Geleitwort

Armut ist eine ständige Herausforderung für die Politik und die sozialen Akteurinnen und Akteure. Auch in einem wohlhabenden Bundesland wie Rheinland-Pfalz gibt es Armut, sie betrifft bestimmte Personengruppen häufiger als andere und sie tritt in manchen Stadt- und Ortsteilen deutlicher zu Tage als anderswo. Armut widerspricht nicht nur dem verfassungsrechtlichen Gebot des Sozialstaates, sie gefährdet auch die Grundlagen unserer demokratischen Gesellschaftsordnung. Die Vorbeugung und Bekämpfung von Armut ist daher ein entscheidendes Handlungsfeld der Landesregierung.

Armutsberichte sind wichtige Grundlagen für politische Entscheidungen auf verschiedensten Politikfeldern. Die Landesregierung Rheinland-Pfalz erstellt im Auftrag des Landtags in regelmäßigen Abständen Armutsberichte. In den Berichten werden auch für die Öffentlichkeit detaillierte Informationen über die soziale Wirklichkeit in Rheinland-Pfalz zusammengestellt und analysiert. Der neue Bericht - es ist der dritte Armutsbericht der Landesregierung - wurde erstmals als Armuts- und Reichtumsbericht konzipiert und enthält damit auch Aussagen zur Ungleichheit.

Erstmals ist dieser Bericht auch in enger Zusammenarbeit mit verschiedenen sozialen und zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren erstellt worden. Vorbereitet wurde der Bericht in einer Arbeitsgruppe, in der neben dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit und dem Statistischen Landesamt die LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Lande Rheinland-Pfalz, die Kirchen und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sowie einzelne Expertinnen und Experten mitgewirkt haben. Die Zusammenarbeit hat sich aufgrund der verschiedenen Sichtweisen und Erkenntnisse als sehr fruchtbar erwiesen. Die Landesregierung hat die umfassende Darstellung von Armut und Reichtum sowie die Schlussfolgerungen auf Grundlage der gemeinsamen Auswertung der vorhandenen Quellen vorgenommen. Die LIGA hat diese Darstellung durch den Berichtsteil „Gesichter der Armut“ (Teil C) unter besonderer Berücksichtigung des Lebenslagenansatzes ergänzt. Die einzelnen Berichtsteile nehmen aufeinander Bezug und ergänzen sich sinnvoll. Dadurch entsteht ein aufschlussreiches Gesamtbild von Armut und Reichtum in Rheinland-Pfalz.

Malu Dreyer
Ministerin für Arbeit,
Soziales, Familie und Gesundheit
des Landes Rheinland-Pfalz

Bericht über die Ausführung des Beschlusses des Landtags vom 11. Mai 2000 zu Drucksache 13/4060

Armutsbericht

Mit Beschluss des Landtags vom 11. Mai 2000 wurde die Landesregierung aufgefordert, den Armutsbericht alle fünf Jahre fortzuschreiben.

Teil A – Armut in Rheinland-Pfalz (Landesregierung) 9

1. Grundlagen der Armutsberichterstattung 9

1.1. Absolute und extreme Armut 9

1.2. Relative Armut 10

1.3. Konzept des 3. Armuts- und Reichtumsberichts 11

2. Einkommensarmut 14

2.1. Einkommensverhältnisse in Rheinland-Pfalz 14

2.2. Einkommensarmut (50-Prozent-Schwelle) 14

2.3. Relative Einkommensarmut in Rheinland-Pfalz 16

3. Sozialhilfe 18

3.1. Soziale Bedeutung der Sozialhilfe: Das „unterste Netz“ 18

3.2. Inhalt und Aufgabe der Sozialhilfe 18

3.3. Hilfe zum Lebensunterhalt 19

3.4. Regelsätze in der Sozialhilfe 19

3.5. Lohnabstand 20

3.6. Hilfe in besonderen Lebenslagen 24

3.7. Entwicklung der Sozialhilfebedürftigkeit 24

3.8. Sozialhilfe im Alter 28

3.9. Exkurs: Die bedarfsorientierte Grundsicherung 29

3.10. Arbeitskräftepotential in der Sozialhilfe 30

3.11. Dauer des Sozialhilfebezugs 31

3.12. Ausgaben der Sozialhilfe 32

4. Arbeitslosigkeit 35
4.1. Soziale Auswirkungen der Arbeitslosigkeit 35
4.2. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe 36
4.3. Grundlagen der Arbeitsförderung 38
4.4. Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz von 1998 bis heute 39
4.5. Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik 40
4.6. Aktive Arbeitsmarktpolitik in Rheinland-Pfalz 46
4.7. Konkrete Maßnahmen 48
4.8. Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen 49
4.9. Neue Wege der Arbeitsmarktförderung 52
5. Familienarmut 56
5.1. Lebenslagen von Familien 56
5.2. Familien und Einkommensarmut 57
5.3. Familien in der Sozialhilfe 58
5.4. Allein Erziehende 60
5.5. Vermögen und eiserne Reserven 61
5.6. Faktoren für die Überwindung von Familienarmut 61
5.7. Bundesweite Vorkehrungen gegen Familienarmut 62
5.8. Maßnahmen und Leistungen des Landes Rheinland-Pfalz 65
6. Kinderarmut 69
6.1. Armutsrisiko „Kind“ 69
6.2. Armut von Kindern und Jugendlichen (Kinderarmut) 69
6.3. Leben mit eingeschränkten Ressourcen (Lebenslage „Geldmangel“) 70
6.4. Kinder in der Sozialhilfe 71
6.5. Einkommensarmut von Kindern und Jugendlichen 72
6.6. Auswirkung von Armut auf die soziale Situation von Kindern 73
6.7. Soziale Integration außerhalb der Familie 73

6.8. Kinderarmut und Bildungsbenachteiligung 74
6.9. Kinder mit Migrationshintergrund 74
6.10. Bewältigungsstrategien 75
6.11. Vorkehrungen und Maßnahmen gegen Kinderarmut 76
6.12. Vorkehrungen gegen Bildungsbenachteiligung 79
7. Gesundheitliche Situation armer Kinder und Jugendlicher 82
8. Altersarmut 85
8.1. Einkommen und Vermögen von älteren Menschen 85
8.2. Die gesetzliche Rentenversicherung 89
8.3. Die betriebliche Altersversorgung 89
8.4. Entwicklung des Gesamteinkommens 90
8.5. Zukünftige Entwicklung: Altersvorsorge in Deutschland 1996 90
8.6. Rheinland-pfälzische Besonderheiten 97
8.7. Entwicklung der Alterssicherungssysteme 97
8.8. Eigenständige Alterssicherung von Frauen 98
8.9. Aktiv im Alter 102
8.10. Wohn- und Lebenssituation älterer Menschen 104
9. Armut von Migrantinnen und Migranten 106
9.1. Sozialhilfe 106
9.2. Einkommensarmut 109
9.3. Arbeitslosigkeit 109
9.4. Bildung 111
9.5. Weiterbildung von Migrantinnen und Migranten 115
9.6. Ältere Migrantinnen und Migranten 116
9.7. Asylbegehrende und Bürgerkriegsflüchtlinge 118
9.8. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler 120
10. Armut von Menschen mit Behinderungen 122

10.1. Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen 122
10.2. Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen 122
10.3. Finanzielle Situation (Einkommensarmut) 123
10.4. Stationäre Versorgung 124
11. Armutsrisiko Überschuldung 126
11.1. Ursachen der Überschuldung 126
11.2. Zahl der überschuldeten Personen in Rheinland-Pfalz 126
11.3. Schuldner- und Insolvenzberatung 126
11.4. Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen 128
11.5. Ausblick 129
12. Extreme Armut in Form verdeckter Armut 130
12.1. Verdeckte Armut in Rheinland-Pfalz 130
12.2. Erkenntnisse aus der Praxis der Grundsicherungsämter 132
12.3. Verschämte Armut 134
12.4. Ausblick 135
13. Extreme Armut in Form der Wohnungslosigkeit 137
13.1. Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit 137
13.2. Lebenslagen und Ursachen 138
13.3. Soziale Teilhabe 138
13.4. Finanzielle Situation wohnungsloser Menschen 139
13.5. Gesundheitliche Situation wohnungsloser Menschen 140
13.6. Zahl und Struktur der Wohnungslosen 140
13.7. Struktur der Wohnungslosenhilfe in Rheinland-Pfalz 141
13.8. Armut und Gesundheit 146
13.9. Ehrenamtliches Engagement 146
13.10. Modellvorhaben 147
13.11. Einführung des IHP - Hilfeplanung für Hilfen nach § 72 BSHG 147

14. Exkurs: Wohnraumversorgung 151
15. Segregierte Armut 153
15.1. Soziale Brennpunkte 153
15.2. Aufzuwertende Stadtteile 154
15.3. Maßnahmen, Projekte und Programme 156
15.4. Gemeinwesenarbeit 156
15.5. QuarterNet 157
15.6. Spiel- und Lernstuben 158
15.7. Wohnumfeldverbesserung 159
15.8. Das Programm „Soziale Stadt“ 160
Teil B – Reichtum in Rheinland-Pfalz (Landesregierung) 163
16. Reichtum 163
16.1. Grundlagen der Reichtumsberichterstattung 163
16.2. Aussagekraft der amtlichen Steuerstatistiken 164
16.3. Einkommensmillionäre in Rheinland-Pfalz 167
16.4. Vermögensmillionäre in Rheinland-Pfalz 172
16.5. Bundesweite Entwicklungen und Trends 174
16.6. Vermögen 176
16.7. Erbschaften 176
16.8. Sparquoten 177
16.9. Kinder 178
16.10. Humankapital 178
16.11. Zugang zu moderner Informationstechnik 179
16.12. Gesundheit 180
Teil C – Gesichter der Armut („LIGA“) 181
17. Einführung 181
17.1. Methodische Anmerkungen 181

17.2. Kontexte von Armut 183
17.3. Ein einleitendes Fallbeispiel 184
18. Schuldnerberatung 186
18.1. Wege in die Überschuldung 186
18.2. Wachsende Fallzahlen 187
18.3. Zum Beratungsangebot 189
18.4. Schlussfolgerungen 189
19. Gefährdetenhilfe 191
19.1. Grundlagen 191
19.2. Rheinland-Pfalz spezifische Aussagen 192
19.3. Fallberichte 195
19.4. Weiterführende Überlegungen 198
20. Armut bei Migranten 201
20.1. Unterversorgung in zentralen Lebenslagen 201
20.2. „Verordnete Armut“ für Asylbegehrende und Flüchtlinge 202
20.3. Umsetzung in Rheinland-Pfalz 203
20.4. Armut bei Menschen mit illegalem Aufenthalt 204
20.5. Schlussbemerkungen 205
21. Soziale Brennpunkte und Armut 206
21.1. Lebensort und Lebenslage 206
21.2. Soziale Brennpunkte in Rheinland-Pfalz 207
21.3. Multidimensionale Problemlagen 210
21.4. Zur Gemeinwesenarbeit 213
21.5. Schlussfolgerungen 213
22. Ambulante und stationäre Altenhilfe 215
22.1. Beratungs- und Koordinierungsstellen in Rheinland-Pfalz 215
22.2. Relative Armut alter Menschen 216

22.3. Einkommensarmut 218
22.4. Bildung 219
22.5. Unzumutbare Wohnverhältnisse/Wohnungsnot 220
22.6. Gesundheit 222
22.7. Vereinsamung/geringes Selbstwertgefühl 222
22.8. Folgerungen und Anregungen 223
22.9. Exkurs zur stationären Altenhilfe 224
23. Armut und Gesundheit 227
23.1. Sozialschicht und Gesundheit 227
23.2. Zur Hypothesenbildung 228
23.3. Suchtkranke 230
23.4. Psychisch Kranke 231
23.5. Migranten 232
23.6. Pflegebedürftigkeit 232
23.7. Schlussbemerkung 234
24. Absolute Armut 236
24.1. Zum Begriffsverständnis 236
24.2. Wohnungslose 236
24.3. Alte Menschen 238
24.4. Migranten 239
24.5. Kinder und Jugendliche 240
24.6. Sanktionsbetroffene 242
Teil D – Schlussfolgerungen der Landesregierung 243
25. Armut 243
26. Entwicklung der Arbeitslosigkeit 243
27. Entwicklung der Einkommensarmut 244
28. Entwicklung der Sozialhilfe 245

29. Familien und Kinder 247

30. Migrantinnen und Migranten 248

31. Ältere Menschen 249

32. Wohnungslose 251

33. Soziale Brennpunkte 252

34. Reichtum 253

Teil E – Anhang 254

Literaturverzeichnis 254

Teil A – Armut in Rheinland-Pfalz (Landesregierung)

1. Grundlagen der Armutsberichterstattung

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat sich mittlerweile auf Länder- und Bundesebene etabliert. Auch eine Vielzahl von Kommunen erstellt regelmäßig Berichte, um die Situation im örtlichen Bereich zu erfassen und so eine fundierte Basis für Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu erhalten. Hinzu kommen Berichte von Verbänden und Kirchen sowie eine Vielzahl von Publikationen zum Thema Armut. Dennoch ist der Begriff der Armut in Wissenschaft und Politik nach wie vor nicht unumstritten. Es hat sich jedoch im Wesentlichen ein Konsens über die Inhalte herausgebildet. Danach werden zwei Basiskonzepte der Armut, nämlich die absolute und die relative Armut, unterschieden.

1.1. Absolute und extreme Armut

Als absolut arm gilt, wer seine grundlegendsten Bedürfnisse in Bezug auf Nahrung, Kleidung, Wohnung und Gesundheit nicht befriedigen kann. Es handelt sich um einen Mangelzustand, der es nicht erlaubt, die physische Existenz dauerhaft zu sichern. Die Armutsgrenze ist hier identisch mit der Summe der zur Erhaltung der physischen Existenz notwendigen Güter und Dienstleistungen.[1] Menschen, die physiologische Grundbedürfnisse nicht decken können, sind im schlimmsten Fall vom Tod durch Hunger, Erfrieren oder heilbare Krankheiten bedroht.[2]

Aufgrund der sozialstaatlichen Vorkehrungen in Deutschland wird allgemein angenommen, dass absolute Armut eher ein Phänomen der dritten Welt ist. Die Inanspruchnahme von Hilfe zum Lebensunterhalt oder Grundsicherung garantiert das sozioökonomische Existenzminimum. So weist auch der zweite Armutsbericht des Landes Rheinland-Pfalz zu Recht darauf hin, dass bei uns niemand von menschenunwürdiger Armut betroffen ist, der das Hilfesystem in Anspruch nimmt. Die grundlegenden Bedarfe von Hilfesuchenden werden durch verschiedenartige Sozialleistungen gedeckt. Im Vordergrund stehen dabei die bedarfsorientierten Leistungen Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Die Leistungshöhe von Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung soll eine Lebensführung erlauben, die der Würde des Menschen entspricht. Jeder Bürgerin und jedem Bürger steht ein gesetzlicher Anspruch auf diese Leistungen zu. Auch Ausländerinnen und Ausländer, die in Rheinland-Pfalz leben, können Ansprüche auf Hilfe zum Lebensunterhalt oder Grundsicherung haben.

Im Sinne dieser Definition ist die absolute Armut bei uns überwunden. Tatsächlich kann sich aber das Problem der absoluten Armut auch in Rheinland-Pfalz in einer abgewan-

[1] Udo Neumann, Markus Hertz „Verdeckte Armut in Deutschland“, 1998, Seite 13
[2] Richard Hauser in „Fachlexikon der sozialen Arbeit“

delten Form zeigen, nämlich als extreme Armut. Extreme Armut tritt auf, wenn die Inanspruchnahme von existenzsichernden Transferleistungen verweigert wird, obwohl entsprechende, nicht gedeckte Bedarfe bestehen. Extreme Unterversorgung trotz bestehender sozialstaatlicher Ansprüche ist ein reales Problem, das sich in der Regel der statistischen Erfassung entzieht. Sie kann sich insbesondere bei Wohnungslosen, Straßenkindern oder Ausländern beziehungsweise Ausländerinnen zeigen, die sich illegal im Land aufhalten.

1.2. Relative Armut

Relative Armut bezieht sich auf einen Mangel an Mitteln, die zur Sicherung des Lebensbedarfs eines Menschen notwendig sind. Maßgebend ist der jeweils geltende soziale und kulturelle Standard einer Gesellschaft. Relative Armut bedeutet, dass diese Standards unterschritten werden. Während sich der absolute Armutsbegriff am physischen Existenzminimum orientiert, bezieht sich der relative Armutsbegriff immer auf zu definierende gesellschaftliche Mindeststandards. Er erlaubt Aussagen über gesellschaftliche Ungleichheit und Ausgrenzung. Zur Messung von relativer Armut wird überwiegend auf

- den Lebenslagenansatz,
- die Sozialhilfeschwelle und
- die relative Einkommensarmut zurück gegriffen.

Lebenslagenansatz

Der Lebenslagenansatz versucht die Mehrdimensionalität von Armut zu erfassen, indem er neben Einkommen und Vermögen auch auf Bildung, Erwerbsstatus, Gesundheit, Wohnsituation, Familiensituation und soziale Netzwerke abstellt. Werden die Handlungsspielräume eines Menschen eingeschränkt und eine gleichberechtigte Teilhabe ausgeschlossen, so liegt in den jeweiligen Lebenslagen Unterversorgung vor. Aufgrund seiner Breite und der verschiedenartigen Interpretationen dieses Begriffs ist der Lebenslagenansatz nur schwer zu operationalisieren. Zur Darstellung der Vielschichtigkeit von Armut ist es gleichwohl notwendig, mit Hilfe dieses Ansatzes auf die Vielzahl der von Armut betroffenen Lebenslagen einzugehen. Nur so kann die Lebenswirklichkeit der Betroffenen transparent gemacht werden.

Einkommensarmut

Präziser, aber auch einseitiger ist der Begriff der relativen Einkommensarmut. Danach ist das Einkommen maßgeblich, das einer Person oder einem Haushalt zufließt. Dieses wird bezogen auf das Durchschnittseinkommen, welches in einer Gesellschaft erzielt wird. Wo hier die Grenze zwischen Armut und Armutsgefährdung oder Wohlstand und Reichtum gezogen wird, ist eine normative Entscheidung. In der Regel wird die Grenze zur Armut bei der Hälfte des (gewichteten) durchschnittlichen Einkommens in einer Gesellschaft festgelegt. Die Darstellung der Einkommensarmut gibt Hinweise auf Ungleichheit in einer Gesellschaft.

Die Heranziehung der Einkommensarmut ist mittlerweile in der Armutsberichterstattung üblich. Sie ist gerechtfertigt, weil ein Großteil der Lebensbedürfnisse in unserer Gesellschaft mit Hilfe von Geld befriedigt beziehungsweise die dazu erforderlichen Mittel „eingekauft“ werden können. Geldmangel führt zur Unterversorgung und Ausgrenzung.

Sozialhilfegrenzen

Die Sozialhilfe hat die Wahrung der Menschenwürde zum Gegenstand. Ihre gesetzlich festgelegte Aufgabe ist es, den Empfängerinnen und Empfängern der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Menschenwürde verlangt, der Ausgrenzung von Hilfebeziehenden entgegenzuwirken. Sie müssen - mit einigen Abstrichen - wie Personen leben können, die keine Hilfeleistungen beziehen und über niedrige Einkommen verfügen. Ihnen wird insbesondere Sparsamkeit und Verzicht auf Annehmlichkeiten beziehungsweise nicht notwendigen Aufwand zugemutet.[3]

Vor diesem Hintergrund wurde in der Vergangenheit vielfach vertreten, die Sozialhilfeschwelle sei als Armutsgrenze nicht geeignet. Aussagen und Daten zur Sozialhilfe gehören aber mittlerweile zum festen Bestandteil der Armutsberichterstattung, weil auf diesem Wege Informationen über Menschen in prekären Lebenslagen gewonnen werden können. Denn ohne die staatliche Transferleistung wären die Betroffenen aus eigener Kraft nicht in der Lage, das soziokulturelle Existenzminimum zu wahren. Gleiches gilt für die bedarfsorientierte Grundsicherung. Personen, die sozialhilfe- oder grundsicherungsberechtigt sind, fallen unter den Begriff der bekämpften Armut.

Bei der Heranziehung der Sozialhilfe als Armutsgrenze ist zu beachten, dass diese nur eingeschränkt mit einem bestimmten Betrag dargestellt werden kann. Sozialhilfe stellt immer auf die individuelle Bedarfssituation ab. Die Hilfe zum Lebensunterhalt differenziert zwischen verschiedenen Leistungen, wie Kosten der Unterkunft, Regelsätze, einmalige Leistungen und Mehrbedarfszuschläge. Insbesondere die Kosten der Unterkunft fallen regional sehr unterschiedlich aus. Angaben über Sozialhilfehöhen stellen daher immer auf einen bestimmten Beispielsfall ab, der quasi als Muster herangezogen wird. Individuell können die Leistungen in Abhängigkeit von Bedarf und örtlichen Gegebenheiten deutlich von diesem Muster abweichen.

1.3. Konzept des 3. Armuts- und Reichtumsberichts

Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird festgestellt, dass sich der Begriff der „Armut“ wegen seiner Vielschichtigkeit einer allgemeingültigen Definition entzieht. Die Aufgabe, Armut zu messen, sei in einem streng wissenschaftlichen Sinn nicht lösbar.[4] Ähnliches gelte für den Begriff des Reichtums. Hier seien die Schwierigkeiten mangels aussagekräftiger Daten sogar noch größer.

Dennoch lassen sich sowohl Armut als auch Reichtum in Rheinland-Pfalz darstellen. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht des Landes Rheinland-Pfalz orientiert sich - ebenso

[3] Prof. Dr. Wolfgang Rüfner, Analyse der Rechtsprechung zur Bemessung der Regelsätze, 1998
[4] Lebenslagen in Deutschland, - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik - November 2001, Seite 6

wie der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung - grundsätzlich an einem weit gefassten Armutsverständnis, das auf eine Definition des Rates der Europäischen Union von 1984 zurück geht. Danach sind Personen, Familien und Gruppen arm, wenn sie über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist.[5] Um dies zu konkretisieren, werden folgende Armutsbegriffe dem Bericht der Landesregierung zu Grunde gelegt:

- Relative Einkommensarmut (unter anderem zur Darstellung von Ungleichheit),
- Sozialhilfeschwelle (soziokulturelles Existenzminimum),
- Lebenslagenansatz (zur Darstellung der Vielschichtigkeit von Armut).

Außerdem greift der Bericht die Probleme der

- extremen Armut (Unterversorgung, dargestellt in den Kapiteln Wohnungslosigkeit und verdeckte Armut) und die der
- segregierten Armut (räumliche Konzentration von Armut in Sozialen Brennpunkten)

auf.

Diese Vorgehensweise wurde gewählt, um die Vielschichtigkeit von Armut in Rheinland-Pfalz deutlich zu machen. Der „Mangel an Geld“ (Einkommen und Vermögen) ist zwar nach wie vor das konstitutive Element der Armut. Dieser Mangel hat aber Auswirkungen auf unterschiedliche Lebensbereiche, wie zum Beispiel Gesundheit, Bildung oder Wohnen. Eine Darstellung, die lediglich auf die monetären Aspekte beschränkt ist, greift deshalb zu kurz. Armut lässt sich nur als multidimensionales Phänomen begreifen. Deshalb wird soweit wie möglich der Lebenslagenansatz zu Grunde gelegt. An Hand von Personengruppen, die in besonderem Maße Armutsrisiken ausgesetzt sind, werden die verschiedenen Dimensionen von Armut dargestellt. Der Beitrag der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Lande Rheinland-Pfalz (Teil C) illustriert und belegt dies in einem eigenen Abschnitt.

Aufgrund der Vielseitigkeit von Armut kann in einem Bericht nicht jeder Aspekt vollständig analysiert und illustriert werden. Eine Schwerpunktsetzung ist unumgänglich. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht befasst sich daher besonders intensiv mit den Lebenslagen von Personengruppen, die besonderen Armutsrisiken ausgesetzt sind. Dazu zählen Familien (einschließlich allein Erziehende), Kinder sowie Migrantinnen und Migranten. Daneben werden extreme Armutsformen aufgegriffen, wie sie bei verdeckter Armut oder Wohnungslosigkeit auftreten. Der Bericht analysiert darüber hinaus auch die Lebenslagen von weiteren Personengruppen, wie älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen. Ergänzt wird die Darstellung durch eine Auseinandersetzung mit besonderen Armutsrisiken, wie zum Beispiel Arbeitslosigkeit oder Überschuldung.

---

[5] Lebenslagen in Deutschland, - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik - November 2001, Seite 7

Um die wichtigsten Armutsfragen zu erfassen und eine möglichst konsensfähige Berichterstattung zu ermöglichen, wurde zur Vorbereitung des dritten Armuts- und Reichtumsberichts eine Arbeitsgruppe gebildet. In dieser wirkten Vertreter der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Lande Rheinland-Pfalz, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, des Statistischen Landesamtes, der Evangelischen Landeskirchen und des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit sowie weitere Experten mit. Die Beteiligung von Freier Wohlfahrtspflege, Gewerkschaften und Kirchen[6] erfolgte aufgrund der zum zweiten Armutsberichts der Landesregierung intensiv geführten Diskussion sowie dem von verschiedenen Seiten geäußerten Wunsch nach einer Einbindung wichtiger sozialer Akteure. Durch diese Beteiligung und den damit verbundenen konstruktiven Dialog konnte das Spektrum des Berichts erheblich erweitert werden.

Aufgrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen wurde eine Arbeitsteilung verabredet, nach der die LIGA für den vorab genannten Teil C verantwortlich zeichnet und die anderen Teile von der Landesregierung erstellt wurden. Eine wissenschaftliche Untersuchung von einzelnen Armuts- oder Reichtumsfragen war im Rahmen der Berichterstellung aufgrund der angespannten Haushaltslage des Landes nicht möglich. Statt dessen wurde auf bereits veröffentlichte Studien und Berichte sowie auf amtliche Statistiken zurückgegriffen.

Der erstmals aufgenommene Abschnitt über den Reichtum in Rheinland-Pfalz findet sich im Anschluss an die Darstellung der Armut (Teil B). Mit diesem Berichtsteil wird „Neuland“ betreten. Die Darstellung des Reichtums umfasst die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz sowie bundesweite Entwicklungen und Trends. Die Darstellung der Landesregierung stützt sich überwiegend auf Angaben des Statistischen Landesamtes, der Bundesregierung und einer vom Deutschen Institut für Wirtschaft veröffentlichten Studie. Insgesamt musste beim Thema Reichtum festgestellt werden, dass dieses Thema bislang wenig erforscht ist und auch nur eine geringe Anzahl an aussagekräftigen amtlichen Statistiken und Veröffentlichungen zur Verfügung steht.

[6] Seitens der Katholischen Kirche wurde kein Vertreter in die Arbeitsgruppe entsandt. Eine Beteiligung erfolgte aber mittelbar durch die Caritasverbände, die als Mitglied der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Lande Rheinland-Pfalz in die Berichterstattung eingebunden waren.

2. Einkommensarmut

Erhebungen zur Einkommensarmut sind mittlerweile fester Bestandteil der Armutsberichterstattung, weil die Einkommensverhältnisse gewisse Rückschlüsse auf die Lebensverhältnisse der „Einkommensbezieher“ zulassen. Allgemein werden unter Einkommen die Einkünfte in Geld oder Geldeswert verstanden. Vermögen und nicht monetäre Werte bleiben in der Regel unberücksichtigt.

2.1. Einkommensverhältnisse in Rheinland-Pfalz

Aktuelle Aussagen zu den Einkommensverhältnissen in Rheinland-Pfalz lassen sich auf der Grundlage des sogenannten Mikrozensus treffen. Der Mikrozensus stellt eine repräsentative Haushaltsbefragung zur Bevölkerung und zur Erwerbstätigkeit dar, die jährlich bei einem Prozent der Bevölkerung durchgeführt wird. Die Erhebung erfolgt durch Interviews - auf eine bestimmte Berichtswoche (in der Regel Ende April) bezogen - und wird auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet. Die Zahlen beruhen auf der Selbsteinschätzung der Befragten. Für den weitaus größten Teil des Fragenprogramms (zum Beispiel auch das Einkommen betreffend) besteht Auskunftspflicht, das heißt, die ausgewählten Haushalte sind verpflichtet, die erforderlichen Angaben zu machen.

Im April 2002 hatte die rheinland-pfälzische Bevölkerung ein monatliches Nettoeinkommen von durchschnittlich 1.133 Euro. Dieser Wert ist aus den Angaben des Mikrozensus als Median für alle Personen mit Einkommen und mit Angabe des Einkommens ermittelt worden. Das Durchschnittseinkommen der Männer belief sich auf 1.451 Euro, das der Frauen auf 773 Euro. Damit erhalten Frauen weiterhin deutlich weniger Einkommen als Männer. Bei dieser Betrachtung wurde auf die Bevölkerung (Einzelpersonen) und nicht auf Haushalte abgestellt. Eine haushaltsbezogene Darstellung zeigt ein Durchschnittseinkommen von 1.796 Euro beziehungsweise einen 50-Prozent-Wert von 898 Euro (siehe auch unten).

2.2. Einkommensarmut (50-Prozent-Schwelle)

Um die Einkommenssituation darzustellen, bieten sich grundsätzlich zwei Wege an. Zum Einen kann man auf das Einkommen zurückgreifen, das einem Haushalt nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zur Verfügung steht (sogenanntes Haushaltsnettoeinkommen). Bildet man, wie im Kapitel Reichtum dargestellt, Einkommenskategorien, so erhält man eine Aussage über die Einkommenslage von Hocheinkommens- und Niedrigeinkommensbeziehenden. Nachteilig an dieser Vorgehensweise ist, dass die personelle Zusammensetzung des Haushalts unberücksichtigt bleibt.

Zum Anderen kann man auf das (Netto)Äquivalenzeinkommen abstellen. Dabei wird die unterschiedliche personelle Zusammensetzung berücksichtigt, indem man den Haushaltsmitgliedern Äquivalenzgewichte zuweist. Werden diese im Haushalt summiert und das Nettoeinkommen des Haushalts durch die Summe der Äquivalenzgewichte geteilt, erhält man das „bedarfsgewichtete Personeneinkommen“. Das solchermaßen gewichtete

(Netto)Äquivalenzeinkommen wird in der Armutsforschung als aussagekräftige Größe angesehen.

Hintergrund der Gewichtung ist der Gedanken, dass größere Haushalte gegenüber kleineren über relative Einsparmöglichkeiten verfügen. Eine Vielzahl von Ausstattungsgegenständen können in einem gemeinsamen Haushalt von mehreren Personen genutzt werden. Sie müssen nicht für jeden Einzelnen gesondert angeschafft werden. Beispielsweise reicht für ein zusammenlebendes Paar ein geringeres Einkommen aus als das doppelte des allein Stehenden. Zur Berechnung der Äquivalenzeinkommen wird auf die alte und die neue OECD-Skala zurückgegriffen. Beide haben sich international durchgesetzt. Die alte OECD-Skala entspricht in etwa der Bedarfsmessung im Rahmen der bisherigen Regelsatzverordnung des Bundessozialhilfegesetzes. Sie weist der ersten Person im Haushalt den Faktor 1 zu, jeder weiteren Person ab 15 Jahren den Faktor 0,7 und Kindern unter 15 Jahren den Faktor 0,5.

Die neue OECD-Skala orientiert sich demgegenüber an den Analysen des Ausgabeverhaltens privater Haushalte und subjektiven Einschätzungen der Haushaltsgrößenersparnis. Sie unterstellt eine stärkere Kostendegression bei größeren Haushalten. Die Äquivalenzgewichte fallen daher niedriger aus. Der ersten Person wird der Faktor 1 zugewiesen und jedem weiteren Haushaltsangehörigen ab 15 Jahren der Faktor 0,5, Kinder unter 15 Jahren der Faktor 0,3.

Für die Ermittlung von Einkommensarmut wird üblicherweise auf eine gegriffene Schwelle von 50 Prozent des arithmetischen Mittels des Nettoäquivalenzeinkommens zurückgegriffen. Die Anwendung der unterschiedlichen OECD-Skalen führt zu abweichenden Ergebnissen: Für 1998 wurde auf Grundlage der alten OECD-Skala für Deutschland ein 50-Prozent-Mittelwert errechnet. Dieser lag bei 1.394 DM beziehungsweise 712,74 Euro. Für West-Deutschland betrug der Wert im gleichen Jahr 1.462 DM beziehungsweise 747,51 Euro.[7] Nach der neuen OECD-Skala kommt man zu einem 50-Prozent-Mittelwert von 1.628 DM beziehungsweise 832,38 Euro für die ganze Bundesrepublik. In West-Deutschland beträgt der Wert 1.707 DM beziehungsweise 872,78 Euro (Bezugsjahr 1998).[8]

[7] Lebenslagen in Deutschland, - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik - November 2001, Seite 25

[8] Lebenslagen in Deutschland, - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik - November 2001, Seite 25

2.3. Relative Einkommensarmut in Rheinland-Pfalz

Die Entwicklung der relativen Einkommensarmut im Zeitraum 1998 bis 2003 kann aufgrund fehlender Daten nicht vollständig abgebildet werden. Eine Analyse mit einem früheren Bezugszeitpunkt findet sich jedoch in der Studie „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“[9], die Prof. Dr. Richard Hauser im Jahr 2000 im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit erstellt hat. Die Studie greift auf Datenquellen zurück, die im Jahr 1999 verfügbar waren. Danach stellt sich das Verhältnis von Einkommensarmut, Armutsgefährdung und Sozialhilfebezug wie folgt dar:

Tabelle 1:

Anteile der Sozialhilfeempfänger, der Einkommensarmen und der Armutsgefährdeten in Rheinland-Pfalz und in Westdeutschland - in Prozent der Bevölkerung –

Datenquellen und Grenzen	Rheinland-Pfalz	Westdeutschland		
		Gesamt	Flächenstaaten	Stadtstaaten
Sozialhilfestatistik[1)] *1996:*				
- HLU-Empfänger	3,0	3,6	3,2	8,3
Mikrozensus 1996:				
- Einkommensarme (50 %-Grenze) (annährend)	12,3	11,1	10,9	12,9
EVS[2)] *1993:*				
- Einkommensarme (50 %-Grenze)	10,7	10,1	10,0	11,4
Stark Armutsgefährdete zwischen 50 %- und 60 %-Grenze)	9,1	9,6	9,5	10,7
Leicht Armutsgefährdete (zwischen 60 %- und 75 %-Grenze)	17,6	16,6	16,7	14,6

Quelle: Sonderauswertungen der Sozialhilfeempfängerstatistik sowie Berechnungen auf Basis der EVS 1993 und des Mikrozensus 1996 der Datenbank der Professur für Sozialpolitik der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/Main, veröffentlicht in „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“.

1) Bezieherinnen und Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen.

2) Die EVS umfasst auch einige Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen, die nicht separiert werden können.

Die Quoten fallen extrem weit auseinander: In Rheinland-Pfalz betrug der Anteil der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahr 1996 drei Prozent. Der Anteil der Einkommensarmen belief sich dagegen auf 12,3 Prozent im Jahr 1996 (Mikrozensus) beziehungsweise 10,7 Prozent nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1993. Ursächlich hierfür dürfte der Umstand sein, dass die 50-Prozent-Einkommensgrenze häufig über den nach dem Bundessozialhilfegesetz anerkannten Bedarfen liegt. Darüber hinaus dürfte sich entscheidend auswirken, dass im Rahmen der Sozialhilfe das Vermögen der Hilfe Suchenden mit berücksichtigt wird. Liegt dieses oberhalb der Vermögensschongrenzen, ist es vorrangig einzusetzen. Bei der Feststellung der Einkommensarmut auf Grundlage des Mikrozensus und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wird nur das Einkommen der Haushalte und Personen erfasst. Vermögen, das nach dem Bundessozialhilfegesetz den Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt so lange ausschließt, wie es nicht aufgebraucht ist, bleibt unberücksichtigt.

[9] Prof. Dr. Richard Hauser, Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz, Studie des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main, 2000

Ein aktuelleres Bild der Einkommensarmut in Rheinland-Pfalz ergibt sich auf der Grundlage des Mikrozensus 2002. Danach kommt man bei der Betrachtung des Einkommens nach Haushaltstypen zu folgenden Ergebnissen:

Der Mikrozensus registrierte im April 2002 insgesamt 1.852.600 Haushalte; für 1.783.600 Haushalte (96,3 Prozent) konnten Angaben zum Einkommen ermittelt werden. Das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen aller rheinland-pfälzischen Haushalte lag nach den Ergebnissen des Mikrozensus bei 1.796 Euro. Legt man die relative Armutsschwelle bei 50 Prozent dieses Wertes an, so kommt man zu einem Einkommen von 898 Euro. 281.700 (15,8 Prozent) der vom Mikrozensus erfassten Haushalte verfügen über ein Einkommen, das unterhalb dieser Grenze liegt. Mehr als das Doppelte des Durchschnittseinkommens haben 248.100 Haushalte beziehungsweise 13,9 Prozent der vom Mikrozensus erfassten Haushalte.[10]

Bei Einpersonenhaushalten liegt das als Median ermittelte Durchschnittseinkommen bei 1.087 Euro, bei Mehrpersonenhaushalten sind es 2.295 Euro. Ehepaare haben ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von durchschnittlich 2.345 Euro, bei nicht ehelichen Lebensgemeinschaften ist der Betrag mit 2.430 Euro ähnlich hoch. Ehepaare ohne Kinder verfügen über 1.936 Euro monatlich, während es bei Ehepaaren mit Kindern 2.678 Euro sind – hier gibt es im Durchschnitt eine größere Zahl an Einkommensbeziehern. Mit nur 1.454 Euro verfügen allein Erziehende über ein besonders niedriges monatliches Nettoeinkommen.[11]

[10] Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz
[11] Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

3. Sozialhilfe

3.1. Soziale Bedeutung der Sozialhilfe: Das „unterste Netz“

Anders als die Einkommensarmut erfasst die Sozialhilfe sowohl die Einkommens- als auch die Vermögensverhältnisse der Hilfe suchenden Menschen. Sie wird nur gewährt, wenn das Vermögen bestimmte, gesetzlich definierte Vermögensfreigrenzen nicht überschreitet. Insofern bildet die Sozialhilfestatistik die tatsächlichen Lebensverhältnisse und die – mit Hilfe der Sozialhilfe – bekämpfte Armut präziser ab.

