 2010:

- Die Eigenverantwortung des Menschen wird gestärkt, insbesondere durch Umsetzung des Grundsatzes „fördern und fordern“.
- Die Leistungen werden gerecht, d.h. nach dem erforderlichen Bedarf der Menschen bemessen.
- Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ wird verstärkt.
- Die Verwaltungsvereinfachung wird konsequent fortgesetzt.
- Die Transparenz des Rechts wird erhöht und die Rechtssicherheit verbessert.

Ein inhaltlicher Schwerpunkt der Sozialhilfereform ist die Hilfe zum Lebensunterhalt in der neuen Sozialhilfe, die den Lebensunterhalt von Menschen sichert, die bei Bedürftigkeit sonst keine Leistungen, insbesondere nach ALG II, erhalten. Trotz des Rückgangs der Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalts werden auch zukünftig zwischen rd. 1,2 und 1,5 Millionen Menschen, darunter behinderte und pflegebedürftige Personen, von den Trägern der Sozialhilfe betreut.

Im Rahmen der Sozialhilfereform werden die Regelsätze neu festgelegt. In den neuen Regelsatz werden mit wenigen Ausnahmen auch die bisherigen einmaligen Leistungen (z.B. Bekleidung, Hausrat) einbezogen. Leistungsberechtigte erhalten durch die Pauschalierung eine größere Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit. Die Bemessung des neuen Regelsatzes erfolgt anhand statistisch erfasster Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. Der neue Regelsatz beträgt in den alten Ländern 345 €, in den neuen Ländern 331 €. Mit der Reform werden die Regelsätze für die relevanten Altersgruppen und verschiedenen Haushalte unter dem Aspekt der Bedarfsgerechtigkeit zukünftig besser austariert. Die Regelsätze für Haushaltsangehörige werden wie bisher vom Regelsatz des Haushaltsvorstandes abgeleitet,



wobei die bisher vier auf zwei Altersstufen reduziert werden - und zwar für Kinder bis unter 14 Jahren und für Haushaltsangehörige ab 14 Jahren. Die nun gewählten zwei Altersklassen entsprechen international anerkannten wissenschaftlichen Verfahren, z.B. der modifizierten OECD-Skala. Die neuen Anteile für die zwei Altersklassen von 60 vom Hundert bzw. 80 vom Hundert des Eckregelsatzes orientieren sich an einer wissenschaftlichen Untersuchung des Statistischen Bundesamtes, wonach 14-jährige und ältere Kinder etwa um ein Drittel höhere Kosten als jüngere Kinder verursachen. Mit der Neuregelung wird auch der nach dem bisherigen Regelsatzsystem zu große Unterschied in den Leistungen für jüngere und ältere Kinder sowie die nicht nachvollziehbare Absenkung der Leistungen bei Eintritt der Volljährigkeit von 90 Prozent auf 80 Prozent beseitigt.

Zukünftig erhalten alle allein Erziehenden einen Mehrbedarfzuschlag. Neu einbezogen in die Mehrbedarfsregelung werden erstmals rd. 70.000 allein Erziehende mit einem Kind ab 7 Jahren sowie knapp 10.000 allein Erziehende mit mehreren Kindern, die aufgrund der Altersstruktur der Kinder bislang keinen Mehrbedarf erhielten. Dies sind z. B. allein Erziehende mit einem Kind von 12 und einem von 17 Jahren oder allein Erziehende mit einem Kind von 14 Jahren und zwei Kindern von 16 und 17 Jahren.

Mit dem neuen Regelsatzsystem ist die neue Sozialhilfe das Referenzsystem für die Leistungshöhe insbesondere in steuerfinanzierten und bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungen, auch für das Arbeitslosengeld II.

Die Instrumente zur Förderung eines aktiven Lebens und zur Überwindung der Bedürftigkeit werden auch für Menschen, für die gegenwärtig eine Erwerbstätigkeit nicht in Betracht kommt, ausgebaut. Entsprechend dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ sollen Leistungsbe-rechtigte dabei - sofern keine gesundheitlichen Gründe oder beispielsweise die Erziehung eines Kindes dem entgegenstehen - eine größere Verantwortung übernehmen.

Um die Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben zu erweitern, wurde im Rahmen der in dieser Legislaturperiode durchgeführten Reform der Sozialhilfe auch die Ausgestaltung trägerübergreifender Persönlicher Budgets für behinderte und pflegebedürftige Menschen fortentwickelt. Als Persönliches Budget stellen Rehabilitationsträger behinderten Menschen statt einer Sachleistung einen Geldbetrag (das Budget) oder Gutscheine zur Verfügung. Menschen mit Behinderung können durch das Persönliche Budget nunmehr selbst entscheiden, welche Hilfen für sie am besten sind, sowie welcher Dienst und welche Personen ihnen zu dem von ihnen gewünschten Zeitpunkt eine bestimmte Leistung erbringen.<sup>25</sup> Sie sollen hierdurch ein möglichst selbstständiges und selbstbestimmtes Leben führen können.<sup>26</sup>

Schließlich sollen auch trägerübergreifende Persönliche Budgets als Leistungsform die ambulante Betreuung begünstigen und attraktiver machen. Das Budget soll zielgenau, d.h. bezogen

---

25 s. hierzu auch Anhang II Baden-Württemberg Modellprojekt „Persönliches Budget“

26 vgl. Kap. II und Kap. IV.4

auf den tatsächlichen Hilfebedarf entsprechend der individuellen Lebenssituation zur Verfügung gestellt werden. Das Persönliche Budget ist ein mögliches Steuerinstrument z.B. für den Ausbau alternativer und günstigerer Wohnformen anstelle stationärer kostenintensiverer Betreuung.

Die Einführung trägerübergreifender Persönlicher Budgets soll in Modellen erprobt und wissenschaftlich begleitet werden. Die Modellregionen werden durch das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung mit den obersten Landessozialbehörden der Länder ausgewählt.

Die Umsetzung dieser neuen Leistungsform wird in den nächsten Jahren den Schwerpunkt bei der Umsetzung des SGB IX bilden. Die Budgetverordnung

- zur Festlegung des Antragsverfahrens,
- zur Zuständigkeit und Zusammenarbeit der Leistungsträger,
- zur Einführung eines Bedarfsfeststellungsverfahrens und
- zum Abschluss von Zielvereinbarungen

liegt dem Bundesrat zur Zustimmung vor.

Ein weiteres wesentliches Ziel bei der Reform der sozialen Sicherungssysteme ist, die gesetzliche Rentenversicherung nachhaltig auf eine solide Finanzgrundlage zu stellen und damit langfristig verlässlich zu machen. Aus diesem Grund hat der Deutsche Bundestag am 11. März 2004 das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz) beschlossen. Richtschnur des Gesetzes ist der Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Die Jüngeren dürfen nicht durch zu hohe Beiträge überfordert werden. Nur mit verkraftbaren Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung wird der erforderliche Spielraum geschaffen, um eigenverantwortlich ergänzende Altersvorsorge betreiben zu können. Gleichzeitig muss das Vertrauen der Älteren in das Funktionieren der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten bleiben. Dazu sind die Renten so verlässlich zu machen, wie das in einer sich ständig verändernden Gesellschaft möglich ist.

Im Mittelpunkt des Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetzes steht die Berücksichtigung des Verhältnisses von Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern und Rentnerinnen und Rentnern bei der Rentenanpassung. Auf diese Weise werden auch die Rentnerinnen und Rentner an den Lasten aus der demografischen Entwicklung beteiligt. Darüber hinaus gilt es, Impulse für die Sicherung und den Ausbau von Beschäftigung zu geben. Denn ein hoher Beschäftigungsgrad wirkt sich positiv auf die Einnahmeseite der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Bereits mit der Einführung der Grundsicherung wurde erreicht, Armut im Alter und insbesondere verdeckter und verschämter Armut wirkungsvoller zu begegnen. Kernbestandteil des Rentenkonzepts der Bundesregierung ist der staatlich geförderte Aufbau einer zusätzlichen kapitalge-

deckten Altersvorsorge, für den die Bundesregierung im Zeitraum 2002-2007 insgesamt rd. 34,5 Mrd. € und ab 2008 jährlich rd. 12 Mrd. € bereit stellt.

Die Sicherung des Systems der solidarisch finanzierten Krankenversicherung und damit die qualitativ hochwertige medizinische Versorgung für alle - unabhängig von Alter oder Einkommen, ist das Ziel des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GMG), das in breitem Konsens beschlossen wurde. Mit dieser Gesundheitsreform wird auch der gleichberechtigte Zugang für alle Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger zur medizinischen Grundversorgung hergestellt: Auch bislang nicht versicherte Sozialhilfeempfänger werden damit in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen. Die Betroffenen sind nunmehr leistungsrechtlich in vollem Umfang den GKV-Versicherten gleichgestellt und ihre bisherige Stigmatisierung wird beseitigt. Die ebenfalls mit dem GMG beschlossenen Zuzahlungsregelungen für alle GKV-Versicherten wurden für die Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger durch die Festlegung einer abweichenden Belastungsobergrenze stark abgemildert, indem nicht das Brutto-Jahreseinkommen, sondern lediglich der Eckregelsatz eines Haushaltsvorstandes berücksichtigt wird, um auf diesem Wege der geringeren Leistungsfähigkeit dieser Personengruppe Rechnung zu tragen. Dadurch werden die jährlichen Zuzahlungen für diesen Personenkreis auf 72 € bzw. bei chronischer Krankheit auf 36 € begrenzt. Durch das GMG ist ebenfalls die Möglichkeit geschaffen worden, dass auch wohnungslose Menschen durch die Gewährung von Behandlungspflege in Einrichtungen oder geeigneten Unterkünften in das ambulante Regelversorgungssystem zurückkehren können.

Gesundheitsförderung und Prävention erhalten wachsende Bedeutung im deutschen Gesundheitssystem, auch im Sinne einer zielgruppenspezifischen Gesundheitsförderung für sozial benachteiligte Zielgruppen. Mit dem bisherigen gesetzlichen Präventionsauftrag ist die gesetzliche Krankenversicherung aufgefordert, einen Beitrag zur Verminderung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen zu leisten. Im künftigen Präventionsgesetz, das die Bundesregierung derzeit erarbeitet, wird diese Aufgabe konkretisiert werden. Gesundheitliche Prävention soll neben Diagnose, Kuration und Rehabilitation langfristig zur eigenständigen Säule der gesundheitlichen Versorgung ausgebaut werden. Ziel ist es, die Wirksamkeit präventiver Maßnahmen zu steigern und die entsprechenden Vorschriften in einem Gesetz zusammenzufassen und zu ergänzen. Es sollen besonders die Maßnahmen gefördert werden, die für eine nachhaltige Stärkung des Gesundheitsbewusstseins belegbare Erfolge bringen und die den Zugang auch zu denjenigen ermöglichen, die bislang nur schwer durch Angebote der Gesundheitsförderung und Prävention erreicht wurden.

Im Rahmen der Reform der sozialen Sicherungssysteme wird die Bundesregierung die Pflegeversicherung insbesondere auch wegen der demografischen Entwicklung finanziell weiterentwickeln. Die dauerhafte Absicherung der Finanzierung der Pflegeversicherung muss flankiert werden durch effektivere, noch mehr an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen ausgerichtete Versorgungsstrukturen. Ziel ist die Schaffung eines Netzes abgestufter und gemeindenaher Hilfe- und Versorgungsangebote. Mit dem Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz wurden zukunftsweisende Impulse für eine Weiterentwicklung der ambulanten Versorgungsstrukturen und -konzepte insbesondere für demenziell erkrankte Menschen gesetzt. Unterstützt

wird vor allem der Auf- und Ausbau informeller, niedrighschwelliger Versorgungsnetze neben den etablierten Strukturen. Beiträge hierzu werden auch auf Länderebene geleistet (s. Anhang II Mecklenburg-Vorpommern zum Landespflegegesetz).

Die Bundesregierung hat die Diskussion um die Qualität sozialer Dienstleistungen aufgegriffen und mit dem Pflege-Qualitätssicherungsgesetz und mit der Novelle zum Heimgesetz notwendige Regelungen getroffen, die von den Vertragsparteien der pflegerischen Versorgung umgesetzt werden müssen.

### **Zugang zu Bildungs- und Kulturangeboten, Rechten, Sport, Freizeitaktivitäten, Verkehrsdiensten**

Der soziale Zusammenhalt wird nicht nur gewährleistet durch den Zugang zum Erwerbsleben und eine ausreichende Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums durch die sozialen Sicherungssysteme, er wird auch entscheidend bestimmt von gesellschaftlicher Teilhabe und dem Zugang zu den entsprechenden Grundrechten und Gütern, wie dem Zugang zu Bildungs- und Kulturangeboten, Rechten, zu Sport und Freizeitaktivitäten und Verkehrsdiensten.

