

ARBEITERWOHLFAHRT Bundesverband e.V.
Stellungnahme zum 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung
Lebenslagen in Deutschland
Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
vom 19. Mai 2008

Berlin, den 9. Juni 2008

Ansprüche an eine sozial gerechte Politik: Von der Erkenntnis zur Umsetzung

Die AWO begrüßt, dass der von der Bundesregierung am 19. Mai 2008 vorgelegte Entwurf des 3. Armuts- und Reichtumsberichts auf einer umfassenden Armutsdefinition nach dem Lebenslagenansatz beruht und den Begriff der Teilhabe- und Verwirklichungsgerechtigkeit auf Basis der Forschungsarbeiten von Ökonom Amartya Sen umfasst. Damit ist die Grundlage gelegt, die vielfältigen Dimensionen von Armut und sozialer Ausgrenzung zu betrachten und zu bearbeiten.

Der Bericht zeigt, dass sich die Rahmenbedingungen für das Wachstum der Wirtschaft durch strukturelle Reformen in der jüngeren Vergangenheit erfreulich verbessert haben und die Arbeitslosigkeit rückläufig ist. Besorgnis erregend sind hingegen die Zunahme und Verfestigung von Armut und Armutsrisiken bei einzelnen Bevölkerungsgruppen, die Zunahme des Niedriglohnsektors, die Stagnation der Gehälter der Durchschnittsverdiener, die weiterhin zu hohe Belastung der Familien mit der hieraus resultierenden Kinderarmut. Im Gegensatz hierzu steht die Zunahme von Reichtum und von Spitzegehältern. Dies führt zu einer nicht akzeptablen Kluft zwischen arm und reich in unserer Gesellschaft.

Es ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass im Mittelpunkt des Berichts die verbindliche amtliche Statistik EU-SILC steht, die eine europäische Vergleichbarkeit ermöglicht. Festzustellen ist allerdings, dass die jetzt vorgelegten Zahlenwerte im 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung mit jenen des 2. Armuts- und Reichtumsberichts aus dem Jahr 2005 auf der Grundlage der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) nicht zu vergleichen sind. Die Entwicklung der Armutsgefährdungsquoten in Deutschland über den Zeitverlauf lässt sich durch die amtliche Statistik nicht darstellen. Dies ist als beträchtliches Manko zu werten.

Der NARB erwähnt auch weitere Statistiken wie das Sozio-ökonomische Panel. Es ist jedoch erforderlich und im Zuge der Überarbeitung des Entwurfs nachzuholen, dass die qualitativen und methodischen Unterschiede und voneinander abweichende Ergebnisse, die in der Wissenschaft grundlegend erforscht sind, klar benannt und nebeneinander aufgezeigt werden.

Beispielsweise erfasst EU-SILC die Personengruppe der Migrantinnen und Migranten nur sehr unzureichend, weil die Daten in Deutschland ausschließlich mit Fragebögen in deutscher Sprache erhoben werden. Zudem sind beispielsweise auch Kinder in der

Altersgruppe unter 7 Jahren und der Gruppe der Erwerbstätigen nach EU-SILC sehr unzureichend erfasst.

Aufgrund der unterschiedlichen Datenbasis liegt die Armutsrisikoschwelle in Deutschland nach dem neuen Bericht bei 781 Euro (äquivalenzgewichtetem Nettoeinkommen), während es im 2. Armuts- und Reichtumsbericht noch 938 Euro waren. Faktisch verfügen Menschen heute also über erheblich weniger Einkommen als noch vor einigen Jahren, um als armutsgefährdet zu gelten – und dies trotz der erheblichen Preissteigerungen, die in dieser Zeit erfolgt sind.

Der Bericht stellt die aus Sicht der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen in den relevanten Politikbereichen zur Verringerung oder nachhaltigen Vermeidung von Armut und sozialer Ausgrenzung dar. Es fehlt jedoch die Benennung konkreter Ziele. Die Schlussfolgerungen des NARB sollten sich daher in der Entwicklung quantitativer und qualitativer Ziele sowie politischer Maßnahmen und Prioritäten niederschlagen, die im Mittelpunkt der Regierungsarbeit in dieser Legislaturperiode stehen und unter anderem im Nationalen Strategieplan Sozialschutz und soziale Eingliederung zusammengefasst werden sollten, der bis Herbst diesen Jahres für den Zeitraum 2008–2011 zu erarbeiten ist.

Die Arbeiterwohlfahrt setzt sich für den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft ein. Chancengerechtigkeit, Solidarität und Partizipation sind hierfür Grundvoraussetzungen. Bedenklich ist, dass gerade die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Armutsrisiko und Niedrigeinkommen laut NARB geringer ist als bei anderen Einkommensgruppen. Hier sind gezielte Anstrengungen erforderlich. Die Förderung von Teilhabe sollte ein Qualitätskriterium in der Förderung und Entwicklung von Projekten im sozialen Bereich werden. Partizipationsmöglichkeiten sollten durch gezielte Programme ausgebaut und bereits in den Schulen gestärkt werden.

Soziale Dienste leisten einen ganz wesentlichen Beitrag zu sozialer Integration und zu sozialem Zusammenhalt. Eine solche Aussage fehlt im NARB und kommt allenfalls untergeordnet in den einzelnen Themenfeldern vor. Die AWO hält es daher für erforderlich, an dieser Stelle zu unterstreichen, dass ein flächendeckendes bedarfsgerechtes Netz qualitativer sozialer Dienste nötig ist, um Menschen in schwierigen Lebenslagen die soziale und berufliche Eingliederung zu ermöglichen.

Viele der gesellschaftlichen und sozialpolitischen Zustände und Probleme sind durch den Bericht belegt, wobei ein großer Teil der Befunde längst bekannt ist und nicht überrascht. Wesentlich ist, dass nunmehr der politische Wille aufgebracht wird, gezielt eine rückläufige Entwicklung von Armut in die Wege zu leiten, den Zugang aller zu Bildung, sozialer Sicherung und den Leistungen der Daseinsvorsorge in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Energieversorgung zu erleichtern, eine höhere Verteilungsgerechtigkeit zu bewirken sowie Gesetzesvorhaben auf Armutsfestigkeit hin zu überprüfen.

Der Schaffung der Rahmenbedingungen für die Vermeidung von Armut und Ausgrenzung sowie der Verringerung der zunehmenden Kluft zwischen arm und reich muss

zukünftig aus unserer Sicht eine höhere politische und finanzielle Priorität eingeräumt werden.

Erforderlich ist ein ganzheitliches Konzept mit

- besserer Verteilungsgerechtigkeit durch Einbeziehung weiter wachsenden Reichtums in die solidarische gesellschaftliche Verantwortung
- einem weiterhin solidarisch finanzierten Sozialstaat, der die großen Lebensrisiken absichert
- umfassenden Präventionsbemühungen und der Sicherstellung eines Existenzminimums, das an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten ständig angepasst wird
- zielgenauen finanziellen Transfers zur Entlastung der Familien
- Förderung von Bildung und Ausbildung
- Sicherung des Zugangs aller zu qualitativen sozialen und Gesundheitsdiensten sowie zur Energieversorgung
- Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten und gezielter Eingliederung in den Arbeitsmarkt

Die wirksame Umsetzung dieser Politik erfordert gemeinsame Anstrengungen aller relevanten Akteure. Hierzu gehört:

- die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen zur Verbesserung der Datenlage, zum Austausch über Modellprojekte und zur Entwicklung abgestimmter strategischer Programme und Überlegungen zur Armutsvermeidung
- die strukturierte Zusammenarbeit der verschiedenen Politikbereiche unter Einbeziehung von Parlament und Bundesrat und die Überprüfung der Gesetzesvorhaben auf ihre Auswirkungen im Hinblick auf Armut
- die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und insbesondere der Verbände, die mit Betroffenen arbeiten sowie der Menschen mit Armutserfahrung selbst
- die Einbeziehung der Gewerkschaften und die Übernahme sozialer Verantwortung durch Unternehmen und Arbeitgeber

In diesem Sinne schlägt die AWO einen langfristig und gründlich vorbereiteten Armuts-gipfel für das Europäische Jahr der Armutsbekämpfung 2010 vergleichbar zum Integri-tionsgipfel vor, bei dem die Grundlagen für eine gemeinsame Strategie der Armuts-vermeidung mit konkreten Zielen gelegt werden.

