



DV 23/07 – Stabsstelle Internationales

26. September 2007

Stellungnahme des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Konsultationspapier des Beratergremiums für Europäische Politik: Soziale Wirklichkeit in Europa

–st– Die vorliegende Stellungnahme entstand in Kooperation der Stabsstelle Internationales mit den Arbeitsfeldern I, II, III und IV des Deutschen Vereins. Sie wurde in den Fachausschüssen „Jugend und Familie“, „Sozialpolitik, soziale Sicherung, Sozialhilfe“, „Altenhilfe und Pflege“ und federführend im Fachausschuss „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ unter dem Vorsitz von Georg Gorrissen beraten und vom Präsidium des Deutschen Vereins in seiner Sitzung vom 26. September 2007 verabschiedet.

I. Einleitung

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat „Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa“ (KOM[2006] 211 endgültig) vom 10. Mai 2006 vorgeschlagen, eine Bestandsaufnahme zur sozialen Wirklichkeit in Europa durchzuführen. Der Europäische Rat billigte im Juni 2006 diesen Ansatz. Am 27. Februar 2007 wurde eine Ausarbeitung des Beratergremiums für Europäische Politik als Grundlegendokument veröffentlicht und die Konsultation eröffnet. Ziel ist es, eine Bilanz der sozialen Gegebenheiten in der Union zu ziehen und zu analysieren, wie das soziale Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger Europas in einer globalisierten Welt gesteigert werden kann und wie Zugangsmöglichkeiten und Chancen für jede Einzelne und jeden Einzelnen gesichert werden können. Auch soll die Solidarität in den und zwischen den europäischen Gesellschaften verbessert werden.

Der Deutsche Verein beteiligt sich mit seiner Stellungnahme an der Konsultation. Die Stellungnahme richtet sich in erster Linie an die Europäische Kommission und den Rat,

aber auch an nationale Entscheidungsträger. Das vom Deutschen Verein gezeichnete Bild der sozialen Wirklichkeit in Deutschland spiegelt die Arbeitsschwerpunkte des Deutschen Vereins und seiner Mitglieder wider. Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass die soziale Wirklichkeit in Deutschland von regionalen Unterschieden geprägt ist. Dies zeigt sich insbesondere im arbeitsmarktpolitischen Bereich, kennzeichnet aber auch die Bereiche Bildung, Armut und Reichtum und hat Auswirkungen auf Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement.

II. Die Konsultation und der Stellenwert des Sozialen in der EU

Die Initiative für diese Konsultation entstand im Frühjahr 2006, ein Jahr nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden und inmitten der turbulenten Auseinandersetzungen um die Dienstleistungsrichtlinie. Diese war vielen Bürgerinnen und Bürgern Europas zum Synonym für die liberale wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU geworden. Der Konsultation liegt die Auffassung der Europäischen Kommission zugrunde, dass die europäische Einigung nur dann erfolgreich fortgeführt werden kann, wenn sie von den Bürgerinnen und Bürgern Europas unterstützt wird. Mit einem verstärkten Engagement der EU für nachhaltige Entwicklung, für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Solidarität soll den Wünschen der Bürgerinnen und Bürgern Europas Rechnung getragen werden.¹

Der Deutsche Verein begrüßt diese Zielsetzung der Europäischen Kommission ebenso wie den Fokus des Konsultationsverfahrens, nämlich die Steigerung des Wohlergehens der Bürgerinnen und Bürger Europas. Der Deutsche Verein bringt aber seine Sorge darüber zum Ausdruck, dass die Analyse aller Beiträge seitens der Kommission beziehungsweise die Öffentlichkeitswirkungen der gefundenen Ergebnisse schleichend eine neuartige Form des Benchmarkings hinsichtlich der sozialen Wirklichkeit in den Mitgliedstaaten initiieren könnte. Diese könnte die laufenden Prozesse der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) ergänzen beziehungsweise überlagern. Ergebnis wäre ein wachsender (faktischer) transnationaler Rechtfertigungszwang der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Gestaltung ihrer Sozialsysteme. Ein solcher ist aber – anders als im Rahmen der OMK – bislang von den Mitgliedstaaten nicht intendiert oder gar beschlossen worden.

¹ Vgl. KOM (2006)211 endg. S. 2. Dieses Ergebnis beruht auf im Rahmen von „Plan D“ (für Demokratie, Dialog und Diskussion) durchgeführten Meinungsumfragen der Jahre 2005 und 2006.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass eine nachhaltige Entwicklung der europäischen Gesellschaften sich nicht nur auf ökologische und ökonomische Aspekte beschränken darf, sondern die „Konzeption einer dauerhaft zukunftsfähigen Entwicklung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimension menschlicher Existenz“² berücksichtigen muss. Nur gesamtgesellschaftliche Entwicklungen, die eine Polarisierung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Schichten, den sogenannten „In- und Outsiders“³ (also Menschen, die im Arbeitsmarkt integriert sind, und arbeitsmarktfernen Menschen) zu stoppen bzw. auszugleichen vermögen, können und sollten als gelungene nachhaltige Entwicklung bezeichnet werden. Nach Auffassung des Deutschen Vereins gehören zur erfolgreichen sozialen Entwicklung die Berücksichtigung von Verteilungsgerechtigkeit⁴ und Chancengleichheit.⁵

Der Deutsche Verein hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Europäische Union bei der Verfolgung von wirtschafts- und finanzpolitischen Zielen im Rahmen der Lissabonstrategie soziale Auswirkungen und Komponenten nicht vernachlässigen darf.⁶ Die finnische und die deutsche Ratspräsidentschaft haben soziale Themen wieder in den Blickpunkt der europäischen Einigung gerückt und verdienen dafür volle Anerkennung.

Art. 23 Abs. 1 GG legt fest, dass die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union, welche demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist, mitwirkt. Art. 1–3 Abs. 3 des Verfassungs- bzw. Reformvertragsentwurfs statuiert, dass die Union soziale Ausgrenzung und Diskriminierung bekämpft und unter anderem soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz fördert. Der Deutsche Verein stützt diese Zielsetzung und weist darauf hin, dass er sozialen Schutz als

² Abschlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsfähigen Entwicklung“, BT-Drucks. 13/11200 vom 26. Juni 1998.

³ Die Europäische Kommission verwendet diese Begrifflichkeit selbst im Rahmen der Flexicurity-Debatten, so z.B. im Grünbuch „Ein modernes Arbeitsrechts für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, KOM (2006) 708 endgültig, S. 3.

⁴ Verteilungsgerechtigkeit wird verstanden als relative Verteilung der Einkommen in dem Sinne, dass eine gesamtgesellschaftliche Integration insofern gesichert wird, als einkommensbedingte Exklusionsprozesse ausgeschlossen werden.

⁵ Chancengleichheit meint das Recht auf eine gerechte Verteilung von Zugangs- und Lebenschancen. Dazu gehören insbesondere das Verbot von Diskriminierung, beispielsweise aufgrund des Geschlechtes, der Herkunft, des Alters oder einer Behinderung, sowie das Recht auf Teilhabe, Bildung und soziale Sicherheit etc.

⁶ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Neubeginn der Lissabonstrategie, NDV 2005, 149 ff.

die Gewährleistung der „sozialen Voraussetzungen der Realisierung grundrechtlicher Freiheit“ (Böckenförde) versteht und sich für ein soziokulturelles Existenzminimum für alle Bedürftigen einsetzt.