### **„Strategie Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland“**

Aufgrund der Erkenntnis, dass Bildung nicht auf eine bestimmte Lebensphase beschränkt ist und lebenslanges Lernen die Chancen sozialer Teilhabe stärkt, erarbeitet eine Arbeitsgruppe von Bund und Ländern derzeit Eckpunkte für eine "Strategie Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland". Auf diese Weise soll die Beteiligung aller Menschen, gerade auch bildungsferner und benachteiligter Gruppen, am lebensbegleitenden Lernen erreicht werden. Zielsetzung einer Strategie lebenslangen Lernens ist es, Lernen für alle Bürgerinnen und Bürger in allen Lebensphasen und -bereichen zu erleichtern. Ausgangspunkt ist die individuelle Lernbiografie jedes einzelnen Menschen mit ihren unterschiedlichen - nach geschlechtsspezifischen und einen Migrationshintergrund berücksichtigenden - Verläufen, Übergängen und Brüchen in den verschiedenen Lern- und Lebensphasen von der frühen Kindheit bis zum Alter. Es kommt dabei nicht mehr nur auf den erwarteten planmäßigen Durchgang durch formalisierte Bildungswege an, sondern ebenso auf non-formales, informelles sowie selbst gesteuertes und selbst organisiertes Lernen. Der stetige Anpassungsprozess, mit dem Bund und Länder entsprechend ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten Bildung und Qualifikation u.a. durch Modernisierung des Unterrichtsangebots, der Qualitätsentwicklung und -sicherung, durch neue Organisationsformen usw. an den Erfordernissen der Zeit ausrichten, orientiert sich verstärkt an Konzepten des Lebenslangen Lernens.<sup>27</sup> Das Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für alle“, das konkrete Handlungsfelder und Maßnahmen auf dem Weg in eine lernende Gesellschaft bündelt, wird weitergeführt. Im Programm „Lernende Regionen - Förderung von Netzwerken“ als Kern dieses Aktionsprogramms wird z. Zt. in 72 Regionen der Auf- und Ausbau regionaler Netzwerke gefördert, in denen Bildungsanbieter und Nachfrager über die Organisationsgrenzen verschiedener Träger und über bisher getrennte Bildungsbereiche hinweg dauerhaft zusammenarbeiten. Ziel ist es, die Strukturen in Bildung und Weiterbildung vor Ort so wei-

---

<sup>27</sup> Auch die Tarifpartner fördern Lebenslanges Lernen, etwa im Rahmen von Qualifizierungs-Tarifverträgen, z.B. in der Metallindustrie Baden-Württemberg.

ter zu entwickeln, dass möglichst viele Menschen am lebenslangen Lernen teilhaben können. Bis 2006 stehen dafür ca. 118 Mio. € (davon 51 Mio. € aus ESF-Mitteln) zur Verfügung.

Das Modellprogramm „Lebenslanges Lernen“ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung hat zum Ziel, neue Formen der bildungsbereichsübergreifenden Kooperation zu initiieren. Hierbei sollen vor allem die Eigenverantwortung und Selbststeuerung der Lernenden gestärkt und die Zusammenarbeit von Bildungsanbietern und Bildungsnachfragern verbessert werden. Neben 22 Einzelprojekten in den Ländern werden unter dem Dach des Modellprogramms die Verbundprojekte „Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ und „Weiterbildungspass mit Zertifizierung informellen Lernens“ durchgeführt. Im Projekt „Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ nehmen derzeit 275 Weiterbildungsanbieter am Qualitätsentwicklungs- und -testierungsverfahren „LQW 2“ teil, das speziell für die Weiterbildungsbranche entwickelt wurde. Das Verbundprojekt „Weiterbildungspass mit Zertifizierung informellen Lernens“ befindet sich seit Ende 2003 in der Erprobungsphase. Der „Profilpass“ soll als Selbstreflexionsinstrument mit begleitender Beratung von den Passinhabern genutzt werden können und dadurch zu lebenslanger Weiterbildung motivieren.

### **Teilhabe von Menschen in peripheren ländlichen Räumen**

Teilhabe von Menschen in peripheren ländlichen Räumen am wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Leben trägt zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung bei. Um die Entwicklung dieser Räume zukunftsfähig zu gestalten, sind übergreifende Ansätze erforderlich. Dabei sind Selbstverantwortung und umfassende Beteiligung der Bevölkerung vor Ort wichtige Voraussetzungen für den Erfolg. Vorhandene regionale Potenziale können so besser ausgeschöpft werden. Mit dem Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ zeigen 18 Modellregionen im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, welche neuen Wege in der ländlichen Entwicklung möglich sind. Neben anderen Fragen steht insbesondere die Steigerung der regionalen Wertschöpfung und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Zentrum des Interesses. Die Modellregionen sollen mit ihren innovativen Ideen zu Vorbildern für eine integrierte ländliche Entwicklung und funktionierende Stadt-Land-Beziehung werden. Hierbei werden die 18 Regionen im Zeitraum von 2002 – 2005 von der Bundesregierung mit insgesamt mindestens 45,5 Millionen € unterstützt. Durch den integrierten, raumbezogenen Entwicklungsansatz werden die ländliche Bevölkerung und die regionalen Akteure aktiviert und wichtige Impulse für die zukünftige Entwicklung gegeben. Diese positiven Erfahrungen sind bei der Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ genutzt worden. Ab 2004 kann mit dem neuen Förderungsgrundsatz „integrierte ländliche Entwicklung“ die Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten sowie die Etablierung von Regionalmanagement zur Initiierung, Organisation und Umsetzungsbegleitung regionaler Entwicklungsprozesse gefördert werden. So werden regionale Maßnahmen strategisch angelegt und entfalten eine viel größere Wirkung als isolierte Einzelmaßnahmen. Nur so kann endogenes Potenzial (beispielsweise durch Zusammenarbeit von Landwirtschaft, Naturschutz und Tourismus) gerade in peripheren ländlichen Räumen systematisch erschlossen werden.

## **Teilhabe von Personen in prekären Lebenslagen**

Die Sozialhilfe garantiert das sozio-kulturelle Existenzminimum und somit die Teilhabe des Einzelnen am gesellschaftlichen und kulturellen Leben. Darüber hinaus gewähren Länder, Kommunen und andere öffentlich rechtliche Körperschaften, aber auch gemeinnützige Träger sowie Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen eine Vielzahl von Sach- und Dienstleistungen mit dem Ziel, die Teilhabemöglichkeiten von Personen in prekären Lebenslagen am gesellschaftlichen Leben zu fördern. In Anspruch nehmen können diese Leistungen unterschiedliche Gruppen, etwa Bezieherinnen und Bezieher von Niedrigeinkommen, allein Erziehende und kinderreiche Familien, Seniorinnen und Senioren oder Menschen mit Behinderung.

Öffentliche Institutionen bieten Leistungen schwerpunktmäßig im Kultur-, Bildungs- und Sportbereich an; Wohlfahrtsverbände, gemeinnützige Vereine und private Kultureinrichtungen zu- meist im karitativen, Freizeit- und Sportbereich.

- Leistungen wie die Nutzung von städtischen Bibliotheken, Volkshochschulkursen und Musikschulen werden entweder kostenfrei oder mit Preisnachlass zur Verfügung gestellt. Der Besuch städtischer Kindergärten und -horte auch für Kinder in Familien mit niedrigem Einkommen wird entweder über Preisnachlässe oder eine völlige Beitragsbefreiung ermöglicht.
- Der Zugang zur Kultur wird für die von sozialer Ausgrenzung betroffenen Personen überwiegend über verbilligte Eintritte zu Theatern, Konzerten und Opern und Museen geschaffen. Um die Teilnahme an Sport und Freizeitaktivitäten für alle zu ermöglichen, bieten Kommunen Zoo- und Tierparkbesuche sowie Besuche von Frei- und Hallenbädern verbilligt an. Auch Sportkurse und sonstige Freizeitkurse sowie Kinder- und Jugendfreizeiten und Seniorenerholungen werden überwiegend mit Preisnachlässen angeboten. Beispielhaft für die Sportförderung sind die Initiativen des Landes Nordrhein-Westfalen. Dem Sport als wichtigem Element für das Zusammenleben aller Bürgerinnen und Bürger wird hier ein hoher Stellenwert beigemessen, indem der Prozess der Teilhabe von ausländischen Bürgerinnen und Bürgern sowie von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen am Sport nachhaltig unterstützt und Integrationsprozesse aktiv gefördert werden (s. Anhang II NRW). Mecklenburg-Vorpommern hat im Rahmen der Förderung eines gleichen Zugangs zu Kultur- und Freizeiteinrichtungen zahlreiche Projekte mit dem Ziel der Toleranz im Zusammenleben von Deutschen und Zuwanderinnen und Zuwanderern und im Bereich der Familienförderung aufgelegt (s. Anhang II Mecklenburg-Vorpommern). Als regionales Projekt zur Integration von sozial schwachen und kinderreichen Familien hat das Land Thüringen die Thüringen-Card Familie eingeführt, die dieser Gruppe an drei frei wählbaren Tagen im Jahr den freien Eintritt zu zahlreichen Kultur- und Freizeitangeboten des Landes ermöglicht.
- Die gleichberechtigte Nutzung von Verkehrsdienstleistungen wird Personen mit niedrigem Einkommen über Preisnachlässe im öffentlichen Nahverkehr gewährt, auch für Menschen mit Behinderung wird durch Ermäßigungen die Nutzung von Verkehrsdienstleistungen erleichtert oder überhaupt erst ermöglicht. Um die angemessene Nutzung der modernen Medien sicherzustellen, werden in Deutschland auf Antrag Gebührennachlässe auf Kommunikationsdienstleistungen gewährt und die gebührenfreie Nutzung von Radio und Fernsehen ermöglicht.

- Ein weiterer Aspekt der gleichberechtigten Teilhabe ist die Bereitstellung von Beratungsdiensten insbesondere für Gruppen, die durch besondere Problemstellungen von Ausgrenzung bedroht sind. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang die Förderung einer flächendeckenden Beratungslandschaft, wie sie vom Land Mecklenburg-Vorpommern gefördert wird (s. Anhang II Mecklenburg-Vorpommern). Es bestehen darüber hinaus vielfältige Beratungsformen von Verbänden und Initiativen, z.B. in der Ehe-, Familien- und Lebensberatung sowie der Schuldnerberatung. In Einzelfällen bieten auf kommunaler Ebene auch vor Ort lebende Anwälte gemeinschaftlich im Rathaus grundsätzlich kostenlose Sprechstunden für Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen an. Mit diesem niedrigschwelligen Angebot aus der Zivilgesellschaft wird für diesen Personenkreis der Weg zur Wahrnehmung ihrer Rechte deutlich erleichtert.

### **3. Den Risiken der Ausgrenzung vorbeugen**

#### **Die Gesellschaft kinder- und familienfreundlich gestalten**

Eine verantwortliche Politik für Kinder und Familien ist eine Querschnittsaufgabe, die nur im Zusammenspiel aller Politikbereiche gelingen kann. Die Bundesregierung wird auch in den nächsten beiden Jahren die Politik fortsetzen, die seit 1998 zu einer spürbaren Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familien geführt hat. Dazu wurden die finanziellen Leistungen für Familien von rd. 40 Mrd. € in 1998 auf rund 60 Mrd. € in 2003 erhöht. Die Steuerreform in den Jahren 2004 und 2005 wird die wirtschaftliche Situation der Familien weiter verbessern. Ein neuer Entlastungsbetrag in Höhe von 1.308 € pro Jahr soll die höheren Kosten für die eigene Lebensführung der allein Erziehenden dauerhaft kompensieren, die diese gegenüber Eltern haben, die einen gemeinsamen Haushalt mit dem anderen Elternteil - egal ob verheiratet oder unverheiratet zusammenlebend - oder mit einer anderen Person führen. Für diese allein Erziehende werden Belastungen weitgehend ausgeglichen, die durch das nur teilweise Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform in Verbindung mit dem völligen Wegfall des als verfassungswidrig eingestuftes Haushaltsfreibetrags entstehen. Darüber hinaus tragen einige Länder - z.B. Bayern - mit der Gewährung eines Landeserziehungsgeldes im dritten Lebensjahr eines Kindes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familien und allein Erziehenden bei. Hierdurch wird auch im dritten Lebensjahr die Wahlfreiheit der Eltern zwischen Familie und Erwerbstätigkeit gewährleistet und die Erziehungsleistung der Eltern für die Gesellschaft anerkannt (s. Anhang II Bayern).

Ein zentrales gesellschaftspolitisches Reformvorhaben und Grundstein dafür, Armut und sozialer Ausgrenzung von Familien mit Kindern und von allein Erziehenden wirkungsvoll zu begegnen, ist die Balance von Familie und Arbeitswelt und eine bessere Vereinbarkeit von Kindern und Beruf. Dazu wird der Aufbau eines bedarfsgerechten und verlässlichen Betreuungsangebotes für Kinder in den nächsten Jahren in den Mittelpunkt der Familienpolitik gestellt. Parallel dazu ist es ein vorrangiges Bemühen, die Arbeitsmarktsituation durch Schaffung geeigneter Arbeitsplätze bzw. der entsprechenden Rahmenbedingungen zu verbessern.

Einem quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen Angebot an Kinderbetreuung kommt eine vielfache Funktion bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu:

Kinderbetreuung schafft bessere Möglichkeiten, Familie und Beruf auszubalancieren und durch Erwerbsarbeit den eigenen Lebensunterhalt der Familie zu sichern. Sie fördert die Integration von Kindern aus wirtschaftlich benachteiligten Familien sowie aus Familien mit Migrationshintergrund. Langfristig schafft ein quantitativ und qualitativ verbessertes Betreuungsangebot durch die Stärkung der frühkindlichen Bildung Startchancengerechtigkeit und gleiche Bildungschancen für Kinder. Im Mittelpunkt steht daher der bedarfsgerechte Ausbau der Betreuung im Elementarbereich, in erster Linie bei Kindern unter 3 Jahren, die in der Verantwortung der Länder liegt. Ab 2005 sollen zusätzlich 1,5 Mrd. € jährlich für den Betreuungsausbau verwendet werden. Darüber hinaus sind gesetzliche Neuregelungen im Bereich des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) beabsichtigt.

Abgesehen von dem quantitativen Ausbau der Kinderbetreuung will der Bund auch die Qualität der frühkindlichen Erziehung, Betreuung und Bildung verbessern. Die Bundesregierung strebt bis Ende dieses Jahres eine Zielvereinbarung mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden an, die einen an Kriterien orientierten bedarfsgerechten Ausbau qualifizierter Angebote und die Umwidmung freiwerdender Kindergartenplätze für Kinder unter drei Jahren festhält. Kriterien für den Bedarf sind insbesondere Erwerbstätigkeit, Aus- oder Fortbildung, Pflegetätigkeit der Eltern sowie erzieherische Gründe.