Die Schere bei den Einkommen und den Vermögen schließen

Trends und Bewertung

Der Bericht weist darauf hin, dass der seit 2006 zu beobachtende konjunkturelle Aufschwung bei der Betrachtung der Entwicklung der Gehälter noch nicht in den Daten der amtlichen Statistik und des Sozio-Ökonomischen Panels berücksichtigt ist. Es ist jedoch ebenso zu konstatieren, dass der gegenwärtige Wirtschaftsaufschwung das

Auseinanderdriften der Einkommensentwicklung aus abhängiger Beschäftigung und den Zuwächsen bei Zinsen und Vermögensgewinnen nicht umkehrt.

Zwischen 2002 und 2005 mussten die Beschäftigten nicht nur Lohn- und Gehaltseinbußen von durchschnittlich 4,8 Prozent verkraften, es nahm darüber hinaus auch die Ungleichheit in der Verteilung von sehr hohen und niedrigen Einkommen zu. Diese Tendenz bestätigt auch der zunehmende Niedriglohnbereich, der aus geschlechtsspezifischer Betrachtung heraus vor allem auch Frauen an den Rand oder in Armut drängt.

Der Bericht führt aus, dass Deutschland zu den Staaten innerhalb der OECD gehöre, deren Steuern und Sozialtransfers am stärksten ausgleichen könnten. So trugen die reichsten 10% der einkommenssteuerpflichtigen Personen zu über 52% des gesamten Einkommensteuervermögens bei, die unteren 50% zu 6%. Dennoch ist auffällig, dass die Ungleichheit der Einkommen zugenommen hat. Als einzige Gruppe konnte die Gruppe das oberste Einkommensdezil, also die Bevölkerungsgruppe mit den höchsten Einkommen, zwischen 2004 und 2005 den Anteil am gesamten Nettoäquivalenzeinkommen weiter steigern.

Während der Bericht – auch durch den Querverweis auf die im Vergleich zu EU-SILC drastischer ausfallenden Daten des Sozio-Ökonomischen Panels – den Bereich der Einkommensarmut ausreichend beschreiben kann, bestehen die bereits im vergangenen Bericht festgestellten Forschungsdefizite besonders im Bereich der absoluten Spitzenvermögen weiter. Trotz der Selbstverpflichtung der Bundesregierung im Koalitionsvertrag, diese Forschungslücken abzubauen, enthält der Bericht nur dürftige Angaben zum Thema Reichtum und der Entstehung und faktischen Zunahme gerade der Spitzenvermögen seit dem 2. Armuts- und Reichtumsbericht. Immerhin wird dargestellt, dass sich die durchschnittlichen Vorstandsvergütungen unabhängig von der Entwicklung der Aktienkurse im Berichtszeitraum stark erhöht haben. Zudem werden die Ungleichheit der Rekrutierungschancen je nach sozialer Herkunft und nach Geschlecht zumindest kurz erwähnt.

Forderungen

Aus Sicht der AWO müssen die Erkenntnislücken gerade zum Thema Reichtum dringend und verbindlich angegangen und bis spätestens zum Beginn der Vorarbeiten am kommenden Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht geschlossen werden.

Auch wenn mit neuesten Zahlen erst mit der Auswertung der neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe in 2010 zu rechnen ist, gibt es vielfältige Hinweise darauf, dass gerade die Spitzenvermögen in Deutschland stark zunehmen. So weist das Managermagazin im Oktober 2007 allein in Deutschland 122 Vermögensmilliardäre aus (2006: 107) und berechnet allein für die reichsten 300 Deutschen ein Vermögen von ca. 475 Milliarden Euro (2006: ca. 395 Milliarden Euro).

Vor diesem Hintergrund darf es keine Tabus beim Nachdenken über eine Wiedereinführung der Vermögenssteuer und andere fair gestaltete Umverteilungsmechanismen geben. Diese dürfen erst bei höheren Einkommen und Vermögen ansetzen, um ein weiteres Abrutschen der Mittelschicht in prekäre Lebenslagen und in Armut zu verhindern.

Auch im 3. Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht sollte wie in den Vorgängerberichten die alte OECD-Skala mit aufgeführt werden, um die Trends und Entwicklungen im Bereich Einkommen und Vermögen transparent und vergleichbar darzustellen.

Eine armutsfeste Mindestsicherung gewähren

Trends und Bewertung

Verglichen mit der Situation Ende 2004, also vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der Einführung der Grundsicherung im SGB II als neuem Mindestsicherungssystem haben noch 2,9 Millionen Menschen Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII erhalten. Ende 2006 waren es nur noch 82.000 Personen. Im Jahresdurchschnitt erhielten 2007 rund 7,3 Millionen Menschen Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II (rund 5,3 Millionen Menschen erhielten ALG II und rund 2 Millionen Menschen erhielten Sozialgeld).

Im Bereich Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist die Zahl der Leistungsbezieher von Ende 2003 bis Ende 2006 um rund 243.000 Personen von rund 439.000 auf rund 682.000 um mehr als 50 Prozent angestiegen. Auch wenn der Bericht korrekt feststellt, dass aktuell Seniorinnen und Senioren unterdurchschnittlich von Armut betroffen und Altersarmut besonders in Zukunft Personengruppen droht, die längere Phasen selbständiger Tätigkeit mit geringem Einkommen, geringfügiger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in ihren Erwerbsbiografien aufweisen, muss diese Entwicklung sorgfältig analysiert und gegebenenfalls durch politische Initiativen reagiert werden. Dabei muss auch beachtet werden, dass der Anteil älterer Menschen im Hartz IV-Bezug ansteigt.

Die skizzierten Entwicklungen lassen sich teilweise durch die Einführung der Grundsicherung im Alter und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erklären, durch die verdeckte Armut sichtbar gemacht wurde. Daneben wächst aber auch die Zahl der "Working Poor" stark an, die in prekären Beschäftigungsverhältnissen ohne Aufstiegsperspektive zu niedrigen Löhnen arbeiten müssen.

Insgesamt ist es eine sozialpolitisch alarmierende Entwicklung, dass die Zahl der Menschen, die mit einem Einkommen auf Höhe des Sozialhilfesatzes leben müssen, stark angestiegen ist.

Forderungen

Als Konsequenz auf den erheblichen Kaufkraftverlust der Regelleistungen im SGB II – auch gegenüber der Sozialhilfe in 2004 – spricht sich die AWO für die Abbildung der Preissteigerungen im Regelsatz aus, um eine tatsächliche Mindestsicherung zu gewährleisten.

Mit Blick auf das langwierige und intransparente Verfahren der EVS muss es zu Vereinfachungen kommen. Auch alternative Formen der Berechnung und Festlegung des Existenzminimums und der Regelsätze müssen geprüft werden.¹

Beratung für überschuldete Haushalte und Prävention

Trends und Bewertung

Die Zahlen hinsichtlich überschuldeter Haushalte für das Jahr 2003 (2,9 Mio) liegen fast um das Doppelte höher als diejenigen, die im 3. NARB für das Jahr 2006 ermittelt wurden. Festgestellt wurde im Bericht allerdings, dass die Daten aufgrund einer freiwilligen Befragung ermittelt wurden und insbesondere die Situation einkommensschwacher Personen vielleicht unzureichend abgebildet wurde. Darüber hinaus betreffen die Zahlen ausschließlich die Überschuldung privater Haushalte aufgrund von Kreditverbindlichkeiten und vernachlässigen andere Formen der Überschuldung.

Die Praxis der Schuldnerberatung bestätigt einen solchen Rückgang nicht. Der Verband der Vereine Creditreform geht in seinem Schuldenatlas 2007 von 3,5 Millionen überschuldeten Haushalten, d.h. sprich 7,34 Millionen Personen aus. Danach hätte sich die Zahl seit 2004 von 6,54 Millionen Schuldnern auf 7,34 Mio in 2007 erhöht. Dies entspricht eher der Nachfrage in den Schuldnerberatungsstellen. Ein Vergleich mit den Zahlen von 2003 (3,13 Mio) im 2. NARB ist aufgrund der unterschiedlichen Herangehensweise nicht möglich.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich an der Überschuldungsstatistik des Statistischen Bundesamtes nur 10% der Schuldnerberatungsstellen beteiligt haben und davon wiederum waren 2/3 der Beratungsstellen aus Thüringen, Berlin und Schleswig-Holstein. So ist vermutlich auch der im NARB genannte geringe Ausländeranteil unter den Ratsuchenden in den Schuldnerberatungsstellen zu erklären. In Nürnberg z.B. liegt der Ausländeranteil unter den Ratsuchenden der Schuldnerberatung bei 31%.