Entgegen verbreiteter Vorurteile ist ein Leben auf Sozialhilfeniveau keine attraktive Alternative zur Erwerbstätigkeit. Die Höhe der Leistungen, die strengen Vorschriften über den Einsatz von Einkommen und Vermögen, der Übergang von Ansprüchen einschließlich der Unterhaltsansprüche gegenüber Verwandten ersten Grades und die umfassenden Mitwirkungspflichten, zu denen auch der volle Einsatz der eigenen Arbeitskraft gehört, schaffen eine sehr „unbequeme“ Sozialleistung. Der „Leidensdruck“ soll die Betroffenen zur Überwindung der Lage motivieren.

Durch intensivere Betreuung der Hilfe Suchenden, verbessertes Fallmanagement und passgenauere Hilfen ist es in den vergangenen Jahren gelungen, die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zu senken. Dennoch ist nach wie vor eine große Anzahl von Menschen von Sozialhilfe abhängig. Man kommt letztlich nicht an der Feststellung vorbei, dass es sich bei Sozialhilfebezug zwar um bekämpfte, aber noch lange nicht besiegte Armut handelt.

3.2. Inhalt und Aufgabe der Sozialhilfe

Sozialhilfe ist eine staatliche Leistung, auf die jeder in Not geratene Mensch unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch hat. Die Ursachen derartiger Notlagen können vielfältig sein. Im Prinzip kann es jeden treffen, vorübergehend oder auch längerfristig Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen.

Aufgabe der Sozialhilfe ist es, den Hilfeempfangenden die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Hilfe soll ihn soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; hierbei muss er nach seinen Kräften mitwirken.

Es gilt das grundlegende Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“. Sozialhilfe wird als persönliche Hilfe, als Geldleistung oder als Sachleistung erbracht.

Das Bundessozialhilfegesetz trat in einer Zeit der Vollbeschäftigung und des wirtschaftlichen Aufschwungs in Kraft und hatte in den ersten Jahren aufgrund der relativ geringen Inanspruchnahme eher den Charakter einer Hilfe für den Sonderfall. Nicht zuletzt im Zuge der stark gestiegenen Arbeitslosigkeit sind insbesondere seit Beginn der achtziger Jahre immer mehr Menschen in Deutschland auf diese staatliche Unterstützung angewiesen, sodass die Sozialhilfe bei der Bekämpfung der Armut inzwischen eine große Bedeutung besitzt.

3.3. Hilfe zum Lebensunterhalt

Hilfe zum Lebensunterhalt ist nach § 11 Abs. 1 Satz 1 des Bundessozialhilfegesetzes denen zu gewähren, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln vor allem aus eigenem Einkommen und Vermögen beschaffen können.

Die Regelung präzisiert den in der Sozialhilfe geltenden Grundsatz des Nachrangs (Subsidiarität). Die bestehende Hilfedürftigkeit ist die einzige Anspruchsvoraussetzung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt. Der Bedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen setzt sich aus laufenden Leistungen (Regelsätzen), einmaligen Beihilfen zur Befriedigung bestimmter Bedarfssituationen (zum Beispiel Kleidung, Hausrat, Renovierung), über den im Regelsatz pauschalierten Bedarf hinausgehenden Mehrbedarfszuschlägen (zum Beispiel Mehrbedarf bei allein Erziehenden) sowie den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zusammen. Die Ursache des Bedarfs spielt grundsätzlich keine Rolle.

Hilfe zum Lebensunterhalt ist unter anderem abhängig vom Einkommen und vom Vermögen des beziehungsweise der Hilfesuchenden. Bestimmte Einkünfte werden jedoch nicht auf die Hilfe angerechnet. Hierzu gehören beispielsweise das Erziehungsgeld, das Pflegegeld oder auch das Blindengeld. Erwerbseinkommen wird nur zum Teil angerechnet, da erwerbstätigen Hilfeempfangenden stets ein Einkommensfreibetrag zusteht.

Auch ein Vermögenseinsatz wird nicht in jedem Falle gefordert. Bestimmte Vermögenswerte sind vom Gesetzgeber geschützt und müssen nicht für den Lebensunterhalt eingesetzt werden. Als Beispiele können ein angemessenes, selbst bewohntes Hausgrundstück, die Ersparnisse bis zu bestimmten Höchstgrenzen ("kleiner Barbetrag") oder ein staatlich gefördertes Altersvorsorgevermögen („Riester-Rente“) genannt werden. Darüber hinaus ist Vermögen nur einzusetzen, soweit es tatsächlich und rechtlich verwertbar ist.

Im Rahmen des Nachrangprinzips ist der Einsatz der eigenen Arbeitskraft ein weiteres wesentliches Mittel der Selbsthilfe. Jede beziehungsweise jeder Hilfesuchende muss seine Arbeitskraft im Rahmen des Zumutbaren zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen.

3.4. Regelsätze in der Sozialhilfe

Die Regelsätze dienen nach derzeitiger Gesetzeslage insbesondere zur Abgeltung des Bedarfs an Ernährung, dem hauswirtschaftlichem Bedarf einschließlich der Haushaltsenergie und den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens.

Nicht vom Regelsatz umfasst sind insbesondere die Kosten der Unterkunft (angemessene Miete und Heizkosten) und einmalige Bedarfe (zum Beispiel Instandsetzung von Bekleidung, Wäsche und Schuhen in nicht kleinem Umfang, Beschaffung von besonderen

Lernmitteln für Schüler, Beschaffung von Gebrauchsgütern von längerer Gebrauchsdauer und von höherem Anschaffungswert oder für besondere Anlässe wie Taufe, Kommunion und Konfirmation). Für diese unregelmäßigen Bedarfstatbestände werden Extraleistungen gewährt.

Die Höhe der Regelsätze wird von Gesetzes wegen von den Landesregierungen durch Rechtsverordnung bestimmt (§ 22 Abs. 2 Satz 1 des Bundessozialhilfegesetzes). Die Landesregierungen können die Sozialhilfeträger ermächtigen, hiervon abweichende regionale Regelsätze zu bestimmen (§ 22 Abs. 2 Satz 2 des Bundessozialhilfegesetzes). Von dieser Ermächtigung hat Rheinland-Pfalz keinen Gebrauch gemacht.

Tabelle 2:

Entwicklung der Regelsätze in Rheinland-Pfalz
1998 bis 2003

Anpassung Jahr	Eckregelsatz der Hilfe zum Lebensunterhalt	Veränderung gegenüber der letzten Anpassung
1998	540 DM	0,23 %
1999	547 DM	1,3 %
2000	550 DM	0,6 %
2001	561 DM	1,91 %
2002	286,83 €	Umstellung auf Euro
2002	293 €	2,16 %
2003	296 €	1,02 %

Der Bundesgesetzgeber hat in den letzten Jahren Übergangsregelungen geschaffen, wonach die Regelsätze bundeseinheitlich mit einem bestimmten gleichmäßigen Satz stiegen. Die Erhöhungen der Regelsätze wurden angelehnt an die Entwicklung der Renten und damit letztlich an die verfügbaren Löhne und Gehälter. Eine solche bundesgesetzliche einheitliche Regelung besteht auch aktuell.

3.5. Lohnabstand

Ein häufig geäußertes Vorurteil besagt, dass Sozialhilfebeziehende besser leben als viele Menschen, die einer regulären Arbeit nachgehen. Auch in fachlichen Beiträgen wird die vermeintliche Verletzung des sogenannten Lohnabstandsgebots diskutiert. Einen zentralen Platz nimmt die Annahme ein, das sozialhilferechtlich garantierte Einkommensniveau unterscheide sich in vielen Fällen nicht mehr vom Einkommensniveau von Arbeitnehmerhaushalten beziehungsweise die Sozialhilfeleistungen lägen sogar über den Einkommen, die von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit geringen Verdiensten erzielt würden. Ein solider Vergleich muss jedoch sicherstellen, dass Gleiches mit Gleichem verglichen wird und dass Fälle ausgewählt werden, die für die Realität typisch sind.

Den Maßstab für den Vergleich setzt das Abstandsgebot nach § 22 Abs. 4 des Bundessozialhilfegesetzes, wie es mit der Sozialhilfereform 1996 festgelegt wurde. Die Regelung richtet sich aber allein an die zur Festsetzung der Regelsätze zuständigen Stellen. Die Regelsatzbemessung hat danach zu gewährleisten, dass Haushaltsgemeinschaften von Ehepaaren mit drei Kindern unter den durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten unterer Lohn- und Gehaltsgruppen bleiben. Eine Auffanggrenze im Einzelfall wird damit nicht eingeführt. Bei der Prüfung, ob das Abstandsgebot eingehalten wurde, ist von Folgendem auszugehen:

- Den laufenden und einmaligen Leistungen für eine in Haushaltsgemeinschaft lebende fünfköpfige Familie (Ehepaar und drei Kinder) (dabei sind die landesdurchschnittlichen Regelsätze für das Ehepaar sowie für die Kinder und die durchschnittlichen Kosten der Unterkunft zugrunde zu legen) und

- dem durchschnittlichen Nettoarbeitseinkommen alleinlebender Vollzeitbeschäftigter unterer Lohn- und Gehaltsgruppen einschließlich einmaliger Zahlungen (beispielsweise aus Anlass des Weihnachtsfestes, Urlaubsgeld).

- Dazu kommen das Kindergeld für drei Kinder und das Wohngeld einer fünfköpfigen Haushaltsgemeinschaft.

Eine Reihe vom empirischen Untersuchungen hat gezeigt, dass eine Verletzung des Abstandsgebots regelmäßig nicht vorliegt. Beispielhaft können an dieser Stelle die Ergebnisse einer Untersuchung von Herrn Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Universität Duisburg-Essen und Herrn Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt, aus dem Jahre 1997 zusammengefasst werden:

> „Bei Alleinstehenden und Ehepaaren ohne Kinder ist der Abstand zwischen Sozialhilfeniveau und verfügbaren Einkommen bei Erwerbstätigkeit beträchtlich. Er liegt in allen Fällen über 511 Euro. Auch bei Ehepaaren mit Kindern liegt das Sozialhilfeniveau deutlich unter dem Verdienstniveau.“

Es zeigt sich auch, dass die Bedeutung, die die Diskussion um das Lohnabstandsgebot in der Öffentlichkeit hat, nicht der Realität entspricht. Das Bemühen, die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu überwinden und einen Wiedereinstieg in das Erwerbsleben zu schaffen, erhält nach wie vor – neben familiären und sozialen, statusbezogenen und psychologischen Motivationen – einen finanziellen Anreiz. Dieser ist allerdings bei größeren Bedarfsgemeinschaften deutlich geringer.

Allerdings kann und wird es im Einzelfall Überschneidungsprobleme geben. Dies insbesondere dann, wenn einzelne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter Tarif bezahlt werden. Darauf stellt das Abstandsgebot des Bundessozialhilfegesetzes aber nicht ab. Denn würde eine solche Art der Einzelfallüberschneidung als Anlass für die Absenkung der Regelsätze genommen, wäre davon die Gesamtheit der Sozialhilfeempfangenden betroffen.

Um die tatsächlichen Verhältnisse anschaulich zu machen, werden im Folgenden zwei Berechnungsbeispiele dargestellt. Ausgangspunkte sind die Einkommenssituation eines

Arbeiters und die eines Beamten mit einem relativ geringen Gehalt. Die Berechnung des Sozialhilfebedarfs variiert, weil sich das Alter der Kinder in den Beispielen unterscheidet:

Beispielfall 1:

Arbeiter im öffentlichen Dienst, 33 Jahre alt, Lohngruppe 5 MTArb, verheiratet, 2 Kinder (11 und 8 Jahre), Ehefrau nicht im öffentlichen Dienst, Steuerklasse III
Wohnkosten:
Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Wohnungsbindungsgesetzes wird bei einer vierköpfigen Familie von einer Wohnungsgröße von rund 90 qm ausgegangen. Der Höchstwert im Wohngeldrecht für eine solche Wohnung (Baujahr zwischen 1965 und 1991) beträgt 525 Euro.

Ansprüche aus der Tätigkeit als **Arbeiter**

Bruttogehalt		2.152,01 Euro
Abzüge:		
Lohnsteuer	77,00 Euro	
Krankenversicherung	159,89 Euro	
Rentenversicherung	216,52 Euro	
Arbeitslosenversicherung	72,17 Euro	
Pflegeversicherung	18,88 Euro	
AN-Anteil Zusatzversorgung	30,25 Euro	
Nettogehalt		1.577,30 Euro
anteiliges Weihnachtsgeld[12]		116,00 Euro
Kindergeld		308,00 Euro
Wohngeld[13]		130,00 Euro
Verfügbares Einkommen als Arbeiter:		**2.131,30 Euro**

Ansprüche als **Sozialhilfeempfänger**

Feststellung des Bedarfs:

Regelsatz Vater (Haushaltsvorstand)	296,00 Euro
Regelsatz Mutter	237,00 Euro
Regelsatz Kind 1 (8 Jahre)	192,00 Euro
Regelsatz Kind 2 (11 Jahre)	192,00 Euro
Anteil für einmalige Leistungen[14]	130,00 Euro
Weihnachtsbeihilfe (1/12 der Beihilfe)	15,00 Euro

[12] Vom Weihnachtsgeld in Höhe von rd. 1.720 Euro (80 % von 2.152) sind rd. 320 Euro Steuern zu zahlen = 1.400 Euro,
hiervon wird 1/12 dem monatlichen Einkommen zugerechnet
[13] Unter Berücksichtigung der o.a. Werte
[14] 15 Prozent der Regelsätze

Mehrbedarf [15]	0,00 Euro
Kosten der Unterkunft	
- Miete (angemessene Miete, siehe oben)	525,00 Euro
- Heizung (angemessene Kosten)	80,00 Euro

Gesamtbedarf: (verfügbares Einkommen)[16]	**1.667,00 Euro**

Beispielfall 2:

Beamter 27 Jahre alt, Besoldungsgruppe A 7, verheiratet, zwei Kinder (fünf und acht Jahre)

Wohnkosten:
Unter Berücksichtigung der Vorgaben des Wohnungsbindungsgesetzes wird bei einer vierköpfigen Familie von einer Wohnungsgröße von rund 90 qm ausgegangen. Der Höchstwert im Wohngeldrecht für eine solche Wohnung (Baujahr zwischen 1965 und 1991) beträgt 525 Euro.

Ansprüche aus der Tätigkeit als **Beamter**

Bruttogehalt	2.113,00 Euro
Nettogehalt	1.972,00 Euro
anteiliges Weihnachtsgeld	100,00 Euro
Kindergeld	308,00 Euro
Wohngeld[17]	116,00 Euro

Verfügbares Einkommen als Beamter:
2.496,00 Euro

Ansprüche als **Sozialhilfeempfänger**

Feststellung des Bedarf

Regelsatz Vater (Haushaltsvorstand)	296,00 Euro
Regelsatz Mutter	237,00 Euro
Regelsatz Kind 1 (5 Jahre)	148,00 Euro
Regelsatz Kind 2 (8 Jahre)	192,00 Euro
Anteil für einmalige Leistungen[18]	130,00 Euro
Weihnachtsbeihilfe (1/12 der Beihilfe)	15,00 Euro
Mehrbedarf [19]	0,00 Euro
Kosten der Unterkunft	
– Miete (angemessene Miete, siehe oben)	525,00 Euro

[15] Keine Hinweise für einen Mehrbedarf (für werdende Mütter, Alleinerziehende, Personen über 65 Jahre, Behinderte, kostenaufwändige Ernährung)
[16] Der Gesamtbedarf entspricht dem max. verfügbaren Einkommen, da Kindergeld und Wohngeld auf die Sozialhilfe angerechnet werden
[17] Unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Werte
[18] 15 Prozent der Regelsätze
[19] Keine Hinweise für einen Mehrbedarf (für werdende Mütter, allein Erziehende, Personen über 65 Jahre, Behinderte, kostenaufwändige Ernährung)

- Heizung (angemessene Kosten) 80,00 Euro

Gesamtbedarf: (verfügbares Einkommen)[20]	**1.623,00 Euro**

3.6. Hilfe in besonderen Lebenslagen

Eine völlig andere Funktion als die Hilfe zum Lebensunterhalt hat die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Obwohl beides unter den Oberbegriff „Sozialhilfe“ fällt, dient nur die Hilfe zum Lebensunterhalt der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums.

Der Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen umfasst dagegen verschiedene Hilfen, die für ganz bestimmte Notsituationen, eben für "besondere Lebenslagen" geschaffen wurden.

Als wichtigste Hilfearten sind zu nennen:

- Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
  Aufgabe der Eingliederungshilfe ist es, eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und die behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern.

- Die Hilfe zur Pflege
  Hilfe zur Pflege setzt dann ein, wenn Personen, die wegen einer körperlichen und geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlich und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer für mindestens sechs Monate in erheblichem oder höherem Maß der Hilfe bedürfen. Sie wird gewährt, wenn die Leistungen der Pflegeversicherung zur Sicherstellung der Pflege nicht ausreichen oder kein Anspruch auf Leistungen der Pflegeversicherung besteht.

3.7. Entwicklung der Sozialhilfebedürftigkeit

Im Bereich der Sozialhilfe wurden in den vergangenen Jahren von Land und Kommunen verstärkt Maßnahmen ergriffen, um Menschen aus dem Sozialhilfebezug heraus zu führen und ihnen ein eigenständiges Leben mit geregelter Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Vor allem die Hilfe zur Arbeit hat über einen langen Zeitraum hinweg einen kontinuierlichen Rückgang der Empfängerzahlen bewirkt.

Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt

Zum Jahresende 2002 waren in Rheinland-Pfalz 102.400 Menschen auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, der so genannten "Sozialhilfe im engeren Sinne", angewiesen. Dies bedeutet einen Anstieg gegenüber dem Jahresende

[20] Der Gesamtbedarf entspricht dem maximal verfügbaren Einkommen, da Kindergeld und Wohngeld auf die Sozialhilfe angerechnet werden

2001 von rund 2,3 Prozent und eine Abkehr von dem kontinuierlichen Rückgang der Empfängerzahlen in den Jahren 1998 bis 2001.

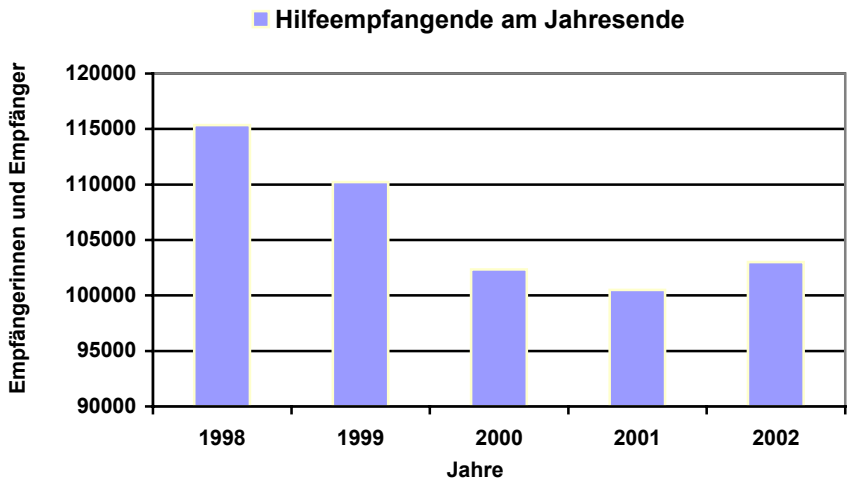
Tabelle 3

Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 1998 bis 2002

Merkmal	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002
Empfängerinnen und Empfänger					
Insgesamt	115.360	110.212	102.336	100.489	102.399
männlich	48.610	46.195	42.412	41.804	43.129
weiblich	66.750	64.017	59.924	58.685	59.270
Empfängerinnen und Empfänger					
außerhalb von Einrichtungen	114.623	109.583	101.862	100.067	102.399
unter 15 Jahren	36.784	35.929	33.498	32.863	33.354
15 bis unter 18 Jahren	5.761	5.535	4.887	4.810	5.040
18 bis unter 25 Jahren	10.189	9.190	8.653	8.755	9.480
25 bis unter 65 Jahren	53.053	49.852	45.624	44.397	45.140
65 und mehr Jahre	8.836	9.077	9.200	9.242	9.385

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Auswertung Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz

Schaubild 1



Sozialhilfe im Ländervergleich

Tabelle 4

Sozialhilfe im Ländervergleich
Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt
außerhalb von Einrichtungen am 31. Dezember 2002

Länder	Empfängerinnen/ Empfänger insgesamt			davon			
				Deutsche		Ausländer/-innen	
	Insgesamt	Veränderung gegenüber Vorjahr	Sozialhilfequote *)	Zusammen	Sozialhilfequote *)	Zusammen	Sozialhilfequote *)
	1 000	%		1 000	%	1 000	%
Baden-Württemberg	223	6,3	2,1	163	1,7	60	4,6
Bayern	224	5,9	1,8	167	1,5	57	4,9
Berlin	252	– 3,8	7,4	180	6,1	72	16,3
Brandenburg	71	8,1	2,7	67	2,7	4	6,5
Bremen	59	– 2,9	8,9	42	7,3	16	20,6
Hamburg	121	2,9	7,0	86	5,9	35	13,2
Hessen	239	4,3	3,9	161	3,0	78	11,1
Mecklenburg-Vorpommern	62	9,0	3,5	57	3,3	5	13,3
Niedersachsen	313	2,0	3,9	251	3,4	62	11,7
Nordrhein-Westfalen	654	– 0,9	3,6	493	3,1	161	8,1
Rheinland-Pfalz	**102**	**2,3**	**2,5**	**83**	**2,2**	**19**	**6,2**
Saarland	45	– 1,9	4,2	36	3,7	9	9,6
Sachsen	126	6,7	2,9	116	2,7	10	9,1
Sachsen-Anhalt	93	6,3	3,6	87	3,4	6	13,7
Schleswig-Holstein	120	2,3	4,3	102	3,8	18	11,7
Thüringen	53	5,4	2,2	50	2,1	3	5,9
Deutschland	2 757	2,2	3,3	2 143	2,9	614	8,4

*) Anteil der Empfänger/-innen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe; Bevölkerungsstand: 31.12.2001.

Die Sozialhilfequote, das heißt der Anteil von Hilfebeziehenden an der Bevölkerung beziehungsweise der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, liegt in Rheinland-Pfalz mit 2,5 Prozent seit dem Jahr 2000 unverändert auf einem im Bundesvergleich niedrigen Niveau. Eine günstigere Quote ist in Westdeutschland lediglich für die Länder Bayern und Baden-Württemberg zu verzeichnen.

Tabelle 5

Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 1998 bis 2002 Sozialhilfequoten in Prozent

	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002
Rheinland-Pfalz					
- insgesamt	2,8	2,7	2,5	2,5	2,5
- Deutsche	*	*	2,3	2,2	2,2
- Nichtdeutsche	6,5	6,4	5,9	5,9	6,1
Bund					
- insgesamt	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3
- Deutsche	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8
- Nichtdeutsche	9,1	8,6	8,1	8,2	8,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
* Zahlen liegen nicht vor

3.8. Sozialhilfe im Alter

Die Zahl der Bezieherinnen und Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, der so genannten „Sozialhilfe“ im engeren Sinne“, ist seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes im Juni 1962 – abgesehen von den 60er Jahren mit nur unwesentlichen Änderungen - deutlich angestiegen. Dieser Trend wurde erst 1997 gestoppt, als in Rheinland-Pfalz erstmals wieder ein Rückgang zu verzeichnen war.

Auch die Struktur der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger hat sich im Zeitverlauf deutlich verändert. Insbesondere ist das Durchschnittsalter deutlich gesunken. Ein Grund für diese Entwicklung ist der kontinuierliche Rückgang der über 65-jährigen Hilfeempfangenden. Der Anteil dieser Personengruppe ist von über 20 Prozent im Jahr 1975 auf nur noch knapp sieben Prozent in 1997 zurückgegangen. Seit 1998 ist jedoch wieder ein leichter Anstieg festzustellen. Am Jahresende 2002 waren 9,2 Prozent der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe im engeren Sinne über 65 Jahre alt.

Tabelle 6

Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 65 Jahre und älter am Jahresende 1998 bis 2002

Merkmal	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002
insgesamt	8.836	9.077	9.200	9.242	9.385
Anteil an den Empfängerinnen und Empfängern	7,7 %	8,3 %	9,0 %	9,2 %	9,2 %

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Ursache für die Bedürftigkeit der über 65-Jährigen ist in der Regel ein nicht ausreichender Rentenanspruch verbunden mit dem Mangel an anderen Einkünften. Eine Verände-

rung der finanziellen Situation und damit langes Verweilen in der Sozialhilfe ist in vielen Fällen unausweichlich. Dies stellt jedoch sozialhilferechtlich keine adäquate Lösung dar. Aufgabe der Sozialhilfe ist es, in Einzelfällen bei vorübergehender Notlage nachrangig den notwendigen Lebensunterhalt sicherzustellen und Hilfen zur Überwindung zu gewähren.

Ursachen und Umfang der Altersarmut in Rheinland-Pfalz werden im Kapitel „Altersarmut“ näher dargestellt.

3.9. Exkurs: Die bedarfsorientierte Grundsicherung

Mit dem im Rahmen der Rentenreform 2001 verabschiedeten „Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)“, das am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, wurde bundesweit ein neues Sozialleistungssystem mit Fürsorgecharakter für über 65-Jährige sowie aus medizinischen Gründen dauerhaft voll erwerbsgeminderte Menschen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, eingeführt.

Durch die Grundsicherung wird künftig die Sozialhilfe um die Personengruppen entlastet werden, die wegen ihres Alters oder einer dauerhaften vollen Erwerbsminderung nicht (mehr) in der Lage sind, ihre materielle Situation durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu verbessern. Ziel der Reform ist auch, verschämte Altersarmut zu verhindern. Außerdem erhalten durch die Grundsicherung medizinisch dauerhaft voll Erwerbsgeminderte ab 18 Jahren – auch in stationären Einrichtungen - eine eigenständige materielle Absicherung ihres Lebensunterhalts.

Durch die Grundsicherung wird es für die Berechtigten sehr viel leichter, ihre Ansprüche zur Sicherung des Lebensunterhalts auch geltend zu machen, denn im Gegensatz zum Sozialhilferecht findet gegenüber Kindern beziehungsweise Eltern mit einem Jahreseinkommen unter 100.000 Euro kein Unterhaltsrückgriff statt. Zu Gunsten der Antragsberechtigten wird hierbei widerlegbar vermutet, dass das Einkommen ihrer Kinder beziehungsweise Eltern die genannte Einkommensgrenze nicht überschreitet. Ist diese Vermutung allerdings widerlegt, besteht kein Anspruch auf Grundsicherung. Stattdessen kann Sozialhilfe mit dem dann üblichen Unterhaltsrückgriff beantragt werden.

Die Lebenssituation erwerbsgeminderter Menschen, gerade auch derjenigen, die von Geburt oder früher Jugend an schwerstbehindert sind, wird deutlich verbessert. Denn diese Menschen, die praktisch keine Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu verdienen, erhalten durch die Grundsicherung mehr materielle Eigenständigkeit. Hierdurch wird auch das Zusammenbleiben innerhalb der Familie gefördert und die Lebenssituation erwerbsgeminderter Menschen erheblich verbessert, weil sie zur finanziellen Entlastung ihrer Angehörigen nicht mehr in eine Einrichtung gehen müssen. Im Rahmen der Grundsicherung gilt nämlich die Vermutungsregelung nach § 16 des Bundessozialhilfegesetzes nicht. Es wird also bei der Grundsicherung - im Gegensatz zum Sozialhilferecht - nicht zu Lasten der Antragsberechtigten vermutet, dass sie, wenn sie mit Verwandten oder Verschwägerten in Haushaltsgemeinschaft leben, von diesen auch Leistungen zum Lebensunterhalt erhalten.

Die Leistungen der Grundsicherung sind ihrem Umfang nach so konzipiert, dass sie im Wesentlichen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz entsprechen und werden auf Antrag für eine bestimmte Dauer gewährt. Dabei ist durch die gesetzlichen Vorgaben sichergestellt, dass die Grundsicherung ortsnah, in großen Teilen pauschaliert und möglichst unbürokratisch abgewickelt werden kann.

Über die Wirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung – auch im Hinblick auf die Bekämpfung der „verdeckten" Armut – liegen noch keine verlässlichen Erkenntnisse vor. Erst die Statistik über die „Empfänger von bedarfsorientierter Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung" wird umfassende und zuverlässige Daten über den Personenkreis der Leistungsempfängerinnen und -empfänger bereitstellen. Diese Statistik wird als Bestandserhebung (Totalerhebung) jährlich zum 31. Dezember durchgeführt. Spätestens bis Ende Februar 2004 melden die für die Grundsicherung zuständigen Behörden die erhobenen Daten an das Statistische Landesamt, sodass erste Zahlen frühestens im Herbst 2004 vorgelegt werden.

Eine Umfrage bei den Grundsicherungsbehörden in Rheinland-Pfalz im Herbst 2003 hat ergeben, dass noch keine verlässlichen Zwischenergebnisse mitgeteilt werden können. Nach Auswertung der bisherigen Bewilligungen lassen sich jedoch zumindest aussagefähige Tendenzen erkennen.

In Bezug auf die Bekämpfung der verschämten Armut kann festgestellt werden, dass die Grundsicherung den Personen Hilfe leistet, die bisher noch keine Sozialhilfeleistungen erhalten haben. Bei den bisher bewilligten Fällen sind rund 80 Prozent frühere Empfängerinnen und Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz und nur rund 20 Prozent Neufälle, das heißt Personen, die bisher keine Ansprüche geltend gemacht haben. Nach Einschätzung der Landkreise und kreisfreien Städte ist nicht zu erwarten, dass sich dieser Anteil bei den noch offenen Anträgen verändert.

3.10. Arbeitskräftepotential in der Sozialhilfe

Für eine Entlastung der Sozialhilfe spielt die Eingliederung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger in den Arbeitsmarkt eine entscheidende Rolle. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Zahl und der Struktur der Bezieherinnen und Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, die grundsätzlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Unterstellt man eine solche Verfügbarkeit für alle Hilfeempfängerinnen und -empfänger im Alter von 18 bis unter 60 Jahren mit Ausnahme der Personen, die wegen häuslicher Bindung (insbesondere allein erziehende Frauen), Krankheit, Behinderung oder Arbeitsunfähigkeit keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, dann ergibt sich bezogen auf das Jahr 2002 ein Arbeitskräftepotential (brutto) von knapp 35.000 Personen. Rund 17 Prozent (5.780) dieser Personen sind bereits jetzt als Voll- oder Teilzeitkräfte erwerbstätig und erhalten Sozialhilfe als ergänzende Hilfe zu ihrem Arbeitseinkommen, weitere rund fünf Prozent (1.700) befinden sich in Aus- oder Fortbildung. 60 Prozent (21.000) sind arbeitslos gemeldet und 18 Prozent (6.400) gehen aus unbestimmten Gründen keiner Erwerbstätigkeit nach.

Entscheidend für eine erfolgreiche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist nach aller Erfahrung ein qualifizierter Schul- beziehungsweise Berufsausbildungsabschluss. Rund 42 Prozent der 18- bis unter 60-jährigen Sozialhilfeempfangenden hatte einen Volks- oder Hauptschulabschluss, zehn Prozent einen Realschulabschluss und 4,5 Prozent besaßen die Fachhochschul- oder Hochschulreife. Ein Blick auf die Berufsausbildung zeigt weiter, dass mehr als jeder dritte Sozialhilfeempfangende (38 Prozent) eine abgeschlossene Lehre vorweisen kann. Andererseits haben jedoch knapp 12 Prozent der 18- bis unter 60-Jährigen keinen Schulabschluss und sogar 43 Prozent haben keine abgeschlossene Berufsausbildung, sodass eine dauerhafte Eingliederung dieser Personen in Beschäftigungsverhältnisse besonders schwierig ist.

3.11. Dauer des Sozialhilfebezugs

Sowohl bundesweit als auch in Rheinland-Pfalz lässt sich die Aussage bestätigen, dass für den größten Teil der Bezieherinnen und Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt die Sozialhilfe in einem überschaubaren Zeitraum und meist nur zur Überbrückung einer finanziellen Notlage gewährt wird.

In Deutschland liegt der Durchschnitt der Bezugsdauer der Hilfe zum Lebensunterhalt bei etwas über zwei Jahren (28 Monate). 41 Prozent der Empfängerhaushalte sind sogenannte „Kurzzeitbezieher“, bei denen die Bezugsdauer weniger als ein Jahr beträgt. In elf Prozent der erfassten Fälle handelt es sich allerdings um „Langzeitbezieher“ mit einer Bezugsdauer von mehr als fünf Jahren.

Überdurchschnittlich lange auf Hilfe zum Lebensunterhalt sind allein stehende Frauen angewiesen. Sie beziehen Sozialhilfe im engeren Sinne über einen durchschnittlichen Zeitraum von 40,9 Monaten. Deutlich unter dem Durchschnitt liegen die Bezugsdauer von Ehepaaren mit Kindern (17,8 Monate) und die von nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern (17,1 Monate).[21]

Bemerkenswert ist die Bezugsdauer von Ausländerinnen und Ausländern. Obwohl sie häufiger sozialhilfebedürftig sind als Deutsche, ist ihre durchschnittliche Bezugsdauer kürzer. 44,6 Prozent der Haushalte von Ausländerinnen und Ausländer[22] zählen zu den „Kurzzeitbeziehern“. Bei deutschen Haushalten sind es dagegen 40,6 Prozent. Dem entsprechen die Daten für „Langzeitbezieher“: 6,9 Prozent der ausländischen Haushalte zählen zu den „Langzeitbeziehern“. Bei den deutschen Haushalten sind es 11,3 Prozent.[23]

Ähnliche Ergebnisse liegen seit einiger Zeit auch für Rheinland-Pfalz vor. So wurden bei Paaren mit Kindern ebenfalls sehr kurze Bezugsdauern festgestellt. Eine Rolle spielt allerdings, ob sich die Bedarfsgemeinschaft im Bezugszeitraum verändert. Die durchschnittliche Bezugsdauer steigt bei veränderten Bedarfsgemeinschaften mit der Zahl der

[21] Lebenslagen in Deutschland, - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik – November 2001 Seite 19
[22] Bedarfsgemeinschaft mit einem ausländischen Haushaltsvorstand
[23] Lebenslagen in Deutschland, - Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik - November 2001, Seite 20

Kinder an. Dies gilt für verheiratete Paare und nicht-eheliche Lebensgemeinschaften ebenso wie für allein Erziehende.

Tabelle 7

Durchschnittliche bisherige Bezugsdauer von Sozialhilfe in Rheinland-Pfalz - 1996 –

Haushaltstyp	Unveränderte Bedarfsgemeinschaften	Veränderte Bedarfsgemeinschaften
	Bezugsdauer in Monaten	
Allein Stehende insgesamt	46,0	54,2
- männlich insgesamt	30,3	36,0
- darunter 65 Jahre und älter	72,1	51,6
weiblich insgesamt	57,7	65,0
- darunter 65 Jahre und älter	91,4	73,6
allein Erziehende insgesamt	24,4	42,9
- mit 1 Kind	25,1	40,3
- mit 2 Kindern	24,3	45,2
- mit mehr als 2 Kindern	20,8	46,0
Paare insgesamt	23,1	37,6
- Paare ohne Kinder insgesamt	32,3	49,5
- darunter 65 Jahre und älter	48,3	66,9
Paare mit Kindern insgesamt	16,2	34,2
- mit 1 Kind	17,3	27,0
- mit 2 Kindern	15,2	33,1
- mit mehr als 2 Kindern	15,6	43,6
Sonstige	35,5	62,0
Insgesamt	34,9	48,8

Anmerkungen: Spalte 1: Die Berechnung der bisherigen durchschnittlichen Dauer des Sozialhilfebezugs berücksichtigt nur Bedarfsgemeinschaften, deren Zusammensetzung sich nicht geändert hat.
Spalte 2: Die Berechnung der bisherigen Dauer beruht auf der längsten Bezugszeit, die mindestens ein Mitglied aufweist. Auch Alleinstehende können eine längere Bezugsdauer als die gegenwärtig bestehende Bedarfsgemeinschaft aufweisen, nämlich dann, wenn sie vor ihrem Status als Alleinstehende in einer anderen Bedarfsgemeinschaft (zum Beispiel mit dem Ehepartner) bereits Sozialhilfe bezogen.

Quelle: Berechnung von Prof. Dr. Richard Hauser auf Basis der Auswertung der 25 %-Stichprobe der Sozialhilfeempfängerstatistik, veröffentlicht in „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“.