Im Saarland beispielsweise wird das Angebot an Ganztagsplätzen in Kindergärten und von Krippenplätzen bei Rückbau nicht benötigter Kindergartenplätze weiter ausgeweitet. Zur qualitativen Verbesserung frühkindlicher Erziehung wird dort seit eineinhalb Jahren das Programm frühes Lernen in Kindergärten durchgeführt. In Bayern wird der Bildungs- und Erziehungsplan, der im laufenden Kindergartenjahr in 106 Einrichtungen erprobt wird, für Kinder in Tageseinrichtungen bis zur Einschulung einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der pädagogischen Arbeit in Kindertageseinrichtungen leisten. In Mecklenburg-Vorpommern steht im Mittelpunkt einer Ende 2003 in den Landtag eingebrachten Gesetzesnovelle eine Bildungsoffensive im Bereich der Kindertagesförderung, zunächst insbesondere für Kinder im Jahr vor dem Schuleintritt. Diese gezielte vorschulische Bildung wird nach einem verbindlichen Rahmenplan erfolgen, der zum 1. September 2004 eingeführt wird und von der Universität Rostock entwickelt wurde. Damit soll die Qualität der vorschulischen Bildung und Erziehung landesweit einheitlich und für alle Kinder gleichermaßen gewährleistet werden. Der Stärkung des Bildungsauftrags der Kindertageseinrichtungen wird auch in anderen Bundesländern durch die Entwicklung, Einführung und Erprobung von entsprechenden Bildungsplänen nachgekommen. Vorgesehen ist, dass sich die Länder künftig auf der Basis eines gemeinsamen Rahmens über die Grundsätze der Bildungsarbeit in den Kindertageseinrichtungen verständigen.

Eine höhere Erwerbstätigkeit von Frauen ist ein wichtiges Element für die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Bundesregierung hat sich die im Rahmen der Lissabon-Strategie festgelegten Zielvorgaben zur Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen in vollem Umfang zu eigen gemacht und strebt bis 2010 die Steigerung der Frauenerwerbstätigenquote auf 60% an. Hierzu sind vor allem die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Kindererziehung weiter zu verbessern. Dies entspricht den Bedürfnissen einer immer größeren Zahl von Frauen und kann auch dazu beitragen, das Ar-



mutsrisiko von Familien und allein Erziehenden zu verringern. In den Ländern wird darüber hinaus sowohl in den allgemein bildenden als auch in den beruflichen Schulen eine Vielzahl von Maßnahmen durchgeführt, die darauf abzielen, Mädchen und Jungen spezifisch zu fördern und dadurch die Gleichstellung der Geschlechter zu verbessern. Hierzu zählen z.B. nach Geschlechtern getrennter Unterricht in den Naturwissenschaften, der Informations- und Kommunikationstechnologie und in den Sprachen. Mädchen werden im Rahmen der Berufsberatung an den Schulen gezielt auf ihre Chancen in gewerblich-technischen Berufen hingewiesen. Mittelfristig sollen Frauen zu 40% an Studien- und Ausbildungsgängen der IT-Berufe beteiligt sein, der Frauenanteil an Führungspositionen, an den Professuren und am wissenschaftlichen Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen soll weiter deutlich erhöht werden.

Neben der Aufgabe, Familien durch öffentliche Angebote und Infrastrukturleistungen zu unterstützen, kommt es für die Balance von Familie und Arbeitswelt darauf an, in den Verwaltungen, Unternehmen und Betrieben familienfreundliche und flexible Arbeitszeitgestaltungen zu ermöglichen und betriebliche Betreuungsangebote zu realisieren. Die Bundesregierung verstärkt auf diesem Gebiet die Kooperation mit Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und Unternehmen in einer „Allianz für die Familie“. In Kooperation mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft hat die Bundesregierung einen „Monitor Familienfreundlichkeit“ vorgelegt, der aufzeigt, welche Formen einer familienfreundlichen betrieblichen Personalpolitik effizient und praktikabel sind. Ende 2003 hat die Bundesregierung die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ gestartet. Lokale Bündnisse für Familie sind Zusammenschlüsse unterschiedlicher Partner wie Stadtrat und Verwaltung, Unternehmen, Kammern, Gewerkschaften und Kirchengemeinden, Vereinen, Verbänden und Initiativen, die sich auf lokaler Ebene für mehr Familienfreundlichkeit einsetzen: Dort, wo durch Arbeitsplatz, Wohnumfeld und soziale Infrastruktur die Lebensbedingungen für Familie gestaltet werden, sollen konkrete Vereinbarungen und Maßnahmen zur Balance von Familie und Beruf oder zur Verbesserung der Kinderbetreuung greifen. Die Initiative hat das Ziel, dass sich in möglichst vielen Städten und Gemeinden bestehende Ansätze weiter entwickeln und neue Bündnisse gründen. Ein Servicebüro unterstützt den Aufbau, die Tätigkeit und die Öffentlichkeitsarbeit lokaler Initiativen durch kostenlose Beratungsangebote. Auf der Homepage der Initiative [www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de](http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de) werden die lokalen Bündnisse näher beschrieben, in einem Online-Handbuch finden sich weitere Praxisbeispiele und Arbeitsfelder. Das Projekt wird von der Europäischen Union gefördert. Beispielhaft sei auf die Maßnahme des Saarlandes, alle Rechtsetzungsakte auf ihre Familientauglichkeit hin zu überprüfen und die bayrischen Beratungs- und Koordinierungsstellen zur Verbesserung der Erwerbsbeteiligung von Frauen hingewiesen.

Besondere Aufmerksamkeit gilt weiterhin den Familien in prekären Lebenslagen. Die Initiative der Bundesregierung für ein familienpolitisches Armutspräventionsprogramm ist auf gute Resonanz gestoßen. Von Seiten der Bundesregierung werden bis 2005 schwerpunktmäßig Maßnahmen zur Absicherung familien- und haushaltsbezogener Bildungsangebote sowie zur Optimierung kommunaler Handlungsprofile der Armutsprävention gefördert. Aktuelle Schwerpunkte sind dabei die Vernetzung öffentlicher Hilfen zur Eingliederung allein Erziehender in den Arbeitsmarkt, Maßnahmen zur Förderung von Alltagsbewältigungen, Integration von Familienhaushalten ausländischer Herkunft in armen bzw. prekären Lebenslagen sowie die Gestaltung

bedarfsgerechter Angebote von Trägern der haushalts- und familienbezogenen Bildung. Wohlfahrtsverbände, Verbände der Haushaltswissenschaft und der Hauswirtschaft, die Verbraucherzentrale Bundesverband, Verbände der Familienbildung und -beratung, Schuldnerberatungsverbände und nicht zuletzt der Deutsche Sparkassen- und Giroverband sowie einige Länder und Kommunen unterstützten bzw. unterstützen das Programm überwiegend auch mit eigenen Maßnahmen. Beispielhaft für die Unterstützungsleistung für Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder ist das Konzept „Eltern-stark-machen“ des Landes Mecklenburg-Vorpommern (s. Anhang II Mecklenburg-Vorpommern).

Die Bundesregierung setzt sich zum Ziel, Armut von Familien zu vermindern. Zum 1. Januar 2005 wird durch das 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Bundeskindergeldgesetz ein einkommensabhängiger Kinderzuschlag in Höhe von monatlich bis zu 140 € je Kind eingeführt. Zusammen mit dem Kindergeld von 154 € monatlich wird damit der Grundbedarf eines Kindes abgedeckt. Für diese gesetzliche Leistung wird für das Jahr 2005 ein Finanzvolumen von 217 Mio. € angesetzt. Der Kinderzuschlag richtet sich an gering verdienende Eltern, die mit ihren Einkünften zwar ihren eigenen Unterhalt finanzieren können, nicht aber den Unterhalt für ihre Kinder, und daher ohne den Kinderzuschlag zukünftig auf Arbeitslosengeld II angewiesen wären. Der Kinderzuschlag trägt zur Bekämpfung von Kinderarmut bei. Dadurch werden rund 150.000 Kinder und deren Familien Arbeitslosengeld II nicht beziehen müssen. Bis zum 31. Dezember 2006 wird die Bundesregierung einen Bericht über die Auswirkungen des Kinderzuschlags sowie über ggf. notwendige Weiterentwicklungen vorlegen.

Auch auf Länderebene werden Maßnahmen gegen Kinderarmut ergriffen. So werden in Saarbrücken von der saarländischen Landesregierung zwei Modellprojekte unterstützt, in denen sozialintegrative Maßnahmen durchgeführt und verschiedene Instrumente entwickelt werden, die dazu beitragen sollen, den benachteiligten Kindern und Jugendlichen die Chance zu geben, ein eigenes und selbstbestimmtes Leben zu führen.

Ein weiterer Schwerpunkt der familienpolitischen Aktivitäten bezieht sich auf die Überschuldung privater Haushalte und die Schuldnerberatung. Vor dem Hintergrund des Ende 2003 beschlossenen Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, das die Schuldnerberatung als Eingliederungsleistung benennt, sowie der bevorstehenden Änderung der Insolvenzordnung kommt der außergerichtlichen Entschuldung und somit der Rolle der Schuldnerberatung eine noch größere Bedeutung zu. Daher sind auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen stärkere Aktivitäten zum Ausbau des Netzes und zur Eruierung zusätzlicher Finanzierungsmöglichkeiten der Schuldnerberatungsstellen notwendig. Es ist sicherzustellen, dass allen überschuldeten Personen der Zugang zu einer Schuldnerberatungsstelle ermöglicht wird. Länder und Kommunen aber auch Wirtschaftsverbände, einschließlich der Verbände der Finanzwirtschaft, sollten sich zur Vermeidung größerer volkswirtschaftlicher Kosten stärker als bisher bzw. auch an der Förderung der Schuldnerberatung und Schuldenprävention beteiligen. Eine sich aus dem Gemeinwohl des Eigentums verpflichtende Aufgabe der privaten Wirtschaft ist es auch, für den Abbau von Hemmnissen zur Teilnahme aller am Wirtschaftsleben beizutragen. Die bisherigen Ergebnisse der Versuche, auf regionaler Ebene Finanzierungspartnerschaften insbesondere mit der Finanzwirtschaft zu vereinbaren, zeigen, dass für diesen Prozess, der nur in

Etappen gelingen kann, neue Strategien zu entwickeln sind. Der Prozess zur Verbesserung der Beratungsqualität ist durch die Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) wesentlich vorangekommen.

Die Länder haben in diesem Bereich z.T. eigene Maßnahmen ergriffen, wie die Initiativen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Allgemeinbildung und der präventiv-wirtschaftlichen Beratung für Familien zeigen (s. Anhang II Mecklenburg-Vorpommern).

Die Bekämpfung der häuslichen Gewalt - oft eine Ursache oder Begleiterscheinung von Armut und sozialer Ausgrenzung - wird durch die Bundesregierung u.a. durch die Fortschreibung des „Aktionsplanes der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ weiterhin engagiert verfolgt. Auch in zahlreichen Ländern wurden und werden Maßnahmen ergriffen, die es der Polizei erlauben, gegen häusliche Gewalt vorzugehen und den Gewalttäter von der Wohnung fernzuhalten (vgl. Anhang II Saarland).

### **Förderung der e-Inclusion**

Fertiggestellt ist ein Internetinformationssystem für Familien, in denen Angehörige mit einer Behinderung leben. Das Informationssystem wird als Website [www.familienratgeber.de](http://www.familienratgeber.de) von der Deutschen Behindertenhilfe-Aktion Mensch e.V. betrieben. Die Internet-Seite enthält Informationen zu wichtigen Lebensbereichen (z.B. Wohnen, Schule, Freizeit, Bildung und Arbeit) von Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen sowie eine Adressdatenbank, in der nach Angeboten und Ansprechpartnern gesucht werden kann. Städte, Landkreise und Gemeinden können damit auch gebietsspezifische Ratgeber-Versionen erstellen.

Ein Schwerpunkt zukunftsorientierter Bildungs- und Familienpolitik ist der Zugang zu neuen Medien und die Vermittlung von Medienkompetenz. Die Bundesregierung hat dazu das Förderprogramm „Neue Medien in der Bildung“ für die Bereiche Schule, berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Hochschule ins Leben gerufen. Das Förderprogramm unterstützt die Entwicklung und breite Nutzung von didaktisch hochwertiger Software und trägt dazu bei, ergänzend zum Lehrbuch multimediale Lehrangebote zu gestalten und die IT-Technik sinnvoll im Unterricht zu nutzen. Unter dem Schwerpunkt Lernen mit neuen Medien wurde neben der Ausstattung der Schulen und der IT-Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern mit dem Verein Schulen ans Netz eine Institution geschaffen, die mit ihren Portalen einen länderübergreifenden Erfahrungsaustausch ermöglicht. Auch die Länder haben hierzu eine Reihe von Programmen aufgelegt, um die IT-Technik in den Schulen verstärkt einsetzen und nutzen zu können (s. Anhang II Mecklenburg-Vorpommern). Mit der Kampagne SCHAU HIN! hat die Bundesregierung 2003 eine Kampagne zur Stärkung der Erziehungsverantwortung und der Medienkompetenz von Eltern in Bezug auf die Mediennutzung durch Kinder und Jugendliche initiiert.