Moderne Gesellschaften sollten sich an der Zielvorstellung einer sozialen Infrastruktur orientieren. Wenn die Europäische Union ihre sozialen Anstrengungen alleine auf eine erfolgreiche Erwerbsintegration ausrichtet, wird sie der Vielfältigkeit der sozialen Wirklichkeiten Europas und manch besonderer Bedarfslagen, auf welche unten ausführlich eingegangen wird, nicht gerecht.

III. Soziale Wirklichkeit in Deutschland

1. Demografischer und gesellschaftlicher Wandel

Die Menschen werden immer älter. *Geburtenraten* sinken beziehungsweise stagnieren auf niedrigem Niveau. Die meisten der EU-Mitgliedstaaten sind mit dieser Veränderung der Bevölkerungsstruktur konfrontiert. Die Auswirkungen treffen insbesondere die Arbeitsmärkte und die sozialen Sicherungssysteme.

Alternde Gesellschaften werden längerfristig mehr Hilfe sowie mehr Unterstützungs- und Pflegedienstleistungen bereitstellen müssen. Weniger Beitragszahlende werden mit steigenden Sozialausgaben konfrontiert sein. Bei einem kleiner werdenden Erwerbspersonpotenzial wird mittel- und langfristig die stärkere Integration von Frauen und älteren Menschen in den Arbeitsmarkt eine Notwendigkeit auch für die nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sein.

Auch die *Lebensarbeitszeit* der Deutschen wird langfristig steigen. Sie wird steigen müssen, um die Sozialversicherungssysteme lebensfähig zu halten. Dies kann nur gelingen, wenn die Menschen nicht nur älter werden, sondern auch länger gesund und arbeitsfähig bleiben. Hierzu bedarf es einer alters- und generationenfreundlichen Arbeitsorganisation, die den Anforderungen der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gerecht wird. Die Tendenz, dass junge Menschen nach einer langen Ausbildungsphase des Studiums relativ spät in den Beruf einsteigen, ist in Deutschland unter anderem durch den Bologna-Prozess und die Schaffung eines mehrzyklischen Systems von Studienabschlüssen gestoppt worden. Studienzeiten verkürzen sich nun. Ein schnellerer Einstieg in den Beruf ist möglich.

Der Eintritt in bestimmte Lebensphasen ist oft von Interessenkonflikten geprägt, wie z.B. in der sogenannten „rush-hour-of-life“⁷ zwischen dem 27. und 35. Lebensjahr, wenn es um Entscheidungen in den Bereichen Familiengründung, Familienarbeit, berufliche Karriere oder Weiterbildung geht. Die Zeitspanne, in der insbesondere hoch qualifizierte Frauen ihre Kinderwünsche erfüllen, hat sich nach hinten verschoben. Paaren sollte geholfen werden, auch in jüngeren Jahren Kinderwünsche zu verwirklichen und bereits Ausbildung und Kinder in Einklang bringen zu können.

Der Deutsche Verein unterstützt die Bemühungen der Bundesregierung, angemessene Unterstützung für Menschen mit Kinderwunsch zu schaffen. Er setzt sich dafür ein, den Dreiklang aus staatlicher Förderung von Zeit, Geld (finanzieller Hilfe, z.B. das Elterngeld) und Infrastrukturleistungen (Ausbau eines bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Kinderbetreuungsangebots, familienfreundliche Arbeitswelt, Ausbau familienunterstützender Dienstleistungen) als Kern einer erfolgreichen Familienpolitik auszubauen.

Zeit bzw. der Mangel an Zeit bekommt einen immer größeren Stellenwert. Herausforderungen erstrecken sich nicht nur auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern betreffen auch die sogenannte „Double Front Care“, also die Vereinbarkeit der Pflege von Kindern und Eltern. Zeit wird für Erwerbsarbeit, für Eltern- bzw. Erziehungsarbeit, für Hausarbeit, für Pflege und auch für bürgerschaftliches Engagement gebraucht. Die Erwartungen, sich gesellschaftlich zu engagieren, teilweise um das auszugleichen, was die Daseinsvorsorge nicht mehr leisten kann, sind gestiegen. Oft lasten die genannten Aufgaben – häufig zusätzlich zur Erwerbstätigkeit – auf den Schultern der Frauen. Der Deutsche Verein weist in diesem Zusammenhang mit Nachdruck darauf hin, dass *gesellschaftliches Engagement* nicht dazu dienen darf, das auszugleichen, was im Rahmen der „normalen“ Daseinsvorsorge⁸ nicht geleistet werden kann. Daher ist es unabdingbar, dass allen Bürgerinnen und Bürgern auch zukünftig bezahlbare und für alle erreichbare haushaltsnahe Dienstleistungen zugänglich sind.

⁷ Siebter Familienbericht: Zukunft der Familie, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2005 (Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit).

⁸ Daseinsvorsorge wird hier verstanden als Gewährleistungsaufgabe des Staates, seinen Bürgerinnen und Bürgern entsprechende Güter und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Die Erbringung erfolgt in der Regel durch kommunale und freie Träger.

1.1. Familien – Pluralisierung von Lebensformen

Familienformen haben sich in den letzten Jahrzehnten rasant verändert. Die Ursachen hierfür sind komplex und milieuhabhängig. Die Familie mit Eltern und Kindern ist nach wie vor die am meisten verbreitete Familienform. *Familie* wird mittlerweile weniger über die Institution der Ehe, als vielmehr über das Vorhandensein von Kindern definiert. Was die Elternschaft und ihre Strukturierung angeht, so ist Familie zunehmend unverbindlicher gestaltet. Es gibt eine Vielzahl von Familienformen, wie z.B. alleinerziehende Mütter und Väter mit Kindern, nichteheliche Lebensgemeinschaften, Paare gleichgeschlechtlicher Orientierung und Patchwork-Familien. Im Siebten Familienbericht wird Familie verstanden als eine Gemeinschaft mit festen Bindungen, in der mehrere Generationen füreinander sorgen. Der Zusammenhalt von Familien und das Familiennetzwerk sind nach wie vor von großer Bedeutung, z.B. unterstützen Großeltern ihre Familie finanziell oder übernehmen oft die Betreuung der Enkelkinder. Zu beobachten ist allerdings auch eine wachsende Anzahl von *Einpersonenhaushalten*. Oft handelt es sich um alte und sehr alte Menschen, vor allem Frauen, die im Alter (z.B. nach dem Tod des Partners) alleine bleiben. Das Alleinleben kann Auswirkungen auf die soziale, materielle und emotionale Befindlichkeit der Betroffenen haben. Deshalb gewinnen soziale Netzwerke auch außerhalb der Familie an Bedeutung.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass es wichtig ist, Orte der Begegnung und soziale Nahräume, die das Gemeinwesen befördern, zu schaffen beziehungsweise deren Erhalt in Partnerschaft von kommunalen und freien Trägern zu unterstützen. Die Rolle und die Leistungen von Kommunen und freien Trägern müssen angemessen gewürdigt, die finanziellen Auswirkungen berücksichtigt werden.

1.2. Zukunftsfaktor Jugend

Junge Menschen wachsen heute im Vergleich zu früher teilweise in völlig *veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen* auf. Dies betrifft Familienstrukturen, die Entwicklung der modernen Medien- und Informationsgesellschaften und, je nach Ort und Region unterschiedlich vorherrschenden, sozialen, teilweise multikulturellen Milieus. Insbesondere der technologische Wandel und die Veränderungen in Wirtschaft und Arbeitswelt stellen spezifische Anforderungen an den Kompetenzerwerb von Kindern und Jugendlichen in der Wissensgesellschaft.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels müssen die *Potenziale junger Menschen* konsequenter gefördert, der Zukunftsfaktor Jugend gesamtgesellschaftlich mehr in den Mittelpunkt gerückt werden. Jungen Menschen ist mehr aktive Teilnahme an gesellschaftlichen und politischen Prozessen zu ermöglichen. Sie sind verstärkt nicht nur durch ihre Eltern, sondern von allen Seiten – sei es Wirtschaft, Politik, Schule, Universität, Betriebe etc. – darin zu unterstützen, Verantwortung zu übernehmen, umso im Prozess des Heranwachsens zunehmend an Eigenständigkeit und Eigenverantwortung zu gewinnen.