3.12. Ausgaben der Sozialhilfe

Seit Einführung der Sozialhilfe im Jahr 1962 sind die Sozialhilfeausgaben bis einschließlich 1993 kontinuierlich gestiegen, und zwar sowohl insgesamt als auch im Hinblick auf die beiden Leistungsgruppen „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Hilfe in besonderen Lebenslagen“.

Ausgaben insgesamt

Das stufenweise Einsetzen der Pflegeversicherung führte dann dazu, dass seit 1995 ein Rückgang der Ausgaben zu verzeichnen ist. Erst im Jahr 2000 wurde diese Entwicklung gestoppt und es kam zu einem leichten Anstieg der Gesamtausgaben.

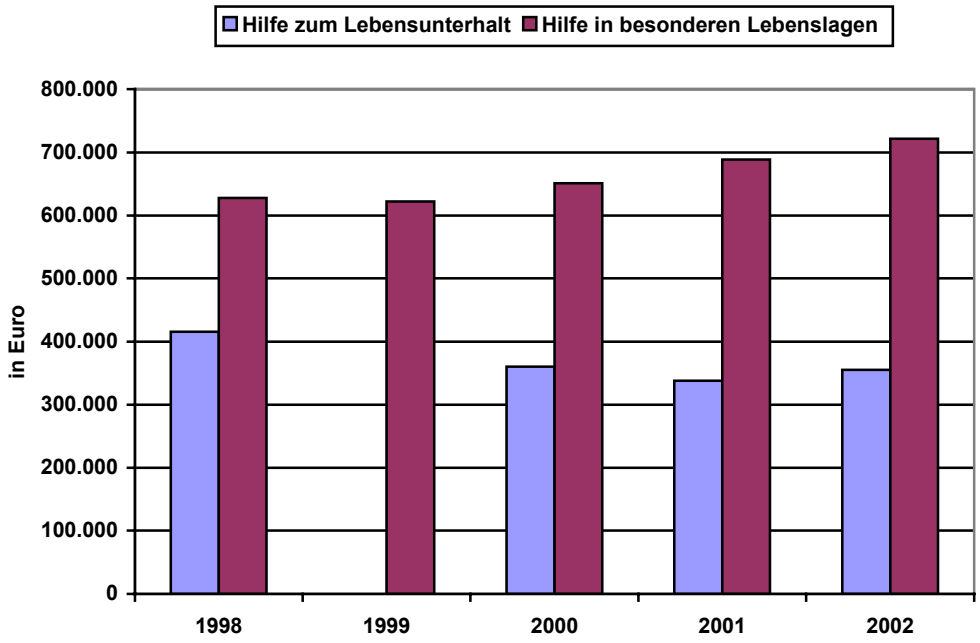
Tabelle 8

Ausgaben der Sozialhilfe in Rheinland-Pfalz
1998 bis 2002

Merkmal	1998 1.000 €	1999 1.000 €	2000 1.000 €	2001 1.000 €	2002 1.000 €
Insgesamt	1.043.659	1.009.394	1.011.455	1.026.443	1.065.836
Hilfe zum Lebensunterhalt	415.937	387.167	360.492	337.773	344.233
• Laufende Leistungen	320.789	292.658	273.027	257.149	258.982
• Hilfe zur Arbeit	42.959	45.938	42.130	37.940	40.205
• Einmalige Leistungen	52.189	48.571	45.335	42.684	45.046
Hilfe in besonderen Lebenslagen	627.722	622.227	650.963	688.670	721.603
zum Beispiel:					
• Hilfe zur Pflege	150.093	130.136	134.232	138.366	139.378
• Eingliederungshilfe für Behinderte	417.754	437.304	463.109	493.872	526.122
• Krankenhilfe	46.188	41.950	39.505	43.348	48.055

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnung Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz

Schaubild 2



Ausgaben der Hilfe zum Lebensunterhalt

Die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt, die weitgehend von den Kommunen finanziert werden, haben im Zeitverlauf bis 1996 stetig zugenommen, lediglich 1994 sind sie infolge der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zurückgegangen. Zwischen 1997 und 2001 waren die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt rückläufig, ehe im Jahr 2002 dann für diese Hilfeart wieder ein Anstieg zu verzeichnen war.

Tabelle 9

Entwicklung der Ausgaben
für Hilfe zum Lebensunterhalt
1998 bis 2002

Jahr	Hilfe zum Lebensunterhalt			
	Rheinland-Pfalz		Bundesrepublik Deutschland	
	in 1.000 Euro	in Prozent	in 1.000 Euro	in Prozent
1998	415.938	--	10.542.000	--
1999	387.167	- 7,0 %	10.044.000	- 4,7 %
2000	360.492	- 6,9 %	9.777.000	- 2,7 %
2001	337.771	- 6,3 %	9.669.000	- 1,1 %
2002	344.232	+ 1,9 %	9.828.000	+ 1,6 %

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnung Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz

4. Arbeitslosigkeit

Erwerbstätigkeit hat in einer Gesellschaft, die in der Sozialwissenschaft häufig als „Arbeitsgesellschaft“ bezeichnet wird, nicht nur materielle Bedeutung. Sie sichert den persönlichen Wohlstand und entscheidet über die Stellung des Einzelnen in der Gesellschaft. Sie prägt das Bild, das Menschen von sich selber haben, und ist somit von großer Wichtigkeit für ihre Identitätsfindung. Arbeit ist heute mehr denn je auch Mittel zur Selbstverwirklichung. Umgekehrt bedeutet Arbeitslosigkeit den Verlust materieller Sicherheit und die Abhängigkeit von familiärer oder staatlicher Unterstützung. Arbeitslosigkeit führt zum Verlust des Selbstwertgefühls und zur sozialen Ausgrenzung.

4.1. Soziale Auswirkungen der Arbeitslosigkeit

Arbeitslose und ihre Angehörigen gehören zu den Gruppen, bei denen die Gefahr, von Armut betroffen zu werden, am größten ist. Aus dem Einkommen von Erwerbstätigkeit bestreitet der Großteil der Bevölkerung den Lebensunterhalt für sich und seine Familie. Arbeitslosigkeit bedeutet eine einschneidende negative Veränderung der finanziellen Lebensverhältnisse, den Verlust von sozialer Sicherheit, vielfach das Gefühl, nicht gebraucht zu sein, und das Abreißen sozialer Kontakte. Sie erschwert, berufliches Wissen und Fertigkeiten weiterzuentwickeln, und kann sogar vorhandene Qualifikationen mindern.

Die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit reicht bei vielen Haushalten nicht aus, um einen Abstieg in der Einkommensposition bis unter die Armutsgrenze zu verhindern. Unter Berücksichtigung der Preisentwicklung ist die durchschnittliche Höhe der Lohnersatzleistungen seit Mitte der 90-er Jahre gesunken.

Ökonomisch hat die Arbeitslosigkeit ein Ausmaß angenommen, das die Grundlagen der sozialen Sicherungssysteme gefährdet. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit beliefen sich im Jahre 2003 auf knapp 83 Milliarden Euro. Davon waren 53 Prozent Ausgaben, vor allem für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe; 47 Prozent entstanden aus Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen. Weitere schwer bezifferbare Kosten sind signifikant höhere Krankheitsraten bei Arbeitslosen, die das Gesundheitswesen belasten. Auch die Wiedergewinnung beruflicher Qualifikationen muss teuer erkauft werden, wenn nach Jahren der Arbeitslosigkeit der Anschluss an erforderliche Qualifikationsstandards erreicht werden soll. Die psychischen, sozialen und finanziellen Folgen, wie Isolation, Suchtprobleme und Verschuldung, weisen nicht nur auf eine Spirale des sozialen Abstiegs für die Betroffenen selbst hin, sondern erfassen auch deren Familien. Insbesondere Kinder leiden nachweislich unter der Arbeitslosigkeit ihrer Eltern.

Arbeitslosigkeit bleibt also ein zentrales Armutsrisiko. Bei hohen Arbeitslosenzahlen auf der einen Seite und vorgesehenen Kürzungen von Leistungen und der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen auf der anderen Seite erhöht sich dieses Armutsrisiko zusätzlich.

4.2. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Im internationalen Vergleich sind die Lohnersatzleistungen in Deutschland weder in der Höhe noch bei der Bezugsdauer besonders hoch. Die Bundesrepublik liegt vielmehr im Mittelfeld, wie die Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit und auch das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) darlegen.

Der Sachstand im zurückliegenden Berichtszeitraum stellt sich wie folgt dar:

Zur Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit gewährt die Arbeitslosenversicherung Lohnersatzleistungen in Form von Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung. Die Arbeitslosenhilfe ist eine Fürsorgeleistung, die im Auftrag des Bundes gewährt und aus Mitteln des Bundeshaushalts finanziert wird und abhängig von der Bedürftigkeit der Antragstellenden ist. Während sich die Höhe von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in erster Linie am früheren Verdienst orientiert, ist für die Höhe der Sozialhilfe ausschließlich die Bedürftigkeit maßgeblich. Folge der nicht nach Bedarf bemessenen Lohnersatzleistungen ist, dass eine steigende Zahl von Erwerbslosen ergänzend Sozialhilfe zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts in Anspruch nehmen muss.

Das Arbeitslosengeld betrug 60 Prozent des letzten durchschnittlichen Nettoeinkommens (mit Kind 67 Prozent), die Arbeitslosenhilfe 50 Prozent (mit Kind 53 Prozent). Für das Arbeitslosengeld galten Höchstbeträge von 1.750 Euro im Monat in den alten Bundesländern. Das Arbeitslosengeld war je nach Lebensalter und der Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung begrenzt. Die Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe war bisher unbegrenzt.

Deutliche Steigerungen der durchschnittlichen Monatsbeiträge waren beim Arbeitslosengeld insbesondere im Jahr 2000 festzustellen, weil seitdem – dem Bundesverfassungsgericht folgend – betriebliche Sonderzahlungen beim Arbeitslosengeld wieder berücksichtigt werden mussten. Diese Aufstockung hat allerdings den preisbedingten Kaufkraftverlust gegenüber dem Zeitraum 1993/1995 nicht ausgleichen können.

Ab dem 1. Januar 2005 werden Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu der neuen Leistung Arbeitslosengeld II zusammengeführt. Das Niveau der neuen Leistung befindet sich dann auf dem der Sozialhilfe. Die Sozialhilfesätze unterscheiden sich in den Bundesländern. In Rheinland-Pfalz bekommt der Haushaltsvorstand 296 Euro im Monat zuzüglich Wohngeld. Kinder und Jugendliche erhalten je nach Alter von 148 Euro bis 266 Euro und Erwachsene, die mit im Haushalt leben, bekommen 237 Euro. Nahezu jedes Einkommen wird bei der Gewährung von Arbeitslosengeld II angerechnet werden. Weit mehr Partnerinnen und Partner werden deshalb bei Langzeitarbeitslosigkeit auf das Einkommen des noch erwerbstätigen Partners verwiesen und keine Leistungen mehr erhalten.

Ob und wie lange Arbeitslose Lohnersatzleistungen beziehen können, hängt von zentralen leistungsrechtlichen Voraussetzungen wie dem Lebensalter und der Dauer vorangegangener Erwerbstätigkeit ab. Beim Berufsstart zum Beispiel treten aufgrund des kurzen Erwerbsverlaufs und der fehlenden Vorversicherungszeit Sicherungslücken auf. Viele Jugendliche, die nach der sozialversicherungspflichtigen Ausbildung nicht übernommen werden, erhalten auch von den Agenturen für Arbeit keine Lohnersatzleistungen.

Nach der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV) werden junge Menschen bis 25 Jahre einen Anspruch auf das neue Arbeitslosengeld II haben. Zusätzlich müssen sie vorrangig vermittelt werden. Ab Antragstellung auf Grundsicherung für Arbeitssuchende haben sie einen Anspruch, in Arbeit, Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit vermittelt zu werden.

Es überrascht daher keinesfalls, wenn längst nicht alle Arbeitslosen Arbeitslosengeld erhalten, sondern in Rheinland-Pfalz nur knapp über 50 Prozent.

Im Mai 2004 erhielten in Rheinland-Pfalz 87.970 Erwerbslose Arbeitslosengeld, 67.480 Arbeitslosenhilfe (entspricht 43,4 Prozent), 588 erhielten Eingliederungshilfe bzw. den Existenzgründungszuschuss sowie 5.996 Unterhaltsgeld.

Tabelle 10

Arbeitslosigkeit und Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1998 – 2003

Jahr	Arbeitslose			Arbeitslosigkeit als Hauptursache des Bezugs der Hilfe zum Lebensunterhalt			
	Anzahl	Arbeitslosenquote[1)]	Veränderung zum Vorjahr in Prozent	Bedarfsgemeinschaften Gesamtjahr	Anteil an allen Bedarfsgemeinschaften	Veränderung zum Vorjahr in Prozent	alle Bedarfsgemeinschaften
1998	156.654	8,8%	-4,3	6.619	11,3	-12,1	58.338
1999	149.361	8,2%	-4,7	5.923	10,6	-10,5	55.638
2000	138.337	7,3%	-7,4	4.564	8,7	-22,9	52.330
2001	134.801	6,8%	-2,6	4.208	8,2	-7,8	51.418
2002	143.665	7,2%	6,6	4.590	8,8	9,1	52.090
2003	154.664	7,7 %	7,7				

1) Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen.
Quelle: Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland der Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Für die Bekämpfung von Armut ist daher die Verringerung von Arbeitslosigkeit ein zentrales Handlungsfeld. Dabei muss es um die Schaffung von Arbeitsverhältnissen gehen, die Mindestanforderungen, insbesondere hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und -belastungen sowie der Höhe, Stetigkeit und Sicherheit der Arbeitslöhne, erfüllen.

4.3. Grundlagen der Arbeitsförderung

Vorrang vor der Gewährung von Lohnersatzleistungen haben aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die Armut durch Arbeitslosigkeit verhindern sollen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik verfügt über ein umfangreiches und breit gefächertes Instrumentarium. Die wesentlichen rechtlichen Grundlagen sind das Arbeitsförderungsrecht (Drittes Buch Sozialgesetzbuch), die Richtlinien der Europäischen Union, die arbeitsmarktpolitischen Programme des Landes Rheinland-Pfalz sowie kommunale Programme im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes. Sie waren bis dato die Basis für aktives arbeitsmarktpolitische Handeln in der Bundesrepublik Deutschland mit verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen.

- Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenzen für das Arbeitsförderungsrecht und verfügt mit der Bundesagentur für Arbeit (früher: Bundesanstalt für Arbeit) über eine eigene ausführende Instanz, deren Reichweite sich über das gesamte Bundesgebiet erstreckt.

- Die Europäische Union beteiligt sich insbesondere mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) an verschiedenen Arbeitsfördermaßnahmen. Der Europäische Sozialfonds verfolgt das Ziel, zum Ausgleich sozialer und ökonomischer Strukturunterschiede in Europa beizutragen. Er ist direkt auf Arbeitsmarkt und Beschäftigungsförderung ausgerichtet. Seit der Einrichtung des Europäischen Sozialfonds erfolgte eine konstante Steigerung der Einzelmaßnahmen, eine fortschreitende Ausdifferenzierung neuer und andersartiger Konzepte und Maßnahmetypen sowie eine deutlich expandierende Trägerlandschaft.

- Die Arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Länder konzentrieren sich auf viele Bereiche:

  1. Entwicklung von regionalen arbeitsmarktpolitischen Konzepten
  2. Bereitstellung von Komplementärmitteln für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesagentur und der Europäischen Gemeinschaft
  3. Präventive Arbeitsmarktpolitik in Form einer Qualifizierung von Beschäftigten (in Koordination mit regionaler Wirtschaftsförderung) und
  4. Förderung von Arbeitslosen, die keine Unterstützung durch die Bundesagentur für Arbeit oder den Europäischen Sozialfond erhalten, also insbesondere von arbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern.

- Kommunen, in deren Zuständigkeitsbereich die beschäftigungspolitischen Maßnahmen durchgeführt werden, spielen als arbeitmarktpolitische Akteure in den letzten Jahren eine immer wichtigere Rolle. Sie sind nicht nur Kofinanziers, sondern auf Grund des Problemdrucks immer häufiger Initiatoren von Arbeitsmarktprojekten.

4.4. Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz von 1998 bis heute

Entwicklung der Beschäftigung

Die wirtschaftliche Entwicklung in Rheinland-Pfalz hat von 1998 bis heute weiter an Auftriebskraft gewonnen. In den letzten Jahren ist ein kontinuierlicher Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu beobachten gewesen. Die Zahl stieg bis Juni 2002 auf 1.195.000 Menschen an. Im produzierenden Gewerbe und Bau sind 36,5 Prozent der Beschäftigten tätig, im Handel 15,2 Prozent, im Gesundheits-/Veterinär- und Sozialwesen 12,1 Prozent und im Dienstleistungssektor 35,1 Prozent.

Motor der positiven Entwicklung ist die Ausweitung des Dienstleistungssektors insbesondere bei unternehmens- und personennahen Dienstleistungen. Beschäftigungsabbau hingegen war in Rheinland-Pfalz im produzierenden Gewerbe zu beobachten. Betroffen hiervon sind vor allem geringer Qualifizierte und Männer.

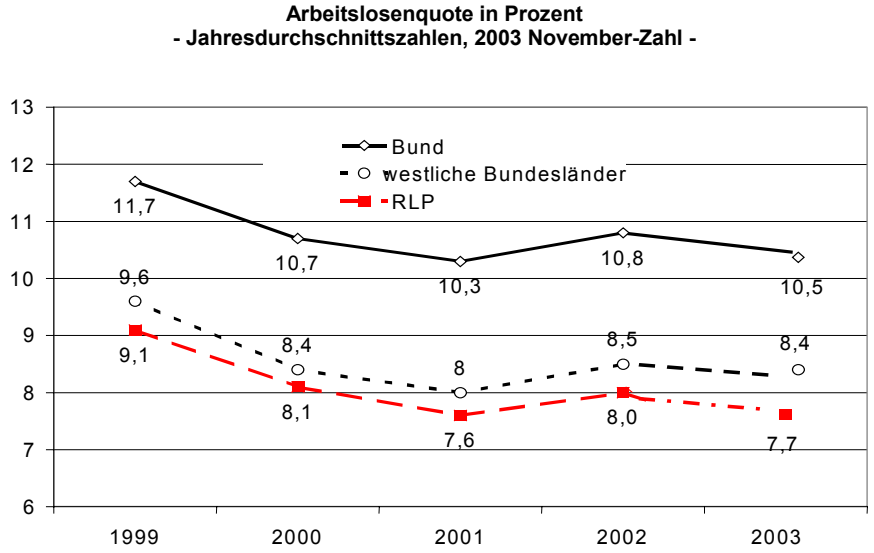
Die Anzahl der geringfügig Beschäftigten nahm in den letzten Jahren kontinuierlich zu. Eine solche Beschäftigung lag bis 1. April 2003 vor, wenn eine Tätigkeit regelmäßig weniger als 15 Stunden in der Woche ausgeübt wurde und das Arbeitsentgelt regelmäßig im Monat 325 Euro nicht überschritt. Diese Grenze wurde im April 2003 auf 400 Euro angehoben. Allerdings hat die Zunahme der Anzahl der Beschäftigten nur wenig Wirkung auf die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen insgesamt. Es ist nicht auszuschließen, dass die Zunahme geringfügig entlohnter Beschäftigter teilweise auch damit erklärbar ist, dass eine Umwandlung von Vollzeitstellen in mehrere „Minijobs“ stattgefunden hat und Familien, Rentnerinnen und Rentner, Studentinnen und Studenten sowie Beschäftigte im Niedriglohnbereich einen Hinzuverdienst gesucht haben. Viele Minijobber dürften aber auch geringqualifizierte Beschäftigte sein, die so eine Chance auf eine normale Beschäftigungsmöglichkeit bekommen. „Minijobs“ sind zu 80 Prozent vor allem „Frauenjobs“. Die Gefahr einer Erhöhung der Altersarmut von Frauen ist daher nicht ganz auszuschließen.

Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen in Rheinland-Pfalz lag im Jahr 2003 bei rund 154.700. Die Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen betrug 7,7 Prozent. Arbeitslosenzahl und Arbeitslosenquote befinden sich seit Jahren in Rheinland-Pfalz auf hohem Niveau. Der Höchststand lag im Jahr 1997 im Durchschnitt bei rund 163.800 Arbeitslosen, seit Anfang des Berichtszeitraumes 1998 liegt die Quote darunter. Ende Mai 2004 waren in Rheinland-Pfalz etwa 150.000 Menschen arbeitslos gemeldet, das entspricht einer Quote von 7,4 Prozent. Der Anteil der Frauen an den Arbeitslosen lag 2003 in Rheinland-Pfalz bei rund 43 Prozent.

Die Entwicklung der rheinland-pfälzischen Arbeitsmarktlage zwischen 1999 und 2003 ist der nachfolgenden Graphik zu entnehmen:

Schaubild 3



Quelle: Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Rheinland-Pfalz hat 2003 bei den Arbeitslosenquoten im Vergleich der 16 deutschen Bundesländer die drittbeste Position festigen können. In absoluten Zahlen ist die Arbeitslosigkeit in Rheinland-Pfalz in den letzten Jahren nicht mehr kontinuierlich angestiegen. Der Trend zeigt vielmehr entgegen dem Bundestrend einen leichten Rückgang an.

Nach wie vor sind die regionalen Unterschiede sehr groß. Arbeitslosenquoten zwischen 8,8 Prozent und 11,2 Prozent gab es im Mai 2004 in den Regionen Bad Kreuznach, Neuwied, Kaiserslautern und Pirmasens, während die Quoten in Trier, Montabaur, Koblenz und Landau zwischen 6,4 Prozent und 6,9 Prozent liegen. Insgesamt lässt sich nach wie vor ein Nord-Süd-Gefälle erkennen.

4.5. Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik

Jugendliche

Die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren hat sich in Rheinland-Pfalz - nach einem leichten Rückgang in den Jahren 1998 und 1999 - im Vergleich zum Ende des Monats September von 2000 bis 2003 um fast 3.500 Personen auf 19.800 erhöht. Da sich viele junge Leute zu Beginn der betrieblichen Ausbildung für Schule, Studium, Weiterbildung oder Förderangebote der Arbeitsämter (jetzt: Agenturen für Arbeit) entschieden, konnte die Anzahl von arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren bis Ende November 2003 auf 17.991 gesenkt werden. Im Mai 2004 betrug die Anzahl der jugendlichen Arbeitslosen 18.476.

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist ein besonderes gesellschaftliches Problem. Wem als junger Mensch der Einstieg in das Berufsleben misslingt, hat in weiteren Lebensabschnitten ein höheres Risiko, von staatlichen Transferleistungen abhängig zu werden. Die persönliche und berufliche Entwicklung der Jugendlichen wird durch den fehlenden

Zugang zum Erwerbsleben stark beeinträchtigt. Ohne Berufsausbildung ist auch in späteren Jahren das Risiko der Arbeitslosigkeit hoch. Altersvorsorge oder Rücklagen für besondere Lebensverhältnisse zu bilden, gestaltet sich schwierig bis unmöglich. Entsprechend hoch ist das Armutsrisiko. Gesellschaftliche Partizipation bleiben diesen jungen Menschen und deren Familien insofern verschlossen, wenn dafür ein einkommensabhängiger Beitrag gefordert wird. Die Nachteile eines schlechten oder schlimmstenfalls nicht erfolgten Berufseinstieges in jungen Lebensjahren sind zu einem späteren Zeitpunkt nur schwer einzuholen.

Tabelle 11

Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik

Merkmal	Bestand an Arbeitslosen					
	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Arbeitslose insgesamt	145.888	138.112	129.485	127.859	141.306	146.055
Männer	81.632	76.320	68.627	66.842	75.077	78.958
Frauen	64.256	61.792	60.858	61.017	66.229	67.097
Deutsche	127.208	119.770	112.403	111.655	123.338	127.781
Ausländer	18.531	18.342	17.082	16.204	17.968	18.274
Berufsausbildung						
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	59.676	59.792	59.867	60.142	65.696	68.856
mit abgeschlossener Berufsausbildung	86.212	78.320	69.618	67.717	75.610	77.199
Alter						
unter 20 Jahren	3.597	4.395	4.603	4.590	4.593	5.299
20 bis unter 25 Jahren	16.186	14.923	12.551	11.769	12.606	13.823
25 bis unter 30 Jahren	15.642	13.363	11.583	10.628	12.641	14.114
30 bis unter 35 Jahren	17.205	16.195	15.034	14.314	16.699	17.534
35 bis unter 40 Jahren	20.752	18.723	16.901	15.517	17.336	17.447
40 bis unter 45 Jahren	20.370	17.570	15.506	14.272	15.451	15.120
45 bis unter 50 Jahren	18.409	15 921	14.495	13.742	15.004	14.980
50 bis unter 55 Jahren	19.000	16.773	15.193	13.938	13.764	13.087
55 bis unter 60 Jahren	12.690	15.190	17.289	21.981	26.646	28.817
60 bis unter 65 Jahren	2.037	5.059	6.330	7.108	6.566	5.834
In Arbeitslosigkeit seit						
unter 1 Monat	19.501	18.937	16.729	16.731	16.851	17.938
1 bis unter 3 Monaten	30.941	30.438	27.688	25.448	27.648	29.939
3 Monate bis unter 1/2 Jahr	25.204	23.106	21.322	19.199	22.519	20.922
1/2 Jahr bis unter 1 Jahr	31.027	25.724	24.574	21.667	26.056	24.976
1 bis unter 2 Jahre	22.705	20.517	17.529	20.679	21.328	24.506
2 Jahre und länger	16.510	19.390	21.643	24.135	26.904	27.774
Gesundheitliche Einschränkungen	40.637	41.983	42.390	42.180	44.150	43.991

Strukturanalyse über Arbeitslose jeweils Ende September
Quelle: Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland der Bundesagentur für Arbeit, jeweils September-Zahlen

Berufsqualifikation und Arbeitslosigkeit

Gemäß den Daten hatten in Rheinland-Pfalz Ende September 2003 59.676 Arbeitslose keine abgeschlossene Berufsausbildung, was einem Gesamtanteil von 40,9 Prozent aller Arbeitslosen entspricht. Die Zahl der Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist zwischen 1998 und 2003 um über 9.000 Personen gesunken, damals lag der Gesamtanteil bei 47,1 Prozent. Auch eine abgeschlossene Berufsausbildung und Qualifikationen sind nicht mehr Garant für eine sichere Beschäftigung. Die Zahl der Arbeitslosen mit betrieblicher Ausbildung ist, jeweils bezogen auf den Untersuchungszeitpunkt Ende September der Jahre 1998 bis 2003, um 7.455 Personen gestiegen. Nach einem Rückgang zwischen 1998 und 2000 gab es einen sprunghaften Anstieg von über 15.000 Arbeitslosen von September 2001 bis September 2003. Während die Arbeitslosigkeit von

Personen mit einem Fachschulabschluss mit etwa 5.500 Arbeitslosen annähernd konstant geblieben ist, nahm sie bei Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen um über 800 Personen und bei Universitäts- und Hochschulabsolventinnen und -absolventen um über 1.100 Personen zu.

Auf den Gesamtanteil aller Arbeitslosen in diesem Zeitraum bezogen ist die Zahl der Arbeitslosen mit betrieblicher Ausbildung um etwa fünf Prozent gestiegen und die Arbeitslosenzahl von Personen mit Fachschulabschluss um 0,2 Prozent gesunken. Hingegen ist die Zahl der arbeitslosen Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen um 0,5 Prozent und die der arbeitslosen Universitäts- und Hochschulabsolventinnen und -absolventen um 0,7 Prozent gestiegen.

Insbesondere Jobs von Geringqualifizierten sind vom strukturellen Wandel, von Rationalisierung, Technologisierung und Internationalisierung des Wirtschaftens betroffen. Laut IAB/Prognos[24] steigen in Zukunft die Anforderungen der Wirtschaft an die Qualifikationen der Erwerbstätigen.

Hierbei kann man zwischen drei Tätigkeitsniveaus unterscheiden:

Anspruchsvolle Tätigkeiten (die überwiegend von formal Höherqualifizierten abgedeckt werden dürften) umfassen u. a. Führungsaufgaben, qualifizierte Forschung und Entwicklung. Ihre Bedeutung wird weiter zunehmen. Die Zahl der Arbeitskräfte, die Tätigkeiten im mittleren Anforderungsprofil ausüben, wird leicht zurück gehen. Einfache Tätigkeiten werden auch weiterhin immer weniger nachgefragt. Jedoch bleibt ein nicht zu vernachlässigender Anteil erhalten. Die Tendenzen des strukturellen Wandels zum Dienstleistungssektor dürften sich nach IAB/Prognos[25] in Grundzügen zukünftig fortsetzen.

Folgende sektorale Trends zeigen sich: Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes verlieren fast alle Zweige, am stärksten beispielsweise Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau. In Dienstleistungsbranchen wird es höhere Beschäftigungsanteile geben, beispielsweise in folgenden Wirtschaftszweigen: Beratung, Planung, private Haushalte, Medien, Gaststätten, und dem Gesundheitswesen (Unternehmen, freie Berufe).

Bei den sekundären Dienstleistungstätigkeiten, zu denen unter anderem Forschung und Entwicklung, Organisation und Management zählen, werden die Beschäftigungsanteile erheblich erweitert werden können. Allerdings wird hier mit einem deutlich steigendem Teilzeitanteil gerechnet, sodass das Arbeitsvolumen nicht in dem Maße zunehmen wird wie die Zahl der Arbeitsplätze. Auch die Beschäftigungsentwicklung im Bereich primärer Dienstleistungen (zum Beispiel Handelstätigkeiten, Bürotätigkeiten, Reinigen, Bewirten) wird leicht positiv eingeschätzt. Verlierer des Strukturwandels sind die produktionsnahen Tätigkeiten.

Es wird also zukünftig auf dem Arbeitsmarkt immer weniger Beschäftigungsmöglichkeiten für gering oder unqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geben. Weiterbildung und lebenslanges Lernen werden unerlässlich.

---

[24] IAB/Prognos „Tätigkeits- und Qualifikationsanforderungen-Projektion, 2002
[25] IAB/Prognos „Tätigkeits- und Qualifikationsanforderungen-Projektion, 2002

Langzeitarbeitslose

Ende September 2003 waren in Rheinland-Pfalz 39.625 Menschen langzeitarbeitslos, das heißt, länger als ein Jahr beim Arbeitsamt (jetzt: Agentur für Arbeit) gemeldet. Dies entspricht einem Anteil von etwa 29 Prozent. Fast die Hälfte der Langzeitarbeitslosen waren zwei Jahre und länger arbeitslos. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen stieg Ende Mai 2004 auf 44.793, der Gesamtanteil ist auf etwa 30 Prozent gestiegen.

Ein hoher Anteil von Langzeitarbeitslosen ist über 45 Jahre alt. Der Anteil der über 55-Jährigen lag Ende September 2003 bei 8.809 Personen. Seit 1998 ist diese spezifische Langzeitarbeitslosenzahl gesunken und entspricht einer Verringerung der Zahl älterer Arbeitsloser um über 15.000 Personen. Natürlich sind in dieser Zahl auch ältere Arbeitslose enthalten, die einen direkten Übergang von der Erwerbslosigkeit in die Rente gefunden haben. Trotz dieser - auf den ersten Blick - positiven Tendenz bleibt es für ältere Personen schwer, nach einem Arbeitsplatzverlust wieder eine neue Stelle zu finden.

Über ein Drittel der Langzeitarbeitslosen haben gesundheitliche Einschränkungen. Die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten lag Ende September 2003 bei 2.497 Personen. Dies entspricht einem Anteil von 6,2 Prozent an den Langzeitarbeitslosen.

Langzeitarbeitslosigkeit birgt ein hohes Armutspotenzial. In vielen Fällen ist die Höhe der Arbeitslosenhilfe so gering, dass ergänzende Sozialhilfe in Anspruch genommen werden muss, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Weil die Leistung von der Bedürftigkeit der Empfängerin beziehungsweise des Empfängers abhängig ist, besteht keine Möglichkeit, Vermögenswerte zu erwirtschaften. Deshalb muss auch unter dem Gesichtspunkt der Armutsvermeidung der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit konsequent entgegengewirkt werden.

Tabelle 12

Langzeitarbeitslose in Rheinland-Pfalz
nach verschiedenen Merkmalen

	2001	2002	2003
Langzeitarbeitslose insgesamt	**38.534**	**38.378**	**39.625**
männlich	19.721	20.303	22.471
weiblich	18.812	18.075	17.155
mit gesundheitlichen Einschränkungen:	**17.284**	**17.061**	**16.575**
schwerbehindert	3.356	2.907	2.479
nicht schwerbehindert	13.928	14.154	14.096
übrige gesundheitlichen Einschränkungen	10.936	10.586	10.568
keine gesundheitliche Einschränkungen	**21.249**	**21.317**	**23.050**
Altersstruktur			
15 - 24 Jahre	643	759	924
25 - 34 Jahre	3.965	4.589	5.522
35 - 44 Jahre	7.703	8.917	10.564
45 - 54 Jahre	11.195	12.107	13.807
55 - 64 Jahre	15.027	12.007	8.809
Staatsangehörigkeit			
Deutsche	34.167	33.797	34.765
Ausländer	4.333	4.543	4.825
Unbekannt	33	38	36
Berufsausbildung			
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	**18.941**	**18.657**	**18.793**
mit abgeschlossener Berufsausbildung:	**19.592**	**19.722**	**20.832**
betriebliche / außerbetriebliche Ausbildung	16.967	17.184	18.082
Berufsfachschule	398	396	421
Fachschule	922	876	892
Fachhochschule	458	436	499
Universität	847	830	939

Quelle: DWH der Bundesagentur für Arbeit

Qualifikation Langzeitarbeitsloser

Fast die Hälfte der Langzeitarbeitslosen verfügt über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Ein etwas größerer Anteil hat eine betriebliche beziehungsweise außerbetriebliche Ausbildung absolviert. Hingegen sind Absolventinnen und Absolventen von Berufsfachschulen, Fach-, Fachhochschulen und Universitäten deutlich weniger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Gegenüber der Verteilung der Arbeitslosen in der allgemeinen Statistik sind hier keine Besonderheiten zu erkennen.

Migrantinnen und Migranten

Migrantinnen und Migranten sind nicht nur für die Gesellschaft insgesamt, sondern auch insbesondere für die Arbeitswelt eine große Bereicherung. Sie verfügen über Kompetenzen, die für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft von unschätzbarem Wert sind. Nach wie vor sind jedoch Menschen ausländischer Herkunft mit am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffen: Von im Mai 2004 in Rheinland-Pfalz 150.021 arbeitslos gemeldeten Menschen sind etwa 19.829 und damit 13,2 Prozent nichtdeutscher Herkunft. Vor allem die Startbedingungen junger Migrantinnen und Migranten sind schlecht; deutlich weniger als die Hälfte aller Jugendlichen ausländischer Herkunft nehmen eine Berufsausbildung auf.

Ein Hindernis, eine gute Arbeitsstelle zu bekommen, liegt in der Qualifikation und Ausbildung. Hier ist darauf hinzuweisen, dass ausländische Schülerinnen und Schüler vielfach die niedrigere formale schulische Qualifikation besitzen. Im Schuljahr 2001/2002 hatten zum Beispiel rund 70 Prozent keinen qualifizierten Sekundarabschluss. Ohne Hauptschulabschluss verließen 22,2 Prozent die Schule, während 48,8 Prozent diesen erreichten. Den qualifizierten Sekundarabschluss erreichten 22,5 Prozent und nur 5,8 Prozent machten Abitur.

Da es zukünftig auf dem Arbeitsmarkt immer weniger Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte oder unqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geben wird, ist in den kommenden Jahren mit einer weiteren Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen für gering qualifizierte Migranten und Migrantinnen zu rechnen. Schon heute sind sie überdurchschnittlich häufig von Brüchen in der Erwerbsbiographie, das heißt sich abwechselnden Zeiten von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, betroffen.

Menschen mit Behinderungen

Gerade für Menschen mit Behinderungen ist die Teilhabe am Arbeitsmarkt von entscheidender Bedeutung, um eine eigenständige Existenzsicherung zu ermöglichen. Die Zahl der arbeitslosen Schwerbehinderten lag Ende September 2003 bei 6.568 Personen. Dies entspricht einem Anteil von 4,5 Prozent an allen Arbeitslosen. Im Oktober 2002 konnte mit 6.141 arbeitslosen schwerbehinderten Menschen der seit Jahren niedrigste Stand erreicht werden, der einen Anteil von 4,4 Prozent an allen Arbeitslosen bedeutete.

Oftmals haben Arbeitgeber immer noch Vorbehalte, motivierte und qualifizierte Behinderte einzustellen. Eine behindertengerechte Ausstattung des Arbeitsplatzes sowie kleinere Umstellungen in den Betriebsabläufen reichen aber häufig aus, um Menschen mit

Behinderungen in die Arbeitsprozesse zu integrieren (vgl. Kapitel „Armut von behinderten Menschen").

4.6. Aktive Arbeitsmarktpolitik in Rheinland-Pfalz

In Hinblick auf die Vermeidung oder Bekämpfung von Armuts-Karrieren“ muss der (Re-) Integration in existenzsichernde Arbeit für alle erwerbsfähigen Zielgruppen und in allen Stadien der Erwerbsbiographie höchste Priorität eingeräumt werden, weil in der „Arbeitsgesellschaft“ materielle und soziale Teilhabe sowie bürgerschaftliche Integration weiterhin zentral über den Faktor „Erwerbsarbeit“ vermittelt werden.