Mitte des Jahres 2004 geht die Bundesinitiative „Jugend ans Netz“ öffentlich an den Start. Der Initiative, die in enger Abstimmung und Kooperation mit einem Netzwerk von Bund, Ländern, Regionen, Jugendeinrichtungen, Jugendgruppen und gemeinsam mit der „Initiative D21“ umgesetzt wird, setzt in Übereinstimmung mit dem EU-Weißbuch „Neuer Schwung für die Jugend

Europas“ darauf, dass moderne, aktivierende Jugend- und Bildungspolitik - lebensweltbezogen und aufbauend auf den Strukturen der Jugendarbeit - Aktionsräume bereitstellen muss, in denen sich Jugendliche außerhalb der Schule und selbstbestimmt mit Wissen und Information auseinandersetzen, kommunizieren, partizipieren und interagieren können. Gerade die neuen Medien eröffnen Chancen, das Innovationspotential der Jugendhilfe im Bildungsbereich gezielt zu nutzen und diese Angebote - wie sie Jugendhilfe und außerschulische Jugendarbeit bieten - auch über das Internet weiter zu entwickeln. Mit der Bundesinitiative „Jugend ans Netz“ ist beabsichtigt, die Ausstattung von Jugendeinrichtungen mit internetfähigen PCs (inklusive Service und Support) mit dem Angebot von Vernetzung, Kommunikation und Partizipation durch ein Internet-Jugendportal mit Informations-, Bildungs- und Beratungsangeboten zu verbinden. Die Bundesregierung strebt weiterhin eine Steigerung des Anteils der Internetnutzerinnen und Internetnutzer an der Bevölkerung ab 14 Jahren bis 2005 auf 75% an, wobei die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen gesichert werden soll.

#### **4. Für die besonders gefährdeten Personen und Gruppen handeln**

##### **Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung stärken**

Eine zukunftsweisende Politik für Menschen mit Behinderung steht weiterhin im Zentrum sozialstaatlichen Handelns. Die Bundesregierung wird die Umsetzung des Gesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung auf allen Ebenen und insbesondere den Abschluss von Zielvereinbarungen fördern. Die Länder Berlin und Sachsen-Anhalt haben bereits 1999 und 2001 Landesgleichstellungsgesetze verabschiedet. Zwischenzeitlich sind Landesgesetze zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung auch in Bayern<sup>28</sup>, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein beschlossen worden. Die Bundesregierung wird die Umsetzung des SGB IX weiterhin aufmerksam begleiten, bis zum 31. Dezember 2004 umfassend über die Lage behinderter Menschen berichten und ggf. noch weitere zu treffende Maßnahmen vorschlagen.

Der am 10. März 2004 vom Bundeskabinett verabschiedete Bericht zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Dienst des Bundes verdeutlicht, dass sich hier die Beschäftigungssituation im Jahr 2002 verbessert hat und die gesetzlichen Vorgaben übertroffen werden. Um die Ausbildungs- und Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen weiter nachhaltig zu verbessern, soll die Strategie der gemeinsamen Bemühungen aller Beteiligten unvermindert und mit weiterentwickelten Zielvorgaben fortgesetzt werden.

Ein wesentliches Element dieser Strategie ist das Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen. Seine Ziele sind

---

28 Leitlinie des Bayerischen Gesetzes zur Gleichstellung, Integration und Teilhabe von Menschen mit Behinderung ist die Würde des Menschen. Ziel ist eine möglichst umfassende Teilhabe von Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben, wobei Selbstbestimmung oberste Priorität besitzt. Schwerpunkte des Gesetzes sind die Verbesserungen in den Bereichen der Kommunikation, bspw. durch Kostenerstattung für Gebärdensprachdolmetscher im Verwaltungsverfahren, Verbesserungen im Bereich der Mobilität, bspw. durch Abschaffung von Barrieren im Baubereich und im öffentlichen Personennahverkehr sowie die Einführung einer Verbandsklage, eines Landesbehindertenrates und kommunaler Behindertenbeauftragter.

- die Förderung der Ausbildung behinderter, insbesondere schwerbehinderter Jugendlicher durch Verbesserung der Möglichkeiten für eine betriebliche Ausbildung,
- die Verbesserung der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch verbesserte Beratung, Information und Unterstützung der Arbeitgeber zur Beseitigung von Einstellungshindernissen und zur Sicherung der Beschäftigung,
- die Sicherung der Beschäftigung behinderter Menschen durch den Ausbau betrieblicher Prävention im Sinne von „Rehabilitation statt Entlassung“ und die Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der Schwerbehindertenvertretung und
- der Ausbau der Integrationsfachdienste.

Mit diesem Gesetz wird die erfolgreiche Politik zur Sicherung der selbstbestimmten Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben fortgesetzt. Die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen soll initiiert, stabilisiert und ausgeweitet werden. Dies kann nur erfolgreich sein bei verstärktem koordinierten Zusammenwirken von Bundesregierung, Ländern, Beauftragten für die Belange behinderter Menschen, Organisationen der Sozialpartner und der behinderten Menschen sowie Behörden auf Bundes- und Landesebene - unterstützt auch durch Verbände von Rehabilitationsträgern, Zusammenschlüssen betrieblicher Interessenvertretungen und privaten Initiativen. Die gesetzlichen Regelungen sollen daher wiederum in gemeinsamer sozialer Verantwortung umgesetzt werden.<sup>29</sup>

Bezüglich der Bildungsbeteiligung behinderter Menschen stellen die Länder sicher, dass behinderte Kinder und Jugendliche weitestgehend das gleiche Bildungsangebot erhalten wie ihre nicht behinderten Altersgenossinnen und Altersgenossen. Vorbeugende Maßnahmen erfahren dabei zunehmend eine höhere Bewertung. Die Organisation der Bildungsvermittlung ist den besonderen Bedürfnissen der unterschiedlichen Behinderungen angepasst. Auch die Lehrerinnen und Lehrer dieser Kinder und Jugendlichen werden in speziellen Studiengängen ausgebildet. In der Regel erhalten schulpflichtige Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf Unterricht in Sonderschulen, die auf die Deckung des jeweiligen Förderbedarfs spezialisiert sind. Der Übergang in eine allgemeine Schule ist während der gesamten Schulzeit möglich, wenn das für das einzelne Kind/ den einzelnen Jugendlichen einen besseren Bildungserfolg verspricht. Neben dem Bildungsangebot in Sonderschulen gibt es Formen der gemeinsamen Unterrichtung von behinderten und nichtbehinderten Schülern. Sonderschulen sind in der Regel auf kommunaler Ebene eingerichtet und orientieren sich in ihrem Lehrangebot an den Lehrplänen der allgemeinen Schulen. Für Kinder und Jugendliche mit besonders schweren Behinderungen (Mehrfachbehinderungen) sowie für bestimmte Bildungsgänge (z.B. in der Sekundarstufe II, im Hochschulbereich oder für bestimmte Berufsausbildungen) gibt es Landeszentralschulen bzw. von den Ländern getragene Bundeszentralschulen (mit Internat). Eltern sinnesgeschädigter Kinder (z.B. bei Gehörschädigung) können im Rahmen der Frühförderung ab dem 3. Lebensmonat ihres Kindes Hilfe von Sonderpädagogen in Anspruch nehmen. Langfristig und chronisch kranke Kinder und Jugendliche erhalten individuellen Hausunterricht

---

<sup>29</sup> Beispielhaft für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen ist das Saarland, wo die gesetzliche Quote übererfüllt wurde. Das saarländische Sonderprogramm zur Förderung der Beschäftigung Schwerbehinderter wurde den neuen Rahmenbedingungen angepasst und verlängert.

oder werden in Krankenhausschulen unterrichtet. Kinder und Jugendliche mit geistigen Behinderungen werden in der Werkstufe ihrer Sonderschulen u.U. bis zum Erwachsenenalter (26. Lebensjahr) an eine selbstständige Lebensführung oder eine Berufstätigkeit herangeführt.

Neben dem Bildungsangebot in Sonderschulen sind von den Ländern Formen der gemeinsamen Unterrichtung von behinderten und nichtbehinderten Schülern entwickelt worden. So werden im Saarland von 5.200 als behindert anerkannten Kindern 1.300 in Regelschulen integriert. Durch die Einführung von Arbeitsstellen für Integration und ihre Finanzierung über die Sozialhilfe wird der weitaus überwiegende Teil behinderter Kindergartenkinder in Regelkindergärten betreut.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat zur Integration von Studierenden mit einer Behinderung das Projekt „Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderung“ initiiert. Es umfasst neben der Evaluation der Situation der Behinderten an Hochschulen die Ergänzung der Aufgaben der Studentenschaft sowie die Ergänzung der Regeln in den Prüfungsordnungen.

Der Rat der Europäischen Union hatte das Jahr 2003 zum Jahr der Menschen mit Behinderungen (EJMB 2003) erklärt. Mit dem EJMB 2003 sollte u.a. eine Sensibilisierung für die Rechte behinderter Menschen erreicht, Maßnahmen zur Förderung ihrer Chancengleichheit in Europa angeregt, auf die Heterogenität und Vielfalt von Behinderungen hingewiesen und für die Diskriminierung behinderter Menschen sensibilisiert werden. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf die Gleichbehandlung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen im Bildungsbereich gelegt werden (Art. 2 des Ratsbeschlusses). Ziel der Aktivitäten war insgesamt, Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft „sichtbarer“ zu machen.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurden zahlreiche Projekte angeregt, finanziell gefördert und öffentlich unterstützt (vgl. ausführlich Anhang VII). Es haben über 1000 Veranstaltungen zum EJMB 2003 stattgefunden, die von Behindertenorganisationen, Unternehmen, Gewerkschaften, Ländern und Kommunen organisiert wurden. Für weit über 600 Projekte wurden Fördermittel bei der Bundesregierung beantragt, von denen 175 Anträge gefördert werden konnten. Die verschiedenen Maßnahmen wurden unter der Voraussetzung gefördert, dass ein umfassender Abschlussbericht über die Durchführung, die Teilnahme, die Zielerreichung und insbesondere die Nachhaltigkeit der Aktivitäten abgeliefert wird. Das Jahr wurde intensiv genutzt, um Diskussionen besonders zu den Schwerpunktthemen Arbeit, Gesundheit, Gleichstellung, Ethik, Barrierefreiheit und persönliche Assistenz anzuregen, Anstöße zu geben und Veränderungen zu unterstützen. Das Europäische Jahr der Menschen mit Behinderungen 2003 sollte jedoch nicht nur ein Feuerwerk der Ideen sein. Vielmehr hat es nachhaltig das Bewusstsein der Bevölkerung über Menschen mit Behinderungen beeinflusst. Dies ist auch auf eine intensive Öffentlichkeitsarbeit z. B. durch Fernsehspots zurückzuführen. Das Interesse an behindertenpolitischen Themen in der Bevölkerung hat deutlich zugenommen. Nach dem Spezial Eurobarometer 2003 haben in Deutschland 61% von dem EJMB erfahren und 59% die Anliegen behinderter Menschen besser verstanden.

## **Integration von Migrantinnen und Migranten**

Die Förderung von Toleranz und die Selbstbestimmung der Menschen im Rahmen der freiheitlich demokratischen Grundordnung gehören zu den Grundlagen einer Politik, die Beteiligung und gesellschaftliches Engagement aller Gruppen zum Ziel hat.

Die Bundesregierung hat das Zuwanderungsgesetz im Januar 2003 erneut in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Vor allem dessen arbeitsmarktpolitische und integrationspolitische Inhalte sind unverändert notwendig und aktuell. Es besteht weiterhin Bedarf an einer umfassenden Regelung. Da das parlamentarische Verfahren für das Zuwanderungsgesetz noch nicht abgeschlossen ist, können sich unter anderem für das geplante Integrationskonzept noch Änderungen ergeben.

Mit dem geplanten neuen Förderkonzept soll die Integration der Ausländerinnen und Ausländer und Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler zu einem einheitlichen Konzept zusammengeführt werden. Künftig sollen für beide Gruppen gemeinsame Grundsprachkurse angeboten werden. Darüber hinaus wird erstmalig ein gesetzlich geregelter Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote geschaffen. Mit den geplanten Regelungen soll ein Integrationsangebot realisiert werden, das den Migrantinnen und Migranten die Möglichkeit eröffnet, sich schneller und besser in Deutschland zurechtzufinden. Mit der deutschen Sprache wird den Zuwanderinnen und Zuwanderern eine wichtige Voraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt vermittelt und eine aktive gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht.

Neue Zuwanderinnen und Zuwanderer mit einer Daueraufhaltungsperspektive sollen nach den Regelungen des Zuwanderungsgesetzes grundsätzlich unmittelbar nach der Einreise an den Integrationskursen teilnehmen. Die Integrationskurse umfassen Basis- und Aufbausprachkurse sowie Orientierungskurse, die den Migrantinnen und Migranten helfen sollen, sich in der deutschen Gesellschaft zu orientieren und im täglichen Leben selbstständig handeln zu können.

Dass Integration ein aktiver Prozess ist, bei dem Migrantinnen und Migranten selbst tätig werden müssen und nicht passiv integriert werden können, ist bei der Gestaltung der Kurse berücksichtigt. Es gilt das Prinzip des „Förderns und Forderns“. Für die Koordinierung und Steuerung der Integrationsangebote soll ein bundesweites Integrationsprogramm entwickelt werden, in dem insbesondere die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern gesammelt und Empfehlungen zur Weiterentwicklung dieser Angebote vorgelegt werden. Dem geplanten Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kommt bei der Wahrnehmung der Integrationsaufgaben des Bundes eine zentrale koordinierende Funktion zu. Neben der Entwicklung der Grundstruktur und der Lerninhalte der Integrationskurse wird es die Durchführung der Kurse organisieren und überwachen. Da ein derartiges Integrationskonzept erstmalig in der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt wird, kann nur begrenzt auf diesbezügliche Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Nach einer Evaluierungsphase werden die tatsächlichen Umsetzungsschritte einer genauen Prüfung zu unterziehen und ständig ergebnisorientiert zu verbessern sein.