Im Entwurf des 3. Nationalen Armuts- und Reichtumsberichts wird darauf hingewiesen, dass 2006 knapp die Hälfte aller überschuldeten Personen allein lebte, 57% ein Einkommen von weniger als 900 € hatten und mehr als die Hälfte derer, die eine Schuldnerberatungsstelle aufsuchten, arbeitslos waren. Dies deutet darauf hin, dass rund die Hälfte der überschuldeten Personen nicht in der Lage sind, mit den geringen finanziellen Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen, klar zu kommen und diese aufgrund fehlender Arbeit auch nicht aufstocken können. Die Erfahrung zeigt darüber hinaus, dass Überschuldung die Arbeitssuche erschwert. Viele überschuldete Menschen behalten darüber hinaus ihre Verschuldung als Tabuthema für sich und erscheinen daher nicht öffentlich.

¹ Zur Frage des Existenzminimums für Kinder, siehe den Abschnitt "Chancengerechtigkeit für Kinder und Familien" auf Seite 11 dieser Stellungnahme.

Schuldnerberater/-innen machen des weiteren auf die fehlende Finanzkompetenz der Bevölkerung und insbesondere junger Menschen (u. a. Handyschulden) im Umgang mit unserer Konsum- und Kreditgesellschaft aufmerksam.

Forderungen

Aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt sind sowohl Unterstützungsmaßnahmen als auch präventive Maßnahmen erforderlich:

Wir teilen die im Bericht geäußerte Meinung, dass die Forschung in diesem Bereich verstärkt werden muss.

Die geplanten Vereinfachungen und Verbesserungen durch die Reform des Verbraucherinsolvenzverfahrens und des Kontopfändungsrechtes sollten schnell verabschiedet werden. Dabei weisen wir auf die Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) hierzu hin, an denen die Arbeiterwohlfahrt aktiv mitgearbeitet hat.

Erforderlich ist darüber hinaus der bedarfsgerechte und flächendeckende Ausbau der Schuldnerberatungsstellen. Laut eines Berichtes der GP Forschungsgruppe Dr. Korczak, stehen Schuldnerberatungsstellen nur für 10-15% der überschuldeten Haushalte zur Verfügung. Die langen Wartelisten in vielen Schuldnerberatungsstellen sprechen diesbezüglich eine deutliche Sprache.

Aus den Reihen der Schuldnerberatungsstellen aber auch aus der Jugendhilfe wird die fehlende Kompetenz der Bevölkerung und insbesondere auch junger Menschen im Umgang mit Geld beklagt. Den rund 1100 Schuldnerberatungsstellen kann es nicht gelingen, das Problem dieser fehlenden Finanzkompetenz allein zu lösen. In den Schulen muss es ein Fach Finanzielle Allgemeinbildung geben, um zumindest den jungen Menschen den Umgang mit Geld kompetent zu vermitteln. Außerdem sollten finanzielle Mittel bereit gestellt werden, um Präventionsstellen auf kommunaler Ebene einzurichten.

Bildungschancen für alle

Trends

Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht äußert sich an zwei Stellen zum Bereich Bildung. Zum ersten im Teil C unter Entwicklung und Herausforderung (S. 54-66) sowie im Teil D Stärkung von Teilhabe und sozialer Integration – Maßnahmen der Bundesregierung hier und dem Titel Bildung als Schlüssel für Teilhabe und Integration.

Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht identifiziert Bildung als entscheidend für die individuellen Chancen gesellschaftlicher Teilhabe und existenzsichernder Erwerbsbeteiligung. Nach dem ersten nationalen Bildungsbericht ist das Bildungsniveau der gesamten Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Jüngere Altersgruppen haben höhere Bildungsabschlüsse als ältere.

Der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt stagniert seit 1992 und beträgt nach den vorläufigen Daten 3,89% im Jahre 2005.

Die Bildungskapitel des 3. Armuts- und Reichtumsberichts basieren nicht auf eigens hierfür durchgeführten Untersuchungen, vielmehr greifen sie auf sekundären Auswertungen regelmäßiger Erhebungen und Statistiken zurück. Dabei orientiert sich die Analyse an formalen Abschlüssen. Der Bericht konstatiert eine im 10-Jahresvergleich der Schulabschlüsse zwischen 1996 und 2006 etwa konstante Anzahl von Personen mit geringen formalen Qualifikationen. Dem gegenüber zeigt sich ein Trend zu höheren Bildungsabschlüssen. Der Bericht hält weiterhin fest, dass Deutschland nach wie vor zu den Ländern mit einer relativ starken Abhängigkeit zwischen Schülerleistung und sozialer Herkunft zählt. Die hohe soziale Selektivität des deutschen Bildungssystems belegt der Bericht eindrucksvoll mit einer Darstellung der Bildungsbeteiligung von Kindern nach akademischen Abschluss des Vaters.

Bewertung

Der Bericht stellt auf Seite 65 fest, dass sich die Bildungsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt insgesamt zwischen 1996 und 2005 kaum verändert haben. Auch sei es zwischen den ausgewiesenen Bildungsbereichen seit Mitte der 90er Jahre zu keinen deutlichen Verschiebungen gekommen.

Die Arbeiterwohlfahrt hält dies in doppeltem Sinn für nicht akzeptabel. Zum einen erreicht Deutschland nicht einmal den OECD-Durchschnitt bei Bildungsausgaben und zum zweiten verfolgt Deutschland beim Einsatz seiner ökonomischen Ressourcen eine Ausgabenstrategie, die im Schul- und Hochschulbereich ältere Bildungsteilnehmer erheblich stärker bevorzugt als dies in anderen Ländern geschieht (vgl. Klemm in AWO Sozialbericht 2006 "Chancengerechtigkeit durch Bildung- Chancengerechtigkeit in der Bildung").

Diese Befunde stehen in eklatantem Widerspruch zu der allseits immer wieder betonten Bedeutung von Bildung. Der Bildungsauftrag des Kindergartens, so der Bericht auf Seite 181, müsse konsequent verwirklicht werden. Frühe Förderung sei der Schlüssel zu mehr Bildungs- und mehr Lebenschancen für alle Kinder. Der Bericht fordert völlig zu Recht zusätzliches, pädagogisch geschultes Personal und verweist in diesem Zusammenhang auf die Fortbildungsinitiative für 80.000 Erzieher/-innen sowie Tagesmütter und -väter, die die Bundesregierung 2008 starten will.

Für dieses Vorhaben stehen nach Angaben des BMF jährlich zwischen 1 und 1,5 Millionen Euro zur Verfügung. Bei einer Zielgruppe von 80.000 Erzieher/-innen ergibt sich rein rechnerisch ein Betrag zwischen 12,50 und 18,75 Euro pro Erzieherin und Jahr. Hier wird bereits überdeutlich, dass eine solche Summe in keinem Verhältnis zu den angegebenen Zielen steht. Die Bundesregierung verweist in ihrer Stellungnahme auf den Ausbau des Ganztagsangebots bis 2009. Die AWO hat das 4-Milliarden-Programm, welches hier angesprochen ist, stets begrüßt, weist aber mit Sorge auf die Tatsache hin, dass solche Aktivitäten seitens des Bundes mit der Föderalismusreform

und der noch stärkeren Verlagerung der Zuständigkeit für die Bundespolitik auf die Länder nicht mehr möglich sein wird.

Sehr zurecht indes verweist sowohl der Bericht auf den Fortschritt durch das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) mit dem in 2013 einsetzenden Rechtsanspruch für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr auf einen Platz in Tagespflege oder in einer Kindertageseinrichtung. Damit erhöht sich die Chance der Vereinbarkeit von Familie und Erwerb deutlich. Die AWO betont aber auch an dieser Stelle die Notwendigkeit neben den quantitativen Ausbauzielen stets auch die Qualität der Angebote im Blick zu behalten (siehe auch unsere Stellungnahme zum KiFöG).