Seit Beginn der 90-er Jahre hat das Land im Verbund mit den Fördermöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds eine stetig weiter ausdifferenzierte eigenständige arbeitsmarktpolitische Programmatik entwickelt. Sie orientiert sich an den gesamteuropäischen Politikstrategien.

Neben den Anstrengungen des Landes zur Sicherung präventiver und strukturgestaltender Projekte zur Unternehmens- und Branchenentwicklung und zur zukunftsbezogenen Qualifizierung von Beschäftigten fließt mit etwa zwei Dritteln der überwiegende Teil der in 2003 circa 43 Millionen Euro umfassenden arbeitsmarktpolitischen Mittel des Landes und des Europäischen Sozialfonds in solche Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte, die (langzeit-)arbeitslosen Personen und hierbei besonders Zielgruppen in erschwerten Lebenslagen (Jugendliche/Erwachsene ohne schulische Ausbildung oder berufliche Qualifizierung, Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen, allein erziehende Frauen, Migranten, Strafentlassene) zu Gute kommen.

Im Zusammenhang mit Konzepten der Förderung in beschäftigungsähnlichen Qualifizierungsverhältnissen wird somit ein Ansatz der direkten materiellen Armutsbekämpfung und über psychosoziale Stabilisierung, Qualifizierung und Vermittlung in Regelbeschäftigung der Sicherung längerfristiger Armutsfestigkeit verfolgt.

Die Förderstrategien des Landes orientieren sich dabei an drei Zielsetzungen:

1. Aufbau, Entwicklung und Sicherung einer landesweiten arbeits- und sozialpolitischen Infrastruktur zur Früherkennung von Bedarfslagen und zur Entwicklung von entsprechenden Unterstützungs- und Qualifizierungsangeboten.

2. Sicherung ausreichender oder ergänzender Hilfen für von den Regelsystemen schulischer, beruflicher, rehabilitativer oder arbeitsmarkbezogener (Weiter-) Bildung und Versorgung nicht oder nicht ausreichend erreichter Zielgruppen.

3. Initiierung von Projekten für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personengruppen, in Hinblick auf die Verwertung von Arbeitskraft an regionalen Arbeitsmarktbedarfen oder an Chancen zum Aufbau lokaler Ersatzarbeitsmärkte im Sinne sozialer Ökonomien in Lebensräumen mit verdichteten Problemlagen.

Das Spektrum der spezifischen arbeitsmarktpolitischen Projekte im Zusammenhang mit der Bekämpfung und Prävention arbeitsmarktbezogener Armutsrisiken lässt sich als Konzepte und Ansätze skizzieren, die entweder abheben auf

- zielgruppenspezifische Zugangs- und Organisationsformen in Hinblick auf besondere Lebenslagen,

- zielgruppenspezifische Inhalte und Curricula unter Bezug auf individuelle Qualifizierungsbedarfe und Arbeitsmarktchancen,

- den Aufbau regionaler beziehungsweise lokaler Ersatzarbeitsmärkte, die bis zu Ansätzen der Entfaltung eigenständiger „Sozialökonomien“ in belasteten Lebensräumen reichen können.

Dem ersten Typus sind zunächst die in den letzten Jahren insbesondere für Jugendliche verstärkt entwickelten niederschwelligen Angebote in Form aufsuchender oder mobiler Arbeit, der Beratung in „Job- oder Internet-Cafes“ oder Jugendzentren zuzuordnen. Dieser Logik entsprechen aber auch zahlreiche teilzeitförmige Qualifizierungsangebote für allein erziehende Frauen, die bis zur Ausbildung oder Umschulung reichen können und entsprechende Zusatzhilfen für Kinderbetreuung oder sozialpädagogische Begleitung vorhalten. Daneben ist auf verschiedene Projekte hinzuweisen, die versuchen, Strafentlassenen oder Menschen in beziehungsweise nach Drogenabhängigkeit wieder neue, im Falle von Jugendlichen, überhaupt erste berufliche Perspektiven zu vermitteln.

Der zweite Typus sind Projekte wie „Sprachkurse für Migrantinnen/Migranten beziehungsweise ausländische Auszubildende“, „Orientierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich häuslicher Dienstleistungen oder Pflege“, „Qualifizierung im Baukastensystem“ in zahlreichen berufsübergreifenden Sektoren (zum Beispiel Baunebengewerbe, Garten- und Landschaftsbau, Tourismus). Sie versuchen, den inhaltlichen Qualifizierungsbedarfen und realistischen Beschäftigungschancen der verschiedenen Zielgruppen gerecht zu werden.

Besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung muss jedoch dem über die zahlreichen Arbeitsloseninitiativen und Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften vorgehaltenen sogenannten zweiten Arbeitsmarkt solange zugemessen werden, als für zahlreiche Personen mit Armutsrisiken keine ausreichenden Angebote auf dem ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und eine längerfristige Beschäftigung für solche Personenkreise häufig nur im Rahmen „geschützter Beschäftigung“ oder im Bereich regionaler Marktnischen zu sichern ist, die vor allem von gemeinnützig orientierten Trägerszenen erschlossen werden. Hierbei sind einerseits durchaus marktorientierte beziehungsweise marktgängige Projekte (Werkstätten, Recycling, Catering, Garten- und Landschaftsbau, Dienstleistungszentren) von eher gemeinwirtschaftlichen Angeboten zu unterscheiden. Diesen sind beispielhaft Dienstleistungen im Bereich der touristischen oder kommunalen Infrastruktur (Fahrradverleih, Tourismuslotsen, Restaurierung von Denkmälern, Einrichtung und Betrieb von Dorfläden, Kiosken, Betriebskantinen) zugeordnet.

Hohe armuts- und gleichzeitig sozialpolitische Bedeutung ist darüber hinaus dem Aufbau eines sozialwirtschaftlichen Sektors zuzurechnen, der Qualifizierungs-, Arbeits- und An-

gebotsformen von beziehungsweise durch Benachteiligte wiederum für benachteiligte Personenkreise organisiert. Hiermit sind Projekte, wie der Aufbau und Betrieb von Kleider- und Möbellagern, Sozialkaufhäusern und ähnliche, ebenso beschrieben wie der Betrieb von Sozialkantinen und informellen Hilfezentren.

Ein besonders ertragreicher Ansatz findet sich in diesem Zusammenhang in Projekten, die sozialräumlich orientiert sind. Hier werden durch Qualifizierung und Beschäftigung den Bewohnerinnen und Bewohnern selbst eine aktive Mitgestaltung ihres Lebensumfeldes ermöglicht. Beispiele hierfür sind die Förderung verschiedener Qualifizierungs-, Dienstleistungs- und Sanierungsprojekte in einem sozial benachteiligten Gebiet der Stadt Trier.

4.7. Konkrete Maßnahmen

Jugend in Arbeit

Als besonders armutsgefährdet müssen einerseits generell alle Personen mit fehlender schulischer und/oder beruflicher Ausbildung und Langzeitarbeitslose im Arbeitslosen- oder Sozialhilfebezug, andererseits alle Personengruppen angesehen werden, bei denen sich solche Merkmale mit weiteren psychosozialen (zum Beispiel psychische Behinderungen, Drogenkarrieren) oder soziostrukturellen Belastungsindikatoren (zum Beispiel allein Erziehende, Migranten) zu sozialen Ausgrenzungslagen verdichten. Mit dem zentralen arbeitsmarktpolitischen Programm *„Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen“* und den Förderanstrengungen nach *„Ziel 3 des Europäischen Sozialfonds“* werden in Rheinland-Pfalz jährlich über 8.000 arbeitslose Personen durch beschäftigungsanaloge Angebote zur Basisqualifizierung, Ausbildung, Umschulung oder Reintegration in den Arbeitsmarkt erreicht, auf die die hier skizzierten Status-Merkmale in einfacher oder mehrfacher Kombination zutreffen.

Im Rahmen der Kampagne *„Jugend in Arbeit“* fördert die Landesregierung seit 1998 Projekte zur beruflichen Integration von Jugendlichen und Heranwachsenden in einem Umfang von bisher (1998-2003) circa 53 Millionen Euro. Deren Förderschwerpunkte sind: Aufsuchende und vorbereitende Arbeit, Unterstützung bei den Übergängen Schule-Ausbildung-Beruf sowie die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zur beruflichen Integration und Stabilisierung von Jugendlichen. Über diese rund 150 Projekte konnten zum Beispiel im Jahr 2003 rund 14.300 Menschen beim (Wieder-) Einstieg in das Berufsleben unterstützt oder bestehende Ausbildungsverhältnisse stabilisiert werden.

In diesem Zusammenhang wurden in den letzten Jahren insbesondere die präventiv orientierten Angebote an der ersten Schwelle zwischen Schule und Ausbildung in Form von schulbezogenen Projekten im Hauptschulbereich, niederschwelligen Anlaufstellen und Projekten zur Ausbildungsbetreuung und ähnliche ausgeweitet. Bei einem gleichbleibenden Angebot beschäftigungsanaloger Qualifizierungs- beziehungsweise Ausbildungsangebote für besonders benachteiligte Personen konnte so die Anzahl junger Arbeitsloser um jährlich circa 2.000, das heißt rund zehn Prozent, reduziert werden. In Bezug auf die Armutsproblematik, die sich auch in einem steigenden Anteil jugendlicher Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger zeigt, kommt hierbei Ansätzen aufsuchender Arbeit

besondere Bedeutung zu, die darauf abzielen, einem „Abdriften“ von Jugendlichen entgegenzuwirken.

Seit Mitte 2003 fördert das Land das neue Programm „Jugend-Scouts“. Damit wird das Sonderprogramm des Bundes „Jump Plus“ mit einem eigenem, auf die Bedarfe der rheinland-pfälzischen Kommunen ausgerichteten Programm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit junger Menschen flankiert. Gefördert werden kommunale Jugend-Scouts, die im Sinne eines „Streetworkers“ die Jugendlichen dort aufsuchen sollen, wo sie sind, um sie in Arbeit, Ausbildung oder Qualifizierung zu vermitteln. Derzeit liegen 28 Förderanträge vor. 15 Jugend-Scouts begannen ihre Arbeit noch im Jahr 2003.

4.8. Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen

Das Programm „Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen, insbesondere in Konversionsgebieten“ bildet den Schwerpunkt des Arbeitsmarkttitels des Landes Rheinland-Pfalz. Durch Beschäftigung und Qualifizierung wird der Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt verbessert. Qualifikationen und Kenntnisse der Arbeitslosen bleiben erhalten und werden erweitert. Das Programm steht seit dem Jahr 1994 zur Verfügung.

Es werden bevorzugt Orientierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für besonders benachteiligte Personengruppen in beschäftigungsähnlichen Arbeits- oder Ausbildungs- beziehungsweise Umschulungsverhältnissen realisiert. Mit weit über 50 Prozent stellen Langzeitarbeitslose die Hauptzielgruppe dar.

Tabelle 13

Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beschäftigungswirksamen Maßnahmen (Land/ESF) in Rheinland-Pfalz

	1998	1999	2000	2001	2002
Teilnehmende	9.710	11.230	11.183	9.816	8.831
Langzeitarbeitlose	6.622	6.787	6.365	5.272	5.103
Langzeitarbeitslose in Prozent	68,2	60,4	56,9	53,7	57,8

Quelle: Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism) – Eigene Berechnungen

Besondere Bedeutung kommt hierbei Projekten des Typs „Arbeit statt Sozialhilfe“ zu, mit denen in enger Abstimmung mit den Koordinatorinnen und Koordinatoren sowie den Sozialbehörden versucht wird, vielfältigen Zielgruppen, wie allein Erziehenden, Migrantinnen und Migranten, Jugendlichen oder Menschen mit psychosozialen Belastungskarrieren, jeweils spezifische Angebote zur (Re)-Integration in den Arbeitsmarkt zu erschließen.

Anteil und Verteilung solcher Zielgruppen lassen sich beispielhaft aus den Ergebnissen der ESF Ziel 3 Interventionen in Rheinland-Pfalz erschließen.

Tabelle 14

Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beschäftigungswirksamen Maßnahmen
ESF Ziel 3 2000/2001

Teilnehmende insgesamt	**5.086**	**In Prozent**
Unter anderem (Mehrfachnennungen):		
Sozialhilfeempfänger/innen	2.256	44,4
allein Erziehende	402	7,9
Langzeitarbeitslose	3.536	69,5
ohne Qualifikation	2.688	52,9
mit Qualifikation	1.305	25,7

Quelle: Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz (ism) – Eigene Berechnungen

Im Zusammenhang mit der Förderung des Landes für *„Arbeit und Bildung statt Sozialhilfe“* (Fallpauschalen an die Träger der örtlichen Sozialhilfe für Qualifizierungsbestandteile im Rahmen von Arbeit statt Sozialhilfe) und den Projekten zur *„Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen“* kann davon ausgegangen werden, dass jährlich über 5.000 Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen von arbeitsmarktorientierten Hilfen des Landes erreicht werden.

Durch das Programm „Flankierung des regionalen Strukturwandels“ werden seit 1996 in strukturschwachen Regionen innovative Ansätze zur Stärkung des Strukturwandels gefördert. Die hier finanzierten Maßnahmen reichen von Arbeitsmarkt- und Qualifikationsbedarfsanalysen über die Unterstützung betrieblicher Umstrukturierungsprozesse und Arbeitszeitberatungen bis hin zu Forschungsvorhaben und der Durchführung und Erprobung beruflicher Qualifizierungen im Multimediabereich.

Konversion

Die Konversionspolitik des Landes hat sich bewährt und soll fortgeführt werden. Hierzu zählen auch die Maßnahmen der Beschäftigtenkonversion, die im Zuge der Bundeswehrreform den Zivilbeschäftigten zugute kommen sollen. Die Maßnahmen der Beschäftigungskonversion sind notwendig, um den Stellenabbau, der wiederum besonders in strukturschwachen Regionen ins Gewicht fällt, so sozialverträglich wie möglich zu gestalten, Ziel ist die Vermeidung von konversionsbedingter Arbeitslosigkeit sowie die Nutzung der durch die Konversion entstehenden Potenziale zur Wiedereingliederung arbeitsloser Personen.

Zivilbeschäftigte, deren Arbeitsplatz konversionsbedingt gefährdet ist, sind auf Grund derzeit geltender Tarifverträge im Ernstfall sehr gut abgesichert. Daraus resultiert der präventive Charakter der rheinland-pfälzischen Konversionspolitik, die schon vor der akuten Gefahr der „Armutsbetroffenheit“ ansetzt.

Die im Bereich der Beschäftigungskonversion durchführten Maßnahmen lassen sich derzeit wie folgt aufgliedern:

- Maßnahmen für von Kündigung betroffene oder bedrohte Zivilbeschäftigte,
- Unterstützungsleistungen zur Effektivitätssteigerung der Streitkräfte zur Vermeidung von Privatisierungen,
- wirtschaftsnahe, zielgerichtete Qualifizierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, um Neuansiedlungen auf Konversionsflächen und in Konversionsregionen zu erleichtern,
- Hilfen zur beschäftigungspolitischen Neuorientierung von Konversionsflächen und -regionen durch die Entwicklung von regionalen Konzepten zur Überwindung des konversionsbedingten Arbeitsplatzverlustes und
- ökologisch orientierte Qualifizierungs- und Renaturierungsprojekte bei Liegenschaften, die derzeit nicht oder nicht unmittelbar wirtschaftlich genutzt werden können.

Auch nach zehn Jahren ist die Beschäftigungskonversion immer noch ein wichtiger Bestandteil der Konversionspolitik des Landes. Das vorhandene Instrumentarium wurde so konzipiert, dass flexibel und zielgerichtet auf spezifische regionale Bedarfe und Bedingungen reagiert werden kann.

Migranten und Migrantinnen

Eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen und Projekte mit Arbeitsmarktbezug wurden vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit initiiert und gefördert, um Migrantinnen und Migranten verbesserte Möglichkeiten zu schaffen, sich qualifiziert in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Folgenden sei auf zwei Beispiele hingewiesen:

InPact ist ein im Rahmen des XENOS-Programms aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördertes Projekt zur Sensibilisierung, Information und Fortbildung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in Rheinland-Pfalz. InPact möchte unterschiedlichen Akteuren in der multikulturellen Arbeitswelt zusätzliche Kenntnisse und Kompetenzen in Fragen der Integration und Gleichstellung von Menschen mit Migrationshintergrund vermitteln. Das Projekt will so einen Beitrag zur beruflichen und sozialen Integration von insbesondere jugendlichen Migrantinnen und Migranten leisten.

Das Projekt „Berufliche Qualifizierungsnetzwerke für junge Migrantinnen und Migranten“ zielt auf den Aufbau eines landesweit operierenden Netzwerkes zur Förderung des Zugangs junger Menschen mit Migrationshintergrund zum Ausbildungssystem und wird in den nächsten zweieinhalb Jahren durchgeführt. Schwerpunkt ist die Analyse und Transformation der strukturellen Rahmenbedingungen der Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund in das Ausbildungssystem. Dazu werden mit den landesweiten Akteuren eine gemeinsame Zieldefinition vorgenommen und - auf der Grundlage von Analysen und Untersuchungen - Konzepte einer nachhaltigen Strukturveränderung entworfen. Die Handlungsperspektiven: Erhöhung der Ausbildungsbereitschaft von Unternehmen und Verwaltungen, Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit, Qualifizierung von Multipli-

katorinnen und Multiplikatoren sowie die Weiterentwicklung und Neukonzeption von Informations-, Beratungs- und Qualifizierungsangeboten in bestehende und neue Netzwerkprozesse.

Einrichtung von Koordinatorenstellen – Arbeit statt Sozialhilfe

Mit der Förderung der *„Einrichtung von Koordinatorenstellen – Arbeit statt Sozialhilfe“* bei mittlerweile fast allen rheinland-pfälzischen Kommunen über Personalkostenzuschüsse und die Kofinanzierung entsprechender EDV-Ausrüstung hat das Land sehr erfolgreich dazu beigetragen, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger jenseits der rein materiellen Alimentierung landesweit zu implementieren. Darüber hinaus wurden so die für die regionale Ausrichtung der Förderstrategien des Landes, der Arbeitsverwaltung und Kommunen notwendigen kommunalen Sozialplanungskapazitäten geschaffen. Das Programm wurde zu einem Schwerpunkt der rheinland-pfälzischen Arbeitsmarktpolitik.

Mainzer Modell/Einrichtung von Koordinierungsbüros

Darauf aufbauend konnten Ansätze, wie das Sonderprogramm *„Arbeit muss sich lohnen*“, das *„Mainzer Modell“* zur Verbesserung der Beschäftigungschancen im Niedriglohnsektor oder die *„Einrichtung von Koordinierungsbüros“,* in fünf rheinland-pfälzischen Kommunen realisiert werden. Sie sollen die Zusammenarbeit von Arbeitsverwaltung und Sozialamt fördern, zur Verbesserung der Betreuung Arbeit suchender Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosen- und/oder Sozialhilfe sowie zur Überwindung der Schnittstellen zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung beitragen. Den hier gesammelten Erfahrungen wird im Hinblick auf die Ausgestaltung gebündelter Hilfen für Personengruppen mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten – damit erhöhtem Armutsrisiko – in den zukünftigen Job-Centern eine besondere Initiativ- und Vorreiterrolle zugemessen.

Insgesamt sichert das Land auf diese Weise im Verein mit entsprechenden Koordinatorenstellen ein alle Regionen umfassendes Netzwerk von etwa 100 Beschäftigungs- und Qualifizierungsträgern aus dem wohlfahrtsverbandlichen, kommunalen und/oder gemeinnützigen Sektor. Der Erhaltung dieses Spektrums wird insofern für die arbeitsmarktorientierte Abfederung von Armutslagen und –gefährdungen auch in Zukunft unverzichtbare Bedeutung zugemessen, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass nach den anstehenden arbeitsmarktpolitischen Reformen ausreichende Versorgungs- und (Re-) Integrationsleistungen für alle Personengruppen alleine durch die Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellt und organisiert werden können.

4.9. Neue Wege der Arbeitsmarktförderung

Neben der Fortführung des Engagements zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Sicherung der Beschäftigung und des Landesprogramms Konversion sowie zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wird sich die Arbeitsmarktpolitik des Landes, auch mit Blick auf die Vermeidung von Armutsrisiken, verstärkt mit dem demographischen Wandel auseinandersetzen.

Der Anteil der älteren Menschen nimmt kontinuierlich zu, während der Anteil der Jüngeren immer kleiner wird. Die gewandelte Altersstruktur bringt erhebliche soziale und wirtschaftliche Veränderungen mit sich, die sich deutlich auf den Arbeitsmarkt, die Arbeitswelt und die betrieblichen Altersstrukturen auswirken werden.

Auch Personalstrukturen in den Betrieben werden sich verändern. Es werden vermehrt ältere Erwerbstätige, Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in den Betrieben Beschäftigung finden. Diese steigende Vielfalt an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird einschneidende strukturelle Änderungen zur Folge haben, die es zu nutzen gilt. Deshalb finden sich Aspekte des demographischen Wandels als Querschnittsthema in allen Förderschwerpunkten wieder.

Fortführung der Begleitung der Hartz-Umsetzung – insbesondere die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe

Ziel des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist es, das gegenwärtig ineffiziente und wenig bürgerfreundliche Nebeneinander zweier staatlicher Fürsorgesysteme – der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für Erwerbsfähige – mit unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen, Regelwerken, Kostenträgerschaften und Leistungen zu beenden. Darüber hinaus wird erwartet, dass die vorliegenden gesetzlichen Regelungen mit dazu beitragen, den Abbau der Arbeitslosigkeit nachhaltig zu beschleunigen und somit das Hauptrisiko für Armut in unserer Gesellschaft zu reduzieren.

Hingegen ist der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) der Ansicht, dass das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ im Wesentlichen ein Kostendämpfungsgesetz ist. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II bedeute eine erhebliche Absenkung der materiellen Leistungen für die bisherigen Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosenhilfe. Außerdem gelte dann für jeden Erwerbsfähigen jede Arbeit als zumutbar. Die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung werde nicht dazu führen, dass es mehr Arbeitsplätze gebe. Daher müsse nach Ansicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes das neue Leistungssystem allein als Sanktions- und Sparinstrument verstanden werden, dass für Betroffene Armutsrisiken in sich berge.

Beschäftigung der älteren Arbeitnehmerschaft fördern

Schon in der zurückliegenden Zeit wurden viele arbeitsmarktpolitischen Projekte gefördert, die darauf abzielen, die Beschäftigungschancen und –möglichkeiten älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern, um die Gefahr der Armut im Alter einzuschränken.

Förderung der Beschäftigung von Frauen

Frauen sind heute so gut - zum Teil sogar besser - qualifiziert wie Männer und sie planen die Berufstätigkeit als ebenso selbstverständlichen Bestandteil ihres Lebens wie Männer. Dennoch liegt die Erwerbsbeteiligung von Frauen - vor allem auch im internationalen Vergleich – deutlich unter denen der Männer. Insbesondere Frauen mit Kindern sind von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit betroffen, weil die Betreuungsmöglichkeiten – gerade für Kinder unter drei Jahren – unzureichend sind.

Diese Diskrepanz gilt es durch die Verbesserung der Erwerbschancen von Frauen aufzubrechen. Beschäftigungschancen und -möglichkeiten von Frauen werden im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik des Landes durch Qualifizierung, durch Förderung der Existenzgründung von Frauen, durch Maßnahmen zur Unterstützung der Ausbildung junger Frauen und Mädchen und durch Projekte zur Anpassungs- und Aufstiegsqualifizierung von beschäftigten Frauen gefördert. Die Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden zum Beispiel durch die weitere Erleichterung bei der Betreuung von Familienangehörigen (Kinder und zu pflegende Familienangehörige), aber auch durch die Ausweitung von flexiblen Arbeitszeit- und Arbeitsorganisationsmodellen, verbessert.

Arbeitsmarktförderung von Migrantinnen und Migranten

Ein weiterer Schwerpunkt wird sein, die Kompetenzen und Potenziale von Migrantinnen und Migranten noch besser als bislang zu nutzen. Dies fängt an bei der Neujustierung der inhaltlichen Ausrichtung der Ausländersozialberatung, die in Abstimmung mit den rheinland-pfälzischen Trägern, dem Bund und den anderen Ländern, derzeit in Arbeit ist. Damit wird insgesamt auf die veränderten Bedarfslagen bei der Beratung und Unterstützung von Personen mit Migrationshintergrund reagiert. Das Engagement wird fortgeführt durch die Bündelung und Weiterführung von speziellen Projekten zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Ausbildungschancen für diesen Personenkreis.

Förderung der Beschäftigungs- und Ausbildungschancen junger Menschen

Es wird für die Zukunft besonders wichtig sein, möglichst viele junge Menschen mit hohen Qualifikationen auszustatten, um ihnen damit gute Chancen zum Einstieg auf dem Arbeitsmarkt und zur beruflichen Entwicklung zu geben.

Durch eine aktive Arbeitmarktpolitik und mittels Qualifizierung werden die Beschäftigungs- und Ausbildungschancen junger Menschen gefördert. Hierzu gehört auch, dass Weiterbildung und lebenslanges Lernen noch stärker als bislang miteinander zu verknüpfen sind.

Begleitung des Strukturwandels und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe

In den kommenden Jahren wird es wesentlich darauf ankommen, die Beschäftigungsmöglichkeiten in Rheinland-Pfalz weiter zu stärken. Der fortschreitenden Internationalisierung und Rationalisierung der Arbeit muss mit entsprechenden Maßnahmen seitens

der Betriebe, aber auch der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, begegnet werden, um Arbeitsplätze zu sichern und Beschäftigungschancen auch für derzeit arbeitslose Menschen in Rheinland-Pfalz wieder zu erhöhen.

Die Gesamtheit der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten hat mit dazu beigetragen, dass Rheinland-Pfalz mit einer Arbeitslosenquote von 8,0 Prozent im Durchschnitt des Jahres 2002 Rang 4 unter allen Bundesländern belegte und im Jahre 2003 mit einer durchschnittlichen Quote von 7,7 Prozent auf den dritten Platz aufgestiegen ist.

5. Familienarmut

Auch für Familien gilt, dass Armut für den größten Teil der Betroffenen nur ein vorübergehender Zustand ist. Lediglich für einen kleineren Teil entwickelt sich Armut zu einer dauerhaften Lebenslage. Es gibt aber unterschiedliche Armutsrisiken. Vor allem junge Familien mit kleinen Kindern tragen ein erhöhtes Armutsrisiko, weil hier verschiedene belastende Faktoren zusammentreffen können. Besonders von Armut betroffen sind allein erziehende Mütter und Väter sowie Familien mit mehreren Kindern. Auch der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bestätigt, dass sie ein erhöhtes Zugangs- und Verbleibsrisiko in der Armut haben.

Hauptursache für die Armut von Familien sind Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen. Zu den Armut auslösenden Faktoren können darüber hinaus auch besondere Lebensereignisse zählen, wie zum Beispiel Trennung und Scheidung oder die Geburt von Kindern. Eine besondere Bedeutung kommt den Problemen zu, die aus individuellem Konsum- und Kreditverhalten resultieren. Konsumanreize und fehlende Kompetenz im Umgang mit diesen Anreizen stellen Einflussfaktoren dar, die zu Verarmungsprozessen führen können. Die Fähigkeit, zu wirtschaften und für unvorhergesehene Lebensereignisse Vorsorge zu treffen, ist nicht nur für jeden Einzelnen, sondern auch für ganze Familien eine entscheidende Voraussetzung für die Vermeidung und Überwindung von Armut.

5.1. Lebenslagen von Familien

Die Lebenslage von Familien, zu denen auch die allein Erziehenden zählen, spiegelt einen gesamtgesellschaftlichen Wandlungsprozess wieder. Formen des Zusammenlebens und Lebensstile verändern sich schnell und gravierend. Zu den Faktoren, die diesen Wandel prägen, zählen beispielsweise folgende Entwicklungen:

- Die Anzahl von Lebenspartnerschaften nimmt zu. Die Ehe gilt nicht mehr als notwendige Voraussetzung zur Familienbildung. Eine zunehmende Anzahl von Menschen lebt über längere Zeiträume alleine oder ohne Trauschein mit einem Partner zusammen.

- Elternschaft geht immer weniger mit einer Eheschließung der Eltern einher. Die Zahl nicht ehelich geborener Kinder steigt. 1998 waren es bundesweit bereits 20 Prozent der Neugeborenen[26].

- Ehe und Familie verlieren an dauerhafter Stabilität.

- Durch eine hohe Zahl an Scheidungen und Trennungen entstehen finanzielle und psychische Belastungen von Erwachsenen und den mitbetroffenen Kindern.

[26] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 97

- Die Anzahl der allein Erziehenden nimmt zu. Das Scheitern von Ehe oder Partnerschaft ist dabei die Hauptursache.

- Das Rollenverständnis von Frauen und Männern hat sich geändert. Die Beteiligung der Mütter am Erwerbsleben nimmt zu.

Die genannten Merkmale stellen für sich genommen noch keine Armutsrisiken dar. Es fällt aber etablierten Institutionen, Behörden oder auch Arbeitgebern schwer, sich auf diese Wandlungsprozesse einzustellen. Soziale Leistungssysteme und Infrastruktur, Tarifverträge oder innerbetriebliche Regelungen sind häufig noch am Bisherigen orientiert. Auch die Betroffenen selbst berücksichtigen bestimmte Lebensumstände, wie zum Beispiel das allein Erziehen von Kindern infolge von Scheidung oder Trennung, nicht unbedingt im Rahmen ihrer Lebensplanung und müssen häufig abrupt und unvorbereitet mit erheblich geänderten sozialen und finanziellen Rahmenbedingungen zurecht kommen. Für die Betroffenen kann die Kumulation von besonderen Lebensumständen und das Fehlen passender Rahmenbedingungen zum Armutsrisiko werden.

5.2. Familien und Einkommensarmut

Armut ist in erster Linie ein Problem von Familienhaushalten und Haushalten von allein Erziehenden. Werden in einer Familie mehrere Kinder versorgt, bedeutet dies oft, dass ein Elternteil auf Erwerbstätigkeit oder zumindest auf Vollerwerbstätigkeit verzichten muss. Der Ausfall eines erwerbsfähigen Erwachsenen trifft mit einer Lebenslage zusammen, in der der Einkommensbedarf gesteigert ist.

Allgemein lässt sich feststellen, dass sich in Abhängigkeit von der Familiengröße deutliche Einkommensunterschiede zeigen. Sowohl bei Ehepaaren als auch bei allein Erziehenden steigt das Armutsrisiko mit der Kinderzahl überproportional an. Das gilt unabhängig von der Familienform. Mit zunehmendem Alter der Kinder sinkt es dann wieder.[27] Einen Überblick über die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz gibt die Untersuchung von Prof. Dr. Richard Hauser.

[27] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 107

Tabelle 15

Anteile einzelner Haushaltstypen an den stark Armutsgefährdeten und den leicht Armutsgefährdeten in Rheinland-Pfalz und in Westdeutschland 1993

Haushaltstyp	Rheinland-Pfalz			Westdeutschland		
	Stark armuts-gefährdet[1)]	Leicht armuts-gefährdet[2)]	Gesamt-bevölkerung	Stark armuts-gefährdet[1)]	Leicht armuts-gefährdet[2)]	Gesamt-bevölkerung
Allein Stehende	(14,5)	9,6	13,2	14,7	12,5	15,1
Allein Erziehende	(5,0)	2,6	2,6	5,2	3,5	3,0
Paare						
- ohne Kinder	17,1	25,0	24,9	16,4	19,7	24,9
- mit Kindern	43,0	45,7	37,4	49,1	45,0	36,1
Sonstige Haushalte	20,5	17,1	21,9	14,7	19,3	20,9

1) Stark armutsgefährdet = Nettoäquivalenzeinkommen von 50 Prozent bis 60 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts

2) Leicht armutsgefährdet = Nettoäquivalenzeinkommen von 60 Prozent bis 75 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts

Quelle: Berechnungen auf Basis der EVS-Datenbank von Prof. Dr. Richard Hauser Professur für Sozialpolitik der Goethe-Universität Frankfurt/Main, veröffentlicht in „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“

Etwa 9,1 Prozent der Bevölkerung von Rheinland-Pfalz waren zum Zeitpunkt der Erhebung (im Sinne des Einkommensarmutsbegriffs) stark armutsgefährdet. Das bedeutet, dass diese Personen nur über ein Nettoäquivalenzeinkommen von 50 bis 60 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts verfügten. Unter den stark Armutsgefährdeten überwiegen Paare mit Kindern (43 Prozent). Der Anteil der allein Erziehenden fällt geringer aus. Dieser ist aber immer noch doppelt so groß wie der in der Gesamtbevölkerung. Paare ohne Kinder sind dagegen unterrepräsentiert. Die Anteile für allein Stehende und sonstige Haushaltstypen entsprechen ihren Anteilen in der Gesamtbevölkerung.

Rund 17,6 Prozent der rheinland-pfälzischen Bevölkerung sind leicht armutsgefährdet. Auch hier überwiegen mit 45,7 Prozent der Anteil der Paare mit Kindern. Dies ist gleichzeitig die einzige Gruppe, die bei den leicht Armutsgefährdeten deutlich überrepräsentiert ist.

5.3. Familien in der Sozialhilfe

Ursächlich für den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt in Familien ist vor allem das aus eingeschränkter Erwerbsbeteiligung resultierende niedrige Einkommen oder das Fehlen von Erwerbseinkommen. Letzteres trifft vor allem zu, wenn besondere Familienaufgaben, wie zum Beispiel die Betreuung von Kindern und die Betreuung alter oder pflegebedürftiger Familienangehöriger, zu erfüllen sind.[28] Bei allein Erziehenden zählen fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und ausbleibende Unterhaltszahlungen zu den wichtigsten Gründen für den Sozialhilfebezug.[29]

[28] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 108

[29] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armtus- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite108

In Deutschland sind neben allein erziehenden Frauen vor allem Paare mit drei oder mehr Kindern besonders von Sozialhilfebedürftigkeit betroffen. In Rheinland-Pfalz hat sich die Anzahl der Familien in der Sozialhilfe wie folgt entwickelt:

Tabelle 16

Bedarfsgemeinschaften von Empfängerinnen und Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 1998 bis 2002

	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002
Bedarfsgemeinschaften					
Insgesamt	58.338	55.638	52.330	51.418	52.090
Ehepaare ohne Kinder	4.192	4.198	3.991	4.000	4.180
Ehepaare mit Kindern [21)]	6.048	5.321	4.284	4.210	4.276
Einzelne Haushalts-vorstände	23.643	22.756	21.076	20.599	20.749
Allein Erziehende	12.628	12.567	12.094	12.187	12.641
- Männer mit Kindern	402	383	354	338	362
- Frauen mit Kindern	12.226	12.184	11.740	11.894	12.379

Quelle: Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Rheinland-Pfalz
Statistisches Landesamt, Rheinland-Pfalz
[21)] Kinder unter 18 Jahren

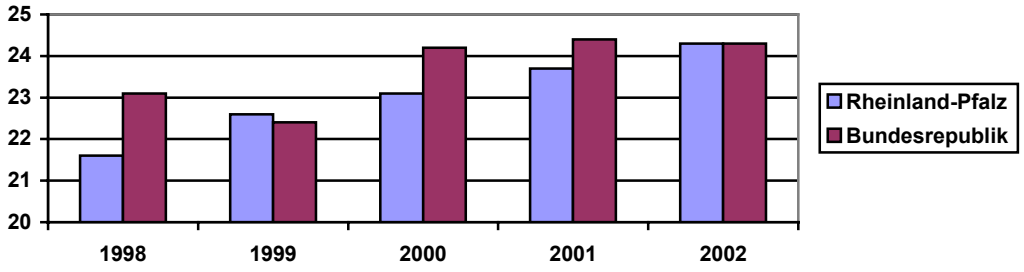
Tabelle 17

Anteil der Bedarfsgemeinschaften von allein Erziehenden an den Empfängerinnen und Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt am Jahresende 1998 bis 2002

	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001	31.12.2002
Rheinland-Pfalz	21,6 %	22,6 %	23,1 %	23,7 %	24,3 %
Bundesrepublik	23,1 %	22,4 %	24,2 %	24,4 %	24,3 %

Quelle: Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Rheinland-Pfalz

Schaubild 4



Quelle: Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Rheinland-Pfalz

5.4. Allein Erziehende

Die Situation von allein Erziehenden ist dadurch gekennzeichnet, dass es sich um eine sehr heterogene Personengruppe handelt. Persönliche und soziale Gegebenheiten, Erwerbsstatus sowie Einkommens- und Vermögensverhältnisse können weit auseinanderfallen. Generell fällt es allein Erziehenden aber nach wie vor besonders schwer, Erwerbstätigkeit und Familienbetreuung miteinander zu verbinden. Partnerschaftliche Arbeitsteilung, wie sie bei Paaren möglich ist, scheidet von vorne herein aus. Im Unterschied zu Paaren können allein Erziehende sich auch nicht auf das Einkommen eines Partners und die daraus abgeleiteten Ansprüche gegenüber Sozialversicherungen verlassen. Unterhaltsansprüche können zwar dazu beitragen, dass sie nicht oder nicht in vollem Umfang auf Transferleistungen angewiesen sind. Viele Väter erbringen die Unterhaltsleistungen für Kinder und frühere Ehegatten aber nur in geringer Höhe, teilweise auch mit zeitlichen Verzögerungen.[30]

Allein Erziehende müssen nicht nur ihre Kinder alleine erziehen. Sie sind auch alleine dafür verantwortlich, dass der Spagat zwischen Familienarbeit und Erwerbstätigkeit gelingt. Die Bedingungen für eine erfolgreiche Bewältigung dieser Doppelaufgabe sind ungünstig. Als Folge unterscheiden sich die Einkommensverhältnisse der allein Erziehenden insgesamt signifikant von denen verheirateter Personen mit Kindern. Sie finden sich überdurchschnittlich häufig in den unteren Einkommensschichten wieder, Verheiratete mit Kindern dafür in den höheren.[31]

Wie oben dargestellt, weisen allein erziehende Frauen mit Abstand die höchste Sozialhilfequote aller Bevölkerungsgruppen auf.[32] Die Armutsquote liegt etwa dreimal so hoch wie bei der Gesamtbevölkerung. Im Jahr 1998 unterschritt nach Untersuchungen der Hans-Böckler-Stiftung fast jeder dritte allein erziehende Haushalt die 50-Prozent-Schwelle (Einkommensarmut).[33] Auch in Rheinland-Pfalz liegen die Sozialhilfeempfänger und die Einkommensarmutsquote der allein Erziehenden weit über dem Durchschnitt. Eine ausführliche Darstellung findet sich in der vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit in Auftrag gegebenen Studie „Gefährdete Soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“.