Die Neustrukturierung der Zuwanderung und der Integration wird auch weiterhin durch ein staatliches Angebot zur Beratung und Begleitung für Familien ausländischer Herkunft (mit Daueraufenthaltsrecht) flankiert. Dabei werden die langjährig gewachsenen Strukturen und die Erfahrungen der Integrationsarbeit genutzt. Als integrationsförderndes Angebot bezuschussen die Bundesregierung und die Länder gemeinsam die Ausländersozialberatung, die von den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt wird. Im Vordergrund steht das Bemühen, die Migrantinnen und Migranten in die Lage zu versetzen, ihr Leben eigenverantwortlich zu gestalten, auch mit der Unterstützung durch andere Sozialdienste und soziale Beratung. Schwerpunkte der Beratungstätigkeit sind individuelle Lebensprobleme, soziale Vorsorge, Integration, Erziehung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, sowie Familien- und Generationenkonflikte. Mit der Beratung wird ein entscheidender Beitrag zur sozialen Integration der Migrantinnen und Migranten und zur Lösung von persönlichen Problemen sowie im Zusammenleben mit der einheimischen Bevölkerung geleistet. Bundesweit sind 600 Sozialberaterinnen und Sozialberater tätig, von denen die meisten selber einen Migrationshintergrund haben. Für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler stehen vergleichbare Dienste zur Verfügung, die aus Bundes- und Landesmitteln und z.T. von Kommunen finanziert werden. Auch für junge Zuwanderinnen und Zuwanderer sowie für junge Menschen mit Migrationshintergrund bis zum Alter von 27 Jahren werden aus Bundesmitteln über die Träger der Jugendsozialarbeit bundesweit ca. 380 Beratungsstellen gefördert, die seit 1. Januar 2004 unter dem neuen Namen „Jugendmigrationsdienste“ auf der Grundlage neu verabschiedeter Grundsätze und Rahmenkonzepte eine individuelle Beratung und Begleitung während der Integrationsphase sicherstellen.

In Deutschland verfügen Ausländerinnen und Ausländer mit einem auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus im sozialen, ökonomischen und bildungspolitischen Bereich über weitgehend gleiche Zugangsrechte wie Deutsche. Für die berufliche Integration bedeutet dies, dass sie an den gleichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie Deutsche teilnehmen können (vgl. auch Kap. II).

Im sogenannten Migrantenbeschluss haben sich das „Forum Bildung“ und die Arbeitsgruppe Aus- und Weiterbildung im ehemaligen Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit unter dem Motto „Integration durch Qualifikation“ für eine Verbesserung der Berufsausbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ausgesprochen. Entscheidend ist dabei die Abkehr vom Defizitansatz und eine Hinwendung zum Kompetenzansatz. Die Stärken und Kompetenzen der Jugendlichen mit Migrationshintergrund, ihre potenzielle Zwei- oder Mehrsprachigkeit und ihre interkulturelle Basiskompetenz sollen zum Ausgangspunkt für Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen werden.

Die Bundesregierung fördert im Rahmen des Programms "Kompetenzen fördern – Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderbedarf" (BQF-Programm) lokale und regionale Berufliche Qualifizierungsnetzwerke (BQN) für Migrantinnen und Migranten (Laufzeit bis 2006). Ziel ist es, die unterschiedlichen Sichtweisen der einzelnen Akteure vor Ort zusammenzuführen, vorhandene Angebote und Aktivitäten kritisch zu hinterfragen und ein integriertes



Handlungskonzept zur Förderung der beruflichen Qualifizierung von Migrantinnen und Migranten vor Ort zu entwickeln.

Bund und Länder haben sich in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung auf einen Aktionsrahmen für strukturelle Neuerungen in der Bildung geeinigt, der als einen Schwerpunkt die verstärkte Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die Verbesserung der Bildungsberatung für Migrantinnen und Migranten und den Ausbau des Deutschunterrichts auch über den schulischen Bereich hinaus vorsieht.

Das BLK-Programm "Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund" wird im Herbst 2004 starten und eine Laufzeit von fünf Jahren haben. In dem Programm sollen innovative Ansätze der Länder zur Optimierung von sprachlicher Bildung und Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund unterstützt und weiterentwickelt werden. Weil der schulische und der außerschulische Bereich jedoch in engem Zusammenhang gesehen werden müssen und eine Kooperation der Bereiche eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche und effiziente Sprachförderung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund schafft, erfahren die Schnittstellen Kindergarten/Schule, Schule/Jugendhilfe und der Übergang Schule/Berufsausbildung besondere Aufmerksamkeit.

Auch in den Ländern wird an der Weiterentwicklung der Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund gearbeitet. Der Schwerpunkt dieser Maßnahmen wird in den Bereichen vorschulische Erziehung, schulische Förderung, beim Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung und bei der Zusammenarbeit mit Eltern und außerschulischen Einrichtungen gesehen. Die Länder räumen dem Erwerb der deutschen Sprache die höchste Priorität ein. Hierfür stellen die Länder in erheblichem Umfang zusätzliche Ressourcen bereit. In die gleiche Richtung zielen Maßnahmen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im Rahmen der in der Kultusministerkonferenz in Reaktion auf die PISA-Studie festgelegten Handlungsfelder. Dazu zählen vor allem eine frühe und systematische Sprachförderung. Um der Ausgrenzung ausländischer Studentinnen und Studenten zu begegnen, hat z.B. das Land Nordrhein-Westfalen ein Projekt zu ihrer verstärkten Betreuung initiiert (s. Anhang II Nordrhein-Westfalen).

Bei all diesen Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass die soziale Lage der Migrantinnen und Migranten – wie auch bei den Deutschen – in hohem Maße von der Wirtschaftslage und der Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängt. Langfristig wird ein wirtschaftlicher Aufschwung verbunden mit einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt die soziale Situation verbessern.

Zudem ist die Eingliederung von Familien mit Migrationshintergrund ein wichtiges Ziel der Integrationspolitik. Insbesondere geht es um die Gestaltung angemessener und integrationsfördernder Lebensbedingungen, die die Interessen und Bedürfnisse von Migrantenfamilien und deutschen Familien gleichermaßen berücksichtigen.

Der Einfluss von schwierigen Lebensbedingungen auf die gesundheitliche Situation von Migrantinnen und Migranten wird in der Empfehlung „Migration und gesundheitliche Versor-

gung" der von der Bundesregierung eingerichteten Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit" thematisiert. Sie analysiert die gesundheitliche Situation von Migrantinnen und Migranten und stellt unter anderem fest, dass weder regelmäßig erhobene Daten noch die bislang vorliegenden Untersuchungen den Problembereich in der notwendigen Differenziertheit erfassen bzw. untersuchen. Zur Verbesserung der mangelhaften Datenlage in diesem Bereich wurden in dem von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen nationalen Gesundheitssurvey für Kinder und Jugendliche die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund in einem ausreichenden Umfang zu erfassen. Nach Abschluss der Erhebung und der nachfolgenden Auswertung wird es 2006 zum ersten Mal auch verlässliche Daten zum Gesundheitszustand der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund geben.

Als Beispiele für aktuelle Schwerpunkthandlungsfelder der Integrationsförderung von Seiten der Länder, zum Teil aber auch anderer Akteure wie beispielsweise gemeinnütziger Stiftungen können die Verbesserung der schulischen Integration von Kindern und Jugendlichen, sprachliche Förderung von älteren Jugendlichen und Erwachsenen, die Förderung im Bereich Ausbildung und Arbeit oder das Angebot von Migrationssozialberatungsstellen genannt werden. Einige Länder wie Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein haben seit Anfang 2003 umfassende Integrationskonzepte neu erstellt oder diese konzeptionell weiterentwickelt. Die Saarländische Landesregierung hat eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die ein Landesintegrationskonzept für Aussiedlerinnen und Aussiedler und für Ausländerinnen und Ausländer entwickeln soll. Einen beispielhaften Überblick über integrationspolitische Aktivitäten geben die Beiträge von Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz (s. Anhang II).

Wissenschaftliche Untersuchungen zur „Lebenssituation älterer, alleinstehender Migrantinnen“ und zum Thema „Junge Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund, Lebenssituation und Orientierungen“ in Deutschland werfen einen geschlechterdifferenzierten Blick auf die Lebenssituation von Frauen und Mädchen verschiedener Ethnien. Die Untersuchungen sind im Frühjahr 2004 verfügbar.

### **Förderung der Eingliederung von dauerhaft armutsgefährdeten Gruppen**

Zur Verbesserung der Datenlage bei besonders durch Armut betroffenen Gruppen hat die Bundesregierung eine Untersuchung zum Thema „Menschen in extremer Armut“ in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse im Jahr 2004 vorliegen werden. Das Forschungsprojekt hat die Aufgabe, mittels einer qualitativen Untersuchung einen Zugang zu diesem schwer erreichbaren Personenkreis zu schaffen. Es sollen Strukturen extremer Armut herausgearbeitet werden, um Erkenntnisse über die Ursachen-Wirkungszusammenhänge von extremer Armut zu gewinnen, es sollen vor allem nicht-monetäre Aspekte der Lebenslage der betroffenen Personen in den Fokus genommen werden.

Die Politik der Bundesregierung misst der Vermeidung sowie dem Abbau von Wohnungslosigkeit große Bedeutung zu. Vorrang hat bei allen diesbezüglichen Maßnahmen die Prävention. Im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) bzw. ab 2005 im SGB XII sind verschiedene Hilfen für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen vorgesehen. So steht mit § 15a

BSHG<sup>30</sup> ein Instrument zur Vermeidung und zum Abbau von Wohnungslosigkeit zur Verfügung, das sich bisher bewährt hat. Danach werden rückständige Mieten dann von der Sozialhilfe übernommen, wenn ansonsten Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Ferner haben Amtsgerichte Räumungsklagen wegen Zahlungsverzugs den örtlich zuständigen Trägern der Sozialhilfe zu melden, damit diese rechtzeitig vorbeugend tätig werden können. Zur Evaluation dieses präventiven strategischen Ansatzes zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit wurde von Seiten der Bundesregierung eine Studie in Auftrag gegeben. Nach den Ergebnissen des Forschungsvorhabens zeichnet sich kein weiterer Handlungsbedarf zur Schaffung grundsätzlich neuer Instrumente der Prävention ab. Die Studie weist vielmehr darauf hin, zukünftig die bereits vorhandenen materiellen und immateriellen Instrumente auf den Ebenen der Umsetzung des Sozialhilferechts intensiv und zielgenau anzuwenden und miteinander zu verzahnen. Sie stellt heraus, dass Präventionsarbeit besonders dann effizient ist, wenn der Zuschussbedarf und Bewirtschaftungskosten für kommunale Notunterkünfte vermindert werden können. Der Studie nach ist dies insbesondere vereinzelt Kommunalverwaltungen gelungen, in denen Aufgaben der Wohnungsnotfallproblematik im Rahmen eines vernetzten Fachstellenkonzepts „unter einem Dach“ konzentriert und gesteuert werden. Von der Bundesregierung wird zudem ein breit angelegter Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ gefördert, der sich u.a. mit der Verbesserung und zielgenaueren Ausrichtung von Hilfen in Wohnungsnotfällen und mit den spezifischen Problemen obdachloser Frauen beschäftigt.

Einen integrierten Hilfeansatz Wohnungsloser hat beispielweise das Saarland entwickelt. Die Steuerungsgruppe Wohnungslosenhilfe hat Pläne zur besseren Vernetzung der Angebote der Wohnungslosenhilfe mit denen der Jugendhilfe und der psychiatrischen Versorgung entwickelt und Regelungen für die Umsetzung des Betreuten Wohnens entwickelt. Gegenwärtig wird an der Entwicklung eines Modellprojektes zur Verbesserung der medizinischen Versorgung Wohnungsloser gearbeitet.

Ziel der Arbeitsgruppe „Armut und Gesundheit“ der Bundesregierung ist die Befassung mit dem Einfluss von schwierigen Lebensbedingungen auf die Gesundheit der von Armut besonders betroffenen Personengruppen und der Abbau der Ungleichheit ihrer Gesundheitschancen. Die Arbeitsgruppe hat sich mit folgenden Schwerpunktthemen beschäftigt und Empfehlungen erarbeitet: „Gesundheitliche Versorgung Wohnungsloser“ und „Migration und gesundheitliche Versorgung“. Zur Zeit wird das Thema „Kinder und Jugendliche in sozial benachteiligten Stadtteilen“ bearbeitet.

Gesundheitsförderung und Prävention erhalten wachsende Bedeutung im deutschen Gesundheitssystem. Zunehmend wird die Notwendigkeit einer zielgruppenspezifischen Gesundheitsförderung für sozial benachteiligte Zielgruppen gesehen. Allerdings gab es bis zum Jahr 2003 keinen umfassenden Überblick über die Praxis der Gesundheitsförderung für sozial benachteiligte Zielgruppen sowie über die Anbieter und die Bereiche, in denen sie aktiv sind, mit welchen Methoden sie arbeiten, wie sie ihre Zielgruppen erreichen und welche Qualität und Wirksamkeit ihre Angebote haben. Um die Transparenz zu erhöhen, den Informations-Transfer zu verstetigen

---

30 Ab 2005 § 34 SGB XII

gen und um ein Instrument zur besseren Vernetzung der Akteure zur Verfügung zu stellen, wird im Rahmen einer Kooperation der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, mit der Bundesvereinigung für Gesundheit, den Landesvereinigungen für Gesundheitsförderung und weiteren Akteuren auf Landesebene eine Internet-Plattform „Gesundheitsförderung für sozial Benachteiligte“ aufgebaut (vgl. Kap VI, Good Practice-Beispiel 5). Seit Sommer 2003 existiert eine recherchierbare Datenbank mit über 2.600 gesundheitsfördernden Angeboten. Darüber hinaus stellt die Internet-Plattform aktuelle Informationen, Termine und Materialien bereit, die schnell und niedrigschwellig einen Überblick über die Praxis der Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten ermöglichen. Der Aufbau von Netzwerken in den Regionen soll darüber hinaus die Arbeit vor Ort unterstützen und zur Entwicklung weiterer Angebote motivieren. Diese werden bei den Landesvereinigungen für Gesundheitsförderung bzw. bei weiteren regionalen Akteuren angesiedelt sein. Seit Anfang 2004 hat die Arbeit in sechs Regionen begonnen.

Die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung und damit die Bekämpfung von sozialer Benachteiligung ist auch ein strategischer Ansatz der Gesundheitspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen. Eine Reihe von Aktivitäten ist auf die am stärksten von Ausgrenzung betroffenen Gruppen in der Bevölkerung gerichtet (s. Anhang II NRW).