Die *Reintegration junger Menschen mit Bildungsproblemen* stellt eine besondere Anforderung an die Akteure von Politik und Verwaltung dar. Das betrifft insbesondere benachteiligte junge Menschen oder jene mit Migrationshintergrund. Die Statistik zeigt, dass die soziale Herkunft ein entscheidender Indikator für den Bildungserfolg ist. Jährlich verlassen etwa 85.000 junge Menschen die Schule ohne Abschluss. Die Zahl der Schulverweigerer wird auf 300.000 bis 500.000 geschätzt, wobei Jungen in der Mehrzahl sind. Um diese Zielgruppen wieder zu integrieren und um generell jungen Menschen – unabhängig von ihrer sozialen Herkunft – einen guten Start zu ermöglichen, müssen die Initiativen für die Bildungsförderung junger Menschen ausgebaut werden. Besonders wertvoll ist hier die Arbeit der kommunalen und freien Träger; diese sind in der Lage, auf die jeweiligen örtlichen und regionalen Besonderheiten spezifisch zu reagieren.

Das Ziel der Lissabon-Strategie, die *Schulabbrecherquote* auf 10 % zu senken, wird vom Deutschen Verein ebenso unterstützt wie die weiteren flankierenden Initiativen seitens der EU hierzu. Im Rahmen des ESF-Modellprogramms „Schulverweigerung – Die zweite Chance“, für dessen Durchführung der Deutsche Verein eine Zentrale Regiestelle eingerichtet hat, werden derzeit ca. 1500 schulverweigernde junge Menschen in die Schule reintegriert. Aufgrund der hohen Zahl von „Schulschwänzenden“ setzt sich der Deutsche Verein dafür ein, solche Initiativen weiter auszubauen und langfristig Regelstrukturen zur Wiedereingliederung dieser Zielgruppe zu schaffen. Zudem müssen insgesamt vor allem auf der örtlichen Ebene günstige Rahmenbedingungen für die Bildung und die soziale Entwicklung junger Menschen ausgebaut werden. Der Deutsche Verein hat in seinem „Diskussionspapier zum Aufbau Kommunaler Bildungslandschaften“⁹ die Entwicklung

⁹ Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Aufbau Kommunaler Bildungslandschaften, NDV 2007, 294.

eines Gesamtkonzepts von Bildung, Erziehung und Betreuung auf der örtlichen Ebene gefordert und hierfür eine Vielzahl von Anregungen und Impulsen gegeben.

1.3. Rollenverständnis – veränderte Geschlechterrollen

Spätestens seit der Bildungsexpansion Mitte der 1960er-Jahre haben auch Mädchen und Frauen besseren Zugang zu Bildung und Bildungsabschlüssen. Die Rolle der Frau veränderte sich mit zunehmender ökonomischer Selbstständigkeit. Die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen bei in der Regel gleichzeitig ausbleibender stärkerer Beteiligung der Väter an der Familienarbeit führt dazu, dass die gerechte Aufgabenverteilung zwischen den Geschlechtern oft noch nicht erreicht ist. Erschwert wird dies durch zunehmende Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen der Ausbildungs- und Berufswelt an Frauen und Männer.

Der Deutsche Verein begrüßt, dass das Thema von Geschlechtsstereotypen beziehungsweise die *Erweiterung von männlichen und weiblichen Geschlechterrollenbildern* Eingang in die Schlussfolgerungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft vom Informellen Ministertreffen in Bad Pyrmont und in die ebenfalls in Bad Pyrmont unterzeichnete Teampräsidentschaftserklärung gefunden haben. Er fordert die Bundesregierung und die Europäische Union dazu auf, sich auch weiterhin für die Gleichstellung von Frauen und Männern aktiv einzusetzen. Der Deutsche Verein unterstützt die im Juli 2007 lancierte Initiative der Europäischen Kommission, Lohngefälle zwischen Männern und Frauen zu überwinden.¹⁰

1.4. Alternde Gesellschaft

Über die Veränderung der Altersstruktur der europäischen Bevölkerungen liegen hinreichende Aussagen und Erkenntnisse vor. Auch die Kommission hat im Konsultationsprozess zum Demografischen Wandel hierzu Fakten und Zahlen vorgelegt. Bedeutsam ist die weltweit am stärksten wachsende Gruppe der „*Hochaltrigen*“. Die Zunahme der über 80-, 90- und 100-Jährigen ist ein historisch bisher einmaliges Phänomen in der Geschichte der Menschheit und zeigt die Dynamik der sozialen Entwicklung der letzten Jahrzehnte am deutlichsten. Vor 35 Jahren lebten in Deutschland 265 Hundertjährige, heute sind es etwa 10.000, im Jahr 2025 werden es ca. 44.000 und 2050 ca. 117.700

¹⁰ Mitteilung der Kommission „Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles“, vorab mitgeteilt am 18. Juli 2007.

sein. Die steigende Zahl der Hochaltrigen bedeutet nicht, dass Pflege- und Hilfeleistungen in gleichem Umfang steigen. Schon heute können ein Drittel der Hundertjährigen ihren Alltag noch allein meistern, ein Drittel braucht Unterstützung und ein Drittel ist schwer pflegebedürftig. Eine vorausschauende Politik kann insbesondere durch eine generationenfreundliche hochwertige Infrastruktur Rahmenbedingungen setzen, die auch im Alter ein möglichst eigenständiges Leben ermöglichen. Den Kommunen als den zentralen Orten der Daseinsvorsorge in Partnerschaft mit den freien Verbänden kommt eine wachsende Verantwortung für die aktive Gestaltung der sozialen Infrastruktur der älter werdenden Gesellschaft zu.¹¹

Alternde Gesellschaften verfügen über Ressourcen und Potenziale, die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklungen anstoßen können. Als *Wirtschaftsfaktor* wird das Alter noch unterschätzt. Auch ältere Menschen sind Konsumentinnen und Konsumenten – allerdings brauchen sie für ihre Nachfrage auch attraktive, ihren Bedürfnissen angepasste Produkte (wie zum Beispiel Mobiltelefone mit großen Tasten). Für eine kreative Wirtschaft sollte es möglich sein, den steigenden Bedarf nach haushaltsnahen unterstützenden Dienstleistungen, gesundheitsbezogenen Angeboten und „altersfreundlichen“ Produkten zu decken und passende Angebote zu entwickeln. Die wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Schubkraft dieses Marktes sollte in die wirtschaftspolitischen Überlegungen einfließen. Gerade im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen für ältere Menschen können Arbeitsplätze auch für gering qualifizierte Personen entstehen. Eine einseitig ökonomische Betrachtung des Alters als „Silver Market“ wird allerdings der Diskussion um die Potenziale des Alters nicht gerecht. Alte Menschen können neben ihren wirtschaftlichen Aktivitäten und Beiträgen auch zu einer gesellschaftlich wünschenswerten „Kultur der Entschleunigung“ beitragen und ihre sozialen und emotionalen Kompetenzen einbringen.