Im Hinblick auf die berufliche Bildung gibt der Bericht einen vielfältigen Einblick in die wichtigsten Entwicklungen und wesentlichen Programme der Bundesregierung. Die Darstellung ist zum Teil jedoch zu wenig differenziert und die Informationen nicht immer nachvollziehbar, wie (Beispiel: Auf Seite 192 wird über die steigende Zufriedenheit der BA-Kund(inn)en berichtet, versehen mit der Bezugsquelle, dass interne Ergebnisse nicht veröffentlicht werden könnten).

Durch die sehr kurze und damit eher überfrachtete Darstellung zahlreicher Inhalte und Programme kommt die differenzierte Analyse der Lage und fachkritische Begründung der Maßnahmen zu kurz. Auch fehlen wichtige Hinweise auf europäische Entwicklungen – zum Beispiel zum Europäischen Qualifikationsrahmen, vielleicht auch, weil die Übertragung auf deutsche Verhältnisse umstritten ist.

Ausbildung und Arbeit sind wesentliche Voraussetzungen für eine Verhinderung von Armut und für gesellschaftliche Teilhabe. Trotz der Hartz-Reformen ist die Arbeitslosigkeit junger Menschen noch zu hoch und trotz eines sich entspannenden Ausbildungsplatzmarktes gehen immer noch zu viele Schulabgänger/-innen und Altbewerber/-innen leer auf der Suche nach einer geeigneten Ausbildungsstelle aus. Der Beschäftigungsaufschwung kommt nicht bei allen an (vgl. Kap. IV.1).

Sowohl der Bericht als auch die Stellungnahme der Bundesregierung weisen zurecht auf die mit einem Studium steigenden beruflichen Aussichten sowie Verdienstmöglichkeiten hin. Zeitgleich zeigt sich gerade was den Zugang zum Hochschulbereich betrifft ein manifester Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungschancen. Mit der Einführung von Studiengebühren in fast allen Bundesländern ist der Zugang zu einem Hochschulstudium nochmals deutlich erschwert worden.

Forderungen

Im Bereich der Bildungspolitik gibt es seit Jahren kein Erkenntnis- sondern ein Umsetzungsproblem!

Die AWO fordert einen kostenfreien Zugang von allen Kindern zu Einrichtung der Bildung bzw. Erziehung und Betreuung von Geburt an und eine deutliche Erhöhung der Ausgaben für Bildung.

Die AWO setzt sich für eine im Stadtteil integrierte Ganztagschule mit pädagogischem Konzept ein, das sich über den ganzen Tag erstreckt und Lern- und Freizeitangebote miteinander verbindet. Dieses muss verbindliches Regelangebot sein.

Die AWO fordert die Überwindung des gegliederten Schulsystems. Allein dies garantiert eine Reduzierung sozialer Selektivität.

„Bildung von Anfang an“ muss ebenso zu einem konzeptionellen Anspruch werden wie „Betreuung und Erziehung“ zu einem integralen Bestandteil einer auf ganztägige Angebote ausgerichteten (Ganztags-)Schule. Beides stimmt: „Bildung ist mehr als Schule“ und „Schule ist mehr als Bildung“.

Über die Schaffung eines bedarfsgerechten Ausbaus der institutionellen Angebote zur Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern zwischen 0 und 6 Jahren hinaus ist auch der Ausbau der Tagespflege ein notwendiger Schritt zur Schaffung eines vielfältigen Angebotes. Eine zukunftsorientierte Gesellschaft muss erkennen, dass Investitionen in die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung auch unter finanziellen Aspekten lohnenswert sind.

Die Schule der Zukunft muss es allen Kindern nach einer 10-jährigen gemeinsamen Lernzeit ermöglichen, einen Bildungsabschluss zu erwerben. Übergänge zwischen Bildungseinrichtungen und Bildungsangeboten müssen so gestaltet werden, dass keine Brüche in der individuellen Lernbiografie entstehen. Keine Schülerin und kein Schüler darf künftig mehr ohne einen berufsqualifizierenden Schulabschluss aus der Schule entlassen werden. Die Schule muss hierbei nachhaltig unterstützt werden. Dabei sind alle Beteiligten und Kooperationspartner einzubeziehen. Zur Dokumentation des erreichten Bildungsstandards sollten jedes Kind und jeder Jugendliche ein „Bildungsbuch“ erhalten.

Jedem Schulabgänger muss ein Recht auf Ausbildung eingeräumt werden. Es muss sichergestellt werden, dass alle jungen Menschen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft eine ihren individuellen Möglichkeiten entsprechende Ausbildung absolvieren können. Ggf. muss es für junge Menschen eine reale – vielleicht auch zweite oder dritte – Chance geben.

In der Umsetzung dieses Rechtsanspruches gilt es, die Wirtschaft zu verpflichten, zusätzliche betriebliche Ausbildungsplätze vorzuhalten. Diese sind durch den Ausbau überbetrieblicher oder schulischer Ausbildungsgänge zu ergänzen.

Wesentlich für künftige Erfolge wird auch die Entwicklung und Umsetzung einer koordinierten Gesamtstrategie beim Übergang von der Schule in den Beruf sein. Hier sind alle gesellschaftlichen Kräfte gefordert, das zur Integration des Einzelnen notwendige Förderpaket zielgerichtet anzubieten und umzusetzen. Der Vorbereitung auf Ausbildung und Beruf ist mehr Aufmerksamkeit und Qualität beizumessen. Warteschleifen und Zusatzjobs dürfen nicht als Ersatz für berufsvorbereitende und ausbildungsfördernde Maßnahmen eingesetzt werden.

Die Hochschulen müssen stärker als bisher dafür Sorge tragen, dass Studienanfängerinnen und -anfänger eine konkrete Vorstellung über die beruflichen Möglichkeiten des angestrebten Studienabschlusses erhalten.

Die AWO lehnt Studiengebühren ab, weil sie den Zugang von jungen Menschen zu den Hochschulen behindern. Staatliche Berufsausbildungsbeihilfen und Leistungen nach dem BAFöG sind gegenüber den Auszubildenden elternunabhängig und auskömmlich zu gewähren.

Erwerbstätigkeit muss armutsfest entlohnt, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gestärkt werden

Trends/ Bewertung

Wie der Bericht richtig darstellt, weist die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den vergangenen Jahren unterschiedliche Tendenzen auf. Seit 2001 sank die Erwerbstätigkeit bis 2003 auf das Niveau von 38,7 Millionen. Erst 2006 stieg die Erwerbstätigkeit wieder auf einen Jahresdurchschnitt von 39,7 Millionen in 2007.

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wächst seit 2006 wieder, liegt aber mit 26,85 Mio. (Juni 2007) immer noch unter dem Niveau des Jahres 1998 (27,21 Millionen).

Der Bericht weist mit der wachsenden Zahl von Selbständigen einerseits und der Zunahme geringfügiger Beschäftigung besonders bis 2005 andererseits zwei wesentliche Trends im Bereich der Erwerbstätigkeit aus. Minijobs, so wird ausgeführt, erhöhen zwar die Flexibilität für die Unternehmen und bieten zusätzliche Beschäftigung, bilden aber in der Regel keine Brücke in reguläre Beschäftigung.

Ebenso wie die Bundesregierung betrachtet die AWO den wachsenden Niedriglohnbereich und die ständig wachsende Zahl auch vollzeitbeschäftigter Menschen, die ihr niedriges Gehalt durch Hartz IV-Leistungen "aufstocken" müssen, mit Sorge. Nach der im Bericht verwendeten Definition des Niedriglohnes als Verdienst von weniger als zwei Dritteln des Medians (S. 12) arbeiteten 2005 mehr als 36 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnbereich. Anfang der 1990er Jahre zählte dagegen nur etwas mehr als ein Viertel aller Beschäftigten zum Niedriglohnbereich.

Wie wichtig weitere Anstrengungen zu einer noch breiteren Integration in den Arbeitsmarkt aus sozialpolitischen Gründen und zur Armutsprävention sind, zeigt die im Bericht genannte Armutsrisikoquote von Arbeitslosen von 43 Prozent. Sie ist nach EU-SILC mehr als dreimal höher als der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Damit sind arbeitslose Menschen im Vergleich aller Personengruppen am stärksten armutsgefährdet.