In der Sucht- und Drogenpolitik sollen die strukturelle Prävention sowie der Kinder- und Jugendschutz gestärkt, Abhängigkeiten gesenkt und Reintegration ermöglicht werden. Meistens ist die soziale Integration von Drogenabhängigen an eine Wiedereingliederung in Arbeit und/oder Beschäftigung geknüpft. Im bundesdeutschen Sozialversicherungssystem gehört neben therapeutischen Maßnahmen auch das Angebot und die Finanzierung von beruflicher Wiedereingliederung zum Leistungsspektrum der sozialen Interventionen. Finanziert werden die Einrichtungen aus kommunalen Mitteln und Landesmitteln sowie aus EU-Fonds.

Arbeit hat sich dabei als ein präventiver Faktor in Bezug auf die Rückfälligkeit der Klientinnen und Klienten erwiesen und die Vermittlung von Arbeit ist somit eng mit der Senkung von Abhängigkeiten verwoben. Die speziellen Reintegrationsprogramme für ehemals Drogenabhängige zielen auch darauf ab, die sozialen Chancen der Betroffenen zu verbessern und das Suchtkrankenhilfesystem fungiert als ein Schild gegen soziale Ausgrenzung. Durch den häufig frühen Einstieg in eine Drogenkarriere müssen in vielen Fällen Basisqualifikationen nachträglich erworben werden. Auch liegen bei langandauernden Abhängigkeitserkrankungen die letzten Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt mitunter so weit zurück, dass kaum noch verwertbare Qualifikationen vorhanden sind.<sup>31</sup>

Der am 25. Juni 2003 vom Bundeskabinett und am 3. Juli 2003 von der Gesundheitsministerkonferenz der Länder verabschiedete "Aktionsplan Drogen und Sucht" räumt der sozialen Integration von Suchtkranken eine hohe Priorität ein. Es heißt dort: "Die durch das SGB IX vorgesehenen Möglichkeiten der Leistungsgewährung im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben sind von den Rehabilitationsträgern - bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen - konsequent zu nutzen. Es gilt, zukünftig die Umsetzung des Gesetzes in die Praxis aufmerksam zu beglei-

---

31 Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS): Jahrbuch Sucht 2004; Geesthacht 2003; S. 148 f.

ten. Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Prozesse der Armutsentwicklung sind mit einer Vielzahl von psychosozialen Risiken verbunden, die verstärkend auf den Konsum von Suchtmitteln und die Entwicklung einer substanzbezogenen Abhängigkeit wirken können. Deshalb kommt der Integration von suchtmittelabhängigen Menschen durch Arbeit und Beschäftigung eine sehr große Bedeutung zu. Zur Teilhabe am Arbeitsleben müssen verbindliche Vereinbarungen mit den Trägern der medizinischen Rehabilitation über die Kooperation in der Rehabilitation, aber auch mit den zuständigen Arbeitsverwaltungen getroffen werden."

Ebenso wird im Rahmen des Programms „Die soziale Stadt“ die Suchtprävention gestärkt. Auch das Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E & C Programm)“ bezieht sich - wie das Programm „Soziale Stadt“ - auf städtische Quartiere, aber auch auf strukturschwache ländliche Räume, die durch die Anhäufung sozialer Probleme davon bedroht sind, in das soziale Abseits zu geraten. Denn in sozialen Brennpunkten häufen sich Armut und soziale Ausgrenzung. Die Programmplattform E & C der Bundesregierung fasst eine Vielzahl von jugendpolitischen Maßnahmen und Strukturen aus den Bereichen Jugendhilfe, Schule, Arbeitsverwaltung, Stadtplanung, Sozial-, Gesundheits- und Kulturpolitik zusammen, um so Lücken im Angebotsnetz zu schließen und einen ganzheitlichen Hilfeansatz zu entwickeln.

Benachteiligte Jugendliche, deren Hintergrund häufig durch problematische Strukturen geprägt ist, haben im Vergleich zu anderen Gleichaltrigen ungünstigere Startchancen und ungünstige individuelle Voraussetzungen für die Eingliederung in das Berufsleben. Das Ziel von Kompetenzagenturen ist es, frühzeitige und langfristige Strategien der individuellen Hilfeplanung zu entwickeln und das Coaching und Management der Hilfeleistungen zu übernehmen. Der Bedarf des benachteiligten Jugendlichen wird konkret festgestellt, woraus ein individueller Hilfeplan mit unterschiedlichen Maßnahmen aus den vorhandenen berufsintegrierenden Maßnahmen gestaltet wird. Darüber hinaus sollen die Kompetenzagenturen Lücken im existierenden Angebot erkennen und auf die Bereitstellung passgenauer Angebote hinwirken. Diese passgenaue Hilfeplanung bewirkt eine geringere Abbrecherquote und verbessert so die Chancen einer sozialen und beruflichen Integration. Die Kompetenzagenturen werden bundesweit im Zeitraum von 2002 bis 2006 an fünfzehn Standorten modellhaft erprobt. Insgesamt stellt die Bundesregierung hierfür 10,5 Mio. € zur Verfügung.

Das vom Europäischen Sozialfonds geförderte Programm "Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)" ist eine Initiative der Bundesregierung für mehr Beschäftigung „von unten“ für Personen, die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligt sind. In kleinen, lokalen Projekten können sie sich maßgeschneidert weiterbilden und qualifizieren und können im Anschluss leichter in Arbeit vermittelt werden. LOS wird in das Programm "Die soziale Stadt" in seine komplementäre Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E & C)“ integriert. In Ergänzung und Fortsetzung dieser Programme werden in ausgewählten Gebieten mit sozialen Problemlagen bis zum Jahr 2006 bundesweit 6.000 Mikroprojekte, die in anderen Förderprogrammen nicht berücksichtigt werden können, bis maximal 10.000 € finanziell unterstützt. Insgesamt stehen ca. 50 Mio. € für den Zeitraum bis 2006 zur Verfügung. Die Projektideen werden von lokalen Akteuren auf der Grundlage von Lokalen Aktionsplänen zur

Verbesserung der Bedingungen zur sozialen und beruflichen Integration in diesen Sozialräumen entwickelt und umgesetzt. Die Vergabe der Mittel erfolgt auf lokaler Ebene durch einen Begleitausschuss, der aus Vertreterinnen und Vertretern der lokalen Akteure, beteiligten kommunalen Ämtern und Institutionen und vor allem aus den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern selbst besteht, was deren Eigeninitiative auf unkonventionellem Weg aktivieren soll.

## **V. Stärkung von Teilhabe und Chancengleichheit - konzertierter Prozess aller Akteure und Ebenen**

Der NAP'incl bildet gemeinsam mit der nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung das Fundament für Strategien zur Stärkung der sozialen Integration und zur Armutsbekämpfung in Deutschland. Neben der Bundesregierung, die die Rahmenbedingungen gestaltet, haben Länder und Kommunen im deutschen Sozialschutzsystem eine tragende Rolle, z.B. über ihre Verantwortung für die Durchführung der Sozialhilfe bzw. der Grundsicherung. In Deutschland als föderal strukturiertem Staat sind die Länder zuständig für das Schulwesen einschließlich der beruflichen Schulen, für die Hochschulen und die Weiterbildung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der Bund ist laut Grundgesetz u.a. zuständig für die außerschulische berufliche Aus- und Weiterbildung, die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens, die Ausbildungsförderung sowie Maßnahmen zur Arbeitsförderung. Die föderale Struktur und die verfassungsrechtlich geschützte kommunale Selbstverwaltung bewirken, dass regional und lokal unterschiedliche Strategien bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung verfolgt werden. Hierbei sind zahlreiche nichtstaatliche Akteure beteiligt, was die hohe Bedeutung einer aktiven Zivilgesellschaft dokumentiert. Die Einbeziehung und Unterstützung der Zivilgesellschaft und die Vernetzung der Strukturen geschieht auf allen föderalen Ebenen. Beispiele hierfür sind etwa Beiräte für Integrations- und Migrationsfragen oder Landes-seniorenräte in Berlin (s. Anhang II Berlin) und im Saarland sowie Integrationsfördereräte (IFR) für Menschen mit Behinderungen (s. Anhang II Mecklenburg-Vorpommern). Im Saarland besteht zudem seit langem ein Landesbehindertenbeirat, der insbesondere an der Erstellung des Landesbehindertenplanes maßgeblich beteiligt war. Darüber hinaus wurde zur Umsetzung des Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter ein Runder Tisch eingerichtet, der dazu beigetragen hat, dass das Saarland nicht nur als einziges Land die Zielquote übererfüllt hat, sondern auch, dass die Umstrukturierung der Integrationsfachdienste zeitnah und flexibel umgesetzt werden konnte.

### **Dialog zwischen den Akteuren**

Die Institutionalisierung eines regelmäßigen Konsultations- und Beratungsprozesses zwischen den Akteuren aller Ebenen schreitet in Deutschland weiter voran. Die Bundesregierung sieht in dem kontinuierlichen Dialog mit diesen Akteuren die Grundlage für eine Politik zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, die Erfahrungen aus unterschiedlichen Bereichen mit einbezieht und auch regionale und lokale Besonderheiten beachtet. Innerhalb der Bundesregierung ist das Ziel der Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung Bestandteil des interministeriellen Koordinierungsprozesses.

Der Austausch über Zielsetzungen, Perspektiven und Ergebnisse politischer Maßnahmen wird von der Bundesregierung in verschiedenen Beratungs- und Konsultationsinstanzen organisiert. In einem „Ständigen Beraterkreis“ sind Nichtregierungsorganisationen (Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfeinitiativen, Nationale Armutskonferenz, etc.), Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kirchen, Länder und Kommunen aktiv eingebunden. Auch mit der Wissenschaft findet ein regelmäßiger institutionalisierter Konsultationsprozess statt, der in wissenschaftlichen Kolloquien und Foren vertieft wird. Dieser stetige Prozess und der Dialog mit den relevanten Akteuren wird mit dem

Ziel einer stärkeren Vernetzung und Mobilisierung zukünftig weiter intensiviert. Dabei sind die Eigenständigkeit aller Beteiligten und die föderalen verfassungsrechtlichen Strukturen zu berücksichtigen und dürfen auch nicht im Rahmen der „Offenen Methode der Koordinierung in der EU“ (OMK) in Frage gestellt werden.

### **„FORTEIL - Forum Teilhabe und soziale Integration“**

Mit der Durchführung der Veranstaltungsreihe **„FORTEIL - Forum Teilhabe und soziale Integration“** will die Bundesregierung einen Rahmen schaffen, um

- die Zivilgesellschaft am NAP-Prozess intensiver zu beteiligen und den strategischen Ansatz zur Stärkung sozialer Integration, wie er im NAP'incl 2003-2005 umrissen wurde, für alle Akteure und Ebenen nutzbar und zugänglich zu machen,
- durch einen zielgerichteten Prozess, möglichst von unten nach oben, diesen strategischen Ansatz vor dem Hintergrund der vielfältigen Erfahrungen weiterzuentwickeln und die Perspektiven der Armutsbekämpfung durch Vernetzung der Ansätze zu verbessern,
- eine breitere öffentliche Diskussion über die soziale Ausgrenzung zu initiieren
- sowie besser von den Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten zu lernen.

Vorgesehen ist, Ende 2004/ Anfang 2005 parallel zur Erarbeitung des ersten „Sozialschutzberichtes“ der KOM die Veranstaltungsreihe mit einer Auftaktveranstaltung auf Bundesebene zu beginnen. Im Laufe des Jahres 2005 soll dann im Rahmen von insgesamt vier themenbezogenen Workshops die Sensibilisierung, Mobilisierung und Vernetzung der Akteure der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss vertieft werden und auch ein regionaler Bezug hergestellt werden. Ende 2005/Anfang 2006 soll mit einer Abschlussveranstaltung wiederum auf Bundesebene eine Bestandsaufnahme des Dialogprozesses vorgenommen und zukünftige Handlungsoptionen diskutiert werden. Zur Begleitung und Vorbereitung des Forums wird eine Unterarbeitsgruppe des bestehenden „Ständigen Beraterkreises“ mit Vertretern der Bundesregierung, der NGO'S, Länder, der kommunalen Spitzenverbände, der Sozialpartner, der Kirchen und der Wissenschaft eingerichtet.

### **Infobörse „Teilhabe und soziale Integration“**

Um die praktischen Erfahrungen in Deutschland besser in den NAP'incl-Prozess integrieren und zu einer Weiterentwicklung der sozialen Integration nutzen zu können, sollen die vielfältigen Initiativen und Ansätze zur Armutsprävention und zur Stärkung sozialer Integration (kommunal, regional oder bundesweit) möglichst systematisch im Rahmen eines breit angelegten Forschungsprojektes aufgearbeitet werden und in einer Informationsbörse benutzergerecht zusammengetragen werden.

Geplant ist die

- Recherche, systematische Erfassung und Darstellung bestehender Ansätze sowie von Projekten, Zugängen und Strategien zur Analyse und Bekämpfung von Ausgrenzungstendenzen und Armut in Städten, Gemeinden und Landkreisen sowie von Wohlfahrtsverbänden und anderen Verbänden und Einrichtungen;



- Sichtung und Bewertung der Sozial-, Armuts- und Reichtumsberichte von Ländern, Städten, Gemeinden und Landkreisen sowie von Wohlfahrtsverbänden und anderen Organisationen, hierbei Herausarbeitung der inhaltlichen Schwerpunkte, der verwandten Methoden, der Datengrundlagen und Indikatoren unter besonderer Berücksichtigung der 18 europäischen „Laeken-Indikatoren“;
- EDV-Verarbeitung, Publikation in geeigneter Form.