Allerdings sind die Voraussetzungen für ein *gesundes und aktives Alter* sehr verschieden. Neben persönlichkeitsbezogenen und biografischen Aspekten spielen auch Faktoren eine Rolle, die nicht in der Verantwortung des Einzelnen liegen. Im Alter differenzieren sich Lebenslagen stärker als in jungen Jahren, soziale Ungleichheiten werden spürbarer. Die wachsende Spreizung der Alterseinkünfte und die stärkere Differenzierung der

¹¹ Empfehlungen (des Deutschen Vereins) zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen mit einer älter werdenden Bevölkerung, NDV 2006, 529, 530.

gesundheitlichen Versorgung werden die Unterschiede der Lebenslagen zukünftig vertiefen. Soziale und gesundheitliche Probleme des individuellen Lebenslaufs können im Alter kumulieren und sich in ihrer Wirkung wechselseitig verstärken. Die Lebenserwartung steigt mit dem Bildungsgrad und der Höhe der Alterseinkünfte. Das Erkrankungsrisiko steigt bei niedriger Bildung und geringen Altereinkommen – auch aufgrund belastender und schwerer Arbeit während des Erwerbslebens. Damit steigt auch das Risiko, pflegebedürftig zu werden oder im Alltag auf Hilfe und Unterstützung angewiesen zu sein. Gesundheits-, sozial- und pflegepolitische Konzepte müssen armen, benachteiligten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten älteren Menschen besondere Aufmerksamkeit widmen und für sie geeignete und leicht erreichbare Zugangswege finden.

Der Deutsche Verein fordert die Europäische Kommission auf, sich für den *Erhalt von Autonomie und Selbstständigkeit im Alter als primäres Ziel* einer demografiesensiblen Politik der Europäischen Union einzusetzen. Es braucht eine altersgerecht gestaltete bauliche und soziale Infrastruktur, um ein Altern in Gesundheit und Wohlbefinden zu ermöglichen, aber auch um einen individuellen Bedarf an Hilfe hinauszuzögern. Eine Infrastruktur, die auch bei eingeschränkter Mobilität von alten Menschen genutzt werden kann, kommt beispielsweise auch Eltern mit kleinen Kindern oder Menschen mit Behinderungen zugute.

Im Gesundheitssystem ist der Gedanke der *Prävention* und der *Vorsorge* zu stärken. Eine bessere geriatrische Rehabilitation hilft, Pflegebedürftigkeit hinauszuzögern. Dennoch ist eine qualitativ hochwertige und dauerhaft finanzierbare Gesundheitsversorgung für eine alternde Gesellschaft eine Herausforderung. Die Gesundheitssysteme müssen diskriminierungsfrei sein, d.h. auch für ältere und sehr alte Menschen zugänglich sein.

Die *Absicherung der Pflege* bleibt eine Herausforderung. Der Verhinderung der Pflegebedürftigkeit sollten alle Anstrengungen gelten. Aber auch bei bester Prävention und Rehabilitation steigt das Risiko der Pflegebedürftigkeit mit dem Alter. Deshalb wurde in Deutschland 1995 die Pflegeversicherung eingeführt. Eine Reform der Pflegeversicherung in diesem Jahr soll die veränderten Bedürfnisse pflegebedürftiger Menschen, die demografischen Entwicklungen und finanzpolitische Anforderungen berücksichtigen. Der wachsende Anteil von geronto-psychiatrisch veränderten alten Menschen fordert angepasste Hilfen und eine Erweiterung des Begriffes der Pflegebedürftigkeit. Pflege betrifft

den ganzen Menschen in allen Dimensionen seines Seins und umfasst neben medizinischen Aspekten auch die Teilhabe am sozialen Leben. Diese umfassenden Bedürfnisse sind nicht durch soziale Sicherungssysteme und professionelle Dienste allein zu bewältigen. Bisher werden die meisten Pflegeleistungen durch Familienangehörige, vorwiegend Frauen, erbracht. Dies wird in Zukunft durch kleiner gewordene Familien, verstärkte Frauenerwerbstätigkeit und mehr Alleinlebende erschwert. Die Unterstützung und Entlastung der pflegenden Personen und Familien ist zu verbessern. Soziale Dienste, flexible Betreuungsformen, unterstützende Netzwerke und freiwilliges soziales Engagement sind wichtige Bausteine für die Weiterentwicklung der sozialen Sicherung von Pflege.

Im Umgang mit Krankheit, Sterben und Tod wird das Menschenbild einer Gesellschaft offenbar. Die gesellschaftliche Diskussion um die Gestaltung einer humanen alternden Gesellschaft darf *sozialethische Fragen* nicht ausblenden. Dazu gehört der Umgang mit den Möglichkeiten moderner Medizin. Der Einsatz technischer Hochleistungsmedizin kann ebenso unerwünschte und ethisch nicht zu rechtfertigende Konsequenzen für die betroffenen Menschen haben wie der Verzicht auf Schmerzbehandlung und menschliche Zuwendung in der letzten Lebensphase. Der Deutsche Verein setzt sich dafür ein, den Bereich der Palliativmedizin, der Hospizdienste und Hospize zu stärken und den Anspruch der Betroffenen auf ambulante Palliativversorgung zu verbessern. Eine alternde Gesellschaft hat einen erhöhten Bedarf an geriatrisch qualifizierten Ärzten und Menschen in Pflegeberufen. Der einzelne Mensch und seine Würde sind der Maßstab bei allen Überlegungen, wie mit Alter und Krankheit umzugehen ist.

1.5. Menschen mit Behinderungen

Derzeit werden etwa 8 % der Sozialleistungen in Europa¹² für Menschen mit Behinderungen¹³ verwandt. In Deutschland steigt die Zahl der Menschen mit Behinderungen, die Eingliederungshilfe im Rahmen der Sozialhilfe beziehen, jährlich um ca. 5 %. Geht man von entsprechenden Fallzahlensteigerungen auch für die anderen EU-Mitgliedstaaten aus, werden auch in diesem Bereich erhebliche Herausforderungen auf die Systeme der sozialen Sicherung zukommen. Der Deutsche Verein fordert die Europäische Kommission auf, die verstärkte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Rahmen ihrer Zu-

¹² Europa in Zahlen, Eurostat Jahrbuch 2006-07, S. 127.

¹³ In der Europäischen Union finden unterschiedliche Begriffe der Behinderung und Leistungstatbestände für Menschen mit Behinderungen Verwendung.

ständigkeiten und Möglichkeiten zu fördern. In diesem Kontext gewinnt der Europäische Aktionsplan für Menschen mit Behinderungen besondere Bedeutung.

Ebenfalls zu berücksichtigen sind Defizite im Bereich der *Chancengleichheit* und der *gleichberechtigten Teilhabe* von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft. In der Europäischen Union leben etwa 50 Millionen Menschen mit Behinderungen. 80 % von ihnen sind arbeitslos. 56 % der schulpflichtigen Menschen mit Behinderungen werden getrennt in „Sonderschulen“ beschult. Etwa 500.000 Menschen mit Behinderungen leben in Großeinrichtungen. In Deutschland hingegen werden 85,9 % der Schüler/innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Sonderschulen und nur 14,1 % in Regelschulen beschult.