Die Überwindung von Armut wird entscheidend durch die Erwerbsbeteiligung der allein Erziehenden bestimmt. Diese hängt wiederum sehr stark vom Alter des jüngsten Kindes ab. Müssen allein Erziehende für Kinder unter drei Jahren [34] sorgen, sind sie häufig mit fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten konfrontiert. Gleichzeitig ist der Betreuungsaufwand bei Kleinkindern besonders groß. Ein Rechtsanspruch auf familienergänzende außerhäusliche Betreuung entsteht erst, wenn das Kind drei Jahre alt ist. In dieser Phase waren 1998 bundesweit 27 Prozent der allein erziehenden Mütter berufstätig. Mit zunehmendem Alter der Kinder steigt auch die Erwerbsbeteiligung. Sind die jüngsten Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren, also im so genannten Kindergartenalter, so

---

[30] Ausführungen zum Ausgleich durch Unterhaltsvorschuss sind unter „9. Bundesweite Vorkehrungen gegen Familienarmut“ dargestellt

[31] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 107

[32] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 108

[33] Armut und Ungleichheit in Deutschland, Seite 309

[34] Armut und Ungleichheit in Deutschland

steigt die Erwerbsbeteiligungsquote auf fast das Doppelte. 1998 waren es in ganz Deutschland 52 Prozent. Ist das jüngste Kind zwischen sieben und unter 18 Jahre alt, so erreicht die Erwerbsbeteiligungsquote sogar 70 Prozent.[35]

5.5. Vermögen und eiserne Reserven

Allein Erziehende und Verheiratete mit Kindern unterscheiden sich wesentlich in der Möglichkeit, zu sparen und Vermögen zu bilden. Grundsätzlich können Ehepaare mit Kindern zu einem nicht unerheblichen Teil auch größere Summen ansparen. Allein Erziehende haben dagegen in der Regel geringe Sparmöglichkeiten.[36] Die unzureichende Einkommenssituation schränkt die Möglichkeiten zur Vermögensbildung beziehungsweise zur Schaffung von „eisernen Reserven“ erheblich ein.

Nach der Untersuchung von Richard Hauser sind in Rheinland-Pfalz zwei Drittel der einkommensarmen allein Erziehenden überschuldet oder besitzen nur eine eiserne Reserve. Von den einkommensarmen Paaren mit Kindern sind dagegen nur etwas weniger als die Hälfte überschuldet oder besitzen eine eiserne Reserve von 2.630 DM beziehungsweise 1.345 Euro.[37]

5.6. Faktoren für die Überwindung von Familienarmut

Viele Betroffene, vor allem solche, die Verantwortung für ihre Kinder tragen, haben den Willen, ihre Lebenslage zu ändern und nicht wenige sind dabei erfolgreich. Ein Indiz hierfür ist die durchschnittliche Bezugsdauer von Hilfe zum Lebensunterhalt. Die vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit in Auftrag gegebene Studie „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“ von Prof. Dr. Richard Hauser bestätigt die seit längerem bestehende Annahme, dass Sozialhilfe für den größten Teil der Empfängerinnen und Empfänger nur zur Überbrückung einer schwierigen finanziellen Notlage dient. Entgegen einem in der Öffentlichkeit weit verbreitetem Eindruck verlassen die meisten Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger diese Hilfeleistung nach einer relativ kurzen Zeitdauer.[38] Hinzu kommt, dass gerade Familien (Paare mit Kindern) und allein Erziehende eine starke Arbeitsmarktorientierung zeigen.[39]

Armut muss kein dauerhaftes Schicksal sein. Es lassen sich Faktoren benennen, die die Vermeidung oder Überwindung familiärer Armutslagen begünstigen. Für das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) sind auf der Grundlage der Analyse der Lebenssituation von ausgewählten Familien unter anderem von Bedeutung:[40]

---

[35] Lebenslagen in Deutschland, Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 100
[36] Lebenslagen in Deutschland, Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite107
[37] Hauser, Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz, Seite XVI
[38] Hauser, Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz, Seite XII
[39] Hauser, Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz, Seite XVI
[40] Gerda Holz / Susanne Skoluda, „Armut im frühen Grundschulalter“, 2003, Seite 127

- die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit der Eltern,
- das Vorhandensein von geeigneten Umschulungsmaßnahmen und günstigen Arbeitsmarktbedingungen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt,
- ein frühzeitiger beruflicher Wiedereinstieg bei allein Erziehenden,
- bei Zwei-Eltern-Familien eine hohe Berufsorientierung beider Elternteile,
- eine andauernd hohe Berufsorientierung der Mütter,
- die möglichst gleichberechtigte partnerschaftliche Zukunftsorientierung in Bezug auf Beruf und Familie und
- zur Verfügung stehende private Kontakte und Netzwerke.

Darüber hinaus gibt es auf Landes- und Bundesebene eine Vielzahl von Leistungsgesetzen und Maßnahmen, die der Bekämpfung von Familienarmut dienen. Diese werden im Folgenden kurz umrissen.

5.7. Bundesweite Vorkehrungen gegen Familienarmut

Erziehungsgeld/Elternurlaub

Bei der Geburt eines Kindes erhalten Mütter oder Väter, die ihr Kind selbst betreuen und erziehen und keine oder keine volle Erwerbstätigkeit ausüben, ein steuer- und pfändungsfreies Erziehungsgeld nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz in Höhe von derzeit bis zu 300 Euro (Regelbetrag) monatlich, längstens bis zur Vollendung des 24. Lebensmonats des Kindes. Eltern haben allerdings auch die Möglichkeit, Erziehungsgeld längstens bis zur Vollendung des 12. Lebensmonats des Kindes in Anspruch zu nehmen; in diesem Falle beträgt das Erziehungsgeld derzeit monatlich bis zu 450 Euro (Budget).

Das Erziehungsgeld wird einkommensabhängig geleistet; in den ersten sechs Lebensmonaten des Kindes gilt eine erhöhte Einkommensgrenze. Die ab dem siebten Lebensmonat geltenden Einkommensgrenzen sind erstmals seit Einführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes 1986 für Geburten ab dem 1. Januar 2001 angehoben worden; gleichzeitig wurden die Freibeträge für weitere Kinder der Familie in Stufen erhöht. Das Erziehungsgeld wird nicht auf andere Sozialleistungen, wie zum Beispiel Sozialhilfe, Wohngeld und Ausbildungsbeihilfen, angerechnet.

Die Kombination von Erziehungsgeld und Elternzeit soll es Eltern ermöglichen, sich der Betreuung und Erziehung ihres Kindes in dessen erster Lebensphase zu widmen. Bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres eines Kindes haben Mütter und Väter Anspruch auf Freistellung von der Arbeit, um das Kind selbst betreuen und erziehen zu können. Mit der Neuregelung für Geburten ab dem 1. Januar 2001 beziehungsweise für Kinder, die ab diesem Zeitpunkt mit dem Ziel der Annahme als Kind in Obhut genommen werden, sind die Gestaltungsmöglichkeiten für die Eltern wesentlich verbessert worden.

Neu ist, dass die Elternzeit von den Eltern auch gemeinsam in Anspruch genommen und mit Zustimmung des Arbeitgebers ein Teil der Elternzeit (bis zu zwölf Monate) auf den Zeitraum bis zur Vollendung des 8. Lebensjahres des Kindes übertragen werden kann. Während der Elternzeit ist eine Teilzeittätigkeit von bis zu 30 Wochenstunden für jeden Elternteil zulässig. Unter bestimmten Voraussetzungen besteht auch ein Rechtsanspruch auf Verringerung der Arbeitszeit während der Elternzeit.

Die Neuregelungen zum Erziehungsgeld und der Elternzeit haben dazu geführt, dass wieder mehr Familien in den Bezug von Erziehungsgeld gekommen sind und die Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert wurden. Im Jahre 2002 wurde in Rheinland-Pfalz 49.220 Berechtigten das Erziehungsgeld bewilligt. Von der Möglichkeit des Budgets haben 3.516 Berechtigte und vom Regelbetrag 27.648 Gebrauch gemacht; 18.056 Erziehungsgeldbewilligungen entfielen auf das zweite Lebensjahr des Kindes.

41.443 Berechtigte (84 Prozent) erhielten das Erziehungsgeld über den sechsten Lebensmonat des Kindes hinaus; bei 68 Prozent wurde das Erziehungsgeld ungekürzt und bei 32 Prozent ein gemindertes Erziehungsgeld gezahlt.

Die Aufwendungen für das Erziehungsgeld betrugen im Jahre 2002 in Rheinland-Pfalz rund 155.521.200 Euro.

Unterhaltsvorschuss

Allein Erziehende geraten vielfach deshalb in eine Notlage, weil Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils verspätet, unvollständig oder überhaupt nicht erfolgen. Um dies zumindest teilweise auszugleichen, erhalten Kinder allein erziehender Elternteile auf Antrag Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, wenn der andere Elternteil sich den Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Kindern entzieht oder er zu Unterhaltsleistungen ganz oder teilweise nicht in der Lage ist oder wenn er verstorben ist und kein Anspruch auf Waisenbezüge besteht. Gemäß dem Unterhaltsvorschussgesetz haben Kinder bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres Anspruch auf Unterhaltsvorschuss von maximal 72 Monate. Hierbei gibt es keine Einkommensgrenzen für Eltern. Auch wird kein gerichtliches Unterhaltsurteil gegen den anderen Elternteil vorausgesetzt.

Die Unterhaltsvorschussleistungen bemessen sich an den Regelbeträgen der Regelbetrags-Verordnung. Derzeit belaufen sie sich nach Abzug des hälftigen Erstkindergeldes für Kinder bis unter sechs Jahren 122 Euro und für Kinder bis unter zwölf Jahren auf 164 Euro. Im Jahre 2002 wurden in Rheinland-Pfalz 30,8 Mio. Euro für 28.785 Fälle gezahlt.

Die Finanzierung des Unterhaltsvorschussgesetzes erfolgt zu gleichen Teilen von Bund, Land und Kommunen.

Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Grundsätzlich ist die individuelle Deckung des allgemeinen und des ausbildungsbezogenen Lebensbedarfs eine zivilrechtliche Verpflichtung der Eltern und gegebenenfalls der

beziehungsweise des Auszubildenden selbst. Mit Blick auf das in Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes verankerte Sozialstaatsprinzip ist zugleich aber auch der Staat gefordert, durch die Gewährung individueller Ausbildungsförderung auf eine berufliche Chancengleichheit junger Menschen hinzuwirken, zumal davon ausgegangen werden kann, dass ein hoher Bildungsstand auch das Risiko der Erwerbslosigkeit spürbar verringert.

Als Konsequenz hieraus wurde am 26. August 1971 das Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung [Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)] erlassen. Das Bundesausbildungsförderungsgesetz legt im Grundsatz fest, dass ein Rechtsanspruch auf individuelle Ausbildungsförderung für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung nach Maßgabe dieses Gesetzes besteht, wenn dem Auszubildenden die für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen (§ 1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes).

Nachdem im Jahr 1980 in Rheinland-Pfalz 49,2 Prozent der anspruchsberechtigten Studierenden Förderung erhielten, kann davon ausgegangen werden, dass das Bundesausbildungsförderungsgesetz diesem Anspruch zunächst mehr als gerecht wurde. Die Gefördertenquote (Anteil der Geförderten an der Zahl der dem Grunde nach förderungsberechtigten Studierenden) sank jedoch in den Folgejahren stark ab und erreichte 1990 nur noch 31 Prozent. Dieser Trend setzte sich weiter fort, bis das Gesetz zur Reform und Verbesserung der Ausbildungsförderung – Ausbildungsförderungsreformgesetz (AföRG) zum 1. April 2001 in Kraft trat, das die Fehlentwicklungen der Vergangenheit korrigierte. Dadurch konnte in Rheinland-Pfalz erstmals wieder eine Steigerung der Gefördertenquote von 21 Prozent in 2001 auf 23,1 Prozent in 2002 erreicht werden (Quelle: BMBF, BAföG-Statistik). Diese Tendenz entspricht dem Bundesdurchschnitt.

Die Gründe für das vorangegangene enorme Absinken der Gefördertenquote sind mannigfaltig, wobei statistisch belastbare Aussagen wegen der wenig aussagekräftigen Datenlage nicht getroffen werden können. Sicherlich hat eine entscheidende Rolle gespielt, dass in der Vergangenheit die Bedarfssätze und Freibeträge nicht in dem erforderlichen Maß, wie es § 35 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes festlegt, erhöht wurden. Zusätzlich dürfte sich die Umstellung der Art der Förderung auf die Gefördertenquote ausgewirkt haben. Bis 1983 bestanden die Förderbeträge noch aus einem Grunddarlehen von maximal 150 DM monatlich. Durch das Haushaltsbegleitgesetz von 1983 wurde die gesamte Förderung im Hochschulbereich auf Volldarlehen umgestellt, sodass sich im Laufe der Ausbildung „Schulden“ von mehreren Zig-Tausend Mark anhäufen konnten. Im Jahre 1990 erfolgte schließlich eine Korrektur dahingehend, dass die Förderung nun zu 50 vom Hundert als Zuschuss und zu 50 vom Hundert als Darlehen gewährt wurde.

Die Gefördertenquote kann allerdings auch nicht isoliert von der sozialen Herkunft der Studierenden an den Hochschulen betrachtet werden. Da trotz der Fördermöglichkeiten des Bundesausbildungsförderungsgesetzes beispielsweise nur relativ wenige Arbeiterkinder eine Hochschulausbildung aufnehmen (im Bundesdurchschnitt etwa 13 Prozent), kann auch die Gefördertenquote trotz der Reform nur steigen, wenn die Mehrheit der Eltern der Studierenden in der Lage sind, ihren Kindern eine Hochschulausbildung aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Tabelle 18

Geförderte Studierende in Rheinland-Pfalz
1980, 1990 und 2002

Merkmal	Einheit	1980	1990	2002
Studierende insgesamt 1) 2)	absolut	39.767	68.214	85.177
Davon:				
Ansprechberechtigte 1) 3)	absolut	30.556	45.323	54.615
	%	76,8	66,4	64,1
Geförderte 1)	absolut	15.025	14.031	12.628
Gefördertenquote	%	49,2	31,0	23,1
Davon an **Wissenschaftlichen Hochschulen 4)**				
Anspruchsberechtigte 1) 3)	absolut	22.953	31.801	37.500
Geförderte 1)	absolut	10.507	8.267	7.760
Gefördertenquote	%	45,8	26,0	20,7
Davon an **Fachhochschulen 5)**				
Anspruchsberechtigte 1) 3)	absolut	7.603	13.522	17.115
Geförderte 1)	absolut	4.518	5.764	4.868
Gefördertenquote	%	59,4	42,6	28,4

1) Im Durchschnitt je Monat
2) Angaben für Sommersemester 2002 wurden geschätzt, da hier keine endgültigen Zahlen vorliegen
3) Zahl der dem Grunde nach berechtigten Studierenden ermittelt nach einer Berechnungsmethode des Fraunhofer-Institutes für angewandte Informationstechnik im Auftrag des BMBF
4) Universitäten, Theologische Hochschulen, Pädagogische Hochschulen und sonstige wissenschaftliche Hochschulen
5) Ohne Studierende, die an verwaltungsinternen Fachhochschulen eingeschrieben sind

5.8. Maßnahmen und Leistungen des Landes Rheinland-Pfalz

Stiftung „Familie in Not – Rheinland-Pfalz“

Die 1980 aus Mitteln des Landes (zurzeit rund 8,1 Mio. Euro Stiftungskapital) eingerichtete Landesstiftung „Familie in Not – Rheinland-Pfalz“ hat sich zu einer wichtigen Hilfeinstanz für Familien in besonderen Notsituationen entwickelt. Nach der Satzung verfolgt die Stiftung den Zweck, schwangeren Frauen und Familien, insbesondere kinderreichen Familien und allein erziehenden Müttern und Vätern, die sich in einer außergewöhnlichen Not- oder Konfliktlage befinden, schnelle und auf den Einzelfall abgestimmte finanzielle Hilfen zu ermöglichen. Seit der Einrichtung der Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ im Jahr 1984 mit der speziellen Ausrichtung auf Hilfen für schwangere Frauen vor und nach der Geburt – in diesem Rahmen stehen derzeit jährlich etwa 4,2 Mio. Euro für Schwangeren-Notlagen in Rheinland-Pfalz zur Verfügung – hat sich die Landesstiftung konsequent auf von § 218 des Strafgesetzbuches unabhängige Familiennotlagen konzentriert. Zu den Hauptzielgruppen zählen Einelternfamilien[41], junge Familien und ganz besonders kinderreiche Familien.

Die Leistungen der Landesstiftung setzen grundsätzlich voraus, dass die erforderlichen Hilfen nicht, nicht ausreichend oder im Ausnahmefall nicht rechtzeitig erreicht werden können. Die Hilfen der Stiftung sind somit eine wichtige Ergänzung zu den gesetzlichen

[41] Familien mit einer Mutter oder einem Vater

Leistungen. Sie werden im Einzelfall in Zusammenarbeit mit den sozialen Beratungsstellen und den örtlich zuständigen Jugend- und Sozialämtern vermittelt.

Zurzeit stehen jährlich etwa 400.000 Euro für Einzelfallhilfen zur Verfügung. Hinzu kommen die Mittel aus der Bundesstiftung in Höhe von rund 4,2 Mio. Euro. Im Jahre 2003 wurden aus Mitteln der Landesstiftung 383 Einzelfallhilfen gewährt; daneben waren es aus Mitteln der Bundesstiftung 4.495 Bewilligungen.

Familienferienförderung und Erholungsmaßnahmen

Für die Landesregierung ist die besondere Förderung der Familienerholung ein Gebot sozialer Gerechtigkeit und zugleich eine Maßnahme gezielter Familienförderung. Sie erfüllt diese Aufgabe zum einen durch die Schaffung besonders familienfreundlicher Ferienangebote in Familienferienstätten sowie in Jugendherbergen (Investitionsförderung) und zum anderen durch individuelle Finanzierungszuschüsse für Familien mit niedrigem Einkommen, um gerade diesen Familien einen gemeinsamen Urlaub zu ermöglichen (Individualförderung).

Einen Zuschuss erhalten insbesondere Mehr-Kinder-Familien und allein Erziehende mit niedrigem Einkommen, um einen gemeinsamen Urlaub zu finanzieren. Urlaub und Erholung sind ein Grundbedürfnis, das gerade für Eltern und Kinder besondere Relevanz hat. Tatsächlich fällt es insbesondere jungen Mehr-Kinder-Familien und Ein-Eltern-Familien mit häufig niedrigen Familieneinkommen oftmals schwer, sich einen Familienurlaub zu leisten. Bezuschusst werden Familienferienmaßnahmen in Familienferienstätten gemeinnütziger Träger, in geeigneten Jugendherbergen sowie auf Winzer- und Bauernhöfen in Rheinland-Pfalz.

Im Landeshaushalt standen 2003 hierfür insgesamt 1.069.000 Euro (inklusive rund 100.000 Euro für besondere Erholungsmaßnahmen für Mütter und Väter) zur Verfügung. Im Jahre 2002 wurden auf der Grundlage der 2001 neu gefassten Verwaltungsvorschrift für 978 Familien mit 3.710 Kindern Zuschüsse gewährt.

Eltern- und Familienbildung

Die Anforderungen an Familien sind in unserer Gesellschaft hoch und erfordern vielfältige Kenntnisse und Fähigkeiten, die Eltern nicht angeboren sind, sondern vermittelt und erlernt werden müssen. Insbesondere benachteiligte Eltern sind auf bedarfsgerechte Konzepte der Familienbildung angewiesen, die sie bei der Bewältigung ihrer Aufgaben vor dem Hintergrund von Arbeitslosigkeit, Geldmangel und Schulden, schlechten Wohnverhältnissen und vielen weiteren Belastungsfaktoren unterstützen. Im Gegensatz zu der traditionellen Angebotsform der Familienbildungsarbeit sind hier Geh-Strukturen erforderlich, das heißt, speziell geschulte Beraterinnen und Berater suchen betroffene Familien vor Ort auf, um sie in ihrer Lebenswelt zu erreichen.

Ein besonderes Angebot der Familienbildungsarbeit für Mütter und Kinder wird derzeit mit Unterstützung des Aktionsprogramms „Kinderfreundliches Rheinland-Pfalz“ in einem benachteiligten Stadtteil der Stadt Koblenz realisiert, von dem übertragbare Erkenntnisse für andere Regionen erwartet werden. Entscheidend für das Gelingen des Projekts ist die enge Kooperation zwischen der Katholischen Familienbildungsstätte, dem städtischen

Kindergarten und dem Gemeinwesenprojekt des Caritasverbandes. Ziel des Mutter-Kind-Angebotes ist es, das Interesse von Müttern an der körperlichen und geistig-seelischen Entwicklung ihrer Babies und Kleinkinder zu wecken, sie zu befähigen, die Entwicklung ihrer Kinder positiv zu unterstützen, sie in ihrer Rolle als Mutter zu stärken, sie durch Gespräche psychisch zu entlasten, Spielfähigkeit und Kreativität zu fördern, Körpergefühl und Körperkontakt zu entwickeln, Wissen über familien- und kinderbezogene Themen zu vermitteln und neu erworbene Erfahrungen im Alltag zu erproben. Auf dieser Basis können spätere Erziehungsziele aufgebaut werden. Bedarfsorientierte Familienbildung stellt damit einen präventiven Ansatz zur Vorbeugung von „vererbter Armut“ dar, der Engagement und finanziellen Einsatz durch die Träger voraussetzt.

Hilfen zur Erziehung

Die Hilfen zur Erziehung sind im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die intensivste Form der Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien. Hilfen in schwierigen und krisenhaften Lebenssituationen reichen von ambulanten (zum Beispiel Sozialpädagogische Familienhilfe) über teilstationäre (zum Beispiel Tagesgruppen) bis hin zu stationären Angeboten in Heimen und Pflegefamilien. Die Bewilligung einer Hilfe zur Erziehung setzt voraus, dass eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für die Entwicklung des Kindes geeignet und notwendig ist.

In Rheinland-Pfalz gibt es jährlich rund 13.600 Erziehungshilfefälle (am Stichtag 31. Dezember 2002 laufende und im Jahr 2002 beendete Fälle). Die Tendenz ist weiter steigend. Die Gründe für die steigende Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung sind vielfältig und häufig uneindeutig. Monokausale Analysen greifen zu kurz. Neben individuellen und familiären Schwierigkeiten wirken sich auch sozio-strukturelle Probleme, wie beispielsweise Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug, Überschuldung, Wohnungsprobleme sowie Trennung und Scheidung, bedarfsbeeinflussend auf die Nachfrage nach Hilfen zur Erziehung aus.

Die Erziehungshilfen leisten für junge Menschen einen unerlässlichen Beitrag dazu, dass sie sich zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit entwickeln und am Leben in der Gesellschaft teilhaben können. Mit der Änderung von § 26 des Landesausführungsgesetzes zum Kinder- und Jugendhilfegesetz wurde für die Kostenerstattung bei den Hilfen zur Erziehung ab 2003 ein Jahresbudget von 40,4 Mio. Euro festgelegt. Zudem wurde eine jährliche Dynamisierungsrate von zwei Prozent eingebaut. Um den Kommunen den Übergang zu erleichtern, erhielten sie 2003 einmalig zusätzlich 2,0 Mio. Euro.

Suchtbelastete Familien und betroffene Kinder

Durch eine Abhängigkeitserkrankung sind regelhaft alle Familienangehörigen und insbesondere die Kinder suchtkranker Eltern betroffen. Nach vorliegenden Daten ist davon auszugehen, dass in Rheinland-Pfalz rund 100.000 Kinder in suchtbelasteten Familien aufwachsen. Viele von ihnen sind schweren Belastungen ausgesetzt und werden in ihrer körperlichen, geistigen und seelischen Entwicklung beeinträchtigt. Die erlebten süchtigen Verhaltensweisen in der Familie tragen oft zu Störungen der Sensomotorik, der emotionalen, kognitiven und sprachlichen Entwicklung, der Bindungsfähigkeit sowie des ge-

samten Sozialverhaltens bei. Die Erfahrungen zeigen, dass diese Kinder später in einem hohen Ausmaß selbst von einer Suchtproblematik betroffen sind.

Die Landesregierung fördert 45 Suchtberatungsstellen mit 19 Außenstellen. Deren Beratungsangebote stehen sowohl suchtkranken Menschen als auch Angehörigen zur Verfügung. Darüber hinaus unterstützt die Landesregierung seit einigen Jahren die Entwicklung von Hilfeangeboten für Kinder Suchtkranker. Im Rahmen eines Modellprojekts wurden die gebotene Verzahnung zwischen Jugendhilfe und Suchtkrankenhilfe sowie konkrete Gruppenangebote erprobt. Außerdem finden Fortbildungsmaßnahmen für Fachkräfte verschiedener sozialer Dienste und Institutionen statt. Für Kindertagesstätten wurden Handreichungen entwickelt, die das Fachpersonal bei der Erkennung der Problemlage betroffener Kinder und beim Umgang mit den Familien unterstützen.

Zudem ist davon auszugehen, dass in einer Vielzahl der betroffenen Familien auf Grund einer früher oder später eintretenden Arbeitsunfähigkeit der abhängigkeitskranken Elternteile Kinder in einer finanziell angespannten Situation heranwachsen. Nach den Daten der stationären Therapieeinrichtungen in Rheinland-Pfalz (2001) liegt die Erwerbslosenquote in der Alkoholentwöhnung bei 48 Prozent der Frauen und 42 Prozent der Männer. Dieser hohe Anteil wird in der stationären Drogenhilfe noch übertroffen, hier liegt die Erwerbslosenquote bei 71 Prozent der Frauen und 64 Prozent der Männer. Zudem belegen Untersuchungen einen hohen Anteil an überschuldeten Haushalten.

Es gilt daher, möglichst frühzeitig in der Behandlung abhängigkeitskranker Menschen die Verschuldungssituation zu klären und Maßnahmen der beruflichen (Re-)Integration einzuleiten. Die Landesregierung fördert dazu mit dem Fachkräfteprogramm „Schuldnerberatung in der Suchtkrankenhilfe“ sechs spezifische Insolvenzberatungsstellen sowie zahlreiche Wohn- und Arbeitsprojekte für Betroffene.

Soziale Beratung und Schuldnerberatung

Die Überschuldung von Privatpersonen hat sich zu einem gravierenden Armutsproblem entwickelt. Aufgrund der besonderen Bedeutung setzt sich ein eigenes Kapitel mit den hiermit zusammenhängenden Fragen auseinander.

6. Kinderarmut

6.1. Armutsrisiko „Kind“

Kinder gelten in der Armutsforschung als Armutsrisiko. Es ist Tatsache, dass Kinder ihre Eltern mehr Geld kosten, als der Staat als Ausgleich zur Verfügung stellt. Daraus wird gefolgert, dass mit der Geburt eines jeden Kindes der Lebensstandard oder der Wohlstand der Familie sinkt.[42]

Beschrieben wird auch eine Scherenentwicklung, die sich aus der Geburt von Kindern ergibt: Zum einen müssen die Familien die Kosten für den angemessenen Lebensunterhalt der Kinder tragen, und dies teilweise für Zeiträume von mehr als zwei Jahrzehnten. Zum anderen wächst das Haushaltseinkommen nicht parallel zu den steigenden Bedarfen. Es sinkt sogar, wenn ein Elternteil seine Berufstätigkeit unterbricht. Außerdem können Nachteile entstehen, wenn nach der Familienphase der berufliche Anschluss nicht oder nur unzureichend gelingt.[43]

Dieser Befund steht in auffälligem Gegensatz zur Bedeutung der Kinder für den Einzelnen und die Gesellschaft insgesamt. Richtigerweise sollten Kinder als eine Form von Reichtum angesehen werden. Individuell können sie für persönliches Lebensglück und persönliche Entwicklung bedeutsam sein, auch wenn beides selbstverständlich ohne Kinder möglich ist. Gesamtgesellschaftlich tragen Kinder zur Sicherung der sozialen Sicherungssysteme bei. Weder die umlagefinanzierte Rentenversicherung, noch die „Teilkasko“ Pflegeversicherung funktionieren auf Dauer, wenn zu wenig Nachwuchs auf die Welt kommt. Kinder sind aber nicht nur für den dauerhaften Erhalt von Umlagesystemen wichtig; ohne sie hat eine Gesellschaft auch gesamtwirtschaftlich erhebliche Entwicklungsprobleme.

6.2. Armut von Kindern und Jugendlichen (Kinderarmut)

Armut von Kindern und Jugendlichen (Kinderarmut) ist zwangsläufig eng verknüpft mit der Armut der Eltern. Allerdings gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen Armut von Erwachsenen und Armut von Kindern oder Jugendlichen. Kinder und Jugendliche haben spezifische Bedürfnisse, die durch Armut in vielfältiger Weise beeinträchtigt sein können. Armut, die zu Beginn einer persönlichen Biographie auftritt, kann die gesamte spätere Lebensentwicklung gefährden.[44] Risiken bestehen im Hinblick auf Entwicklungsdefizite, Unterversorgung und soziale Ausgrenzung.

Konstitutives Merkmal der Kinderarmut ist - wie bei jeder Form von Armut - der Mangel an finanziellen und materiellen Ressourcen. Die Armut von Kindern kann aber nicht allein an finanziellen Faktoren gemessen werden. Entscheidend ist die Perspektive des Kin-

---

[42] Gerda Holz; „Kinderarmut verschärft Bildungsmisere“, Aus Politik und Zeitgeschichte B 21-22/2003
[43] Hanesch, Krause, Bäcker, Armut in Deutschland, 2000, Seite 280
[44] Hanesch, Krause, Bäcker, Armut und Ungleichheit in Deutschland, 2000, Seite 273; vgl. G. Holz, „Kinderarmut verschärft Bildungsmisere“,Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/2003

des. Im Rahmen eines multidimensionalen Ansatzes sind vier zentrale Lebenslagenbereiche der Kinder zu berücksichtigen:

- die finanzielle und materielle Versorgung („Geldmangel“),
- die Situation im sozialen Bereich (zum Beispiel soziale Kontakte und Kompetenzen),
- die Versorgung im Bereich der Bildung und
- die gesundheitliche Situation von armen Kindern.

Hinsichtlich der Folgen von Kinderarmut spielt außerdem eine große Rolle, in welchem Alter Armut erfahren wird. Auch das Geschlecht, die Region, in der Kinder und Jugendliche leben, sowie der ethnische Hintergrund sind bedeutsam.[45] Es gibt jedoch keinen Automatismus, wonach eine bestimmte Armutslage zu einer konkret vorhersagbaren Entwicklung führt. Lebenslagen, Einflussfaktoren und Strategien zur Überwindung der Probleme sind zu vielgestaltig. Die neuere Armutsforschung sieht in den armen Kindern und Jugendlichen auch nicht nur „passive Opfer der Armut“. Sie und ihre Eltern sind zugleich auch immer Handelnde[46], die verschiedenartige Bewältigungsstrategien anwenden. Familiäre Armut und Kinderarmut führen daher zu unterschiedlichen Lebensläufen. Armut wird nicht zwangsläufig „vererbt“. Auch unter ungünstigsten Bedingungen kann es jungen Menschen gelingen, die Armut der Familie zu überwinden.

6.3. Leben mit eingeschränkten Ressourcen (Lebenslage „Geldmangel“)

Die Lebenslage „Geldmangel“ ist nicht nur auf die Eltern beschränkt. Eine unzureichende finanzielle Ausstattung der Familie wirkt sich unmittelbar auf die Lebenswirklichkeit der Kinder aus. Markenkleider, reich ausgestattete Kinderzimmer, hochwertige Sportausstattungen, reichhaltige Freizeitaktivitäten oder aufwändige Urlaubsreisen mögen für Kinder aus wohlhabenden Familien selbstverständlich sein. In armen Familien schränken der Geldmangel oder die Schulden den Zugang der Kinder zu diesen Gütern ein oder machen ihn unmöglich.

Objektive Armutsbedingungen entsprechen nicht unmittelbar der subjektiven Wahrnehmung. Der Verzicht auf begehrte Güter schafft aber auch im Kindesalter Ungleichheit. Im Wettbewerb um teure Statussymbole können Kinder aus armen Familien nicht mithalten. Selbst die Einladung zu einem Kindergeburtstag kann zum Problem werden, wenn das Geld für ein „angemessenes“ Geschenk fehlt. Auch wenn der materielle Wettbewerb im Kindesalter aus guten Gründen abgelehnt werden sollte, ist er doch existent. Die Folge kann Ausgrenzung oder Stigmatisierung durch Kinder besser gestellter Familien sein.

[45] Gerda Holz, „ISS-Projekt: Kinderarmut in Deutschland“, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 9/99, Seite 332
[46] vgl. Beate Hock / Gerda Holz in „Erfolg oder Scheitern?“, Fünfter Zwischenbericht im Auftrag des Bundesverbandes der AWO, 2000, Seite 13; AWO Sozialbericht 2000, Seite 67

Besondere Probleme stellen sich, wenn Armut plötzlich eintritt, beispielsweise in Folge unvorhergesehener Arbeitslosigkeit der Eltern. Materielle Einschränkungen und Ausgrenzung treffen dann mit einer angespannten Lebenslage der Eltern zusammen.

Für die Entwicklung der Kinder ist es von entscheidender Bedeutung, ob sie aus verfestigter Armut stammen oder ob es sich um vorübergehende Armut handelt. Verfestigte Armut tritt besonders häufig in den sogenannten sozialen Brennpunkten auf (siehe Kapitel „Stadtteile mit Entwicklungsbedarf"). Vorübergehende Armut ist breiter gestreut. Sowohl ältere Untersuchungen[47] als auch neuere[48] bestätigen, dass Armut beziehungsweise Sozialhilfebezug in der Regel vorübergehenden Charakter haben. Die Auswirkungen einer vorübergehenden Armutslage der Familie auf die Entwicklung der Kinder sollte dennoch nicht unterschätzt werden.

6.4. Kinder in der Sozialhilfe

Die Verbreitung der Lebenslage „Geldmangel" lässt sich anhand von Angaben zur Einkommensarmut und zur Sozialhilfe nachvollziehen. Ein aussagekräftiges Indiz für das Ausmaß von Kinderarmut in Rheinland-Pfalz ergibt sich aus der Sozialhilfestatistik. Diese erfasst die Anzahl der minderjährigen Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt.

Am Stichtag 31. Dezember 1998 erhielten in Rheinland-Pfalz - außerhalb von Einrichtungen - 114.623 Menschen Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Anzahl entsprach damit 2,8 Prozent der rheinland-pfälzischen Bevölkerung. Darunter waren 42.545 Kinder und Jugendliche, die sich im Einzelnen wie folgt aufteilten:

- 36.784 waren unter 15 Jahren alt (Kinder) und
- 5.761 waren zwischen 15 und 18 Jahren alt (Jugendliche).

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen in der rheinland-pfälzischen Bevölkerung betrug im Jahr 1998 19,7 Prozent. Dagegen betrug die Quote der Kinder und Jugendlichen in der Sozialhilfe Ende 1998 37,1 Prozent

Bis zum Stichtag 31. Dezember 2002 war die Zahl der Menschen, die in Rheinland-Pfalz Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, um 10,7 Prozent auf 102.399 Personen zurückgegangen. Das waren 2,5 Prozent der rheinland-pfälzischen Bevölkerung. Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen belief sich zu diesem Zeitpunkt auf 38.394 beziehungsweise 37,5 Prozent der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt. Davon waren

- 33.354 unter 15 Jahren (Kinder) und
- 5.040 im Alter zwischen 15 und unter 18 Jahren (Jugendliche).

---

[47] Stephan Leibfried, Petra Buhr, Lutz Leisering, Forschungsprojekt „Sozialhilfekarrieren" der Universität Bremen, 1994

[48] Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz

Im Berichtszeitraum ist die Anzahl der Kinder in der Sozialhilfe also um 9,3 Prozent zurückgegangen. Die Anzahl der Jugendlichen ging um 12,5 Prozent zurück. Das ist auf den Rückgang der Empfängerzahlen insgesamt zurückzuführen. Gleichwohl liegt der Anteil der Kinder und Jugendlichen in der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) seit 1998 fast unverändert bei etwa 37 Prozent.