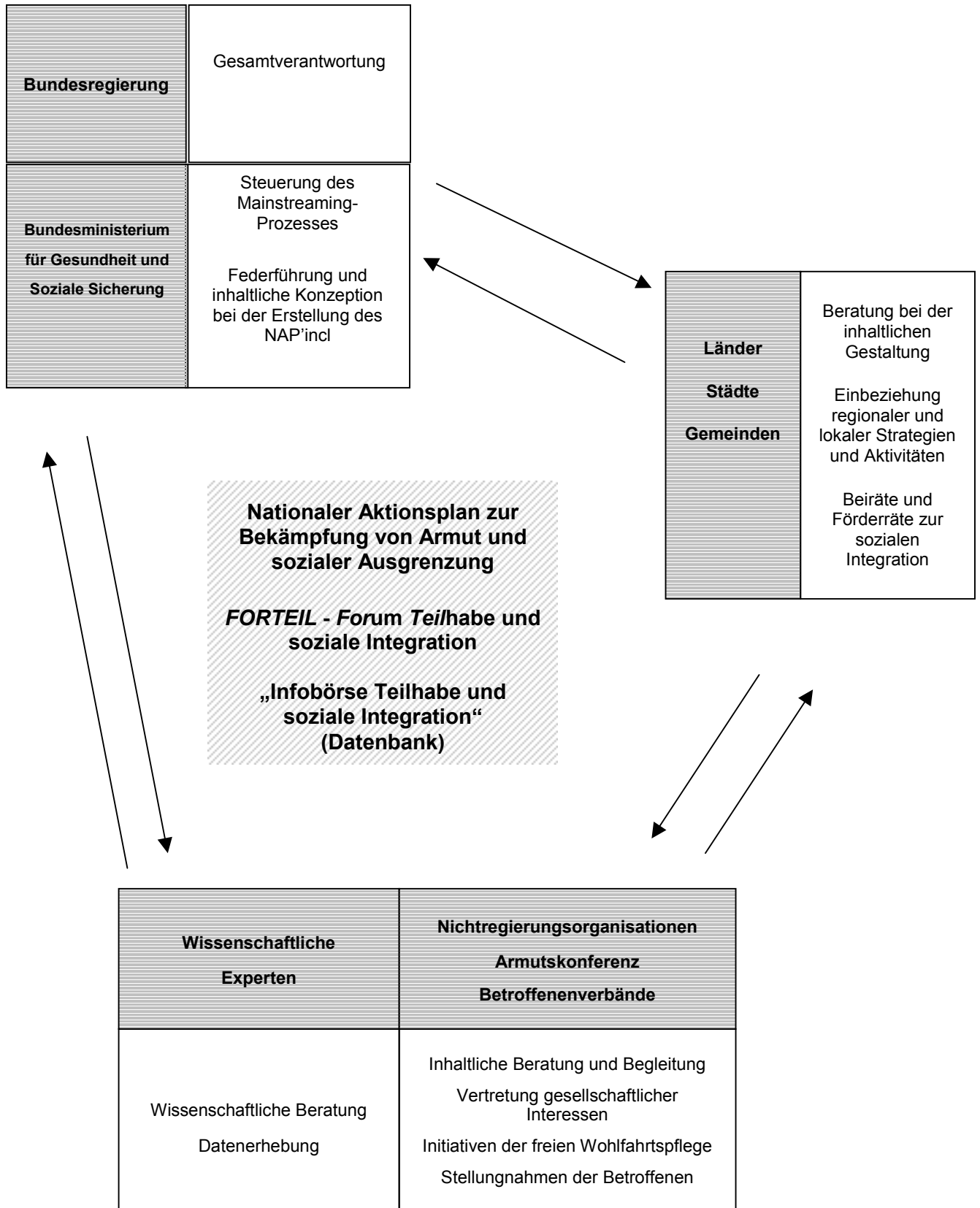
### **Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern**

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen allen föderalen Ebenen und vor allem zwischen Bund und Ländern im weiteren NAP-Prozess sowie bei der Weiterentwicklung einer nachhaltigen Armutsbekämpfungsstrategie wurden Gespräche zwischen der Bundesregierung und Vertretern der Ländern geführt. Es besteht die Bereitschaft, einen kontinuierlichen Dialog zu führen und nach der Aktualisierung des NAP'incl die Strukturen der Zusammenarbeit weiterzuentwickeln. Hierbei sind die föderalistischen und subsidiären Strukturen in Deutschland sowie unterschiedliche politische Interessenlagen von Bund, Ländern und Kommunen auch zukünftig zu beachten.

### **Aktivitäten von Ländern, Kommunen sowie der Freien Wohlfahrtspflege und Betroffenenorganisationen**

Den Aktivitäten auf Länderebene und auf der kommunalen Ebene sowie der Arbeit von Wohlfahrtsverbänden und Betroffenenorganisationen räumt der NAP'incl 2003-05 breiten Raum ein. Neben der Einbeziehung von Maßnahmen und Programmen in den Kapiteln des NAP'incl erfolgt eine ausführliche Darstellung der vielfältigen Aktivitäten in den einzelnen Anhängen. Hiermit wird der wichtigen Rolle der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure im Bereich der Sozialpolitik, Deutschlands föderaler Struktur und der sich hieraus ergebenden regional und lokal unterschiedlichen Strategien bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung Rechnung getragen.

## Umsetzung der Lissabon-Strategie - Prozess aller Akteure und Ebenen



## VI. Good Practice-Beispiele

### Good Practice 1:

#### „50.000 Jobs für Schwerbehinderte“

##### Ziel

Ausgangspunkt war das gesetzlich festgelegte Ziel, die Zahl der arbeitssuchenden schwerbehinderten Menschen bis Oktober 2002 gegenüber Oktober 1999 um 25% zu verringern. Dies war notwendig, denn bis 1999 fanden immer weniger schwerbehinderte Menschen eine Beschäftigung. Zum 1. Oktober 2000 ist das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter in Kraft getreten. Die Regelungen sind inzwischen im Neunten Buch Sozialgesetzbuch enthalten und wurden mit viel Engagement in gemeinsamer sozialer Verantwortung aller Beteiligten umgesetzt. Ein wesentlicher Baustein war hierbei die Öffentlichkeitskampagne „50.000 Jobs für Schwerbehinderte“.

##### Umsetzung

Die Strategie zur Umsetzung umfasst u.a. die folgenden Bausteine:

- **Anzeigenkampagne:**  
Für die Informationskampagne „50.000 Jobs für Schwerbehinderte“ wurden besonders reichweitenstarke und zielgruppenrelevante Titel belegt. Es wurden Anzeigen in überregionalen Tageszeitungen, in Publikumszeitschriften sowie in Entscheidungstiteln für den Mittelstand geschaltet. Begleitet wurde die Anzeigenkampagne von integrierten, darauf abgestimmten Werbemaßnahmen auf allen Ebenen.
- **Telemarketing/Infohotline:**  
120.000 Unternehmerinnen und Unternehmer in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit von schwerbehinderten Menschen wurden in einem Mailing auf die neuen gesetzlichen Regelungen aufmerksam gemacht und dann angerufen. 10.000 freie Stellen sind auf diese Weise genannt worden.
- **Broschüren:**  
Erstellt wurde eine Kampagnenbroschüre, die die Auswirkungen und Vorteile für schwerbehinderte Menschen und Unternehmen durch die wesentlichen Gesetzesänderungen nennt. Eine Broschüre für Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer und Personalverantwortliche informiert Unternehmen konkret über die Vorteile, die sie mit der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen haben. In einer Referenzbroschüre werden fünf Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vorgestellt und behinderte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter porträtiert. Die PowerPoint-Präsentation zum neuen Gesetz und seiner konkreten Umsetzung wurde in Betrieben an Personalverantwortliche und Betriebsräte verteilt. Sie kam 3.000-mal erfolgreich zum Einsatz.
- **Veranstaltungen:**  
Unter dem Motto „Neue Wege zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen“ wurden Unternehmerinnen und Unternehmer und Personalverantwortliche zu praxisnahen Infoveranstaltungen mit intensivem Erfahrungs- und Informationsaustausch geladen. Dabei konnten das Arbeits- sowie das Integrationsamt und der -fachdienst ihre Unterstützung konkret

vor Ort darstellen. Daneben leisteten prominente Persönlichkeiten wertvolle Überzeugungsarbeit. Immer dabei: eine Arbeitgeberin und ein Arbeitgeber mit einer oder einem seiner behinderten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter. Hier konnten Unternehmerinnen und Unternehmer und Publikum aus erster Hand erleben, wie sich die Einstellung einer oder eines engagierten Angestellten mit Schwerbehinderung in der Praxis gestaltet.

- **Messen:**  
Präsentiert wurde das Konzept auf Messen wie z.B. der REHACare in Düsseldorf. Hier wurden Unternehmerinnen und Un wie schwerbehinderte Menschen informiert und Verbindungen für die Zukunft geschlossen.
- **Internet:**  
Auf der offiziellen Website [www.jobs-fuer-schwerbehinderte.de](http://www.jobs-fuer-schwerbehinderte.de) wurden Informationen u.a. mit Hinweisen auf wichtige Veranstaltungen zum Thema, relevante Links und einen Online-Shop für Broschüren zur Verfügung gestellt. Außerdem wurden in einem Diskussionsforum Anregungen, Tipps, aber auch Kritik aufgrund bisheriger Erfahrungen Betroffener ausgetauscht. Ein umfangreiches Service-Angebot für Journalistinnen und Journalisten sorgte dafür, dass die Informationen auch der Presse zur Verfügung standen.

Besonders hilfreich waren die Vermittlungsaktivitäten der Integrationsfachdienste und der Arbeitsämter. In vielen Fällen war es auch hilfreich und notwendig, die berufliche Qualifikation von arbeitslosen schwerbehinderten Menschen zu verbessern. Während zu Beginn der Kampagne ihr Anteil in Qualifizierungsmaßnahmen noch bei 1% lag, ist es gelungen, den Anteil entsprechend dem Anteil schwerbehinderter Menschen an der Gesamtarbeitslosigkeit bis Ende Oktober 2002 auf bundesweit 4% zu steigern.

## **Ergebnisse**

Das Ziel „50.000 Jobs für schwerbehinderte Menschen“ wurde nahezu erreicht worden. Die Bilanz zeigt: Ende Oktober 1999 waren bei den Arbeitsämtern 189.766 schwerbehinderte Menschen arbeitslos gemeldet, im Oktober 2002 waren es noch 144.292. Damit konnte die Arbeitslosigkeit um 45.474 oder 24% gesenkt werden.<sup>32</sup>

---

32 Mit dem „Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter“ ist es der Bundesregierung gemeinsam mit allen Akteuren gelungen, zwischen Oktober 1999 und Oktober 2002 insgesamt mehr als 150.000 schwerbehinderte Menschen zu vermitteln. Die Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen wurde von jahresdurchschnittlich 18,0% im Jahr 1998 auf 15,4% im Jahr 2002 gesenkt. Allerdings sind hierbei auch Personen einbezogen, die z.B. als Arbeitssuchende oder als Frührentner ausgeschieden sind.

## **Good Practice 2:**

### **Bundesanstalt für Arbeit: Sonderprogramm „FAIR“ zur Vermittlung von Langzeitarbeitslosen**

#### **Ziel**

In vier Geschäftsstellen der Bundesanstalt für Arbeit - darunter eine Geschäftsstelle in den neuen Ländern - wird seit Sommer 2002 das Sonderprogramm „FAIR“ durchgeführt mit dem Ziel der besseren Vermittlung von Langzeitarbeitslosen.

#### **Umsetzung**

Im Rahmen des Sonderprogramms wurden zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt, die sich ausschließlich mit der besseren Eingliederung, Vermittlung und Betreuung von Langzeitarbeitslosen befassen. Die Betreuung der Langzeitarbeitslosen erfolgt in jeder der beteiligten Geschäftsstellen nach einem systematischen Programm.

#### **Ergebnisse**

Es liegen jetzt erste vorläufige Ergebnisse des Sonderprogramms vor: In allen vier Geschäftsstellen ist die Anzahl der Langzeitarbeitslosen zwischen dem 1. Juli 2002 und 31. Dezember 2003 deutlich zurückgegangen, während in anderen Geschäftsstellen der Arbeitsämter, in deren Einzugsbereich das Sonderprogramm durchgeführt wird, die Anzahl der Langzeitarbeitslosen z. T. deutlich gestiegen ist. Im Vergleich zum jeweiligen Vergleichsamt liegt die Wiedereingliederungsquote in den FAIR-Dienststellen um mindestens drei und maximal elf Prozentpunkte höher.

In den FAIR-Geschäftsstellen sind darüber hinaus die langzeitarbeitslosen Kunden nach einem Beobachtungszeitraum von rund siebzehn Monaten im Durchschnitt rund einen Monat kürzer in Arbeitslosigkeit. Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man nur die Leistungsseite betrachtet: Gemessen an den jeweiligen Vergleichsämtern verkürzt sich der Bezug von Leistungen nach SGB III bis zum Übergang in Erwerbstätigkeit ebenfalls um rund einen Monat.

### **Good Practice 3:**

#### **Bund - Länder - Programm**

#### **„Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“**

##### **Ziel**

Die soziale und räumliche Polarisierung in den Städten nimmt zu. Daher haben Bund und Länder die Städtebauförderung seit 1999 um das neue Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ ergänzt. Ziel ist eine zukunftsfähige Entwicklung in diesen Quartieren. Der neue Programmansatz zielt auf eine integrierte Förderung der Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf, die auf eine ressortübergreifende Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene sowie mit den Gemeinden angelegt ist. Maßnahmen verschiedener Politikfelder, wie z. B. der Wohnungs-, Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik, werden in integrierten mehrjährigen Programmen zu einer aktiven und integrativ wirkenden Stadtentwicklungspolitik zusammengeführt.