1.6. Migration

Deutschland ist de facto ein Einwanderungsland,, in dem rund 14 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund leben. Angesichts einer wachsenden Weltbevölkerung und einer steigenden Zahl von Migrantinnen und Migranten werden auch in Zukunft erhebliche *Integrationsbemühungen* von staatlichen, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren geleistet werden müssen, um ethnisch-kulturelle Ausgrenzungs- und sozialräumliche Segregationsprozesse zu verhindern. Insbesondere das Zusammenfallen von ethnisch-kultureller Herkunft und ökonomisch-sozialer Benachteiligung führt zu dauerhafter Ausgrenzung und der Bildung von gesellschaftlichen Parallelstrukturen, die die Chancen auf gelingende Integration weiter verringern.

Die wachsende Gruppe von älter werdenden Migrantinnen und Migranten kann bisher von den Angeboten der Altenhilfe nur wenig profitieren. *Ältere Menschen mit Migrationshintergrund* haben im Durchschnitt eine schlechtere Gesundheit und geringere Alterseinkünfte. Oft sind Familien überfordert mit der Pflege und haben kaum Kenntnisse des Altenhilfesystems. In den Diensten und Einrichtungen der Altenhilfe und Pflege sind interkulturelle und kultursensible Angebote zu stärken.

Als *Querschnittsaufgabe* ist Integration ein Bestandteil unterschiedlicher Politikfelder wie der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik oder zunehmend auch der Seniorenpolitik. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung der postindustriellen Wissens- und Dienstleistungsgesellschaften bedarf es einer

gezielten Zuwanderungssteuerung. Aufgrund der weiteren europäischen Integration ist damit zu rechnen, dass die Grundsätze der Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie der Arbeitsmigration aus Drittstaaten mittelfristig eine europäische Vereinheitlichung erfahren werden.

2. Bildung

Für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt sind Schul- bzw. Berufsausbildung wesentlich. Die Pisa-Studien haben gezeigt, dass die individuellen Bildungschancen für Kinder in Deutschland unmittelbar von der sozialen Herkunft abhängen. Der Deutsche Verein setzt sich dafür ein, allen Kindern, unabhängig von ihrer Herkunft, einen bestmöglichen Start zu ermöglichen. Mit einer Kindertagesbetreuung, die sich am Dreiklang von Erziehen, Betreuen und Bilden orientiert, kann die frühkindliche Förderung außerhalb der Familie gewährleistet und ergänzend bereit gestellt werden. Hierbei wird von einem ganzheitlichen Bildungsverständnis ausgegangen, das heißt, neben dem unbedingt notwendigen quantitativen Ausbau ist auf die Qualität bei der Kindertagesbetreuung (in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege) zu achten.

In Deutschland besteht nach wie vor Handlungsbedarf für den Ausbau der Kindertagesbetreuung der unter Dreijährigen. Solange der Betreuungsbedarf für Kinder unter drei Jahren nicht gedeckt ist und solange es keine familienfreundliche Personalpolitik der Unternehmen gibt, können bestimmte Ziele, wie z.B. das Lissabonziel, die Erwerbsquote von Frauen zu steigern, nicht erfüllt werden. Außerdem wird es zu erheblichen *Folgekosten*, wie beispielsweise Kosten für berufliche Nachqualifizierung von Frauen mit langen Kinderbetreuungszeiten, kommen, wenn nicht bald und umfassend in den Elementarbereich investiert wird.

Der Bologna-Prozess hat die Entwicklung der deutschen und der europäischen Bildungslandschaft maßgeblich beeinflusst: Studienleistungen und -abschlüsse sind europäisch vergleichbar geworden, werden nach denselben Standards organisiert und wechselseitig anerkannt. Im Bereich der beruflichen Bildung will die Europäische Union Ähnliches erreichen. Ein Europäischer Qualifikationsrahmen (EQR) soll Transparenz fördern und gemeinsame Standards in der beruflichen Bildung und die wechselseitige Anerkennung von Ausbildung bzw. von Ausbildungsbestandteilen regeln. Das Feld „Soziale Berufe“ ist

bislang noch nicht in den EQR eingebunden, jedoch gibt es auf nationaler Ebene Bestrebungen, auch für diesen Bereich einen Qualifikationsrahmen zu entwickeln.

Der Deutsche Verein anerkennt die Bemühungen der Europäischen Union im bildungspolitischen Bereich und unterstützt insbesondere die Entscheidung, die Förderung von Projekten der Erwachsenenbildung (vgl. das Europäische Förderprogramm Grundtvig) als sektorales Programm des Integrierten Programms für Lebenslanges Lernen in der Förderperiode 2007 bis 2013 zu etablieren.

3. Zugang zum Arbeitsmarkt

3.1. Strukturelle Entwicklung

Deutschland nimmt in Bezug auf die *Erwerbslosigkeit* im internationalen Vergleich einen mittleren Platz ein. Sowohl im Vergleich mit der EU der 15 Mitgliedstaaten als auch im Vergleich zur EU nach der Osterweiterung ist die Erwerbslosigkeit in Deutschland leicht unterdurchschnittlich.¹⁴ Auf dem Arbeitsmarkt werden regionale Unterschiede besonders deutlich. So ist in Ostdeutschland die Arbeitslosigkeit mit einem Anteil von 14,7 % wesentlich höher als im Westen und im Bundesdurchschnitt, wo sie lediglich bei 8,8 % liegt.¹⁵ Der Versuch, in Deutschland die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, indem man das Potenzial an Arbeitskräften verringerte (Frühverrentung und Verlängerung der Schulzeit), war langfristig nicht erfolgreich.

Es werden in erster Linie Arbeitsplätze benötigt, die ein existenzsicherndes Einkommen gewährleisten (Sicherung des eigenen Lebensunterhalts, soziale Integration, Gesundheitserhalt). Insbesondere die *Integration von Langzeitarbeitslosen* mit multiplen Vermittlungshemmnissen und fehlender oder geringer beruflicher Qualifikation erweist sich noch heute als eines der schwierigsten Probleme. Die Beschäftigungschancen dieser Menschen sind abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt. Soweit die Wirtschaft belebt wird und die Nachfrage zunimmt, können zunehmend Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt reintegriert werden. Das in Deutschland derzeit verfolgte Ziel, einen subventionierten (sozialen) Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis zu schaffen, kann die soziale Integration befördern. Es sollte aber darauf geachtet werden, dass die Schaffung eines subventionierten Arbeitsmarkts nicht zu einem Rückgang von „regulärer“ Beschäf-

¹⁴ Eurostat, Euro-Indikatoren, 118/2007 vom 31. August 2007.

¹⁵ Zahlen vom Juni 2007.

tigung führt. Deshalb sollte ein solcher Schritt nur „ultima ratio“ sein. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit insgesamt muss auch zukünftig zentrales Ziel der deutschen Politik sein, nicht nur vor dem Hintergrund, dass (Langzeit)Arbeitslosigkeit als psychisch belastend erlebt wird und negative Auswirkungen auf die Gesundheit oder das Familienleben der Betroffenen haben kann.

3.2. *Besondere Personengruppen*

3.2.1. Junge Menschen

Gerade junge Menschen benötigen berufliche Perspektiven. Obwohl die *Jugendarbeitslosigkeit* seit Anfang 2005 saisonbereinigt kontinuierlich zurückgeht, sind derzeit etwa 416.000 Jugendliche arbeitslos. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote von jungen Menschen unter 25 Jahren ist in Deutschland mit 11,5 % fast doppelt so hoch wie die saisonbereinigte Arbeitslosenquote insgesamt.¹⁶ Daher ist Qualifizierung und Bildung eine besonders wichtige Aufgabe (auch im Hinblick auf lebenslanges Lernen), der sich Deutschland intensiver widmen muss. Der Deutsche Verein bewertet die Initiativen der Europäischen Union im Bereich des Lebenslangen Lernens positiv.