Forderungen

Aus Sicht der AWO muss dringend eine Trendumkehr im Bereich niedriger und niedrigster Löhne geschaffen werden. Von Arbeitgebern bezahlte Löhne müssen grundsätz-

lich armutsfest sein. Wenn branchenspezifische Vereinbarungen nicht zu armutsfesten Löhnen führen, muss der Gesetzgeber aktiv werden und Mindestlöhne einführen.

Für bestimmte Zielgruppen bedarf es besonderer Anstrengungen zur Arbeitsmarktintegration und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die AWO wiederholt ihre Forderung nach Einführung eines dauerhaft öffentlich geförderten differenzierten Arbeitsmarktes, der die Betroffenen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bringen soll. Im Interesse der auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Personengruppen muss auch in Zukunft für die Betroffenen die Betreuung und Hilfe aus einer Hand erfolgen.

Die in dieser Legislaturperiode neu von der Bundesregierung geschaffenen Beschäftigungsinstrumente sind daraufhin zu untersuchen ob sie für die Betroffenen tatsächlich wirksame und verbesserte Integrationschancen bieten. Dies muss vor dem Hintergrund der im Bericht beschriebenen Tatsache geschehen, dass die Arbeitslosigkeit von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II im Rahmen des aktuellen konjunkturellen Aufschwungs wesentlich geringer abnimmt als im Rechtskreis des SGB III.

Chancengerechtigkeit für Kinder und Familien

Trends und Bewertung

Der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht weist für 34% der Kinder im Alter von 0-15 Jahren eine Armutsgefährdung aus. Durch sozial- und familienpolitische Transferleistungen wird diese Quote auf 12% und damit einen im europäischen Vergleich relativ niedrigen Wert reduziert.

Allerdings ist auch hier festzuhalten, dass das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) aufgrund anderer Datenquellen und Erhebungsmethoden zu anderen Ergebnissen kommt. Demnach ist das Risiko der Einkommensarmut in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, auch für Kinder und Jugendliche. Im Jahr 2005 lag es bei den unter 15-jährigen bei 26% und bei den 16- bis 25-jährigen sogar bei 28%. Die Armutsrisikoquoten von Kindern und Jugendlichen übersteigen damit die Risikoquote der Gesamtbevölkerung, die mit 18% (nach Sozialtransfers) angegeben wird, nochmals um 8% bzw. 10%.

Besonders armutsgefährdet sind Kinder von Alleinerziehenden und Kinder, die in Haushalten von Arbeitslosen bzw. von Niedriglohnbeziehern aufwachsen. Dies macht deutlich, dass Kinderarmut nicht isoliert von der Armut ihrer Eltern bzw. von Familienarmut betrachtet werden kann.

Zu Recht hebt der Armuts- und Reichtumsbericht die wichtige Rolle hervor, die das Kindergeld insbesondere bei Alleinerziehenden und Mehrkindfamilien bei der Vermeidung von Einkommensarmut spielt. Insofern sollte das Kindergeld bzw. sein weiterer Ausbau ein wesentlicher Baustein der Armutsprävention sein.

Die materiellen Aufwendungen für Kinder steigen mit deren Alter zunehmend an. Wie der Bericht anführt, sparen Eltern mit niedrigem Einkommen zuerst an ihren eigenen Bedürfnissen, bevor sie Einschränkungen bei ihren Kindern vornehmen. Dies sollte bei der Frage der Erhöhung finanzieller Transferleistungen für Kinder bzw. Familien Berücksichtigung finden.

Im Bericht wird besonders auf den Zusammenhang von Nichterwerbstätigkeit und Familien- bzw. Kinderarmut abgehoben. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit weist Deutschland für das Jahr 2005 einen auch im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohen Anteil von Kindern aus, die in Arbeitslosenhaushalten leben. Laut SOEP ist der Anteil von Kindern unter 18 Jahren, die in Haushalten ohne einen Vollzeitbeschäftigten leben, von 17% im Jahr 1995 auf 30% im Jahr 2005 angestiegen. Besonders problematisch ist dabei, dass die Arbeitslosigkeit bei arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II im Rahmen des aktuellen konjunkturellen Aufschwungs wesentlich geringer abnimmt als im Rechtskreis des SGB III.

Als problematisch erweist sich insbesondere länger andauernde Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von über einem Jahr. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Frage der sozialen Absicherung länger dauernder Arbeitslosigkeit durch das ALG II beim Problem der Armutsgefährdung nicht außen vor gelassen werden kann. Der Armuts- und Reichtumsbericht greift hier eindeutig zu kurz, wenn er diesbezüglich nur zu der lapidaren Feststellung kommt, dass sich die Frage der Auswirkungen der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zum ALG II "nicht zweifelsfrei beantworten" lasse. Das von der Bundesregierung eingesetzte Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen kommt demgegenüber in seinem kürzlich vorgelegten Dossier Kinderarmut zu dem Schluss, dass Kinder ein besonders hohes Armutsrisiko aufweisen, wenn sie in Haushalten im SGB II-Bezug leben. Die Regelsätze gerade für Kinder und Jugendliche berücksichtigen nicht in ausreichendem Maße deren Bildungs-, Ernährungs-, Kleidungs- und Freizeitbedarf und legen nicht die Grundlage für gleiche Lebens- und Bildungschancen.

Kritisch zu bewerten ist, dass Migrantenfamilien, die ebenfalls ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko aufweisen, zumindest in den Abschnitten zur Familien- und Kinderarmut keine Erwähnung finden und damit eine wesentliche Facette ausgeblendet bleibt.

Zu Recht weist der Armuts- und Reichtumsbericht darauf hin, dass das Aufwachsen in materieller Armut weitere Folgen wie Entwicklungsdefizite, mangelnde Integration in der Schule und unter Freunden, gesundheitliche Unterversorgung. Emotionale Instabilität und Verhaltensauffälligkeiten nach sich ziehen kann. Dies wird auch durch die AWO-ISS Studien zu Kinderarmut belegt.

Die Folge sind eingeschränkte Bildungs- und Lebensperspektiven für diese Kinder. Laut Armuts- und Reichtumsbericht studieren 83% der Kinder von Akademikervätern und nur 23% der Kinder von Nichtakademikern. Würde man die Zahlen bezogen auf Kinder aus armen Haushalten vergleichen, so ist davon auszugehen, dass diese Zahlen noch deutlich unterschiedlicher ausfallen würden. Diese Chancenungleichheit ist nicht akzeptabel und zudem belastend für die zukünftige gesellschaftliche Entwicklung. Die

soziale Herkunft, so zeigt auch der Armuts- und Reichtumsbericht wieder auf, ist in Deutschland nach wie vor bestimmend für den Lebensweg von Kindern.

Kritisch anzumerken ist, dass sich der Teil des Armuts- und Reichtumsberichts, der die Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung von Teilhabe und sozialer Integration im Bereich der Familienpolitik auflistet, auf eine reine Beschreibung des Status Quo beschränkt. Es findet sich kein einziger Vorschlag für künftige Maßnahmen, die zur Armutsprävention beitragen können. Aufgeführt werden lediglich der weiterentwickelte Kinderzuschlag (der beispielsweise Kinder von Alleinerziehenden praktisch nicht erreicht), das Elterngeld, der Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für unter Dreijährige sowie die Verbesserung des Kinderschutzes.

Forderungen

Die AWO spricht sich für ein ganzheitliches Konzept aus, das die Familien/Haushalte mit Kindern unterstützt, ihre Beschäftigungs- und Verdienstchancen verbessert und bestmögliche Entwicklungsmöglichkeiten für die Kinder schafft.

Nötig sind zielgenaue finanzielle Transferleistungen, zeitlich und qualitativ geeignete Bildungs- und Betreuungsangebote, gezielte Vermittlung in den Arbeitsmarkt und existenzsichernde Löhne, unterstützende soziale Dienste für Hilfen in schwierigen Lebenslagen sowie familienfreundliche flexible Arbeitsangebote der Unternehmen. Dabei gilt es, besonders die in puncto Armut besonders gefährdeten Gruppen – Arbeitslose, Alleinerziehende, Migrantenfamilien und Familien im Sozialleistungsbezug – gezielt zu fördern.

Die bisherigen Erfolge durch die Kindergelderhöhungen vergangener Jahre dürfen nicht dadurch umgekehrt werden, dass anstehende Erhöhungen ausgesetzt oder verzögert werden.