##### **Umsetzung**

Gefördert werden beispielsweise investive Maßnahmen in den Bereichen Bürgermitwirkung, Stadtteilleben, lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung, Quartierszentren, soziale, kulturelle und bildungsbezogene Infrastruktur, Wohnen, Wohnumfeld und Ökologie sowie das vor Ort tätige Quartiersmanagement. Bei der Programmumsetzung sind wichtige kurzfristige Programmziele erreicht worden. Das gilt beispielsweise für die Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern in benachteiligten Stadtteilen sowie die Einleitung des Aufbaus effizienter lokaler Strukturen. In den beteiligten Kommunen sind neu geschaffene Organisations- und Managementstrukturen für integrierte Stadtteilentwicklung entstanden – angefangen von ressortübergreifenden Arbeitsgruppen auf Verwaltungsebene bis hin zu Stadtteilbüros in den Quartieren. Die Potenziale in benachteiligten Stadtteilen sind erkannt und werden als positive Chancen für die Stadtteilentwicklung begriffen. Die vielfältigen Maßnahmen und Projektlandschaften ziehen lokale Akteure in Prozesse und Entscheidungen ein. Entscheidende Voraussetzung für den längerfristigen Erfolg des Programms sind die Aktivitäten und das Engagement der Handelnden vor Ort.

##### **Ergebnisse**

Bisher umfasst das Bund - Länder - Gemeinschaftsprogramm insgesamt 331 Fördergebiete, die sich auf 229 Gemeinden verteilen. Für das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ hat der Bund seit 1999 Finanzhilfen von 335,6 Millionen € (davon 80 Mio € im Jahr 2003) bereit gestellt. Zusammen mit den Komplementärmitteln von Ländern und Gemeinden können für die Durchführung des Programms damit bisher mehr als eine Milliarde € eingesetzt werden. Die Förderung wird 2004 auf hohem Niveau fortgesetzt. Trotz der relativ kurzen Laufzeit des Programms ist die öffentliche Resonanz auf das Programm „Die soziale Stadt“ sehr groß. Es hat in vielen als benachteiligt eingestuften Stadtteilen Aufbruchstimmung erzeugt. Die Programmumsetzung spiegelt das Entstehen einer neuen „Philosophie“ gebietsbezogenen und ganzheitlichen Verwaltungshandelns auf Basis eines breiten Dialogs zwischen Bewohnerschaft, Politik und Verwaltung. Zahlreiche Initiativen, wie beispiels-

weise der Wettbewerb „Preis Soziale Stadt“ setzen den begonnenen breiten Dialog zur sozialen Stadtentwicklung und ihrer Einbettung in die Zivilgesellschaft fort.

## **Good Practice 4:**

### **Landkreis Würzburg:**

### **Projekt „Chance 2000“ - Qualifizierung arbeitsloser Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger**

#### **Ziel**

Bis zu 70% der Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger sind mit den üblichen Instrumentarien nicht oder nicht auf Dauer in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbar (Defizite im fachlichen und/oder sozialen Bereich, starke gesundheitliche Einschränkungen, hohe psychische Labilität, geringes Selbstwert- und Selbstverantwortungsgefühl). Konzepte, die von Beginn an auf Leistung und Produktivität abzielen, überfordern diese Gruppe. Hier setzt das Projekt „Chance 2000“ an.

#### **Umsetzung**

Der Landkreis Würzburg hat im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ ein Modellsystem aufgebaut, das neben der Direkt-Arbeitsvermittlung durch das Sozialamt aus dem Projekt „Chance 2000“ besteht. Letzteres wird von der Kolping Dienstleistungs-GmbH durchgeführt. Über die An- und Abmeldung im Projekt entscheidet der Sozialhilfeträger. Insgesamt stehen ca. 250 Plätze zur Verfügung. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden von insgesamt 14 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern betreut.

Die Spezifika des Projekts liegen insbesondere in folgenden Punkten:

- Keine Vorauswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, sondern Einbezug aller zumindest eingeschränkt arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger des Landkreises, die innerhalb einer Woche nicht direkt in Arbeit vermittelt werden konnten – egal, ob aus persönlichen Defiziten (sozial/fachlich) oder arbeitsmarktbedingten Gründen. Aufgrund der Teilnahmepflicht (ansonsten Kürzung bzw. Wegfall der Hilfe) kann eine „Arbeitsentwöhnung“ nicht eintreten und eine evtl. Belastung des Arbeitsmarkts durch Schwarzarbeit wird verhindert.
- Individuelles Eingehen auf die Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger (große Auswahl an Qualifizierungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten mit unterschiedlichen Anforderungsniveaus, Abstimmung der Anwesenheitszeiten auf die individuellen Möglichkeiten usw.).
- Vernetzung des Projekts im Einzugsbereich (alle einschlägigen sozialen Einrichtungen, viele Betriebe, Bevölkerung – Stichwort: Sozialpatenschaften). Durch die Vermittlung in Betriebspraktika bzw. externe Beschäftigungsmöglichkeiten sollen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Erfahrung machen, dass man auch mit Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern produktiv zusammenarbeiten kann; dadurch soll die Bereitschaft zur regulären Beschäftigung – gerade auch im Niedrigproduktivitätsbereich – gesteigert werden.
- Enge Kooperation mit dem Sozialamt (insbesondere regelmäßige Treffen der jeweiligen Ansprechpartnerin oder dem jeweiligen Ansprechpartner).



Das Projekt besteht aus den Elementen:

- Clearingverfahren:  
3 Gespräche (Vorstellung des Projekts, Stärke - Schwächen - Analyse, individueller Förderplan)
- Trainingszentrum:  
Vermittlung sozialer und beruflicher Basiskompetenzen; Modularer Aufbau mit Nachholungs- und Wiederholungsmöglichkeit (Basismodule - 120 Stunden - und individuelle Zusatzmodule); Mindestaufenthalt bei ganztägiger Präsenzpflicht: 30 Tage
- Beschäftigungszentrum:  
Wenn nach dem Besuch des Trainingszentrums keine direkte Vermittlung in eine reguläre Arbeitsstelle oder ein Betriebspraktikum möglich ist, bietet das Beschäftigungszentrum
  - Fachqualifizierungen (fachtheoretisch und fachpraktisch; Weiterbildungsmöglichkeiten in bis zu 17 verschiedenen Qualifikationsfeldern; durch eigenes Personal oder Vermittlung in externe Qualifikationen)
  - Beschäftigungspool (zentrale und wohnortnahe Beschäftigungsmaßnahmen mit unterschiedlichen Leistungsanforderungen; in Projekten des Trägers oder als Einzelarbeitsplätze bei öffentlichen Trägern bzw. in Kooperation mit ca. 20 Wirtschaftsunternehmen)
  - Überwiegend Mehraufwands-Variante; nur einzelne sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (Entgelt-Variante).
- Soziales Coaching (während der gesamten Maßnahmedauer sowie auch im Rahmen einer Nachbetreuung nach erfolgreicher Vermittlung auf den 1. Arbeitsmarkt).
- Kommunikationscafé „Treff“ (in Selbstverantwortung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer; zur Stärkung von Eigenverantwortung, Zugehörigkeitsgefühl usw.)

## **Ergebnisse**

In den ersten 22 Monaten der Laufzeit sind 848 Personen durch den Sozialhilfeträger angemeldet worden. 533 Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind bis zu diesem Zeitpunkt wieder ausgeschieden; darunter 36% wegen Aufnahme einer Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, 24% wegen Wegfalls des Sozialhilfeanspruchs (davon ca. 2/3 wegen mangelnder Mitwirkung bzw. Verzicht); 13% wegen Wegzug aus dem Landkreis. Im Zeitraum Februar 2001 bis Januar 2004 fördert das Land Bayern dieses Modellprojekt mit ESF-Mitteln (Ziel 3). Ziel der wissenschaftlichen Begleituntersuchung ist es, Erkenntnisse zu Erfolg, Grenzen und Optimierungsmöglichkeiten des Projekts zu gewinnen. Außerdem soll die Frage beantwortet werden, welche Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen für die Übertragung in andere Kommunen erforderlich sind. Die Evaluation wird im Frühjahr 2005 abgeschlossen sein.

## **Good Practice 5:**

### **Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA):**

#### **Projekt „Fachdatenbank und Internet-Plattform „Gesundheitsförderung für sozial Benachteiligte“**

##### **Ziel**

Der Zusammenhang zwischen sozialer Benachteiligung und negativen Auswirkungen auf die Gesundheit ist unbestritten. Es gibt allerdings nur wenige und unzureichende Daten und Informationen über bestehende und ggf. evaluierte Projekte und Interventionsmaßnahmen zur Lösung dieses Gesundheitsproblems. Ziel des Projekts ist daher der Aufbau einer lebendigen Datenbank und einer umfassenden Internetplattform, Pflege und Weiterentwicklung, Qualitätsentwicklung sowie Aufbau regionaler Knoten.

##### **Umsetzung und Ergebnisse**

Vor diesem Hintergrund hatte die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in ihrer Clearing-Funktion – aufbauend auf vorliegenden Expertisen und Übersichten – in 2002 die Landesarbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung Gesundheit Berlin e. V. mit der Erstellung eines bundesweiten qualifizierten Überblicks über Projekte und Maßnahmen für sozial Benachteiligte beauftragt. Im Rahmen dieser ersten Projektphase wurden Maßnahmen der Gesundheitsförderung und Prävention erfasst, die sich an Menschen, die in schwierigen und belastenden Lebenssituationen leben, wenden, z.B. Projekte und Maßnahmen für Personen mit sehr niedriger Schulbildung oder sehr niedrigem Einkommen, Angebote für Arbeitslose, für Bewohnerinnen und Bewohner von Stadtgebieten, die aufgrund von Ausstattung und Infrastruktur einen besonderen Entwicklungsbedarf haben (z.B. soziale Brennpunkte), Maßnahmen und Projekte für Alleinerziehende, für Migrantinnen und Migranten, Aussiedlerinnen und Aussiedlern, Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Strafgefangene und Wohnungslose.

Seit 15.08.2003 steht eine „lebendige“ Internet-Datenbank, in der inzwischen über 2.600 gesundheitsfördernde Angebote für sozial Benachteiligte recherchierbar sind, unter [www.datenbank-gesundheitsprojekte.de](http://www.datenbank-gesundheitsprojekte.de) online zur Verfügung. Der Datenpool bedarf der kontinuierlichen Pflege und Aktualisierung. Weitere Einträge sind über einen Online-Fragebogen jederzeit möglich. Die Datenbank ermöglicht einen guten und differenzierten Überblick über bestehende Angebote und fördert Vernetzung, Informationstransfer und ressortübergreifende Zusammenarbeit. Zusätzlich sind Möglichkeiten der quantitativen und qualitativen Datenauswertung gegeben (z.B. qualitative themenbezogene Auswertungen zur Beurteilung der Angebotsituation in ausgewählten Themenfeldern), die von Entscheidungsträgern und zentralen Akteuren und beratenden Gremien (z.B. Bundesverband der Betriebskrankenkassen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen) zu Analysezwecken genutzt werden. Künftig sollen auch Beispiele guter Praxis ausgewiesen werden. Dafür werden derzeit Qualitätskriterien zur Identifizierung erarbeitet.

Seit Dezember 2003 ist darüber hinaus die Internetplattform als praktisches Werkzeug der Vernetzung und des Informationsaustausches im Online-Betrieb. Die Datenbank bleibt das „Herzstück“ der Plattform. Unter der bekannten Internet-Adresse finden sich nun zusätzlich Informationen, Materialien sowie Service rund um das Thema „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“. Durch die Bereitstellung von Materialien und Forschungsergebnissen werden alle Akteure und Interessierten bei der Suche nach grundlegenden Informationen zum Thema unterstützt. Die Darstellung wichtiger aktueller Entwicklungen in der „Szene“ und eine bundesweite Terminübersicht vermitteln die Dynamik des Handlungsfeldes. Eine umfassende Sammlung weiterführender Links und Adressen sowie ein Überblick über in Europa publizierte Interventionsprojekte aus kontrollierten Studien runden das Angebot ab.

Die Internet-Plattform soll die oft sehr schwierige Arbeit gesundheitsfördernder Angebote unterstützen und die Projekte sichtbarer machen. Hierbei wird auf eine intensive Zusammenarbeit gesetzt. Zur Verstärkung der Bemühungen und zur Förderung einer intensiveren Vernetzung auf Bundesebene unterzeichneten die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, die Bundesvereinigung für Gesundheit und die Landesvereinigungen für Gesundheitsförderung am 12. November 2003 eine Kooperationserklärung. Am selben Tag schloss die BZgA auch einen Kooperationsvertrag mit dem Bundesverband der Betriebskrankenkassen über eine enge Zusammenarbeit in Prävention und Gesundheitsförderung mit dem Ziel, sozial bedingte Ungleichheit von Gesundheitschancen zu vermindern.

Zu der in 2004 vorgesehenen dritten Projektphase gehören - neben der Pflege und Erweiterung der „lebendigen“ Datenbank einschl. Qualitätsentwicklung und der Betreuung und konzeptionellen Weiterentwicklung der Internet-Plattform - der Aufbau und die Koordination der „regionalen Knoten.“ Um das Kooperationsprojekt stärker auf Länderebene zu verankern, werden - aufbauend auf der Kooperationsvereinbarung zwischen BZgA und Bundesvereinigung/ Landesvereinigungen für Gesundheit - in 2004 voraussichtlich 6 „regionale Knoten“ aufgebaut, die das Ziel verfolgen, bedarfsorientiert regionale Strategien und Aktivitäten im Handlungsfeld „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“ zu initiieren, zu koordinieren und zu unterstützen.

Die Arbeitsschwerpunkte der regionalen Knoten liegen im Einzelnen in folgenden Bereichen:

- Aufbau von Arbeitskreisen zum Thema „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“
- Vorbereitung, Durchführung und Dokumentation von jährlichen Regionalkonferenzen in dem jeweiligen Bundesland
- Präsentation der Arbeitsergebnisse der regionalen Knoten im Rahmen der Internet-Plattform
- Förderung der Verstärkung der Datenbank.