3.2.2. Alleinerziehende

Eine weitere Personengruppe, die besonderer Aufmerksamkeit bei der Integration in den Arbeitsmarkt bedarf, sind Alleinerziehende. Alleinerziehende und ihre Kinder beziehen in Deutschland überproportional häufig Sozialleistungen. Nach dem Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sind die Haushalte Alleinerziehender der Haushaltstyp mit der höchsten Armutsquote. Selbst bei einer Teilzeitbeschäftigung oder gering entlohnten Tätigkeit der/des Alleinerziehenden ist häufig eine Aufstockung durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende erforderlich.

Da Alleinerziehende die Betreuung ihrer Kinder nicht mit einem/r Partner/in teilen können, sind ihre Möglichkeiten, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, häufig eingeschränkt.

3.2.3. Menschen mit Migrationshintergrund

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ist ihre Partizipation am Erwerbsleben. Daher müssen die Beschäftigungschancen dieser Menschen verbessert werden. Dies wird einerseits erreicht durch eine

¹⁶ Ebenda.

Verbesserung der Qualifikationsprofile durch die *besondere Förderung* in den Bereichen Bildung und Ausbildung, andererseits durch die Verbesserung der beruflichen Weiterbildung und der Qualifizierungsinstrumente der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund. Es bestehen in Deutschland gravierende Defizite schon im System der vorschulischen Sprachförderung für Kinder mit Migrationshintergrund, die die Chancen für einen Bildungserfolg im Schulsystem und dem nachgelagerten Ausbildungssystem verringern.

Zudem ist der *Konnex zwischen sozialem Status der Eltern und Schulerfolg* in Deutschland besonders stark. Da die Eltern oder Großeltern der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund vornehmlich für einfache Tätigkeiten angeworben wurden, wachsen diese Kinder und Jugendlichen überproportional häufig in bildungsfernen Schichten auf, was ihre Bildungschancen weiter verringert. Vor dem Hintergrund des Wandels zur postindustriellen Wissensgesellschaft ist die Arbeitslosigkeit für Menschen mit niedrigen oder gar keinen Bildungsabschlüssen besonders hoch, wovon wiederum Menschen mit Migrationshintergrund deutlich überproportional betroffen sind. Der Deutsche Verein unterstützt Initiativen und Programme der Europäischen Kommission, die der erfolgreichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund gewidmet sind.

3.2.4. Menschen mit Behinderungen

Die Zugangschancen zum Arbeitsmarkt sollten auch für Menschen mit Behinderungen verbessert werden. Behinderte Menschen zwischen 25 und 44 Jahren sind häufiger erwerbslos als nicht behinderte Menschen. In Deutschland liegt die Erwerbslosenquote bei behinderten Menschen bei 15 %. Die entsprechende Quote bei den nicht Behinderten beträgt 10 %.¹⁷ Eine Vielzahl von Menschen mit Behinderungen arbeitet in Werkstätten für behinderte Menschen. Der Deutsche Verein unterstützt Initiativen zur verstärkten (Wieder-)Eingliederung von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

3.2.5. Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten

Für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten i.S.v. §§ 67 ff. SGB XII ergeben sich hinsichtlich der Integration in den Arbeitsmarkt spezifische Anforderungen. Da es sich hierbei in der Regel um *Menschen mit multiplen Vermittlungshemmnissen* handelt,

¹⁷ Destatis: Dez. 2006.

müssen die angebotenen Hilfeformen über die materielle Absicherung und die Gewährung von unmittelbar arbeitsmarktbezogenen Eingliederungshilfen hinausgehen. Häufig müssen in diesen Fällen Hilfen in Form von persönlicher Beratung zur Stabilisierung der Menschen oder zur Fähigkeit zur Tagesstrukturierung, möglicherweise auch das Angebot der Hilfestellung im Rahmen einer teil- oder vollstationären Einrichtung, bereitgestellt werden. Auf diesem Wege können dann über einen koordinierten Prozess der Hilfeplanung individuelle Stabilisierungseffekte und erste Schritte zur gesellschaftlichen Partizipation als Vorbedingungen zur Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit erreicht werden. In Zeiten einer strukturellen Massenarbeitslosigkeit darf der Blick auf arbeitsmarktferne Personengruppen und dürfen die Anstrengungen, auch diesen Menschen die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen, nicht verloren gehen.

4. Armut und Reichtum

4.1. Allgemeine Entwicklungen

Dass es in Deutschland Armut gibt und es gilt, diese zu bekämpfen, ist überwiegend politischer Konsens. Die Höhe des Haushaltseinkommens beeinflusst die Teilhabe- und Verwirklichungschancen in der Gesellschaft. In Deutschland wie in anderen Industrienationen der sogenannten „Ersten Welt“ ist Armut nicht gleichbedeutend mit sofortiger Existenzbedrohung. Vielmehr gilt als (einkommens-)arm, wer weniger als einen bestimmten Prozentsatz des durchschnittlichen (gewichteten) Nettoeinkommens pro Kopf zur Verfügung hat. Die Bundesregierung hat 2001 und 2005 zwei Armuts- und Reichtumsberichte vorgelegt. Auffällig ist dabei die Umstellung der *Bemessung*. Während im ersten Bericht noch die alte und neue OECD-Skala aufgezeigt wurde, hat die Bundesregierung 2005 nur noch die neue Skala genommen und damit gleichzeitig den EU-Standard gewählt. Zwar ist eine einheitliche europäische Bemessungsgrundlage für die Europäische Union wichtig, sie ist aber zu hinterfragen, wenn sie für bestimmte Bevölkerungsstrukturen ungeeignet ist, so die wissenschaftliche Kritik, und das Armutsrisiko von Kindern und Jugendlichen „Klein rechnet“.

Da das Vorhandensein von Armut in einem sozialen Rechtsstaat anzeigt, dass soziale Sicherheit für jeden auf einem Mindestniveau nicht gewährleistet ist, hat die *Definition von Armut* auch eine herausragende sozialpolitische Bedeutung. Nach dem 2. Armuts- und Reichtumsbericht liegt die so errechnete Armutsrisikogrenze in Deutschland bei

938,- €.¹⁸ Die Berechnungsmethoden sind teilweise umstritten. Auch in Deutschland ist festzustellen, dass sich die Differenz zwischen sehr hohen und sehr niedrigen Einkommen in den letzten Jahren weiter vergrößert hat. Besonders von Armut gefährdete Personengruppen sind vor allem Alleinerziehende (mehr als ein Drittel der Armen sind Alleinerziehende und ihre Kinder) und zunehmend auch Menschen mit Migrationshintergrund.

Die Bestimmung von Armut über das Einkommen greift aber zu kurz, wenn man berücksichtigt, dass andere Faktoren (wie z.B. vorhandenes Vermögen, Schulden, Gesundheit, Bildung, Arbeitslosigkeit) bei gleichem Einkommen einen jeweils unterschiedlichen Stellenwert besitzen. Auch sind Armut und Reichtum als gesellschaftliche Phänomene untrennbar mit Werturteilen verbunden. Armut und Reichtum sind nicht allein an der Verteilung materieller Ressourcen festzumachen, sondern manifestieren sich auch in individuellen und kollektiven *Lebenslagen, Teilhabe- und Verwirklichungschancen*. Eingeschränkte Verwirklichungschancen und ein höheres Armutsrisiko sind unter anderem durch unzureichende Ausbildung, fehlende Bildungsabschlüsse sowie einen erschwerten Zugang zu Erwerbstätigkeit (beispielsweise aufgrund familiärer Pflichten oder gesundheitlicher Beeinträchtigungen und Behinderung) bedingt.