6.5. Einkommensarmut von Kindern und Jugendlichen

Eine regelmäßige Erhebung zur Anzahl und Struktur der von Einkommensarmut Betroffenen in Rheinland-Pfalz findet bislang nicht statt. Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit hat jedoch mit der Studie „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“ aus dem Jahr 2000 eine Art „Momentaufnahme“ in Auftrag gegeben. Danach ergibt sich für die Erhebungszeitpunkte 1993 und 1996 folgendes Bild:

Tabelle 19

Sozialhilfebezieher und Einkommensarme in Rheinland-Pfalz nach Altersgruppen

Alter	Sozialhilfe- und Armutsquoten			Zusammensetzung der Bevölkerungsgruppen			
				Einkommensarme			
	Sozialhilfe 1996	EVS 1993	Mikrozensus 1996	Sozialhilfe 1996	EVS 1993	Mikrozensus 1996	Gesamt
	in Prozent der jeweiligen Gesamtbevölkerung			Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe in Prozent			
unter 18 Jahren	6,0	15,5	18,9	37,2	30,6	29,1	18,8
18 bis 64Jahre	2,7	8,7	10,4	55,7	51,2	54,6	64,1
65 Jahre und älter	1,2	12,0	11,7	7,1	18,3	16,3	17,1
Insgesamt	3,0	10,7	12,3	100,0	100,0	100,0	100,0

Quellen: Statistisches Bundesamt und Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, EVS 1993, Mikrozensus 1996
Anmerkung: Sozialhilfequoten mit den Bevölkerungsdaten des Mikrozensus berechnet.

Unter den Einkommensarmen sind Kinder und Jugendliche stärker vertreten als andere Altersgruppen. Ihr Anteil lag 1996 bei fast 19 Prozent der Gesamtbevölkerung in Rheinland-Pfalz. Der Anteil der 18- bis 65-Jährigen beziehungsweise über 65-Jährigen lag mit 10,4 Prozent und 11,7 Prozent deutlich darunter Mikrozensus-Daten).

Eine unterschiedliche Gruppenbetroffenheit durch relative Einkommensarmut bestätigt auch der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Tendenziell wird für das gesamte Bundesgebiet von einer zunehmenden „Infantilisierung“ der Armut ausgegangen. Besonders betroffen sind Kinder, die in Paarhaushalten mit mehreren Kindern lebten, sowie Kinder von allein Erziehenden. Letztere sind sogar mit einem Viertel überproportional häufig unter den Kindern einkommensarmer Eltern vertreten.[50]

Hauptauslöser von familiärer Einkommensarmut und damit von Einkommensarmut der Kinder ist Arbeitslosigkeit beziehungsweise fehlende Erwerbstätigkeit. Die bisherigen

[50] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 28

Regelungen zum Familienlastenausgleich reichen häufig nicht aus, um Kinderarmut zu verhindern.[51]

6.6. Auswirkung von Armut auf die soziale Situation von Kindern

Armut und der Versuch, ihr zu entgehen oder sie zu überwinden, stellen eine erhebliche Belastung der Familie dar, wenn die individuellen Voraussetzungen ungünstig sind. Fehlende berufliche Qualifikation, lange Zeiten der Arbeitslosigkeit oder die schwierige Vereinbarkeit von Erziehung und Beruf bei allein Erziehenden sind solche ungünstige Faktoren. Um den Alltag zu bewältigen oder die Situation langfristig zu verbessern, müssen die Erwachsenen sich entsprechend einbringen.

Wenn die Erwachsenen damit überfordert sind, tragen die Kinder die Konsequenzen. Sie sind frühzeitig auf sich selbst gestellt. Für die Betreuung und Erziehung durch die Eltern bleibt zu wenig Raum. Zwei Beispiele machen dies deutlich:

Tagesstrukturierung spielt heute auch im Kindesalter eine erheblich Rolle. Zeitmanagement mit ausgefüllten Terminkalendern hat sich zu einem weit verbreiteten Kennzeichen entwickelt. Arme Kinder und Jugendliche sind dagegen eher mit dem Gegenteil konfrontiert. Sie müssen häufiger als ihr Altersgenossen aus wohlhabenderen Familien ihren Alltag selbständig organisieren. Vorgaben und Unterstützung sind seltener.[52]

Die frühe Selbstständigkeit und fehlende Begleitung durch die Eltern kann in der Schule zu Nachteilen führen. Wenn Eltern nicht die Zeit, die Kraft oder den Willen haben, die Schulleistungen ihrer Kinder zu kontrollieren, bleibt Schulversagen zu lange unbemerkt. Noch gravierender ist, wenn die Eltern nicht die Initiative ergreifen, die Kinder bei der Überwindung schulischer Probleme zu unterstützen. Eltern, die auf Grund ihrer Lebenslage überfordert sind, sind auch weniger in der Lage, das Potenzial ihrer Kinder zu entdecken und zu fördern. Armut trägt zur Bildungsbenachteiligung bei, weil andere Institutionen die fehlende Unterstützung der Eltern nicht oder nur sehr unzureichend ausgleichen können.

6.7. Soziale Integration außerhalb der Familie

Spätestens mit der Einschulung beginnt die entscheidende Phase der sozialen Integration und der eigenständigen Herausbildung sozialer Kompetenzen. Für die Entwicklung der Persönlichkeit ist diese Lebensphase von großer Bedeutung.

Neuere Untersuchungen zeigen, dass sich hier Kinder aus armen Familien in ihrer Entwicklung von Kindern nicht armer Familien unterscheiden. Mangels finanzieller Ausstattung können sie bei vielen Aktivitäten nicht mithalten. Dazu können zum Beispiel der Besuch von Schwimmbad, Sportverein oder auch die Einladung zum Geburtstag zählen.

[51] Lebenslagen in Deutschland,.Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 28

[52] Rolf Werning/Beate Wischer „Kinder am Rand der Gesellschaft“ in Schüler 1999, hrsg. von Imbke Behnken u.a., 1999

Selbst beengter Wohnraum kann das gemeinsame Spielen erschweren. Es gibt Hinweise, dass dieses „Nicht-Mithalten-Können“ dazu führt, dass arme Kinder weniger Freunde in der Schule finden.[53]

6.8. Kinderarmut und Bildungsbenachteiligung

Der Zusammenhang zwischen Kinderarmut und Bildungsbenachteiligung ist in jüngster Zeit näher untersucht worden. Neue Studien[54] weisen darauf hin, dass arme Kinder bundesweit deutlich seltener den Übergang an höhere Schulen schaffen. Eine Untersuchung aus dem Jahr 1998 von Lauterbach und Lange[55] kommt zum Beispiel zu folgenden Ergebnissen:

- Im Durchschnitt besuchten 40,5 Prozent der Kinder im Alter zwischen zehn und zwölf Jahren die Hauptschule. Von den armen Kinder waren es fast 55 Prozent und von den Kindern, die in prekärem Wohlstand leben, fast 53 Prozent. Prekärer Wohlstand liegt vor, wenn Familien mit ihrem Haushaltseinkommen nur knapp über der Armutsgrenze (so genannte „50-Prozent-Grenze“) liegen. Die Lebenslage dieser Familien ähnelt der armer Familien. Familien in prekärem Wohlstand sind durch „kleinere Krisen“, wie zum Beispiel Verlust eines Zusatzverdienstes oder kurzzeitige Arbeitslosigkeit, von einem Abrutschen in Armut bedroht.[56]

- Entsprechend ist das Bild bei den Gymnasien: Im Durchschnitt besuchten rund 29 Prozent der Zehn- bis Zwölfjährigen das Gymnasium. Unter den armen Zehn- bis Zwölfjährigen dagegen nur rund 16 Prozent und von den Kindern in prekärem Wohlstand nur 14 Prozent.

Auch die PISA-Studie belegt sehr deutlich den Zusammenhang zwischen sozialer Lage beziehungsweise Herkunft und dem schulischen Erfolg.

6.9. Kinder mit Migrationshintergrund

Spezielle Untersuchungen zur Armutsbetroffenheit von Kindern ausländischer Familien, die in Rheinland-Pfalz leben, liegen nicht vor. Wichtige Hinweise finden sich aber in der Studie des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (ISS) zur Kinderarmut.[57] Danach stellen Kinder mit Migrationshintergrund im Vergleich zu benachteiligten deutschen Kindern eine besonders belastete Gruppe dar. Ihre Zukunftschancen sind generell schlechter.

---

[53] Gerda Holz, „Kinderarmut verschärft Bildungsmisere“, Aus Politik und Zeitgeschichte B 21-22/2003, Seite 3 (5)

[54] Gerda Holz und Beate Hock, „Armutslage von Kindern u. Jugendlichen in Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts“, Forum, 1999, mit Verweis auf Lauterbach und Lange

[55] Lauterbach u. Lange „Aufwachsen in materieller Armut und sorgenbelastetem Familienklima“ in J. Mansel & G. Neubauer (Hrsg.), „Armut und soziale Ungleichheit bei Kindern“

[56] Gerda Holz und Beate Hock, s.o., Seite 15

[57] Armut im frühen Grundschulalter, Seite 147 ff. Die Studie befasst sich nicht speziell mit den Bedingungen in Rheinland-Pfalz.

Armut von ausländischen Kindern zeigt sich in allen relevanten Lebenslagen. Neben denen im Kapitel „Armut von Ausländerinnen und Ausländern“ aufgeführten Armutsrisiken der Erwachsenen, wie hohe Arbeitslosigkeit, unzureichende Qualifizierung und mangelnde Deutschkenntnisse, wirken sich weitere Faktoren auf die Lebenslage der Kinder aus, mit denen deutsche Kinder nicht oder weniger häufig konfrontiert sind. Dazu zählen auch Vorurteile und Diskriminierung.

Auswirkungen können weiterhin haben: kulturelle Überbrückungsschwierigkeiten, unterschiedliche Erziehungsziele von ausländischen und deutschen Eltern, unterschiedliche Einstellungen zu Schule und Berufsausbildung oder eine andere Einstellung zur frühen Selbstständigkeit von Kindern. Hier bauen sich weitere Armutspotenziale auf, wenn ausländische Jugendliche, die selbst oft ohne Hauptschulabschluss sind, eigene Familien gründen und die Problemlage an die nachwachsenden Kinder „vererben“.

6.10. Bewältigungsstrategien

Kinder und Jugendliche setzen auf sehr unterschiedliche Bewältigungsstrategien, wenn es um die Folgen von Armut geht. Welche Strategie gewählt wird, hängt in hohem Maße vom familiären Umfeld ab. Elterliche Unterstützung oder aber Vernachlässigung und Überforderung können richtungsweisend sein. Aber auch außerfamiliäre Bezugspersonen, zum Beispiel in der Clique, haben Einfluss. Ebenso spielen selbst entwickelte Überzeugungen, Erwartungen und Ziele ein große Rolle.

Verallgemeinernde Aussagen sind in diesem Zusammenhang kaum möglich. Dennoch kann man zwei typische Strategien hervorheben, die von Kindern und Jugendlichen zur Bewältigung von Armut und Ausgrenzung eingesetzt werden können: Auf der einen Seite steht der Versuch, sich selbst das notwendige Geld zu verdienen. Frühe Erwerbstätigkeit, zum Beispiel als Aushilfe in Betrieben oder in einfachen Tätigkeiten, erlauben es, die finanzielle Lage in Grenzen zu verbessern. Auf der anderen – extremeren – Seite kann die Strategie stehen, sich durch trickreiches oder auch kriminelles Verhalten die notwendigen Ressourcen zu verschaffen.

Geschlechtsspezifische Unterschiede

Die Handlungsmuster, die zur Überwindung von Armutslagen angewandt werden, weisen deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede auf. In armen Familien werden nicht selten Familienaufgaben auf die Mädchen übertragen. Diese werden gezwungen, früh Verantwortung für sich und andere zu übernehmen. Positiv an dieser belastenden Situation ist, dass Mädchen in einem anderen Maße als Jungen Handlungs- und Gestaltungskompetenz gewinnen können.[58]

Faktoren für erfolgreiche Lebenswege

Ein Patentrezept für den erfolgreichen Weg armer Kinder und Jugendlicher in das Erwachsenenalter gibt es nicht. Ausgehend von neueren Studien zur Armut von Kindern und Jugendlichen und insbesondere mit Rücksicht auf die Untersuchungen des Instituts

[58] AWO Sozialbericht 2000, Seite 73

für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. verdichten sich allerdings die Hinweise, dass insbesondere die folgenden Faktoren von Bedeutung sein dürften:[59]

- Sicherheit in Form stabiler Beziehungen und emotionaler Zuwendung vor allem in den ersten Lebensjahren,
- Anerkennung und Bestätigung innerhalb und außerhalb der Familie,
- Teilhabe an den (Freizeit)-Angeboten in Kinder- und Jugendeinrichtungen, Vereinen und Schulen,
- Schule als möglicher Ort der Bestätigung und Schonraum vor familiären Belastungen,
- frühes Erlernen von Handlungs- und Gestaltungskompetenzen, zum Beispiel infolge von Übernahme von Familienaufgaben, und
- das individuelle Bemühen der Betroffenen, ihre Lebenslagen zu verbessern.

Von Bedeutung kann auch frühe Erwerbstätigkeit sein, die aufgenommen wird, um Geldmangel und Konsumdruck zu begegnen. Initiative und Eigenverantwortung zeigen sich, wenn früh versucht wird, die eigene materielle Situation durch Erwerbstätigkeit zu verbessern. Allerdings kann Erwerbstätigkeit zum frühest möglichen Zeitpunkt nicht generell als positiver Faktor zur Überwindung von Armut gewertet werden. So besteht die Gefahr, dass Eltern bei finanzieller Notlage ihre Kinder frühzeitig von der Schule gehen lassen, damit sie schneller zum Familieneinkommen und damit zur Überwindung der materiellen Notlage beitragen. Der Verzicht auf höhere Schulabschlüsse und qualifiziertere Ausbildungen mag zwar für die aktuelle wirtschaftliche Situation der Familie günstig sein, sie wird jedoch mit einem schwerwiegenden Nachteil für die Heranwachsenden erkauft.

6.11. Vorkehrungen und Maßnahmen gegen Kinderarmut

„CAST“

Im Jahr 2000 wurde vom Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit das Sonderprogramm „CAST“ (Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten) empfohlen und von der Bundesregierung beschlossen. Mit Hilfe von CAST wurde in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken einiger Bundesländern erprobt, wie Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und Kleinverdienende leichter Zugang zu einer Beschäftigung finden können. Dabei wurden alternativ zwei mit Mitteln und Kräften von Bund und Ländern unterstützte Modellansätze verfolgt:

1. das so genannte SGI-Modell (Saar-Gemeinschaftsinitiative) und
2. das so genannte „Mainzer Modell“.

[59] Faktoren zusammengestellt nach AWO Sozialbericht 2000, Seite 72

Das Mainzer Modell wurde zunächst ab 1. September 2000 in den vier nördlichen Arbeitsamtsbezirken des Landes Rheinland-Pfalz erprobt. Als Ergebnis dieser Modellphase wurde festgestellt, dass von allen in der Bundesrepublik durchgeführten Kombilohnmodellen das „Mainzer Modell“ am erfolgreichsten umgesetzt wurde. Aus diesem Grunde hatte die Bundesregierung zunächst entschieden, das „Mainzer Modell“ zum 1. Januar 2002 auf ganz Rheinland-Pfalz auszuweiten, und dann sogar eine bundesweite Umsetzung beschlossen. Ab 1. März 2002 fand das Modell in ganz Deutschland Anwendung.

Arbeit muss sich lohnen – Kindergeldzuschlag zum Ausstieg aus der Sozialhilfe

Zu Beginn des Jahres 2000 war jedoch noch nicht absehbar, ob und gegebenenfalls wann das „Mainzer Modell“ als Gesamtpaket umgesetzt wird. Die Landesregierung hatte daher im Vorgriff ein Sonderprogramm mit einem „Kindergeldzuschlag für den Ausstieg aus der Sozialhilfe“ initiiert. Das Sonderprogramm „Kindergeldzuschlag“ startete am 1. Mai 2000. Teilnahmeberechtigt waren alle Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger mit Kindern unter der Voraussetzung, dass sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Einkommen von mehr als 325 Euro im Monat aufnehmen und mit Hilfe des Kindergeldzuschlages und weiterer vorgelagerter Sozialleistungen wie zum Beispiel Wohngeld, Kindergeld, Unterhaltsvorschuss und Ähnliches den Ausstieg aus der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt schaffen. Der Kindergeldzuschlag in Höhe von 102,26 Euro für jedes förderungsfähige Kind - jedoch höchstens 204,52 Euro je Bedarfsgemeinschaft - wurde für alle im Haushalt lebenden Kinder bis zur Beendigung der Schulzeit, maximal bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gewährt. Von den 36 rheinland-pfälzischen Landkreisen und kreisfreien Städten beteiligen sich 34 an dem Modell. Jährlich haben rund 300 Bedarfsgemeinschaften an dem Modell teilgenommen, davon 98 mit einem Kind und 194 mit zwei und mehr Kindern.

Mainzer Modell

Beim Mainzer Modell erhielten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen degressiven Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen und - ebenfalls degressiv - einen Kindergeldzuschlag. Damit sollte die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Arbeitslose, Sozialhilfebeziehende und andere nicht oder nur geringfügig Beschäftigte attraktiver werden.

Wer als Arbeitnehmerin beziehungsweise Arbeitnehmer mindestens 15 Wochenstunden arbeitete und einen neuen Job antrat (auch ein Wechsel von einem geringfügigen Beschäftigungsverhältnis beim selben Arbeitgeber zählt als neuer Job) sowie als Ledige oder Lediger über 325 Euro und weniger als 897 Euro beziehungsweise als allein Erziehende oder allein Erziehender oder Verheiratete beziehungsweise Verheirateter weniger als 1.707 Euro verdiente, erhielt Zuschüsse zu den Beiträgen zur Sozialversicherung sowie gegebenenfalls ein höheres Kindergeld (77 Euro zusätzlich).

Das Mainzer Modell ist zum 31. März 2003 ausgelaufen. Bestehende Beschäftigungen nach dem Mainzer Modell werden davon nicht berührt. Sie werden noch drei Jahre finanziert. Insgesamt über 10.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hatten eine derart geförderte Beschäftigung aufgenommen.

Einführung eines Kinderzuschlages im Rahmen des Bundeskindergeldgesetzes

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass insbesondere Familien von Armut bedroht sein können. Die Bundesregierung hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Armut von Kindern zu vermindern.

Diesem Ziel haben sich die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angeschlossen. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) wurde zum 1. Januar 2005 die Einführung des sogenannten „Kinderzuschlages“ beschlossen (§ 6a des Bundeskindergeldgesetzes). Der Kinderzuschlag wird maximal in Höhe von 140 Euro pro Kind für längstens 36 Monate erbracht. Kindergeld, Kinderzuschlag (zusammen derzeit 294 Euro) und der gegebenenfalls auf das Kind entfallende Wohngeldanteil entsprechen einem Betrag, mit dem der durchschnittliche Bedarf des Kindes im Sinne des Arbeitslosengeldes II – oder des Sozialgeldes – gedeckt ist. Der Kinderzuschlag wird durch Einkommen und Vermögen des Kindes – mit Ausnahme des Kindergeldes und des Wohngeldes – gemindert. Erwerbseinkommen der Eltern, das ihren eigenen Bedarf an Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld übersteigt, wird nur zu 70 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet, so dass hiervon ein zusätzlicher finanzieller Arbeitsanreiz ausgeht.

6.12. Vorkehrungen gegen Bildungsbenachteiligung

In Rheinland-Pfalz wurde die zum Schuljahr 1998/99 begonnene Weiterentwicklung der Grundschule konsequent fortgesetzt, um Schülerinnen und Schülern einen guten Start in eine erfolgreiche Schullaufbahn zu ermöglichen. Die volle Halbtagsschule gewährt mehr Lernzeit für alle Kinder und zielt auf die Vernetzung von Lernbereichen, um differenzierte Lernangebote zu ermöglichen und gegebenenfalls bestehende Nachteile möglichst früh auszugleichen. Die Weiterentwicklung des Unterrichts wird neben der fachlichen Beratung insbesondere durch Erarbeitung eines neuen Rahmenplans für die Grundschule sichtbar, der in seiner Grundlegung und im Teilbereich Mathematik inzwischen verbindlich ist (weitere Teilrahmenpläne für die Lernbereiche sind in Vorbereitung). Der Rahmenplan nimmt die Ergebnisse internationaler Studien zu den Kompetenzen deutscher Schülerinnen und Schüler auf und zielt konsequent auf die individuelle Förderung, auf Wissens- und Kompetenzentwicklung über die gesamte Grundschulzeit und verzichtet bewusst auf kleinschrittige Vorgaben, um allen Kindern die ihnen möglichen Lebenswege zu eröffnen. Grundschulen sind aufgefordert, auf ihr jeweiliges soziales Umfeld angemessen und verantwortungsbewusst zu reagieren und die zeitliche Flexibilität im Rahmen verbindlicher Standards zugunsten der unterschiedlichen Entwicklungen der Kinder zu nutzen.

Die Weiterentwicklung von Unterricht wird darüber hinaus als Aufgabe aller Schularten festgeschrieben, indem allen Schulen die Verpflichtung zur Erarbeitung eines Qualitätsprogramms übertragen wurde, das insbesondere auch den Blick auf die schulische Förderkultur (individuelle Förderung und konstruktiver Umgang mit Heterogenität) lenken soll. Der Erstellung eines solchen Qualitätsprogramms geht die Analyse der bestehenden schulischen Gegebenheiten – und dazu gehört auch das soziale Umfeld der Schule – voraus. Insofern wird der Blick genauer auf die Bedürfnisse von Schülerinnen und Schüler und die schulinterne Zielsetzung gerichtet. Die Schulaufsicht und die Einrichtungen der Fort- und Weiterbildung begleiten diese Qualitätsentwicklung.

Die Schulgesetznovelle wird die Verpflichtung zur Bildung und Erziehung, zur individuellen Förderung, den Integrationsauftrag an alle Schularten und die Zusammenarbeit von Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe verstärken und so dazu beitra-

gen, ressortübergreifende Hilfen für Kinder- und Jugendliche in Problemlagen noch stärker in den Blick zu nehmen.

Folgerichtig ist auch schon seither eine Fülle von Maßnahmen im Bereich der Schulsozialarbeit, der Berufsorientierung in den Schulen, der Ausweitung von Praktika in allen Schularten und der Arbeitsweltklassen ausgeweitet worden.

Erhöhung der Chancengleichheit durch Einführung der Ganztagsschulen

Nicht zuletzt bieten die Ganztagsschulen in der neuen Form, die bis 2006 einen Ausbaustand von cirka 300 Schulen erreichen sollen, ein erweitertes pädagogisches Angebot, das die Chancengleichheit erhöht, zusätzliche Förderung ermöglicht und den Kindern und Jugendlichen – unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten des Elternhauses – ein breites Spektrum kultureller, sportlicher und lernanregender Möglichkeiten bietet. Die Fördergelder des Bundes erleichtern den Schulträgern die Bereitstellung der räumlichen und sächlichen Voraussetzungen. Die Landesregierung übernimmt die gesamten Personalkosten für das pädagogische Angebot. Die bisherigen Erfahrungen spiegeln eine breite Akzeptanz.

Daneben wurden die Betreuungsgruppen an Grundschulen, die mit relativ geringen Elternbeiträgen eine Betreuung vor und nach dem Unterricht der Vollen Halbtagsschule gewährleisten, weiter ausgebaut und gefördert (derzeit 929 Gruppen).

Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) an Berufsbildenden Schulen

Für den Bereich der Berufsbildenden Schulen stellen die Schülerinnen und Schüler des Berufsvorbereitungsjahres (BVJ) eine besonders förderungsintensive Gruppe dar. Sie stammen zum Teil aus Familien mit Migrationshintergrund beziehungsweise aus sozial schwachen Familien mit den entsprechenden Folgeerscheinungen, wie Integrationsprobleme, Schwierigkeiten bei der Lehrstellensuche, Drogenmissbrauch.

Die Entwicklung der BVJ-Schülerzahlen an Berufsbildenden Schulen lässt sich für die vergangenen Jahre wie folgt darstellen:

Schuljahr	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Schülerzahlen	4.314	3.795	4.200

Abgangszahlen des Berufsvorbereitungsjahres

Schuljahr	2001/2002	2002/2003
BVJ 1	1.924	2.053
BVJ 2	712	793

Um die vielfältigen Problemfelder des Berufsvorbereitungsjahres zu bearbeiten, gibt es landesweit 22 Stellen für Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter, die sich an den Berufsbildenden Schulen vor Ort um die benachteiligten Schülerinnen und Schüler kümmern. Zehn Stellen davon werden im Landeshaushalt geführt, zwölf werden von Trägervereinen verwaltet. Für die dafür notwendigen Personalkosten stellt das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend 693.800 Euro jährlich zur Verfügung.

Eine Schulsozialarbeiterin beziehungsweise ein Schulsozialarbeiter versorgt durchschnittlich etwa 170 BVJ-Schülerinnen und Schüler. Das Berufsvorbereitungsjahr verfolgt insbesondere das Ziel, die Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses im dualen System oder eines Arbeitsverhältnisses zu ermöglichen. Der nachträgliche Erwerb des Hauptschulabschlusses ist möglich.

An einigen Schulstandorten ist es gelungen, die Schulsozialarbeit neu einzurichten beziehungsweise auszuweiten. Darüber hinaus werden alle Anstrengungen unternommen, weitere Mittel zum Ausbau der Schulsozialarbeit zur Verfügung zu stellen. Außerdem wurde in einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Ministeriums für Bildung, Frauen und Jugend sowie mit Schulsozialarbeiterinnen und -arbeitern ein Qualitätsprofil für die Schulsozialarbeit erarbeitet, sodass diese standardisiert wurde.

Die Einrichtung des Berufsvorbereitungsjahres selbst wird zur Zeit einer Reform unterzogen. Ziel ist es, eine stärkere Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu ermöglichen. Darüber hinaus sollen stärkere berufsorientierende Inhalte geschaffen sowie die individuelle Förderung von Schülerinnen und Schülern im Berufsvorbereitungsjahr durch gezielte Förderpläne ermöglicht werden.

7. Gesundheitliche Situation armer Kinder und Jugendlicher

Es haben sich in den letzten Jahren insgesamt der Gesundheitszustand und die Gesundheitschancen von Kindern und Jugendlichen in all den Bereichen verbessert, die von einer guten medizinischen Versorgung beeinflusst werden können. Ebenso zeigt sich gesteigertes Gesundheitsbewusstsein eines überwiegenden Teils der Bevölkerung. Gesundheitsaufklärung und -erziehung scheinen hier Früchte zu tragen. Jedoch werden hiervon nicht alle Bevölkerungsteile erreicht. Immer noch lassen sich deutliche Effekte einer sozialen Ungleichheit auch in der Verteilung der Gesundheit und der Gesundheitsrisiken nachweisen. Diese treten in den Ballungszentren besonders hervor.

Wie eine Vielzahl von Studien belegt, wirken sich soziale Ungleichheit und Armut auf den Gesundheitszustand von Kindern und Jugendlichen aus. Objektivierbare Gesundheitsstörungen beziehungsweise medizinisch relevante Befunde lassen je nach Schichtzugehörigkeit deutliche Unterschiede erkennen. Dies gilt auch für das individuelle Gesundheitsverhalten. Körperliche Leistungsfähigkeit und psychische Ausgeglichenheit steuern viele der alltäglichen Interaktionschancen und die Teilhabe an der Jugendkultur und berühren somit den gesamten Prozess des Aufwachsens. Diese Zusammenhänge machen verstehbar, dass die soziale Lage einen Einfluss auf die von den Kindern empfundene psychosoziale Gesundheit ausübt.

Der 10. Kinder- und Jugendbericht [54] kommt in seinem Fazit zu dem Schluss, dass durch geringere Gesundheitsvorsorge die Gesundheitschancen der Kinder und Jugendlichen für das ganze Leben massiv gemindert werden.

Ausgehend von den unterschiedlichen Datenquellen auf Bundes- und regionaler Ebene lassen sich folgende Tendenzen zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen beschreiben:

Insgesamt ist die Säuglingssterblichkeit in den letzten Jahren ganz erheblich zurückgegangen. Dies ist vor allem auf die verbesserte Schwangerenvorsorge und die bessere Versorgung von Frühgeborenen zurückzuführen. Auch Infektionskrankheiten im Säuglingsalter sind durch Impfungen und verstärkte Hygienemaßnahmen deutlich rückläufig. Unfälle sind weiterhin eine der häufigsten Ursachen für Morbidität und Mortalität im Kleinkind- und Kindesalter. Darüber hinaus häufen sich die Unfälle im Straßenverkehr sowie im häuslichen und Freizeitbereich. Über- beziehungsweise Untergewicht gehören zu den häufig festgestellten Defiziten. Ursache hierfür ist in den meisten Fällen falsches Essverhalten, im Falle von Adipositas natürlich häufig begleitet von Bewegungsmangel.

Allerdings sind Zahlen der Säuglingssterblichkeit oder untergewichtiger Neugeborener deutlich höher in sozial benachteiligten Wohngebieten, wie beispielsweise einer Hamburger Studie entnommen werden kann.[61] Auch eine Studie aus Nordrhein-Westfalen zeigt, dass die regionalen Unterschiede der im ersten Lebensjahr gestorbenen Säuglinge im direkten Zusammenhang mit der sozialen Lage der Bevölkerung stehen. Andere

[60] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Zehnter Kinder- und Jugendbericht, Bonn 1998
[61] Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien Hansestadt Hamburg: Die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen, Hamburg 1995

denkbare Faktoren, wie die Versorgungsdichte mit Gynäkologen und anderen relevanten Facharztpraxen, konnten ausgeschlossen werden. So trat der plötzliche Säuglingstod häufiger bei Müttern mit geringer Schulbildung, arbeitslosen Vätern, in kinderreichen Familien und bei jugendlichen Müttern auf. Es wird vermutet, dass diese Personengruppen von den bisherigen Aufklärungskampagnen, die dem plötzlichen Säuglingstod entgegenwirken sollen, weniger gut erreicht werden konnten. Die bekannten Risikofaktoren, wie zum Beispiel Rauchen in der Schwangerschaft oder Bauchlage bei den Neugeborenen, waren deshalb bei dieser Personengruppe häufiger feststellbar.

Gleichfalls bestimmen von der Zahngesundheit über Unfälle bis hin zu Übergewicht die Einkommensverhältnisse der Eltern die Erkrankungs- und Unfallwahrscheinlichkeit stärker als andere Faktoren. So ist das Kariesrisiko bei Kindern aus sozial schlechter gestellten Familien nach Zahlen aus einer Braunschweiger Studie[63] etwa zweimal höher. Die Bielefelder Gesundheitsstudie[64] aus dem Jahr 1996 erfasste Schülerinnen und Schüler der vierten Klasse. Diese wurden nach ihrer gewohnten Zahnhygiene befragt. Von den sozial benachteiligten Kindern putzten rund 16 Prozent nur sporadisch die Zähne, wogegen dies bei Kindern aus privilegierten Haushalten nur zwei Prozent waren. Ein ähnliches Missverhältnis zeigte sich bei der Häufigkeit der Zahnarztbesuche.

Generell hat sich die Zahngesundheit bei Kindern in den letzten zwanzig Jahren erheblich verbessert. Dies ist in Rheinland-Pfalz insbesondere der engagierten Arbeit der Landesarbeitsgemeinschaft Jugendzahnpflege zu verdanken, in der sich bereits vor zwanzig Jahren Zahnärzteschaft, Krankenkassen, öffentlicher Gesundheitsdienst und das Land auf zunächst freiwilliger Basis zusammengefunden haben, um die Zahngesundheit bei Kindern und Jugendlichen gemeinsam zu fördern. Die Rahmenvereinbarung der Partner hat noch immer Bestand, zwischenzeitlich auch auf Bundesebene durch das Fünfte Buch Sozialgesetzbuch (§ 21) ergänzt und gestützt.

Trotz der generell positiven Entwicklung sind Kinder in sozial benachteiligten Wohngebieten immer stärker von Karies betroffen und bedürfen besonderer Aufmerksamkeit. So lag beispielsweise der durchschnittliche DMF-T-Wert (Summe der kariösen, fehlenden und gefüllten Zähne) für die 12-jährigen Kinder, die eine Hauptschule besuchten, im Jahre 2000 mit 1,72 mehr als doppelt so hoch wie bei den gleichaltrigen Gymnasiasten (0,82). Schwerpunkt der Präventionsarbeit der Landesarbeitsgemeinschaft Jugendzahnpflege ist daher derzeit die Ausarbeitung eines Konzepts zur Betreuung sogenannter Kariesrisikokinder.

Unterschiede zwischen Kindern aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen in Bezug auf die geringere Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen werden neben schlechten Ernährungsbedingungen und anderen hygienischen Standards für die höheren Erkrankungsrisiken verantwortlich gemacht.

In dem Bestreben, Prävention und Gesundheitsförderung auszubauen und dabei auch die sozialen Ungleichheiten zu kompensieren, besteht erfreulicherweise bundesweit Einigkeit, wie ganz aktuell ein länderübergreifender gemeinsamer Antrag für die Gesundheitsministerkonferenz, initiiert von Rheinland-Pfalz[65], aber auch die Themenwahl des

[63] Klaus Hurrelmann, siehe oben
[64] Klaus Hurrelmann, siehe oben
[65] 76. Gesundheitsministerkonferenz, Chemnitz 2003

Forums Prävention und Gesundheitsförderung beweisen. Die Kooperation mit Partnern innerhalb des Gesundheitsversorgungssystems und außerhalb mit zielgruppenspezifischen Institutionen ist die Basis für die erfolgreiche Umsetzung gesundheitsfördernder Maßnahmen bei Kindern und Jugendlichen und insbesondere zur Herstellung besserer Chancen für Kinder aus sozial benachteiligten Familien.

Gesundheitliche Chancengleichheit ist ein besonderes Merkmal der Gesundheitsziele für das Kinder- und Jugendalter, das heißt die Herstellung gleicher Möglichkeiten, gesund zu sein und gesund zu bleiben - unabhängig von sozialem Status, nationaler Zugehörigkeit, Generation, Alter und Geschlecht. Einschränkend gilt, dass Gleichheit von Gesundheitschancen nicht mit Gerechtigkeit bei Gesundheitschancen gleichzusetzen ist, insbesondere dann nicht, wenn die Unterschiede im Gesundheitsstatus zwischen verschiedenen Individuen oder zwischen Bevölkerungsgruppen durch unterschiedliche genetische oder sozioökonomische Voraussetzungen sowie bewusst gewähltem Lebensstil bedingt sind.

Gesundheitliche Leistungen müssen so organisiert sein, dass sie für definierte Zielgruppen besser nutzbar sind und die verschiedenen Hilfesysteme abgestimmte, koordinierte Angebote vorhalten. Dies beinhaltet beispielsweise die Ergänzung der herkömmlichen „Komm-Struktur“ beim Arzt- und Beraterbesuch durch die Schaffung von niederschwelligen aufsuchenden (allerdings nicht „heimsuchenden“) Angeboten.

Absolut notwendig in diesem Zusammenhang ist die Vernetzung und Koordinierung wohnortnaher Angebote in Bezug auf Kinder: von Gesundheitsdiensten, Jugendhilfe, Schule und Familienbildung.

Zur effizienten Wahrnehmung dieser Aufgaben, zur gemeinsamen Zieldefinition und zur Bündelung der vorhandenen Ressourcen unterstützt Rheinland-Pfalz eine einheitliche Gesetzgebung, zum Beispiel das auf Bundesebene beabsichtigte Präventionsgesetz. Dieses muss ein zeitgemäßes Verständnis von Prävention befördern, das neben der Senkung von physischen und psychosozialen Gesundheitsbelastungen auch die Stärkung von Gesundheitsressourcen umfasst und besonderes Gewicht auf die Vermeidung sozial bedingter Ungleichheit von Gesundheitschancen legt.

8. Altersarmut

8.1. Einkommen und Vermögen von älteren Menschen

Nach Rentenbeginn oder Ruhestand gehen ältere Menschen in der Regel keiner Erwerbstätigkeit mehr nach. Ihre materielle Lebenssituation ist deshalb von alternativen Einkommensquellen abhängig sowie von den Möglichkeiten, angespartes Vermögen verzehren zu können. Einen angemessenen Lebensunterhalt im Alter planmäßig, in Form regelmäßig wiederkehrender finanzieller Leistungen sicherstellen zu können, ist Aufgabe der Alterssicherungssysteme, die überwiegend vorleistungsbezogen sind. Die Höhe der Leistungen hängt also maßgeblich von den während des aktiven Erwerbslebens geleisteten individuellen Einzahlungen ab, enthalten darüber hinaus aber auch wesentliche Elemente des sozialen Ausgleichs.

Die Alterssicherungssysteme streben eine Lebensstandardsicherung für das Alter an. Diese Zielsetzung geht deutlich über eine reine Armutsvermeidung hinaus. Wird in konkreten Fällen jedoch während des aktiven Erwerbslebens eine ausreichende Vorleistung nicht erbracht, verfehlt die Alterssicherung nicht nur ein lebensstandardsicherndes Niveau, sondern kann darüber hinaus auch unter der armutsvermeidenden Schwelle bleiben. Im institutionellen Gefüge bedarf es deshalb einer Ergänzung durch die armutsvermeidenden Instrumente der Grundsicherung beziehungsweise der Sozialhilfe. Im Gegensatz zu den Alterssicherungssystemen sind Grundsicherung und Sozialhilfe vorleistungsunabhängig und bedarfsgeprüft.