Aufgrund der starken armutsvermeidenden Wirkung des Kindergeldes sollte dieses substantiell erhöht werden. Die Lücke zwischen dem Kindergeld (aktuell 154 €) und der höchsten steuerlichen Entlastung (aktuell über 200 €) muss geschlossen werden. Gemeinsam mit einem um 10 Euro erhöhten, nochmals erheblich ausgeweiteten Kinderzuschlag wären dies erste Schritte hin zu einer materiellen Grundsicherung für Kinder. Perspektivisch ist eine allgemeine Kindergrundsicherung als wesentlicher Baustein einer armutspräventiven Politik anzustreben. Für eine solche kindzentrierte Förderung sollte auch das Ehegattensplitting zu Gunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag abgeschmolzen werden. Die dadurch freiwerdenden Mittel müssen voll umfänglich den Familien zu Gute kommen.

Die Regelsätze für Kinder und Erwachsenen im SGB II müssen existenzsichernd sein. Dazu müssen sie bedarfsgerecht ausgestaltet und regelmäßig an die Inflationsrate angepasst werden. Bildungsbedarf (Lernmittel, Mittagessen in Schulen), Gesundheitskosten und medizinische Vorsorge sollten mittelfristig generell durch das Bildungs- und Gesundheitssystem und nicht durch den Regelsatz abgedeckt werden.

Für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie eine bessere Chancengerechtigkeit in der Bildung sind gute, kostenfreie Betreuungs- und Bildungsstrukturen von der Geburt an in ausreichendem Maß auf den Weg zu bringen.²

Unser Ziel muss es sein, möglichst allen Kindern in Deutschland ein gutes und gesundes Aufwachsen zu ermöglichen.

Dies sind erste Schritte hin zu einer materiellen Grundsicherung für alle Kinder. Das geplante Betreuungsgeld muss verhindert werden. Es setzt falsche bildungs- und gesellschaftspolitischen Anreize und gefährdet die Sicherung der Finanzierung des Ausbaus der Krippenplätze. Außerdem hilft es den Kindern in Armut nicht.

Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit

Trends

Einfluss auf die Gesundheit, Gesundheitsrisiken und Gesundheitsverhalten haben:

- Beruflicher Status
- Branchen- und Berufsgruppenzugehörigkeit
- Arbeitszeitregelungen und Arbeitsschutzbestimmungen
- Einkommensbedingter Lebensstandard
- Sorge und die Sicherheit des Arbeitsplatzes
- Zufriedenheit mit dem Beruf
- Bildung

Je niedriger der berufliche Status und der Lebensstandard sind, desto höher ist das Gesundheitsrisiko und desto ungünstiger ist das Gesundheitsverhalten. So rauchen Männern und Frauen mit geringerer Bildung mehr, stärker und geben seltener das Rauchen auf. Sie treiben weniger Sport und sind häufiger übergewichtig. Außerdem zeigt sich ein Zusammenhang zwischen Schulbildung und Auftreten spezifischer Krankheiten. Bei Männern und Frauen mit geringerer Bildung nehmen das Schlaganfallrisiko, Diabetes mellitus Typ II und Schmerzen, insbesondere chronische Rückenschmerzen, zu. Nur bei den Männern mit geringerer Bildung treten Arthrose und Arthritis häufiger auf und nur bei den Frauen mit geringerer Bildung Hypertonie, Angina pectoris und Krebserkrankungen. In höheren Bildungsgruppen kommen vermehrt Heuschnupfen und Neurodermitis vor.

Die gesundheitliche Ungleichheit nimmt jedoch im Alter ab. Bei Frauen ab dem 70. Lebensjahr bei Männern dagegen erst mit dem 80. Lebensjahr. Mit zunehmendem Alter kann davon ausgegangen werden, dass biologische Alternsprozesse soziale Einflüsse mehr und mehr überlagern. Allerdings erreichen die am stärksten sozial Benachteiligten häufig dieses hohe Alter erst gar nicht.

Im zeitlichen Vergleich können keine bedeutsamen Veränderungen der stark ausgeprägten gesundheitlichen Ungleichheit festgestellt werden. Auch der Anteil von Emp-

² Siehe auch das Kapitel Bildungschancen in dieser Stellungnahme.

fängern von Hilfe zur Pflege ist kaum verändert. Lediglich beim Rauchen lässt sich eine längerfristige Entwicklung nachzeichnen. Während bei den Männern die Abnahme der Ungleichheit festgestellt werden kann, hat sich die Einkommensungleichheit im Rauchverhalten bei den Frauen ausgedehnt.

Bewertung

Die gesundheitliche Ungleichheit durch sozialen Status, Einkommen, Bildung etc. konnte in den letzten Jahren nicht verringert werden. Die Ursache für die Ungleichheit dürfte im unterschiedlichen Gesundheitsverhalten der sozialen Schichten liegen, wobei die niedrigeren Schichten eher zu ungesunden, krankheitsfördernden Lebensstilen neigen. Da in dieser Gruppe die Lebenserwartung geringer ist, nivelliert sich mit zunehmenden Alter die gesundheitliche Ungleichheit.

Forderungen

Für ältere Menschen lassen sich keine direkten Forderungen ableiten, da die Probleme der gesundheitlichen Ungleichheit bei ärmeren und sozial benachteiligten Menschen in früheren Lebensjahren liegen. Allerdings könnte die Förderung gesundheitsbewußterer Lebensstile bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen in der Gruppe der Benachteiligten die Lebenserwartung verbessern.

Qualität der Pflege sichern – Pflegeversicherung an gewandelte Bedürfnisse anpassen

Trends

Das Pflege-Weiterentwicklungsgesetz soll die Leistungen für Pflegebedürftige verbessern. Insbesondere folgende Maßnahmen kommen lt. Armuts- und Reichtumsbericht ärmeren und sozial benachteiligten Menschen zu Gute:

- Pflegestützpunkte & Pflegeberatung
- Ausbau von neuen Wohnformen und Poolen von Leistungen
- Einzelpflegekräfte
- Anhebung der Leistungen
- Ausbau niedrigschwelliger Angebote und ehrenamtlicher Strukturen
- Einführung einer Pflegezeit
- Stärkung der Prävention und Rehabilitation

Bewertung

Laut der Ausführungen des Armuts- und Reichtumsberichts in Kapitel VI (Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit) ist die gesundheitliche Ungleichheit aufgrund sozialer Unterschiede im Alter kein dringendes Problem mehr. Insofern ist die Einschätzung des Berichts, dass die Maßnahmen des PFWG besonders sozial Benachteiligten zu Gute kommt schwer nachzuvollziehen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen wie Inanspruchnahme von Beratung, Leben in neuen Wohnformen, Einsatz von Einzelpflegekräften etc. passen eher zu den Beschreibungen des Lebensstils höherer Einkommens- und Bildungsschichten. Auch die Inanspruchnahme einer *unbezahlten* Pflegezeit dürften sich wohl eher Besserverdienende leisten können. Da einkommensärmere Personen häufiger Anspruch auf Hilfen zur Pflege aus dem SGB XII haben, wird sich die finanzielle Situation der Betroffenen wenig verändern. Ob sich die Erhöhungen für die Sozialhilfeträger positiv auswirken (Rückgang der Inanspruchnahme von Hilfen zur Pflege) wird sich erst zeigen müssen.

Problematisch an der Reform ist insgesamt, dass die Frage einer langfristigen und nachhaltigen sowie sozial gerechten Finanzierung der Pflegeversicherung nicht beantwortet wurde.

AWO-Forderungen

Im Sinne der Sicherung der Leistungen der Pflegeversicherung für die künftigen Generationen von Pflegebedürftigen, muss die grundsätzliche Ausrichtung der Pflegeversicherung zu einer nachhaltigen Finanzierung bei gerechter Lastenverteilung in Richtung einer Bürgerversicherung geändert werden.