4.2. Besondere Personengruppen

4.2.1. Altersarmut

Gegenwärtig kann in Deutschland nicht von Altersarmut gesprochen werden. Zur Verhinderung von verschämter Armut und zur Sicherung eines Existenzminimums gibt es seit 2003 die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Leistungen der Grundsicherung erhielten am 31. Dezember 2005 insgesamt 630.000 Menschen.¹⁹ Für die Mehrzahl der älteren Menschen ist die *gesetzliche Rentenversicherung* nach wie vor die wesentliche *Säule ihrer Alterssicherung*. Nach 45 Versicherungsjahren mit durchschnittlichem Entgelt (Eckrentner) betrug die Eckrente West im Jahr 2004 1175,85 € (Ost 1033,65 €). Auswertungen des Rentenzugangs 2004 für Altersrentenzugänge der Deutschen Rentenversicherung Bund zeigen, dass 36,7 % der Männer (Ost: 41,2 %) und 3,8 % der Frauen (Ost 11,9 %) dieses Entgelt erreichen. Wer weniger als 45 Beitragsjahre eingezahlt hat, hat deutlich niedrigere Ansprüche. Wer vor dem Erreichen der Altersgrenze in Rente geht, trägt erhebliche Abschläge. 49,3 % der Versichertenrentenzugän-

¹⁸ Datenbasis EVS 2003.

¹⁹ Quelle: Nationaler Strategiebericht Alterssicherung 2005.

ge im Jahr 2005 sind ohne Abschläge ausgezahlt worden; bezogen auf alle Versichertenrenten (Rentenbestand) liegt der Anteil der Renten mit Abschlägen am 31. Dezember 2006 bei 13,5 %. Nach Angaben der Deutschen Rentenversicherung Bund ging diese Entwicklung mit einer stetigen Verringerung der Rentenzahlbeträge und mit einer deutlichen Zunahme der Zahl der Abschlagsmonate einher. Im Zeitraum von 2000 bis 2006 stieg sie um annähernd das Dreifache: von 14 auf 36,5 Abschlagsmonate.

Arbeitslosigkeit ist ein Hauptgrund, vor dem 65. Lebensjahr in Rente zu gehen. Nur 40 % der Männer waren unmittelbar vor Eintritt in die Rente erwerbstätig, 15 % gingen einer Altersteilzeitbeschäftigung nach.²⁰ Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sind gravierend: Die Erwerbslosenquote der 55- bis 64-Jährigen war 2005 in Ostdeutschland mit 12,1 % mehr als doppelt so hoch als in Westdeutschland mit 5,1 %.²¹

Die *Rentenreformen* der vergangenen Jahre haben die durchschnittlichen *Rentenansprüche* bereits spürbar sinken lassen. Der Rentenzugang 2006 hat – verglichen mit Neuzugängen 2000 – einen um 10,5 % (Westen) bzw. 5,3 % (Osten) geringeren Rentenzahlbetrag. Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag der Frauen ist weniger stark gesunken (um 5,8 % im Westen auf 434,- € und 2,8 % im Osten auf 660,- €), u.a. bedingt durch die Verbesserungen der Anrechnung der Kindererziehungszeiten und die insgesamt deutlich niedrigeren Renten der Frauen.

Sinkende Löhne und der wachsende Anteil des Niedriglohnbereichs lassen langfristig die Renten sinken. Höhere finanzielle Beiträge der Rentner/innen zur Kranken- und Pflegeversicherung schmälern die Alterseinkünfte, mehr Eigenbeteiligung im Gesundheitswesen trifft Ältere mehr als Junge. Eine gesetzliche Niveausicherungsklausel sieht vor, dass das *Sicherungsniveau* vor Steuern bis zum Jahr 2020 mindestens 46 % und mindestens 43 % bis zum Jahr 2030 betragen soll. Auf dieser Basis werden die Alterseinkünfte vieler Rentner und Rentnerinnen zur Sicherung des Lebensstandards nicht ausreichen. Eine Angleichung der Durchschnittsrenten an das Niveau der Sozialhilfe bzw. Grundsicherung würde langfristig die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung gefährden.

²⁰ Uwe Rehfeld, Deutsche Rentenversicherung Bund - Vortrag "Übergang vom Erwerbsleben in die Rente", Veranstaltung der Rentenversicherung "Die Altersgrenzenanhebung als Herausforderung an den Arbeitsmarkt", 21.3.07, Berlin.

²¹ GeroStat-Beitrag im „Informationsdienst Altersfragen“, Heft 06/2006, Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hrsg.).

Nach Aussage der Bundesregierung allerdings liegt die Rente eines Durchschnittsverdieners mit einem normalen Erwerbsleben auch in Zukunft deutlich über dem Niveau der Grundsicherung.²² Zur Erhaltung des Lebensstandards im Alter gerade für Personen mit niedrigem und mittlerem Einkommen wird der Ausbau einer zusätzlichen Altersvorsorge gefördert. Aber bislang nehmen Geringverdiener *steuerlich geförderte private Altersvorsorgesysteme* wenig in Anspruch, auch ist ihre Eigensparleistung gering. Hier wachsen neue soziale Risikogruppen– insbesondere Migranten, alleinstehende Frauen und Niedrigqualifizierte sind von Altersarmut gefährdet.

Inwieweit die schrittweise *Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters* auf 67 Jahre ab 2012 zu mehr Altersarmut führen wird, ist umstritten. Nur wenn es gelingt, die älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer länger im Arbeitsmarkt zu halten oder sie wieder zu integrieren, ist die Rente mit 67 Jahren sozialpolitisch vertretbar. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung werden dazu bis 2030 drei Millionen weitere Arbeitsplätze nötig sein. Bisher sind nur in 40 % der deutschen Betriebe Arbeitnehmer über 50 Jahre beschäftigt. Mit einer Erwerbstätigenquote von 48,4 % der 55- bis 64-Jährigen im Jahr 2006 hat Deutschland die Erfüllung des Lissabonziels von 50 %²³ bis zum Jahr 2010 fast erreicht. Die Bundesregierung hat erklärt, die Lissabonvorgabe übertreffen und bis 2010 eine Quote von 55 % erreichen zu wollen.

Besonders problematisch sind die niedrigeren *Rentenansprüche der Langzeitarbeitslosen*. Seit dem 1. Januar 2007 zahlt die Agentur für Arbeit (unabhängig von der tatsächlichen Höhe des ALG II) Beiträge in die Rentenversicherung auf der Basis von 205,- € monatlich (davor: 400,- € monatlich). Daraus ergibt sich für ein Jahr Bezug von ALG II eine monatliche Anwartschaft in Höhe von 2,19 €. Bereits jetzt, und langfristig hierdurch bedingt, wachsen den Kommunen auch mehr Menschen in der Grundsicherung im Alter zu. So ist die Zahl der Leistungsempfänger/innen auf 630.000 gestiegen und die Kosten haben sich mehr als verdoppelt. Leistungseinschränkungen der vorgelagerten Sicherungssysteme führen dazu, dass ältere Menschen ihren Lebensunterhalt nicht mehr mit Rentenbezügen sichern können.

²² Nationaler Strategiebericht Alterssicherung 2005, S. 17.

²³ Siehe dazu: Stellungnahme des DV zur Mitteilung „Die demografische Zukunft Europas – von der Herausforderung zur Chance“, KOM(2006) 571 endg., NDV 2007, 173 ff.