Anschaulich können die Alterssicherungssysteme als drei Säulen dargestellt werden. Die erste Säule ist die Haupteinkommensquelle im Alter. Für den weitaus größten Teil der älteren Menschen ist dies die gesetzliche Rentenversicherung, die als Pflichtversicherungssystem ausgestaltet ist. Sie wird im Umlageverfahren finanziert. Das heißt, dass die eingehenden Beiträge zur Finanzierung der laufenden Renten verwendet werden.

Die betriebliche Altersversorgung als zweite und die auf privater Vorsorge beruhende individuelle Zusatzversorgung als dritte ergänzen die erste Säule. Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung besteht bei diesen ergänzenden Säulen kein gesetzlich angeordneter Versicherungszwang. Sowohl die betriebliche als auch die private Altersversorgung beruhen vielmehr auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit. Sie unterscheiden sich von der gesetzlichen Rentenversicherung zudem dadurch, dass ihre Leistungen überwiegend aus einem zuvor angesparten Kapitalstock erbracht werden. Zweite und dritte Säule zusammen bilden deshalb die ergänzende kapitalgedeckte Altersversorgung.

Auf Grund steigender Lebenserwartung und sinkender Geburtenraten verändert sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und Leistungsempfangenden in den Alterssicherungssystemen. Besonders für die im Umlageverfahren finanzierte gesetzliche Rentenversicherung löst die relative Zunahme der Anzahl von Rentnerinnen und Rentnern einen hohen Veränderungsdruck aus. Hinzu kommen die Folgen von Massenarbeitslosigkeit und die immer noch nicht vollständig bewältigten Konsequenzen der Deutschen Einheit. Gegenmaßnahmen sind erforderlich. Ohne geeignete Reformen würde der Beitragssatz für die Versicherten beziehungsweise der Zuschussbedarf aus dem Bundeshaushalt auf ein als nicht mehr vertretbares Maß angesehenes Niveau ansteigen.

Angestrebt wird deshalb eine Gewichtsverlagerung von der ersten, umlagefinanzierten Säule auf die ergänzende kapitalgedeckte Altersversorgung. Weil Leistungen aus kapitalgedeckten Systemen jedoch einen zeitlich vorgelagerten Ansparvorgang voraussetzen, muss diese Gewichtsverlagerung in einem langgestreckten Prozess erfolgen. Diese Strategie verkennt dabei nicht, dass auch kapitalgedeckte Systeme in gewissem Ausmaß demographischen Einflüssen unterliegen. Die Wirkungsmechanismen sind dabei von anderer Natur als die Einflüsse des Alterungsprozesses auf die gesetzliche Rentenversicherung. Insgesamt besteht die Aussicht, dass eine stärkere Betonung der kapitalgedeckten Altersvorsorge langfristig nicht nur zu einem angemessenen Gesamtversorgungsniveau, sondern auch zu einer besseren Streuung der Risiken führen kann. Dabei wird auch zukünftig die gesetzliche Rentenversicherung der wichtigste Pfeiler der Alterssicherungssysteme bleiben.

Vor dem Hintergrund solcher Entwicklungen sollte eine Analyse nicht nur die aktuelle Situation beleuchten, sondern trotz aller Prognoseunsicherheiten auch wahrscheinliche Trends mit einbeziehen.

Aktuelle Versorgungssituation älterer Menschen - Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe

Die Einkommens- und Vermögenssituation älterer Menschen lässt sich anhand der Befunde der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes (EVS) analysieren. Die dieser Stichprobe zugrundeliegende Befragung findet alle fünf Jahre statt. Die zurzeit aktuellsten Auswertungen basieren auf der Erhebung des Jahres 1998[67]. Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe bezieht nicht nur die Leistungen der Alterssicherungssysteme ein, sondern berücksichtigt das gesamte Einkommen und Vermögen, das im Alter zur Verfügung steht. Danach lag das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen von Rentnerinnen und Rentnern im Jahr 1998 in Westdeutschland bei Einpersonenhaushalten bei 2.830 DM (1.447 Euro), in Zweipersonenhaushalten bei 4.618 DM (2.361 Euro). Bezogen auf den Durchschnitt aller Haushalte in Deutschland erreichten im Jahr 1998 Rentnerhaushalte 69,5 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens, bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Zahl der in den Haushalten lebenden Personen - je nach der verwendeten Äquivalenzskala – 83,2 Prozent beziehungsweise 87,3 Prozent dieses Durchschnittseinkommens.

Innerhalb der westdeutschen Rentnerhaushalte mit einer Person hat seit der Erhebung des Jahres 1993 die Ungleichheit zugenommen. Die zehn Prozent der Einpersonen-Rentnerhaushalte mit dem niedrigsten Haushaltseinkommen (erstes Dezil) verfügten im Jahr 1998 im früheren Bundesgebiet lediglich über 4,3 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens, während auf die zehn Prozent der Einpersonen-Rentnerhaushalte mit dem höchsten Haushaltseinkommen (zehntes Dezil) 21,8 Prozent entfielen. Der Betrag, der den einkommensstärksten zehn Prozent der Einpersonen-Rentnerhaushalte zur Verfügung stand, war damit rund fünfmal so hoch wie der entsprechende Betrag, der den einkommensschwächsten zehn Prozent zufloss. Diese Relation hatte im Jahr 1993 noch bei 4,5 gelegen. Tabelle 20 zeigt, dass die Einkommenszuwächse zwischen 1993 und 1998 mit zunehmender Dezilgruppe ansteigen. Mit anderen Worten: je höher eine Gruppe von

[67] Margot Münnich, Einkommen und Vermögen in Rentner- und Pensionärshaushalten – Befunde der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, in DRV 12/2001, Seite 732 ff.

Einpersonen-Rentnerhaushalten in der Einkommensskala angesiedelt ist, umso deutlicher sind die Haushaltseinkommen von 1993 bis 1998 gestiegen.

Bei den westdeutschen Zweipersonen-Rentnerhaushalten lässt sich zwischen 1993 und 1998 eine solche Einkommenskonzentration dagegen nicht feststellen. Beispielsweise werden hier für das erste Dezil und das zehnte Dezil mit 10,0 und 10,1 Prozent fast identische Nettoeinkommenszuwächse ausgewiesen.

Tabelle 20

Entwicklung der Nettohaushaltseinkommen[1)] für Einpersonen- und Zweipersonen Rentnerhaushalte[2)] früheres Bundesgebiet, Beträge in

Dezilgruppe	Einpersonen-Rentnerhaushalte		Zweipersonen-Rentnerhaushalte	
	Haushaltsnettoeinkommen 1998	Steigerung gegenüber 1993 in Prozent	Haushaltsnetto-einkommen 1998	Steigerung gegenüber 1993 in Prozent
1. Dezil	1.218	9,1	2.196	10,0
2. Dezil	1.565	9,4	2.835	10,9
3. Dezil	1.827	10,6	3.258	12,9
4. Dezil	2.088	11,8	3.630	13,9
5. Dezil	2.327	12,5	3.975	13,4
6. Dezil	2.598	13,2	4.367	13,7
7. Dezil	2.958	15,2	4.831	14,2
8. Dezil	3.367	16,0	5.428	14,0
9. Dezil	3.970	17,1	6.332	13,6
10. Dezil	6.095	22,3	9.331	10,1
insgesamt	2.801	15,4	4.618	12,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1993 und 1998, zitiert nach Münnich 1998.
1) Ohne Haushalte mit einem Haushaltseinkommen von 35.000 DM und mehr, und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften.
2) Daten von 1993 wurden an Systematik 1998 angepasst.

Der Verbraucherpreisindex (Preisindex für die Lebenshaltung, alle Haushalte) weist für das frühere Bundesgebiet zwischen 1993 und 1998 eine Steigerung um 8,7 Prozent aus. Nimmt man diesen Index zum Maßstab, haben beide Rentnerhaushaltstypen in allen Einkommensklassen zwischen 1993 und 1998 – wenngleich zum Teil sehr geringe – Kaufkraftgewinne verbucht.

Die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe gibt zudem Aufschluss über die Struktur der Einkommen. Nachvollziehen lässt sich dies anhand Tabelle 21:

Tabelle 21

Einkommensstrukturen von Rentnerhaushalten[1)] 1993[2)] und 1998, früheres Bundesgebiet, Beträge in DM.

Einkommens-kategorie	Einpersonen-Rentnerhaushalte		Zweipersonen-Rentnerhaushalte	
	1998/1993	Veränderung zu 1993 in Prozent	1998/1993	Veränderung zu 1993 in Prozent
Haushalts-Bruttoeinkommen	2.974/2.569	15,8	4.885/4.404	10,9
Bruttorenten gRV	1.845/1.669	10,5	2.826/2484	13,7
Mietwert der Eigen-tumswohnung	304/182	67,0	715/394	81,4
Haushaltsnetto-einkommen	2.801/2.427	15,6	4618/4102	12,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1993 und 1998, zitiert nach Münnich 1998 sowie eigene Berechnungen
1) Ohne Haushalte mit einem Haushaltseinkommen von 35.000 DM und mehr und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften
2) Daten von 1993 wurden an Systematik 1998 angepasst; Zahlenwert 1993 wurde nicht neu berechnet

Für Einpersonen-Rentnerhaushalte sind die Haushaltsbruttoeinkommen zwischen 1993 und 1998 um 15,8 Prozent und damit wesentlich schneller gestiegen als Einkommen aus den Bruttorenten der gesetzlichen Rentenversicherung, die um 10,5 Prozent zulegten. Dagegen ist die relative Bedeutung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung bei den Zweipersonen-Rentnerhaushalten zwischen 1993 und 1998 noch gestiegen. Ihr Auszahlungsvolumen nahm mit 13,7 Prozent deutlich schneller als das Haushaltsbruttoeinkommen dieser Haushalte zu.

Insgesamt war 1998 die gesetzliche Rentenversicherung mit Abstand die bedeutendste Einkommensquelle für das Alter. Dabei ist das Haushaltsnettoeinkommen von Rentnerhaushalten bei Einpersonen-Rentnerhaushalten schneller, bei Zweipersonen-Rentnerhaushalten dagegen langsamer gestiegen als die Bruttorenten dieser Haushaltsgruppen.

Zu den Einkommen aus Vermögen zählt auch die Mietersparnis, die durch die Nutzung einer eigenen Wohnimmobilie entsteht. Hier ist zwischen 1993 und 1998 für alle Haushaltstypen ein kräftiger Einkommenszuwachs entstanden. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass nur diejenigen Rentnerhaushalte davon profitiert haben, die über Haus- und Grundbesitz verfügen.

Ergebnisse der Studie Alterssicherung in Deutschland 1999

Feinere Strukturen und ihre Zusammenhänge als die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kann die Studie Alterssicherung in Deutschland liefern, ein von Infratest Sozialforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführtes Forschungsvorhaben. Nach 1986, 1992 und 1995 geht die letzte Erhebung im

Rahmen dieses Projektes auf das Jahr 1999 zurück (Alterssicherung in Deutschland 1999/ASID 1999). Den Kern der Untersuchung bildet die Erfassung von 25 Einkommensarten. Dabei werden Einkommensdaten auf der Personen- und Ehepartnerebene mit Angaben zu den Alterseinkommen verbunden.

8.2. Die gesetzliche Rentenversicherung

Gemessen an der Verbreitung ist die gesetzliche Rentenversicherung in beiden Teilen Deutschlands die mit Abstand bedeutendste Säule der Alterssicherungssysteme. 90 Prozent der Männer und 78 Prozent der Frauen ab 65 Jahren beziehen in Westdeutschland eine eigene Rente der gesetzlichen Rentenversicherung.[68] Darüber hinaus beziehen rund 85 Prozent aller Witwen ab 65 Jahren in den alten Ländern eine abgeleitete Hinterbliebenenrente. Unter Einbeziehung der eigenen Renten bedeutet dies, dass rund 93 Prozent der Witwen dieses Alters in Westdeutschland eine eigene und/oder eine vom verstorbenen Ehepartner abgeleitete Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten.[69] Dabei ist die Verbreitung der eigenen Leistungen bei westdeutschen Frauen in der Gruppe der 65- bis unter 75-Jährigen (84 Prozent) höher als in der darauffolgenden Altersgruppe der 75- bis unter 85-Jährigen. Dort wird noch ein Anteil von 79 Prozent gemessen.[70] Diese positive Entwicklung lässt sich auch anhand eines Vergleichs des Jahres 1999 mit dem Jahr 1986 nachzeichnen. 1986 bezogen nur 59 Prozent der westdeutschen Frauen über 65 Jahren eine eigene Rente. Innerhalb von 13 Jahren hat der Verbreitungsgrad eigener Renten in dieser Gruppe also um 20 Prozentpunkte zugenommen.[71]

Gleichzeitig variieren die eigenen Renten der gesetzlichen Rentenversicherung bei den Frauen in den alten Ländern zwischen durchschnittlich 700 DM (358 Euro) bei den 85-Jährigen und älteren und 840 DM (429 Euro) bei den 65- bis 75 Jahre alten Rentnerinnen.[72] Die eigenen Renten der Frauen sind damit wesentlich stärker gestiegen als die der Männer. Nach wie vor bestehen aber deutliche Unterschiede zwischen den Rentenleistungen für Frauen und Männer. Zum Vergleich: In der Altersgruppe der 65- bis 75-Jährigen bezogen westdeutsche Männer Renten in einer durchschnittlichen Höhe von 1.984 DM (1.014 Euro).[73]

8.3. Die betriebliche Altersversorgung

Bezogen auf die nicht mehr erwerbstätigen Arbeiterinnen und Arbeiter sowie Angestellten der Privatwirtschaft (ohne Bergbau) erhalten in den alten Ländern 46 Prozent der Männer und neun Prozent der Frauen eine eigene Betriebsrente (jeweils Personen ab 65 Jahren).[74] Die durchschnittliche Höhe der Betriebsrenten ist von Frauen dabei mit 323 DM (165 Euro) um rund 58 Prozent niedriger als diejenige der Männer. Die Witwenrenten aus der betrieblichen Altersversorgung liegen mit 483 DM (247 Euro) zwischen den eige-

[68] ASID 1999, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Forschungsbericht Sozialforschung 289/Z Seite 13.
[69] ASID 1999, Seite 14
[70] ASID 1999, Seite 18
[71] ASID 1999, Seite 33
[72] ASID 1999, Seite 21
[73] ASID 1999, Seite 20
[74] ASID 1999, Seite 15

nen Leistungen an Männer und Frauen. Betrachtet man die Altersgruppen von 65 bis unter 85 Jahren, so zeigt sich kein signifikanter Anstieg der Bezieherinnen- und Bezieher-Quoten bei den 65- bis 75-Jährigen gegenüber den 75- bis unter 85-Jährigen. Aus dem Blickwinkel des Referenzjahres 1999 macht die Studie somit deutlich, dass der Ausbau der betrieblichen Altersversorgung weitgehend stagniert.[75] In der Höhe der Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung lässt sich sogar eine rückläufige Tendenz bei den jüngeren Jahrgängen feststellen. So liegen die Bezüge der 65- bis unter 75-Jährigen mit durchschnittlich 763 DM (390 Euro) um sieben Prozent niedriger als die Beträge, die für die Gruppe der 75- bis 85-Jährigen ermittelt wurden.[76]

8.4. Entwicklung des Gesamteinkommens

Untersucht man die durchschnittlichen Nettogesamteinkommen auf der Personenebene, so zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen Männern und Frauen in den alten Ländern immer noch deutlich ausgeprägt sind, jedoch geringer ausfallen als bei den eigenen Renten der gesetzlichen Rentenversicherung. Frauen in den alten Ländern verfügen mit 1.782 DM (911 Euro) über 61 Prozent des Einkommens der Männer in Höhe von 2.914 DM (1.490 Euro).[77] Aus diesen Zahlen wird die hohe Bedeutung der Hinterbliebenenrenten für die heutigen Rentnerinnen deutlich. Ohne diese Renten wären die geschlechtspezifischen Unterschiede in der Einkommenssituation wesentlich stärker. Bestätigt wird dieser Befund, wenn man die Nettoeinkommen älterer Frauen in Westdeutschland nach dem Familienstand analysiert: Verwitwete Frauen verfügen mit durchschnittlich 2.200 DM (1.125 Euro) über höhere Einkommen als geschiedene Frauen (1.866 DM = 954 Euro) oder verheiratete Ehefrauen (993 DM = 508 Euro).[78]

Stellt man besonders niedrige Einkommen in den Vordergrund, liefert die ASID 1999 folgenden Befund: In den alten Ländern beziehen aus der Gruppe der allein Stehenden vier Prozent der ledigen Frauen, drei Prozent der geschiedenen Frauen und ein Prozent der allein stehenden Männer ein Nettoeinkommen von weniger als 600 DM im Monat.[79] Ein Vergleich zwischen den Erhebungsjahren 1992 und 1999 zeigt ferner, dass die Einkommenszuwachsraten von allein stehenden Männern (sechs Prozent) und geschiedenen Frauen (fünf Prozent) besonders niedrig ausgefallen sind.[80]

8.5. Zukünftige Entwicklung: Altersvorsorge in Deutschland 1996

Ähnlich aufgebaut wie das Forschungsprojekt Alterssicherung in Deutschland, aber stärker zukunftsgerichtet ist die Studienreihe Altersvorsorge in Deutschland. Die zurzeit aktuellste bereits ausgewertete Erhebung stammt aus dem Jahr 1996 (AVID 1996). Die AVID wurde von Infratest Burke im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger durchgeführt.[81] Ziel

[75] ASID 1999, Seite 18
[76] ASID 1999, Seite 21
[77] ASID 1999, Seite 25
[78] ASID 1999, Seite 26
[79] ASID 1999, Seite 31
[80] ASID 1999, Seite 38
[81] Altersvorsorge in Deutschland, Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter, DRV-Schriften Band 19, BMA-Forschungsbericht Band 277, München 1999 (=AVID 1996).

der Studie ist es, für die im Inland lebenden Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung, die zwischen 1936 und 1955 geboren sind und ihre Ehepartnerinnen beziehungsweise Ehepartner die Art und Höhe der Anwartschaften auf spätere Alterseinkommen zu ermitteln. Alle monetären Größen werden in Werten des Jahres 1996 ausgewiesen und sind berechnet als dasjenige Alterseinkommen, das die untersuchten Personen zu erwarten gehabt hätten, wenn sie 1996 das 65. Lebensjahr vollendet hätten und in diesem Jahr erstmals in Rente gegangen wären. Daraus folgt, dass die genannten Beträge nicht direkt mit ausgewiesenen Größen anderer Studien oder Statistiken verglichen werden können. Auch können sie nicht im Sinne von Armutsschwellen oder ähnlichen Indikatoren interpretiert werden. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Projektion die auf zukünftige Sterbefällen beruhende Hinterbliebenenversorgung nicht berücksichtigen kann. Die Gesamteinkommen auf Personenebene werden also insoweit systematisch unterschätzt.

Die gesetzliche Rentenversicherung

Die AVID zeigt, dass der Anteil derjenigen Personen in Westdeutschland, die in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen sind, weiter zunimmt. 1996 besaßen in den alten Bundesländern 95 Prozent der Männer und 93,5 Prozent der Frauen ein Konto bei der gesetzlichen Rentenversicherung.[82] Während der Anteil der Männer bei allen Untersuchungskohorten in etwa gleich hoch liegt, verbirgt sich bei den Frauen hinter dem Durchschnittswert ein Anstieg bei den Geburtsjahrgängen 1951 bis 1955 auf 95 Prozent. In der jüngsten der untersuchten Kohorten ist der Verbreitungsgrad der gesetzlichen Rentenversicherung bei Männern und Frauen in Westdeutschland also gleich hoch.

Von den Personen mit einem Rentenversicherungskonto werden lediglich etwa vier Prozent der Männer und sechs Prozent der Frauen später voraussichtlich keine eigene Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen.[83]

Nach wie vor unterscheidet sich die Rentenhöhe zwischen Männern und Frauen beträchtlich. Bei westdeutschen Männern beläuft sich der durchschnittliche projizierte Anwartschafts-Zahlbetrag auf 1.939 DM (991 Euro) pro Monat, für Frauen werden 964 DM (493 Euro) prognostiziert. Zurückzuführen sind diese unterschiedlichen Werte auf Unterschiede in den Versicherungsbiographien. Frauen verfügen durchschnittlich über 36,2 Versicherungsjahre, Männer dagegen über 42,6 Jahre. Zudem sind 66 Prozent der Frauen gegenüber nur knapp einem Prozent der Männer im Verlauf der Erwerbsbiographie teilzeitbeschäftigt. Im Durchschnitt umfasst die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung bei Frauen 11,6 Jahre, bei Männern nur 6,1 Jahre.[84]

Die betriebliche Altersversorgung

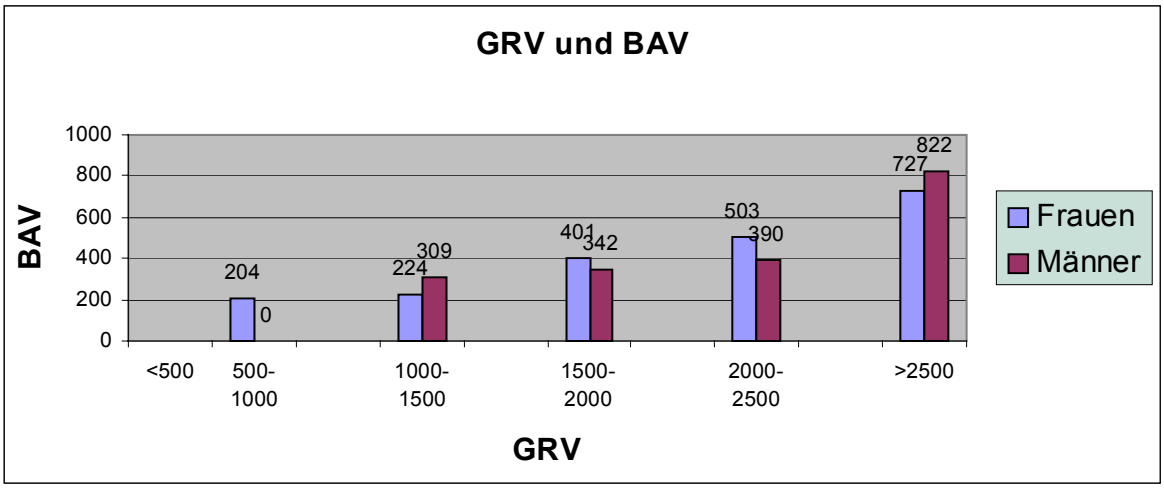
Gemessen am Verbreitungsgrad ist in den alten Bundesländern die betriebliche Altersversorgung das zweitwichtigste institutionalisierte Alterssicherungssystem. Von den untersuchten Jahrgängen werden etwa 36 Prozent der Männer und 12 Prozent der Frauen eine (eigene) Betriebsrente erhalten.[85] Die AVID 1996 zeigt dabei eindrücklich, dass die

[82] AIVD 1996, Seite 48
[83] AVID 1996, Seite 50
[84] AVID 1996, Seite 53
[85] AVID 1996, Seite 50

betriebliche Altersversorgung bislang weniger dazu eingesetzt wurde, niedrige Anwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung aufzustocken. Ein wesentlicher Aspekt ist vielmehr die Schließung der Versorgungslücke, die sich für Bezieherinnen und Bezieher höherer Einkommen aus der Geltung der Beitragsbemessungsgrenze und der damit verbundenen faktischen Begrenzung der Rentenhöhe in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ergibt. Denn, wie folgende Abbildungen zeigen, nehmen sowohl die Verbreitung als auch die Höhe der prognostizierten Zahlbeträge aus der betrieblichen Altersversorgung (BAV) mit ansteigenden Anwartschaftsbeträgen aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu.

Schaubild 5

Höhe der Anwartschaften aus betrieblicher Altersversorgung (BAV) in Abhängigkeit von den Anwartschaftsbeträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) - alte Bundesländer - - in DM -

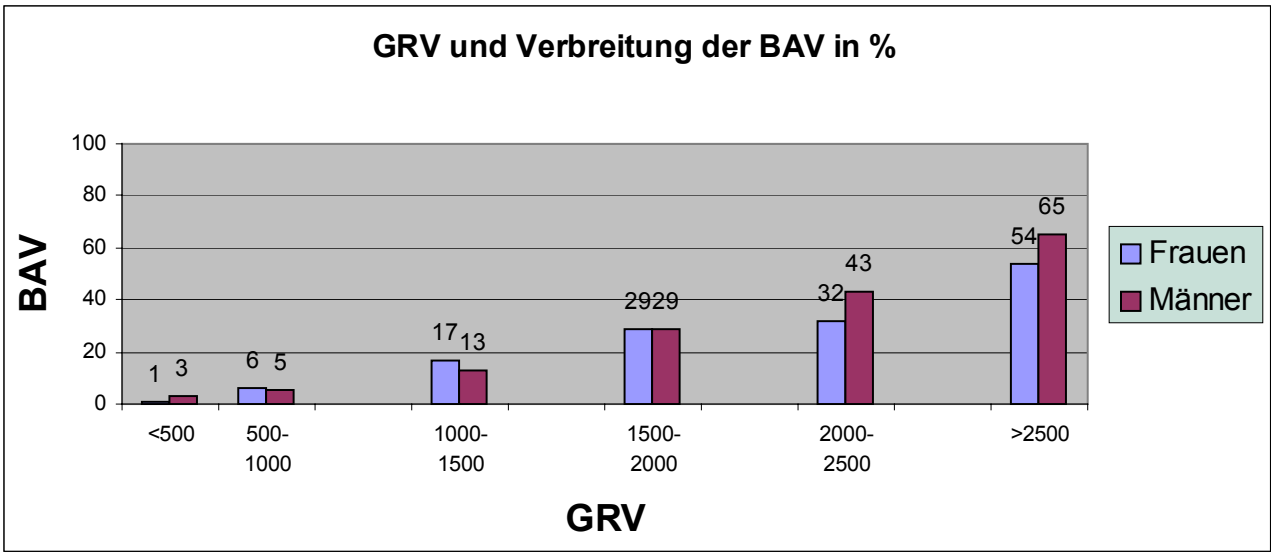


Quelle: AVID 1996, DRV-Schriften Band 19, S. 74.

Die Rubrikenachse zeigt, welche Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu erwarten sind. Diese Anwartschaftspositionen beginnen in der Gruppe der Rentenzahlbeträge von bis zu 500 DM (256 Euro) und reichen bis zur Klasse derjenigen Personen, die Renten von mehr als 2500 DM (1.278 Euro) erwarten können. Diesen Personenklassen, die nach der Höhe ihrer Rentenanwartschaften geordnet sind, wird die Höhe der Anwartschaften auf betriebliche Altersversorgung zugeordnet. Deutlich wird: Kann eine Versicherte beziehungsweise ein Versicherter sowohl eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung erwarten als auch eine Betriebsrente, so ist der projizierte Zahlbetrag der Betriebsrente umso höher, je höher der Anwartschaftsbetrag aus der gesetzlichen Rentenversicherung ist.

Schaubild 6

Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung (BAV) in Abhängigkeit von den Anwartschaftsbeträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)
- alte Bundesländer -
- in DM -



Quelle: AVID 1996, DRV-Schriften Band 19, S. 74.

In ähnlicher Weise nimmt auch die Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung mit zunehmendem Anwartschaftsbetrag aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu. Mit anderen Worten: Je höher die erwartete Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung ist, umso größer ist auch die Wahrscheinlichkeit, dass neben der gesetzlichen Rente zusätzlich eine Betriebsrente bezogen werden kann.

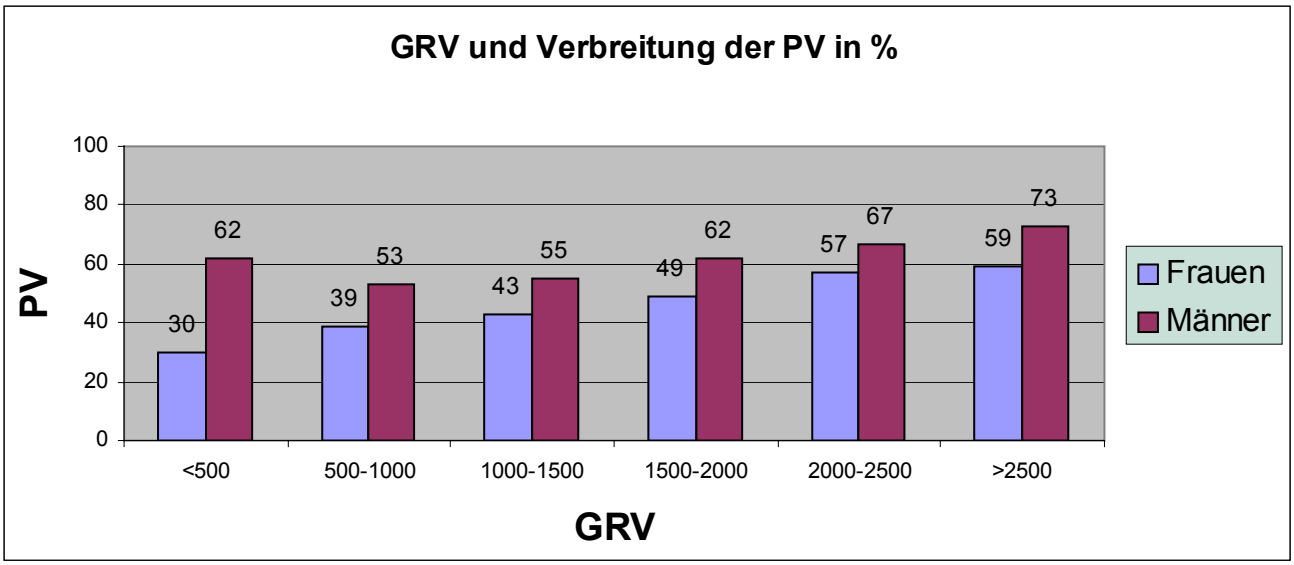
Private Vorsorge

Private Vorsorge betrieben in Westdeutschland von den untersuchten Kohorten 64 Prozent der Männer und 40 Prozent der Frauen.[86] Im Durchschnitt belaufen sich die zu erwarteten Rückflüsse im Alter auf monatlich 419 DM (214 Euro) bei den Männern und 237 DM (121 Euro) bei den Frauen.[87] Die von Frauen gebildeten Anwartschaften betragen damit, bezogen auf die monatlichen Zahlbeträge, 57 Prozent der für die Männer ermittelten Beträge.

[86] AVID 1996, Seite 51
[87] AVID 1996, Seite 91

Schaubild 7

Verbreitung der privaten Vorsorge in Abhängigkeit von den Anwartschaftsbeträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung; alte Bundesländer - in DM -



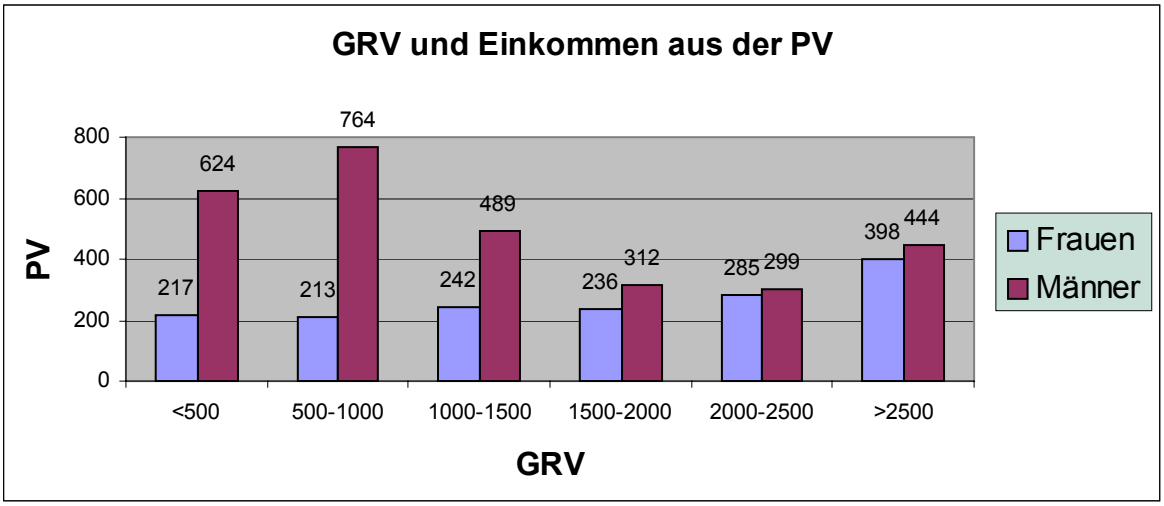
Quelle: AVID 96, Seite 96

Wie für die betriebliche Altersversorgung bietet die AVID 96 auch für die private Vorsorge die Möglichkeit weitergehender Analysen. Schaubild 9 zeigt, dass der Verbreitungsgrad der privaten Vorsorge weniger stark von der Höhe der zukünftig erwarteten Renten abhängt, wie in der betrieblichen Altersversorgung. Allerdings ergibt sich eine noch deutlich sichtbare Korrelation zwischen Anwartschaftsbeträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung und Verbreitungsgrad der privaten Vorsorge für Frauen. Sie ist aber deutlich schwächer ausgeprägt als bei der betrieblichen Altersversorgung. Betrachtet man die Gruppe der Männer, so zeigt sich zunächst mit steigenden Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sogar eine Abnahme des Verbreitungsgrads der privaten Vorsorge. Erst ab einem erwarteten Rente von mehr als 1.000 DM (511 Euro) nimmt die Verbreitung der privaten Vorsorge mit zunehmenden Rentenzahlbeträgen wieder zu.

Die Erklärung für diesen U-förmigen Verlauf ergibt sich daraus, dass Männer, die mit besonders niedrigen Renten rechnen können, typischerweise nicht etwa eine schwache Erwerbsbiographie aufweisen, sondern überdurchschnittlich hohe Einkommen erzielen, die nicht der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung unterliegen, also etwa Beamtenbezüge oder Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit. Diese Erklärung wird bestätigt durch den Vergleich der projizierten Anwartschaftsbeträge aus der gesetzlichen Rentenversicherung mit den erwarteten Beträgen aus privater Vorsorge. Dies zeigt Schaubild 10.

Schaubild 8

Höhe des Einkommens aus privater Vorsorge in Abhängigkeit von den projizierten Anwartschaftsbeträgen in der gesetzlichen Rentenversicherung; alte Bundesländer - in DM -



Quelle: AVID 96, Seite 96.

Männer mit einer Aussicht auf niedrige Altersrenten können demnach mit besonders hohen Rückflüssen aus der privaten Vorsorge rechnen. Niedrige Renten bei Männern können somit keinesfalls als Indikator für geringe Alterseinkommen insgesamt gewertet werden. Niedrige Frauenrenten werden dagegen zumindest nicht durch überdurchschnittlich hohe Einkommen aus privater Vorsorge kompensiert. Der Umkehrschluss, aus den niedrigen Rentenzahlbeträgen bei Frauen auf ein niedriges Gesamteinkommen zu schließen, ist jedoch ebenfalls nicht zulässig, da niedrige Frauenrenten mit anderen Einkommensarten, beispielsweise mit neu entstehenden Ansprüchen auf eine Hinterbliebenenrente, zusammentreffen können.

Schaubild 10 zeigt zusätzlich, dass sich die Einkommen aus privater Vorsorge zwischen Männern und Frauen bei den Beziehenden besonders hoher Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung zukünftig stark angleichen werden. Für Bezieherinnen und Bezieher relativ niedriger Renten gilt dieser Zusammenhang dagegen nicht.