Berufliche Integration in den Bereichen Behindertenhilfe und Psychiatrie gezielt fördern

Trends und Bewertung

Im 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung werden zur Darstellung der Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen insbesondere Aussagen getroffen zur

- Zusammensetzung der Personengruppe
- zur schulischen Bildung und beruflichen Ausbildung
- zur Teilhabe am Arbeitsleben und
- zur finanziellen Situation von behinderten Menschen

Bei der Zusammensetzung der Personengruppe werden Zahlen genannt, die bestimmte Personengruppen der behinderten Menschen nicht oder unzureichend erfassen, z.B.:

- Menschen, die keinen Schwerbehindertenausweis beantragen wollen (hierzu gehören insbesondere Menschen mit psychischer Erkrankung);
- Menschen, die sich selbst als behindert einschätzen, aber nicht anerkannt werden;
- Menschen, die keinen Ausweis beantragen, weil sie nicht informiert sind oder nicht informiert werden (eine solche Untererfassung betrifft viele Frauen, aber auch Kinder und Jugendliche);
- Menschen, für die die Hilfen nach dem Schwerbehindertenrecht nicht passend sind, da sie sich vorrangig an die berufliche Eingliederung knüpfen;
- Menschen, die nach anderen Definitionen als behindert gelten, aber nicht nach dem des Sozialrechts (z.B. im schulischen Sinn).

Dies bedeutet: Die tatsächliche Zahl behinderter Menschen ist höher und nicht deckungsgleich mit der Zahl der anerkannten Schwerbehinderten.

Im Abschnitt "Teilhabe am Arbeitsleben" des Berichts wird die positive Entwicklung der Beschäftigungssituation von schwerbehinderten und diesen gleichgestellten Menschen dargestellt. Nicht berücksichtigt wird die besondere Situation von Menschen mit psychischen Erkrankungen. Ein kurzer Vergleich zwischen Menschen mit psychischer Erkrankung und Menschen mit geistiger Behinderung macht die großen Unterschiede deutlich. Für Menschen mit geistiger Behinderung wird ein Großteil der Arbeitsplätze in den Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, in Integrationsbetrieben und in Einzelfällen auf dem 1. Arbeitsmarkt bereitgestellt. Psychisch kranken Personen steht dagegen nur ein geringes Arbeitsangebot zur Verfügung. Nach den Ergebnissen neuer Untersuchungen ist davon auszugehen, dass maximal 10% der chronisch psychisch Kranken auf dem allgemeinen Arbeitsplatz beschäftigt sind und unter 20% einen "geschützten" Arbeitsplatz in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung haben. Etwa 5% nutzen Angebote beruflichen Trainings und beruflicher Rehabilitation. Circa 15% nehmen Beschäftigungsmöglichkeiten in tagesstrukturierenden Angeboten wahr (vgl. Pörksen, 2002).

Im Kapitel X werden Maßnahmen genannt, die die selbstbestimmte Teilhabe behinderter Menschen fördern. Dazu gehört die Förderung der Inanspruchnahme Persönlicher Budgets.

Seit dem 1. Juli 2004 konnten behinderte Menschen modellhaft ein auf ihre individuellen Bedürfnisse abgestimmtes Persönliches Budget beantragen. Seit 01.01.2008 besteht ein gesetzlicher Anspruch auf eine Leistungsgewährung durch das Persönliche Budget. Im Kapitel X.6. fehlen Aussagen des Berichtes der Bundesregierung über die Ausführungen der Leistungen des Persönlichen Budgets nach § 17 des Neunten Sozialgesetzbuches, in welchem die Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der wissenschaftlichen Begleitforschung in acht Modellregionen in der Bundesrepublik Deutschland sowie die Erfahrungen aus der flächendeckenden Anwendung des Persönlichen Budgets oder vergleichbare Leistungsformen in anderen europäischen Ländern und in ersten Pilotprojekten im Inland ausführlich dargestellt werden. So waren an der Auswertung nur 405 Budgetnehmer/innen in 8 Modellregionen beteiligt, obwohl 600 Anträge gestellt wurden.

Weiterhin haben lediglich 3 Modellregionen von 8 Modellregionen die Vorgabe, 50 Budgetnehmer/innen am Modellprojekt zu beteiligen, erfüllt.

Das Persönliche Budget wurde in der Erprobungsphase überwiegend von Trägern der Sozialhilfe erbracht. Trägerübergreifende Budgets wurden nur in sehr begrenzter Zahl (8%) in Anspruch genommen.

Das Persönliche Budget stellt eine sinnvolle Ergänzung bisheriger Formen und Möglichkeiten der Erbringung von Teilhabe-Leistungen dar und ermöglicht Menschen mit Behinderungen, ein weitgehend selbstbestimmtes Leben zu führen.

Forderungen

Die Datenlage im Hinblick auf die o.g. nicht erfassten Personengruppen ist zu verbessern, so dass gezielte adäquate Maßnahmen ergriffen werden können.

Die Möglichkeiten psychisch behinderter Menschen für berufliches Training, berufliche Rehabilitation sowie Integration in den Arbeitsmarkt sind zu verbessern.

Zur flächendeckenden Umsetzung des Persönlichen Budgets ist es dringend erforderlich, dass die Budgethöhe dem individuellen Bedarf des behinderten Menschen entsprechen muss, die Budgetassistenz als gesonderter Teil des Persönlichen Budgets zu sehen und zu finanzieren ist, eine Deckelung der Geldleistung auf die Höhe der zu gewährenden gültigen Leistungsentgelte aufzuheben ist und alle Regelungen im Zusammenhang mit dem Persönlichen Budget in einfacher und verständlicher Sprache zu formulieren sind. Diese Forderungen sind im Kapitel X.6. zu ergänzen und als Ziele des Gesetzgebers zu benennen.

Integration und interkulturelle Öffnung

Trends und Bewertung

Als Migrant/-in in der Bundesrepublik zu leben, stellt ein Armutsrisiko dar. Diese Tatsache wird im Entwurf zum 3. NARB durch die Zusammenstellung aktueller Daten belegt. Der Bericht folgt dem Migrationskonzept des Mikrozensus und überwindet damit die bisherige statistische Erfassung nach dem Ausländerkonzept.

Das Einkommen von Migranten liegt bei 78,8% des Durchschnittswertes der Gesamtbevölkerung, ihr Armutsrisiko liegt bei 28% im Vergleich zu 15% bei der Gesamtbevölkerung. Insbesondere die Armutsgefährdung von Kindern und Jugendlichen ist besorgniserregend mit Blick auf deren künftigen Lebensweg. Kinder und Jugendliche aus Einwandererfamilien sind zu 32,6% armutsgefährdet im Vergleich zu 13,7% bei Kindern ohne Migrationshintergrund.

Dies ist ein verheerendes Bild vom Leben eines Fünftels der Bevölkerung der Bundesrepublik und spricht eine deutliche Sprache für die Unfähigkeit unseres Sozialstaates, diesen rund 15 Millionen Menschen die Ausgangsvoraussetzungen für ein gelungenes Leben in Deutschland zu schaffen.

Zwar verweist der Bericht auf die Heterogenität der Einwanderergruppen, differenziert aber weder in der Beschreibung der Lebenslagen und schon gar nicht bei der Entwicklung von Maßnahmen. Angesichts der großen Heterogenität von Menschen mit Migrationshintergrund im Hinblick auf ihre Lebenslage, ihre Ethnie oder Staatsangehörigkeit und die Einwanderungsgeschichte der unterschiedlichen Einwanderergruppen besteht weiterer deutlicher Forschungsbedarf, um zu einer Feindiagnose zu kommen, die ermöglicht, geeignete Wege für die Verbesserung ihrer Perspektiven in unserer Gesellschaft zu bahnen.

So ist es auch erklärlich, dass zwischen den beiden Teilen "Lebenslagen" und "Maßnahmen" kaum eine inhaltliche Verbindung besteht – mit anderen Worten Diagnose und Therapie stehen in keinem Zusammenhang.

Das Beherrschen der deutschen Sprache wird im Bericht an verschiedenen Stellen als Hinderungsgrund für Integration – und damit implizit als Ursache für die weit überdurchschnittliche Armutsgefährdung – genannt. So findet sich in dem Abschnitt IX.2. folgende Aussage: "Mangelhafte Deutschkenntnisse verhindern höhere Schulabschlüsse und erschweren die berufliche Integration" (S.228). Diese Aussage ist zweifelsfrei zutreffend. Im nächsten Satz des Berichts findet sich dann die Schlussfolgerung. „ Zur Unterstützung dieses wesentlichen Schrittes der Integration fördert der Bund seit 2005 bundesweit die Durchführung von Integrationskursen“ (S. 228). Nun sind die Integrationskurse ebenso zweifelsfrei ein wichtiger Baustein des Integrationsgrundangebots, für den der Bund verantwortlich ist. Die beiden Aussagen betreffen aber völlig unterschiedliche Gruppen. Aussage 1 ist eine Beschreibung des Bildungsmisserfolgs von eingewanderten Kindern und Jugendlichen. Aussage 2 ist eine Maßnahme für Neueinwanderer und gegebenenfalls auch für Alteinwanderer, die aber auf jeden Fall nicht mehr der Schulpflicht unterliegen. Es gibt kaum eine Schnittmenge zwischen diesen beiden Gruppen, insofern haben Diagnose und Therapie nichts miteinander zu tun. Über die Wirkungslosigkeit der Therapie wird man sich nicht wundern dürfen.