Sinkende Löhne, geringere Renten, steigende Eigenanteile und höhere Beiträge für die sozialen Sicherungssysteme sowie Abbau von allgemeinen Sozialleistungen für Risikogruppen ergeben also ein Gesamtkonglomerat von Faktoren, welche langfristig Armutsrisiken bilden bzw. die Entstehung von Altersarmut beeinflussen werden. Der Deutsche Verein fordert vor allem die nationale politische Ebene auf, diese sich wechselseitig verstärkenden Faktoren zu berücksichtigen. Zwar kann der Ausbau infrastruktureller Angebote helfen, individuelle Notlagen zumindest teilweise aufzufangen. Die Finanzierung solcher Angebote darf aber nicht alleine den Kommunen auferlegt werden.

4.2.2. Wohnungslose Menschen

In Deutschland gibt es keine bundeseinheitliche Statistik, die präzise die Zahl von wohnungslosen Menschen erfasst. Die Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. geht davon aus, dass es 2004 ca. 354.000 wohnungslose Menschen in Deutschland gab. Hierzu zählen nicht nur aktuell auf der Straße lebende Menschen (ca. 30 %), sondern auch Personen in ordnungsrechtlicher Unterbringung sowie Personen, die in vorübergehenden Wohnverhältnissen, z.B. bei Freunden oder Bekannten, leben (versteckte Wohnungslosigkeit) und die über keine eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung verfügen. Ungeachtet regionaler Unterschiede steht bundesweit nicht genügend preiswerter Wohnraum zur Verfügung. Neben aktuellen Auslösern für einen Wohnungsverlust, wie ein Ortswechsel, eine Trennung oder gewaltgeprägte Lebensverhältnisse, steht als dominierender Grund die *Mietschuldenproblematik*. Eine besondere Herausforderung besteht in der zunehmenden Wohnungslosigkeit bei jungen Menschen, die direkt aus der Herkunftsfamilie in die Wohnungslosigkeit geraten. Für diesen Personenkreis müssen die präventiven Hilfen – insbesondere in Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe – ausgebaut werden. Auch für Haushalte mit einer Mietschuldenproblematik ist *Präventionsarbeit* besonders wichtig, da bei einem Wohnungsverlust in aller Regel gravierende negative Folgen auftreten.

Für auf der Straße lebende wohnungslose Menschen besteht die Gefahr einer *Verfestigung der Armutssituation*, die zu einem deutlichen Unterschreiten des minimalen Lebensstandards – auch in den Bereichen Ernährung, Gesundheit und Teilhabe – führt. Insbesondere ältere wohnungslose Menschen laufen in einer Situation verfestigter Armut Gefahr, für den Rest ihres Lebens in sozialer Ausgrenzung verharren zu müssen. Hier müssen stärker niedrigschwellige und geschlechtergerechte soziale und medizinische

Hilfssysteme etabliert werden, um nachhaltig und erfolgreich Prozesse der sozialen Reintegration in Gang zu setzen.

4.2.3. Kinderarmut

Jedes siebte Kind wächst in Deutschland unter der Armutsgrenze auf, in sozialen Brennpunkten jedes vierte. Gerade Kinder von Alleinerziehenden und Kinder in Mehrkindfamilien (im Vergleich zu Paaren mit einem Kind) sind gefährdet, in soziale Not zu geraten, von Sozialhilfe abhängig zu werden bzw. in relativer Armut aufzuwachsen. Aber nicht nur diese Kinder sind bedroht, denn Lebensverhältnisse können sich heute im Verlauf eines Lebens mehrfach ändern. Armut wird zum Teil auch von den Eltern an ihre Kinder „vererbt“, so dass es für nachfolgende Generationen in einer Familie schwer wird, sich aus der Armut zu befreien.

Kinder, die in Armut aufwachsen, werden oft mangelhaft ernährt und sind bei schlechter Gesundheit. Immer häufiger bleiben benachteiligte Kinder in Gebieten mit besonderem sozialem Hilfebedarf unter sich. Dort fehlt es vielfach an sozialer Infrastruktur und guten Ausbildungsmöglichkeiten.

Das Thema Kinderarmut wird auch von der EU mit Besorgnis wahrgenommen, denn es ist in vielen Mitgliedstaaten – wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß – zu beobachten. In dem gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung von 2007 fordert die EU-Kommission die Mitgliedstaaten auf, sich verstärkt gegen Kinderarmut zu engagieren. Der Deutsche Verein unterstützt die Bundesregierung in diesem Bemühen.

5. Engagement

Freiwilliges Engagement der Bürgerinnen und Bürger ist in Deutschland überall gegenwärtig. Freiwillig Engagierte haben in Deutschland beachtlichen Anteil an den Leistungen des sogenannten Dritten Sektors, also der Non-Profit-Organisationen in Sport und Kultur, im Rettungswesen und Katastrophenschutz, in der Pflege und Erziehung sowie in der sozialen Arbeit. Die Wohlfahrtsverbände pflegen seit langem einen besonderen Umgang mit freiwillig Engagierten. Insbesondere bei diesen Verbänden sind Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich tätig. Sie übernehmen langfristig und verbindlich aus persönlicher Verbundenheit mit dem jeweiligen Wohlfahrtsverband besondere Aufgaben in Zusammenarbeit oder Absprache mit den Hauptamtlichen.

36 % aller Bürgerinnen und Bürger ab 14 Jahren engagierten sich in Deutschland im Jahr 2004 freiwillig. Das sind gut 23 Millionen Menschen und 2 % mehr als im Jahr 1999.²⁴ Junge Menschen zwischen 14 und 24 Jahren sind eine der aktivsten Gruppen der Bevölkerung mit einer stabilen Engagementquote von 36 %. Das freiwillige Engagement der älteren Menschen im Alter ab 60 Jahren ist zwischen 1999 und 2004 von 26 auf 30 % gestiegen.

Der Deutsche Verein erkennt in diesem Engagement eine wesentliche Ressource des Gemeinschaftslebens und des sozialen Zusammenhalts²⁵. Es ist Ausdruck des Tätigwerdens für ein Ganzes, hat aber auch Komponenten individueller Sinnggebung und Lebensgestaltung. In dem Maße, in welchem Engagement zur Stärkung einer sozialen Infrastruktur beiträgt, soziale Netzwerke und den sozialen Zusammenhalt fördert, ist es unbedingt zu unterstützen. Es sollten ausreichend Partizipations- und Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden.

IV. Zusammenfassung

Die soziale Wirklichkeit in Deutschland und in Europa wird von regionalen und lokalen Besonderheiten bestimmt. Der Deutsche Verein hat sich mit seiner Darstellung auf diejenigen Personenkreise konzentriert, die am schwerwiegendsten von den gesellschaftlichen und sozialen Umbrüchen und Herausforderungen in einer globalisierten Welt betroffen sind.

Der Deutsche Verein fordert die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf, ihrer sozialen Verantwortung im Sinne der EG-Verträge und des Verfassungs- bzw. Reformvertragentwurfs nachzukommen und generell alle wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen auf ihre Auswirkungen auf die oben erwähnten Personengruppen und Politikbereiche hin zu überprüfen. Nur wenn die soziale Dimension und die konkreten sozialen Auswirkungen des Handelns mitgedacht werden, können weitere Exklusions- und Prekarisierungsprozesse erfolgreich verhindert werden.

²⁴ Vgl. „Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement“, München: TNS Infratest Sozialforschung 2005.

²⁵ Grundsatzpapier „Erwartungen des DV an die deutsche Ratspräsidentschaft“, NDV 2007, 17, 21.