Der Bericht stellt fest, dass 40% der Kinder mit Migrationshintergrund auf die Hauptschule gehen im Vergleich zu 15% der deutschen Kinder und gar 16% auf Sonderschulen im Vergleich zu 8,8% der Gesamtschülerzahl. Damit sind ihre Perspektiven in Ausbildung und Beruf negativ vorgezeichnet, wie ja auch die Zahlen über den Zugang zum Arbeitsmarkt (Arbeitslosenquote bei 25,3%) deutlich zeigen. Eine differenzierte Betrachtung nach Staatsangehörigkeit und Integrationsverlauf wäre erforderlich.

Hinzuweisen ist auf eine zentrale Erkenntnis der ersten PISA-Studie: „ Fast 50% der Jugendlichen aus Zuwandererfamilien überschreiten im Lesen nicht die Kompetenzstufe I, obwohl 70 Prozent von ihnen die deutsche Schule vollständig durchlaufen haben.“

Daraus folgt, dass es sich keineswegs um ein importiertes Problem handelt, sondern, dass der Misserfolg von Einwandererkindern im deutschen Bildungssystem entsteht, weil es immer noch an geeigneten Methoden mangelt, die Ressourcen von Einwanderern angemessen zu fördern.

Hinzu kommt, dass Migranten und Migrantinnen, die ihren Abschluss oder ihr Studium im Ausland erworben haben, also Bildungserfolge nachweisen, häufig diese Qualifikation in Deutschland nicht anerkannt bekommen und auch sie vom Armutsrisiko bedroht sind.

Hervorzuheben sind außerdem die Asylbewerber, die aufgrund der gesetzlichen Vorgaben mit einem um 30% abgesenkten Existenzminimum klarkommen müssen

Ein weiteres Problem ist die Armutsgefährdung der Alteinwanderer, häufig bildungsferner Migranten und Migrantinnen, die ehemals angeworben wurden. Gerade diese Migranten sind aufgrund der veränderten Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt ver-

stärkt in die Arbeitslosigkeit entlassen worden. Dies erklärt den hohen Anteil von Migranten im Rechtskreis des SGB II.

Es ist zu befürchten, dass die strikte Ausrichtung der aktiven Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach dem Prinzip "Fördern und Fordern" angesichts dieser Zielgruppe an sein logisches Ende kommt. Dies zeigt sich daran, dass Migranten weit überproportional von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ausgeschlossen werden.

Wenn im NARB festgestellt wird: "Die berufliche Integration von Migrantinnen/Migranten ist Teil der allgemeinen arbeitsmarktlichen Eingliederungsmaßnahmen" (S.230), dann ist das nur ein Teil der Wahrheit. Denn dieses Prinzip gilt nur auf der Basis rechtlich anerkannter Zugehörigkeit. Wird diese nicht anerkannt oder verwehrt, dann verweigert der Sozialstaat den Zugang zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Verarmung kann dann als ein Mittel der Politik verstanden werden.

Dies gilt offensichtlich für einen Großteil der Flüchtlinge – Asylbewerber und Geduldete – aber durchaus auch für schon lange in der Bundesrepublik Deutschland lebende Migranten. Völlig außer acht bleibt in dem Bericht die Situation von Flüchtlingen: Menschen im Asylverfahren, Geduldete, Menschen mit einer Anerkennung und gerade den Menschen, die nach §104 Ausländerrecht (Altfallregelung) ein Bleiberecht haben. Hierzu sind genügend Daten vorhanden, die es aufzubereiten gilt.

Unter IX.8. geht es um Situation von Personen ohne Aufenthaltstitel. "Illegaler" Aufenthalt führt aber nicht nur bei den Betroffenen zu selbstgefährdenden Lebenssituationen, sondern stellt auch für Angehörige in Deutschland ein Armutsrisiko dar: Genaue Zahlen liegen nicht vor, es ist aber in der Praxis bekannt, dass Familien mit legalen Aufenthalt oder mittlerweile eingebürgerte Personen ihre Angehörigen schützen, in dem sie diese privat aufnehmen, mitversorgen und notwendige medizinische Behandlungen ebenfalls privat bezahlen.

Es wird abzuwarten sein, wie die Auswirkungen der so genannten Hartz-Reformen sich auf die Lebenslagen von Migranten konkret zeigen. Wer Leistungen nach SGB II bezieht, hat keinen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis. Auch die Familienzusammenführung ist davon betroffen.

Migranten, die durch das SGB II alimentiert werden, haben kaum Möglichkeiten, ihren individuellen Niederlassungsprozess abzuschließen. Es ist kein Zufall, dass bereits der Vorschlag in die politische Debatte eingebracht wurde, Migranten auszuweisen, wenn sie von Transferleistungen nach SGB II leben. Zwar ist dieser Vorschlag bislang nicht realisiert worden, kennzeichnet aber die Logik der Arbeitsmarktreform für diese Zielgruppe.

Insgesamt ist festzuhalten, dass im NARB in der Regel der Begriff Integration als ein Prozess verstanden wird, aufgrund dessen Maßnahmen ergriffen werden, die Migranten und Migrantinnen erlauben sollen, sich zu integrieren. Aus Sicht der AWO handelt es sich jedoch um einen wechselseitigen Prozess, der Anstrengungen auf beiden Seiten erforderlich macht und einen Lernprozess für das Bildungssystem, die Sozialstrukturen, die Dienste und Einrichtungen, aber auch für die Unternehmen bedeutet, mit dem Ziel

geeignete Rahmenbedingungen für ein gutes Zusammenleben und ein gelungenes Leben für alle "fünf Fünftel" unserer Gesellschaft zu ermöglichen.

Forderungen:

Menschen mit Migrationshintergrund sind Teil der sozialen Realität unserer Gesellschaft. Dies bedarf der gesellschaftlichen Anerkennung.

Insbesondere für die Generation der ehemals angeworbenen "Gastarbeiter" sind arbeitsverhindernde Lösungen zu suchen. Es gilt, einen positiven Abschluss der damaligen Anwerbevereinbarungen zu finden, um damit auch die Leistungen der damaligen Einwanderer für den Aufbau der Bundesrepublik zu würdigen.

Asylbewerber haben dieselben Menschenrechte wie alle anderen und sollten damit auch denselben Anspruch auf eine Grundsicherung haben. Die Absenkung ist abzuschaffen.

Es sind Mittel und Wege zu schaffen, die dazu führen, dass Einwanderer mit all ihren Kompetenzen und Fähigkeiten anerkannt werden. Wenn Migranten und Migrantinnen weiterhin in so hohem Maße der Armutsgefährdung überlassen werden und in der Kategorie der Niedrigverdiener verbleiben, geht das soziale Kapital von Menschen mit Migrationshintergrund, das Potenzial, das sie unserer heterogenen Gesellschaft bieten, verloren.

In diesem Sinne bedarf es der Förderung einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit, der interkulturellen Schulung von Fachkräften in den Unternehmen, Behörden, Diensten und Einrichtungen sowie der Ausweitung der Projekte zur Förderung des Zusammenlebens sowohl in den Stadtteilen als auch in den Vereinen und Organisationen der Zivilgesellschaft. Die Zahlen zur soziokulturellen Teilhabe und politischen Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund zeigen, dass hier immer noch viel zu wenig getan wird, wenn der Prozess ihrer Armutsgefährdung rückläufig sein soll und wir zu einer Chancengerechtigkeit im gesellschaftlichen Zusammenleben kommen wollen.

Das Armutsrisiko bei Migranten ist so hoch, weil sie Migranten sind. Es ist Aufgabe der Politik, diese Logik aufzulösen.