Gesamteinkommen

In Westdeutschland liegen die durchschnittlich projizierten Anwartschaften auf Netto-Alterseinkommen der Frauen mit 1.245 DM (637 Euro) bei nur 48 Prozent der Männer 2.618 DM (1.339 Euro).[88] Während sich jedoch bei den Männern in den alten Ländern die durchschnittlichen Werte von Geburtskohorte zu Geburtskohorte kaum unterscheiden, ist bei den Frauen eine gegenläufige Tendenz festzustellen. Hier steigen die Anwartschaften von 1.136 DM (581 Euro) für die älteste Kohorte auf 1.335 DM (683 Euro) in der jüngsten Kohorte um 18 Prozent.[89] Der Aufholprozess in der Einkommenssituation der Frauen ist also nicht nur in der heutigen Rentnergeneration festzustellen, sondern setzt sich bei den Altersjahrgängen, die zwischen 2001 und dem Jahr 2020 das 65ste

[88] AVID 1996, Seite 22
[89] AVID 1996, Seite 23

Lebensjahr vollenden, fort. Getragen wird diese Entwicklung unter anderem durch ein geändertes Erwerbsverhalten der Frauen. So hat sich der Anteil derjenigen Frauen in Westdeutschland, die wegen der Kindererziehung die Erwerbstätigkeit unterbrechen, von 83 Prozent bei den zwischen 1936 und 1940 Geborenen auf nur noch 69 Prozent der zwischen 1951 und 1955 Geborenen verringert. Gleichzeitig ist der Unterbrechungszeitraum von durchschnittlich 14,8 Jahre auf durchschnittlich 9,6 Jahre zurückgegangen.[90]

Der Anteil der allein Stehenden mit projizierten Netto-Alterseinkommen unter 1.000 DM (511 Euro) wird auch in den kommenden Jahren erheblich sein. 16 Prozent der allein stehenden Frauen und sieben Prozent der allein stehenden Männer gehören in Westdeutschland zu dieser Gruppe. Besonders hoch ist dabei der Anteil der geschiedenen Frauen mit 24 Prozent. Dieser Einkommensschwelle entspricht auf der Ebene der Ehepaare ein Wert von etwa 1.800 DM (920 Euro). Die AVID 1996 ergibt, dass von den untersuchten Kohorten in Westdeutschland etwa sieben Prozent der Paare ein Nettoeinkommen unterhalb dieser Schwelle erzielen werden.[91]

Vergleicht man die Situation der ältesten, 1936 bis 1940 geborenen Personen und der jüngsten, 1951 bis 1955 geborenen AVID-Kohorte, so können die jüngeren Jahrgänge mit einem etwa um acht Prozent höheren Nettoeinkommen im Alter rechnen.[92] Innerhalb der untersuchten Jahrgänge verbessert sich also die für das Alter zu erwartende Nettoeinkommensposition zugunsten der jüngeren Jahrgänge. Diese Verbesserung ist allerdings in erster Linie auf den Aufholprozess der Einkommen von Frauen zurückzuführen, die Einkommensposition der jüngeren Männer (Geburtsjahrgänge 1951 bis 1955) wird sich im Alter gegenüber derjenigen der ältesten der untersuchten Kohorte (Jahrgänge 1936 bis 1940) kaum noch verändern.[93]

Die Höhe der projizierten Anwartschaften korrelieren in Westdeutschland nachhaltig negativ mit der Zahl der Kinder. So verfügen allein stehende Frauen ohne Kinder über projizierte Anwartschaften auf eine gesetzliche Rente in Höhe von 1.820 DM (931 Euro). Allein stehende Frauen mit drei und mehr Kindern können dagegen lediglich 918 DM (469 Euro) erwarten, also nur wenig mehr als die Hälfte. Bei verheirateten Frauen liegen die entsprechenden Werte bei 1.503 DM (768 Euro) (ohne Kinder) und 669 DM (342 Euro) (drei und mehr Kinder) noch weiter auseinander. Auch auf der Ebene der Ehepaare wiederholt sich diese Entwicklung. Paare ohne Kinder verfügen mit 3.282 DM (1.678 Euro) über höhere Anwartschaften als Ehepaare mit drei und mehr Kindern 2.490 DM (1.273 Euro). Diese Unterschiede bleiben im Wesentlichen erhalten, wenn man die gesamten Netto-Alterseinkommen berücksichtigt. Bei allein Stehenden wie verheirateten Frauen und Ehepaaren liegen die Werte der Kinderlosen jeweils um etwa 800 DM (409 Euro) bis 1.200 DM (614 Euro) höher als die Alterseinkommen mit drei und mehr Kindern.[94]

---

[90] AVID 1996, Seite 29
[91] AVID 1996, Seite 26
[92] AVID 1996, Seite 26
[93] AVID 1996, Seite 65
[94] AVID 1996, Seite 27

8.6. Rheinland-pfälzische Besonderheiten

Weder für die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe noch für die Studien Alterssicherung in Deutschland und Altersvorsorge in Deutschland liegen ausschließlich auf Rheinland-Pfalz bezogene Auswertungen vor. Dagegen lassen sich der auch regional gegliederten Rentenversicherungsstatistik rheinland-pfälzische Daten entnehmen. Auffällig ist, dass die Altersrenten des Rentenbestandes (alle eigenen Altersrenten) im aktuellen Berichtsjahr, dem Jahr 2002, bei Männern lediglich 95,1 Prozent und bei Frauen sogar nur 81 Prozent des Durchschnittes im gesamten Bundesgebietes erreichen. Vergleicht man für das selbe Jahr die Rentenzahlbeträge des Rentenbestandes mit den entsprechenden Daten des Rentenzugangs (nur die im Jahr 2002 neu hinzugekommenen Altersrenten), ergeben sich folgende Ergebnisse:

Tabelle 22

Zahlbeträge 2002 für Altersrenten in Rheinland-Pfalz im Verhältnis zum Bundesgebiet

	Frauen	Männer
Rentenbestand	81,0 %	95,1 %
Rentenzugang	79,2 %	98,8 %.

Quelle: Rentenstatistik des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, eigene Berechnungen.

Die Beträge der Altersrenten an männliche Neurentner des Jahres 2002 liegen in Rheinland-Pfalz mit 98,8 Prozent näher am Bundesdurchschnitt als die Zahlbeträge im rheinland-pfälzischen Rentenbestand (95,1 Prozent). Hieraus lässt sich schließen, dass bei männlichen Rentenbezieher ein Aufholprozess gegenüber dem Bundestrend erfolgt. Dagegen haben sich die Zahlbeträge des weiblichen Rentenzugangs in Rheinland-Pfalz mit 79,2 Prozent gegenüber dem Rentenbestand mit 81,0 Prozent sogar geringfügig weiter vom Bundesdurchschnitt entfernt. Eine Annäherung der in Rheinland-Pfalz auffällig niedrigen eigenen Altersrenten von Frauen an den Bundesdurchschnitt ist also bei den rheinland-pfälzischen Neurentnerinnen nicht zu erkennen.

Die auf Grund der durchschnittlich niedrigen eigenen Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung für rheinland-pfälzische Frauen besonders wichtigen Witwenrenten liegen in ihrem Niveau mit 94,4 Prozent für den Rentenbestand und 95,2 Prozent für den Rentenzugang des Jahres 2002 dagegen recht nahe am Bundesdurchschnitt.

8.7. Entwicklung der Alterssicherungssysteme

Wenngleich die Studie AVID Hinweise auf die zukünftige Entwicklung der Alterseinkommen liefert, können die Ergebnisse nicht nur wegen der verwendeten Simulationsszenarien nicht als Prognosen für konkrete Zahlbeträge angesehen werden, sondern sind zusätzlich vor dem Hintergrund von Rechtsänderung zu interpretieren. Auch für die Zukunft ist mit Weiterentwicklungen des Rechts zu rechnen. Wichtige Reformfelder der letzten Jahre, deren Auswirkungen weder in den aktuellen Rentenstatistiken ablesbar sind, noch in den Analysen der AVID zum Ausdruck kommen, waren Maßnahmen zur Stärkung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen, die Stabilisierung des Beitragssatzes zur

gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Ausbau der ergänzenden kapitalgedeckten Vorsorge. Dabei überschneiden sich die Reformbereiche zum Teil.

8.8. Eigenständige Alterssicherung von Frauen

Das traditionelle Rollenverständnis der Geschlechter, aus dem sich die klassische Witwenrente für überlebende Ehefrauen ableitet, entspricht immer weniger der gelebten Wirklichkeit und dem gesellschaftlichen Leitbild für das Verhältnis zwischen Frauen und Männern. Es ist deshalb eine logische Konsequenz, dass sich auch das Alterssicherungssystem an die neuen Gegebenheiten anpasst. In dem Maße, in dem die gleichberechtigte Erwerbstätigkeit von Frauen zur gesellschaftlichen Normalität wird, übernehmen Frauen die Verantwortung für eine eigenständige, das heißt von der Versichertenbiographie des Ehemannes unabhängige Alterssicherung.

Allerdings ändern sich die gesellschaftlichen Realitäten nicht schlagartig, sondern wandeln sich über längere Zeiträume hinweg. Führt man sich ferner vor Augen, dass die Einkommensrückflüsse aus den Alterssicherungssystemen der Phase der Anwartschaftsbildung mit einer Verzögerung von mehreren Jahrzehnten folgen, wird deutlich, dass eine vollständig eigenständige Alterssicherung von Frauen ein Ziel ist, das erst allmählich erreicht werden kann. Aufgabe der Alterssicherungspolitik ist es, diesen Übergang zu begleiten und nach Möglichkeit zu unterstützen.

Erkennbar orientiert sich der Gesetzgeber deshalb an dem Grundsatz, Frauen ihre eigene Alterssicherung stärker als bisher zu überantworten. Dabei greifen Staat oder Solidargemeinschaft in den Phasen, in denen Frauen wegen besonderer Gründe, insbesondere wegen Kindererziehung oder der Pflege von Angehörigen, gehindert sind, eigene Anwartschaften zu bilden, unterstützend ein. Weil Männern, die die Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen übernehmen, die gleiche Unterstützung zuteil wird, kann das Alterssicherungssystem den gesellschaftlichen Wandel auch insofern flexibel aufnehmen.

Das aktuell gültige Recht der gesetzlichen Rentenversicherung sieht für die Erziehung eines Kindes, das nach dem 31. Dezember 1991 geboren wurde, die Anrechnung einer dreijährigen Kindererziehungszeit für das erziehende Elternteil vor. Die Kindererziehung löst dabei die Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung aus, die Beiträge werden vom Bund getragen. Für drei Jahre erfolgt damit eine vollwertige Absicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, die derjenigen von Durchschnittsverdienenden entspricht. Nach heutigen Werten ergibt sich hieraus eine monatliche Rentenzahlung pro Kind in Höhe von rund 78 Euro.

Ein Vater oder eine Mutter, die am Stichtag 31. Dezember im Jahr 1991 zwanzig Jahre alt geworden ist, wurde im Jahr 1971 geboren und wird voraussichtlich erst nach dem Jahr 2030 in Rente gehen. Es ist also davon auszugehen, dass sich die Kindererziehungszeiten in vollem Umfang erst in den Renten der ab den 70er-Jahren geborenen Eltern niederschlagen werden. Für die Erziehungsleistung von Kindern, die vor dem 1. Januar 1992 geboren wurden, wird dagegen nur ein Jahr an Kindererziehung vollwertig anerkannt. Für Renten, die vor dem 1. Juli 2000 begannen, erfolgte die Absicherung zusätzlich auf einem Niveau, das unterhalb eines versicherten Durchschnittseinkommens

lag. Perspektivisch wird sich die auf Kindererziehungszeiten beruhende Rentensteigerung im Vergleich zu Renten, die vor dem Jahr 2000 begannen, pro Kind in den meisten Fällen deshalb mehr als verdreifachen.

Ein neues, mit der Rentenstrukturreform 2001 eingeführtes Instrument sind die Kinderberücksichtigungszeiten. Für die Zeit bis zum 10. Lebensjahr eines Kindes ermöglichen sie die Aufwertung selbst erworbener Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung während der Zeit der Kindererziehung. Insbesondere Frauen, die wegen der Kindererziehung nur einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen können, werden hiervon profitieren. Begünstigt sind auch hier Zeiten nach 1991. Der maximale Vorteil, der aufgrund dieser Neuregelung für die Erziehung eines Kindes erreicht werden kann, entspricht nach heutigen Werten einer monatlichen Rentenerhöhung von rund 60 Euro.

Eine Unterstützung erfährt die eigenständige Alterssicherung von Frauen durch die Möglichkeit für ein sogenanntes Rentensplitting unter Ehegatten, das im Wesentlichen ebenfalls erst für zukünftige Rentnergenerationen von Relevanz sein wird. Es beinhaltet die Möglichkeit, die gemeinsam in einer Ehe erworbenen Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung partnerschaftlich aufzuteilen. In Bezug auf die Ehezeit erhalten beide Ehepartner eine eigene Altersrente in gleicher Höhe. Den „Splitting-Gewinnen“ des Partners mit der schwächeren Versicherungsbiographie entsprechen dann allerdings Splitting-Verluste des anderen Partners. Da die selbst erworbenen Anwartschaften in der gesetzlichen Rentenversicherung unter dem Eigentumsschutz des Grundsgesetzes stehen, ist das Rentensplitting nicht verpflichtend, sondern setzt auf Freiwilligkeit. Wird aufgrund einer solchen Entscheidung ein Splitting durchgeführt, entfällt entsprechend die Hinterbliebenenrente.

Wie ausgeführt, hat die Witwenrente für die heutigen Rentnerinnen eine hohe Bedeutung. Hierauf hat der Gesetzgeber auch bei der Umgestaltung der Hinterbliebenenrente im Rahmen der Rentenreform 2001 besondere Rücksicht genommen, in dem er im Wesentlichen nur neu geschlossene Ehen beziehungsweise solche Ehen in die Reform einbezog, bei denen beide Ehepartner am Stichtag 1. Januar 2002 jünger als 40 Jahre waren. Kernpunkte sind kindbezogene Zuschläge zur Hinterbliebenenrente, denen eine moderate Absenkung des Versorgungssatzes der großen Witwenrente von 60 Prozent der Rente des verstorbenen Ehepartners auf 55 Prozent gegenüber steht. Darüber hinaus wurde die Anrechnung eigenen Einkommens auf die Hinterbliebenenrente konsequenter gestaltet.

Auch bei der Reform der Hinterbliebenensicherung wurde die Möglichkeiten zum Aufbau einer eigenständigen Sicherung für die zukünftige Rentnergeneration damit stärker als bisher in den Vordergrund gestellt und mit dem Ausbau der Unterstützung der Kindererziehung verbunden.

Die Stabilisierung der Beitragssätze

Vor dem Hintergrund schwächer besetzter Generationen von Beitragszahlenden, denen immer mehr Rentenempfangende gegenüberstehen, muss die gesetzliche Rentenversicherung ihre Vertrauenswürdigkeit bei Rentnerinnen und Rentnern sowie Beitragszahlerinnen und -zahlern immer wieder neu unter Beweis stellen. Nur solange die aktive Erwerbsgeneration darauf vertrauen kann, im Alter eine angemessene Gegenleistung zu

bekommen, wird sie bereit sein, die Beiträge zur Rentenversicherung zu entrichten, mit denen die Leistungen an die heutige Rentnergeneration bestritten werden. Dabei hängt das Beitragsaufkommen, das heute und zukünftig zur Finanzierung der Renten zur Verfügung steht, nicht alleine von der Höhe des Beitragssatzes ab. Es wird vielmehr unter anderem auch durch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Weil wichtige Argumente dafür sprechen, dass übermäßig hohe Beitragssätze ihrerseits die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen, können die in der Vergangenheit üblichen Rentensteigerungsraten selbst durch eine steigende Beitragsbelastung nicht aufrecht erhalten werden. Steigende Beitragssätze mit der Konsequenz einer schwächeren Wirtschaftsentwicklung würden sowohl für die Beitragszahlenden als auch für die Rentenbeziehenden zu einer ungünstigeren Lage führen. Vor diesem Hintergrund sind verschiedene Maßnahmen zu sehen, die zur Stabilisierung der Beitragssätze ergriffen wurden oder geplant sind.

Die Rentenstrukturreform 2001 war in dieser Hinsicht ein wichtiger Schritt, indem sie das gesetzlich verankerte Ziel setzte, den Beitragssatz bis zum Jahr 2020 nicht über 20 Prozent und bis zum Jahr 2030 nicht über 22 Prozent ansteigen zu lassen. Erreicht werden konnte dieses Ziel durch eine Dämpfung der Rentenanpassungen. Die neue Rentenanpassungsformel führte dabei insofern zu einer Gleichbehandlung von Rentnerinnen und Rentnern sowie Versicherten, als der erwerbstätigen Generation für die Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter zusätzliche Aufwendungen für die ergänzende Absicherung in der zweiten oder dritten Säule des Alterssicherungssystems zugemutet werden.

Zwischenzeitlich haben sich die Annahmen für die langfristige Entwicklung auf Grund einer neuen Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Bundesamtes und aufgrund einer Revision der ökonomischen Rahmenbedingungen nochmals geändert. Da es somit wahrscheinlich geworden war, dass die Ziele der Rentenstrukturreform 2001 ohne zusätzliche Maßnahmen langfristig nicht eingehalten werden können, setzte die Bundesregierung die so genannte Rürup-Kommission ein. Deren Vorschläge[95] für eine langfristige Stabilisierung hat sie weitgehend in einen Gesetzentwurf für ein Nachhaltigkeitsgesetz aufgenommen, dessen Kernbestandteil die Einführung eines sogenannten Nachhaltigkeitsfaktors ist. Der Nachhaltigkeitsfaktor soll die Rentenanpassungen stärker als bisher an der Veränderung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlenden und Leistungsempfangenden ausrichten. Gleichzeitig soll die unmittelbar rentensteigernde Anrechnung von Ausbildungszeiten auf die berufsvorbereitende Bildung konzentriert werden.

Die Verabschiedung des Nachhaltigkeitsgesetzes wird nach den Berechnungen der Bundesregierung dazu führen, dass der Beitragsatz bis zum Jahr 2020 nicht höher als 20 Prozent und bis zum Jahr 2030 nicht höher als 22 Prozent liegen wird. Über einen weiteren zentralen Vorschlag der Rürup-Kommission, nämlich die Anhebung der Altersgrenzen, soll erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden.

Ergänzende kapitalgedeckte Vorsorge

Die Ausführungen der Rürup-Kommission machen deutlich, dass eine Aufrechterhaltung des heutigen Versorgungsniveaus im Alter nur möglich sein wird, wenn zusätzliche Anstrengungen zur ergänzenden Altersversorgung unternommen werden. Auch hierfür hat

[95] Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2003.

die Rentenstrukturreform 2001 bereits die Rahmenbedingungen geschaffen. Mit der Fortentwicklung der betrieblichen Altersversorgung und der Einführung der „Riester-Rente“ bietet der Staat insbesondere Bezieherinnen und Beziehern von niedrigen Einkommen und Familien eine Unterstützung an, die in der Spitze eine Förderquote von bis zu etwa 90 Prozent der Aufwendungen beinhaltet. Die Berechnungen der Rürup-Kommission zeigen, dass eine Neurentnerin oder ein Neurentner des Jahres 2030 in etwa das heute herrschende Versorgungsniveau erreichen kann, wenn sie beziehungsweise er den Rahmen der Riester-Rente konsequent ausschöpft und langfristig Prämien in Höhe von vier Prozent des Einkommens (abzüglich der staatlichen Zulagen) aufwendet.

Zusätzlich wird in naher Zukunft die Besteuerung der wichtigsten Einkommensquellen im Alter auf das System der nachgelagerten Besteuerung umgestellt. Das bedeutet, dass Aufwendungen, die der Altersvorsorge dienen, steuerlich absetzbar sein werden, während die Rückflüsse dann der Besteuerung unterliegen. Die Umstellung wird eine lange Übergangsphase erforderlich machen. Der jüngst verabschiedete Gesetzentwurf für ein Alterseinkommensgesetz sieht vor, die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in einer Phase von 2005 bis 2025 sukzessive von der Besteuerung freizustellen. Parallel hierzu soll die heute geltende Ertragsanteilbesteuerung der Renten ab 2005 bis zum Jahr 2040 zu einem System der regulären Rentenbesteuerung umgebaut werden. Im Ergebnis werden durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung die finanziellen Spielräume für die ergänzende Altersvorsorge ausgeweitet.

Bedeutung der Entwicklung für Frauen und Familien

Die Kosten der Kindererziehung und der damit häufig einhergehende Einkommensausfall schränken den Spielraum für die ergänzende Altersvorsorge erheblich ein. Die Stabilisierung der Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung im Zusammenhang mit der Riester-Rente ist passgenau für diese Situation: Die Vermeidung höherer Beitragssätze verhindert eine weitere Einschränkung des finanziellen Spielraums während der Phase der Kindererziehung. Gleichzeitig wird die Dämpfung der zukünftigen Rentenanpassungen durch die kinderbezogenen Vergünstigungen der gesetzlichen Rentenversicherung abgemildert. Dies begrenzt wiederum den Bedarf an ergänzender Vorsorge.

Da die Förderung der „Riester-Rente“ Zulagen für Erwerbstätige, deren Ehepartner und für Kinder vorsieht, können die notwendigen Eigenbeiträge für die ergänzende Alterssicherung gering gehalten werden. Die Förderquote im Rahmen der Riester-Rente steigt, je niedriger das Einkommen und höher die Anzahl der Kinder ist.

Der Aufbau der Riester-Förderung zeichnet eine eigenständige Sicherung auch eines nicht erwerbstätigen Ehepartners vor, indem die Zulage nur dann gewährt wird, wenn sie auf einen dieser Person zugeschriebenen Vertrag fließt. Werden Kinderzulagen und die Zulage für den nichterwerbstätigen Ehepartner gebündelt, kann dieser Ehepartner einen lukrativen Altersvorsorgevertrag ohne eigene Aufwendungen vollständig aus der staatlichen Förderung finanzieren. Es reicht aus, wenn sich der erwerbstätige Ehepartner mit eigenen Aufwendungen an seinem eigenen Altersvorsorgevertrag beteiligt. Diese Konstruktion erlaubt es, den bei den heutigen Rentnerinnen und Rentnern und rentennahen Jahrgängen erkennbaren Unterschied zwischen der Einkommenssituation älterer Männer und Frauen zukünftig zu verringern.

Ausblick

Die seit der Rentenstrukturreform 2001 festgestellte Inanspruchnahme der Förderangebote zur ergänzenden kapitalgedeckten Altersvorsorge lässt erkennen, dass sich das Vorsorgeverhalten noch deutlich verändern muss, wenn eine Verschlechterung der relativen Versorgungsposition zukünftiger Rentnergenerationen vermieden werden soll. Fundamentale Verhaltensänderungen vollziehen sich erfahrungsgemäß nur langsam, sodass es für eine tragfähige Bewertung der Rentenstrukturreform 2001 noch zu früh ist. Auch ist damit zu rechnen, dass die Umsetzung der von der Bundesregierung angestrebten Vereinfachung der Riester-Rente und der Maßnahmen zur Weiterentwicklung der betrieblichen Altersvorsorge weitere Verbesserungen bringen.

Die derzeitige Strategie der Alterssicherungspolitik setzt bei der ergänzenden Vorsorge auf das Prinzip der Freiwilligkeit. In Erwartung der zukünftig niedrigeren Anpassungsraten der Rentenzahlbeträge gibt es deshalb keinen Automatismus, der eine Verschlechterung der relativen Versorgungsposition zukünftiger Rentnergenerationen ausschließen könnte. Vielmehr wird der eigenverantwortliche Umgang mit den eröffneten Spielräumen zur ergänzenden Altersvorsorge zu einer stärkeren Streuung der individuellen Einkommenspositionen im Alter führen. Insofern ist davon auszugehen, dass die Alterssicherungssysteme trotz der erwarteten Fortschritte bei der Angleichung zwischen Männern und Frauen nicht in allen Fällen ein armutsvermeidendes Einkommen zur Verfügung stellen werden.

Andererseits ist damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber reagieren würde, sollte die Eigenvorsorge auch in den nächsten Jahren deutlich hinter den Erwartungen zurückbleiben. Bereits in der Rentenstrukturreform 2001 wurde die Bundesregierung gesetzlich verpflichtet, geeignete Maßnahmen für den Fall vorzuschlagen, dass durch die Förderung der freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge eine ausreichende Verbreitung nicht erreicht werden kann. Gegebenenfalls müsste sogar das der ergänzenden Vorsorge zugrunde gelegte Prinzip der Freiwilligkeit hinterfragt werden. Es besteht deshalb die begründete Aussicht, dass Altersarmut auch in der Zukunft ein insgesamt beherrschbares Phänomen bleiben wird.

8.9. Aktiv im Alter

Oftmals wird zugestanden, dass zwar die Altersarmut bei weitem nicht das Ausmaß eines Massenphänomens angenommen hat, aber Armut dennoch in Form von fehlender sozialer Teilhabe, Vereinsamung, Vernachlässigung oder Verwahrlosung auftritt. Und zweifellos gibt es immer wieder einzelne Schicksale, in denen diese Probleme sichtbar werden. Aber auch hier handelt es sich nicht um häufig auftretende Armutsformen. Es sind Einzelne, die vom sozialen Netz nicht rechtzeitig erfasst werden. Für die ganz überwiegende Mehrheit aller Seniorinnen und Senioren bieten sich vielfältige Möglichkeiten der sozialen Teilhabe.

Aktive Ressourcen des Alters

Ältere Menschen sind heute ein wichtiger Aktivposten unserer Gesellschaft. Sie verfügen über Erfahrungen und Kompetenzen, über Wissen und Ressourcen, die gesellschaftspolitisch von großer Bedeutung sind. Längst ist Seniorenpolitik nicht mehr nur Hilfepolitik, sondern es geht insbesondere darum, die Aktivitäten der älteren Generation in das gesellschaftliche Leben einzubeziehen. Hierbei haben wir uns zu orientieren an den Interessen und Wünschen der Menschen, die in der nachfamiliären oder nachberuflichen Lebensphase Dinge tun wollen, die für sie eine Chance der Weiterentwicklung bedeuten und ihnen gleichzeitig ausreichend Freiraum für die individuelle Lebensgestaltung lassen.

Vorbildhaft sei die Qualifizierung von Älteren zu Senior-Trainerinnen und -Trainern im Rahmen des Bundesmodellprogramms „EFI-Erfahrungswissen für Initiativen“ an den Standorten Trier, Kaiserslautern und Ludwigshafen in Zusammenarbeit mit den dortigen Ehrenamtsagenturen genannt. Hier bilden sich ältere Menschen weiter, verpflichten sich für zwei Jahre zur aktiven Mitarbeit und realisieren neue Projekte wie etwa ein „Netzwerk Lesepatenschaften“, die Förderung von Deutschkenntnissen von Kindern im Grundschulalter oder einen Besuchsdienst für ältere Menschen.

Gesellschaftliche Beteiligung und Partizipation von Seniorinnen und Senioren

Wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich ältere Menschen aktiv an der gesellschaftlichen Entwicklung beteiligen, ist, dass sie in politische Gestaltungsprozesse einbezogen werden und ihre Interessen und Wünsche geltend machen können. Deshalb unterstützt das Land schon seit vielen Jahren die Landesseniorenvertretung Rheinland-Pfalz e.V. und die Arbeit der kommunalen Seniorenbeiräte.

Wir können feststellen, dass dieses Bemühen Früchte trägt und inzwischen 67 Seniorenbeiräte registriert sind. Am 1. Januar 2004 ist mit der Änderung der Gemeindeordnung die rechtliche Verankerung der Seniorenbeiräte in Kraft getreten. Auch dies wird die gesellschaftliche Beteiligung älterer Menschen weiter fördern.

Landesleitstelle „Älter werden in Rheinland-Pfalz“

Seit 1993 ist die Landesleitstelle „Älter werden in Rheinland-Pfalz“ im Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Ansprechpartnerin für Seniorinnen und Senioren in Rheinland-Pfalz. Sie vertritt die Interessen der Älteren auf Landesebene und versteht Seniorenpolitik als Querschnittsaufgabe. Handlungsfelder sind:

- Förderung der gesellschaftspolitischen Beteiligung Älterer zum Beispiel in Seniorenbeiräten, Begegnungsstätten, Freiwilligenzentren und intergenerativen Projekten,

- Schaffung und Förderung neuer Betätigungsfelder für Ältere und Unterstützung freiwilligen Engagements Älterer, wie zum Beispiel als Lesepaten, Tutoren für Internetcafes, Tutoren für Heimbeiräte, Senior-Trainerin oder Senior-Trainer

- Qualifizierungsangebote für ehrenamtlich tätige ältere Menschen zu unterschiedlichen Themen und Aufgaben; Zusammenarbeit mit Trägern der Erwachsenenbildung

- Entwicklung von Konzepten und Maßnahmen zum Wohnen im Alter sowie Förderung und Unterstützung von selbstbestimmten gemeinschaftlichen Wohninitiativen für das Alter

- Sensibilisierung für die Belange älterer Migrantinnen und Migranten und Anregung und Förderung von interkulturellen Senioreninitiativen

- Weiterentwicklung der Hilfen für pflegende Angehörige und Unterstützung von Menschen mit Demenzerkrankungen, zum Beispiel durch das Beschwerdetelefon Pflege und das Projekt „Tagesmütter für Demenzkranke“

- Zusammenarbeit mit dem Landesfachbeirat für Seniorenpolitik, der Landesseniorenvertretung Rheinland-Pfalz e.V., den kommunalen Leitstellen ‚Älter werden‘, den kommunalen Fachkräften der Altenhilfe, den kommunalen Seniorenbeiräten und Seniorenbüros und anderen Verbänden und Organisationen

- Durchführung von Fachveranstaltungen und Seniorenkongressen

- Redaktionelle Verantwortung für das landesweite Senioren-Info „Spätlese“.

Die Landesleitstelle „Älter werden in Rheinland-Pfalz“ steht bei allen Fragen zur Verfügung, vermittelt bei Bedarf weitere Hilfen und freut sich über alle, die sich an der Arbeit für ältere Menschen beteiligen wollen.

8.10. Wohn- und Lebenssituation älterer Menschen

Bei kaum einem anderen Thema wird der Wandel des Altersbildes so offenkundig wie bei der Frage nach den Wohnwünschen älterer Menschen. Wenn vor zwanzig Jahren noch für viele Seniorinnen und Senioren der Umzug in ein Altenwohnheim eine mögliche Option für die Lebensgestaltung war, so sind heute andere Konzepte gefragt. Der Wunsch nach dem Verbleib in der eigenen Häuslichkeit wird inzwischen verbunden mit konkreten Vorstellungen zu individuellen Wohn-, Haus- und Lebensgemeinschaften. Das Land fördert daher insbesondere Maßnahmen, die das selbstorganisierte Wohnen und Zusammenleben Älterer unterstützen. So wurde im April 2003 in Mainz die Beratungsstelle „Lebenswohnraum“ eröffnet, die in Trägerschaft des Deutschen Roten Kreuzes - Kreisverband Mainz-Bingen - mit Unterstützung der bundesweit tätigen Organisation „Forum - gemeinschaftliches Wohnen im Alter e.V.“ über Fragen der Realisierung von innovativen Wohnkonzepten für das Alter berät. Mit dieser Maßnahme soll gerade das Eigenengagement und präventive Aktivsein von Seniorinnen und Senioren angeregt, unterstützt und anerkannt werden. Denn die Bildung von Wohngemeinschaften ist ein guter Weg, bei der allgemein zunehmenden Individualisierung einer Isolation im Alter entgegenzuwirken, ganz besonders im ländlichen Raum.

Seit 1994 fördert das Land die Landesberatungsstelle „Alten- und behindertengerechtes Bauen und Wohnen“ in Trägerschaft der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, die ältere Menschen an inzwischen sieben Standorten in Rheinland-Pfalz über Möglichkeiten der Wohnraumanpassung und Inhalte des barrierefreien Bauens und Wohnens berät. Seit

1993 wird das sogenannte „Betreute Wohnen für Seniorinnen und Senioren“ im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung durch das Ministerium der Finanzen gefördert.

Ziel der Unterstützungsleistungen ist, alles dafür zu tun, dass die Mobilität älterer Menschen durch eine entsprechende Infrastruktur längstmöglich erhalten bleibt.

9. Armut von Migrantinnen und Migranten

Ausländische Migrantinnen und Migranten zählen zu den Bevölkerungsgruppen, die mit am stärksten von Armut betroffen sind. Die Lebenssituation von deutschen und ausländischen Familien unterscheidet sich bundesweit und auch in Rheinland-Pfalz häufig gravierend. Ausländische Familien sind armutsgefährdeter. Viele Eltern sind häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, haben öfter keine oder eher niedrigere Schulabschlüsse und verfügen seltener über eine qualifizierte Berufsausbildung. Nicht selten gibt es erhebliche Unterschiede bei den Deutschkenntnissen.[96] Hinzu kommen oftmals schlechtere Wohnbedingungen und höhere Kinderzahlen. Allerdings verbieten sich Verallgemeinerungen. Die Bevölkerungsgruppe der Ausländerinnen und Ausländer ist sehr heterogen. So ist beispielsweise von beträchtlichen Unterschieden zwischen den Lebenslagen von Ausländerinnen und Ausländern aus Staaten der Europäischen Union und den Ausländerinnen und Ausländern aus anderen Staaten auszugehen. Trotz höherer Armutsrisiken darf auch nicht übersehen werden, dass vielen in Rheinland-Pfalz lebenden Ausländerinnen und Ausländern die berufliche und gesellschaftliche Integration gelingt.

9.1. Sozialhilfe

Die Sozialhilfequoten von Ausländerinnen und Ausländern liegen in Rheinland-Pfalz ebenso wie bundesweit über denen der deutschen Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt. Die Ursachen liegen in niedrigeren Arbeitseinkommen, höherer Arbeitslosigkeit, einer häufig höheren Kinderzahl und geringeren Ersparnissen. Dahinter stehen oftmals tieferliegende Probleme, wie unzureichende Deutschkenntnisse oder geringere Bildungs- und Ausbildungsstände.

Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1998 und 2003

Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an allen Empfängern und Empfängerinnen von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) belief sich bundesweit zum Jahresende 1998 auf 23,1 Prozent und im Jahr 2002 bereits auf 24,5 Prozent. In Rheinland-Pfalz lag die Anzahl mit 17,3 Prozent im Jahr 1998 und 18,6 Prozent im Jahr 2002 deutlich niedriger. Daten für 2003 liegen noch nicht vor.

Die Sozialhilfequote[97] betrug insgesamt 3,3 Prozent im Jahr 2002; Ausländerinnen und Ausländer erhielten im gleichen Jahr bundesweit mit einer Quote von 8,4 Prozent deutlich häufiger Sozialhilfe als Deutsche mit 2,9 Prozent. In Rheinland-Pfalz fallen die Quoten niedriger aus, aber auch hier gibt es einen erheblichen Abstand zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen: Im Jahr 2002 lag die Sozialhilfequote der Ausländerinnen und Ausländer bei 6,2 Prozent, die der sozialhilfebeziehenden Deutschen lag bei 2,2 Prozent.

Positiv festzustellen ist, dass die Sozialhilfequote der Nicht-Deutschen in Rheinland-Pfalz leicht rückläufig ist. Sie ging von 6,5 Prozent im Jahr 1998 auf 6,2 Prozent im Jahr 2002 zurück. Diese Entwicklung entspricht einem bundesweiten Trend (1998: 9,1 Prozent 2002: 8,4 Prozent). Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt

[96] G. Holz, S. Skoluda, „Armut im frühen Grundschulalter“, 2003, Seite 149 und 175
[97] Anteil der Hilfebeziehenden an der Bevölkerung beziehungsweise der jeweiligen Bevölkerungsgruppe in Prozent

seit Jahren abnimmt. Die Anstrengungen der Kommunen und des Landes, insbesondere auf dem Gebiet der Hilfe zur Arbeit, haben diese erfreuliche Entwicklung bewirkt. Hiervon dürften nichtdeutsche Empfängerinnen und Empfänger ebenso wie deutsche profitiert haben.

Tabelle 23

Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an den HLU- Empfängern in Prozent

	1998	1999	2000	2001	2002
Anteil der Nichtdeutschen an den HLU-Empfangenden					
- Rheinland-Pfalz	17,3	17,9	17,7	18,0	18,6
- Bund	23,1	22,5	22,2	22,3	22,3
Sozialhilfequote					
Rheinland-Pfalz					
- insgesamt	2,8	2,7	2,5	2,5	2,5
- Deutsche	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2
- Nichtdeutsche	6,5	6,4	5,9	5,9	6,2
Bund					
- insgesamt	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3
- Deutsche	3,0	2,9	2,8	2,8	2,9
- Nichtdeutsche	9,1	8,6	8,1	8,2	8,4

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz/Statistisches Bundesamt

Einzelheiten

Die ausländischen Hilfeempfängerinnen und -empfänger untergliederten sich zum Jahresende 2002 nach ihrem Status wie folgt:

- Staaten der Europäischen Union 9,7 % *(RP: 12,2 %)*
- Asylberechtigte 9,8 % *(RP: 10,1 %)*
- Bürgerkriegsflüchtlinge 1,4 % *(RP: 2,2 %)*
- „sonstige Ausländer“[98] 79,1 % *(RP: 75,5 %)*

Bei den ausländischen Bezieherinnen und Beziehern von Sozialhilfe waren die Frauen mit 52,9 Prozent *(Rheinland-Pfalz: 53,5 Prozent)* stärker vertreten als die Männer (bei den deutschen Sozialhilfeempfangenden lag der Frauenanteil mit 57,2 Prozent *(Rheinland-Pfalz: 58,4 Prozent)* deutlich höher).

Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (13,4 Prozent) sowie Personen über 60 Jahre (13,4 Prozent) haben unter der ausländischen Bevölkerung besonders hohe Sozialhilfequoten *(keine Vergleichszahlen für Rheinland-Pfalz vorhanden).*

43,3 Prozent der ausländischen Haushalte mit Sozialhilfebezug sind Kurzzeitbeziehende, das heißt, ihre bisherige Bezugsdauer der Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt weniger als ein Jahr *(keine Vergleichszahlen für Rheinland-Pfalz vorhanden).*

[98] einschließlich türkischer Staatsangehöriger

Tabelle 24

Vergleich Deutsche und Ausländer bei der HLU im Jahr 2001

	Deutsche	Ausländer
empfängerbezogene Sozialhilfequote	2,8 %	8,2 %
Sozialhilfequote der über 65jährigen	1,0 %	13,4 %
Sozialhilfequote der Minderjährigen	5,7 %	13,4 %
Anteil der Minderjährigen	18,4 %	21,1 %
Anteil der Hilfeempfangenden ohne Schulabschluss	11,0 %	21,8 %
Ehepaare mit Kindern	6,9 %	21,1 %
Allein stehende Hilfeempfangende	45,5 %	31,0 %
Anteil der Kurzzeitbezieher/innen	42,1 %	43,3 %
durchschnittlicher Bruttobedarf	793 €	917 € [99]

Quelle: eigene Berechnungen Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit

Ländervergleich

Zum Jahresende 2001 bezogen 8,2 Prozent der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.

Tabelle 25

Länder mit relativ hoher allgemeiner Sozialhilfequote weisen auch eine relativ hohe Ausländer-Sozialhilfequote auf

Bundesländer:	Bremen	20,8 %	**über-** durchschnittlich
	Hamburg	12,8 %	
	Sachsen-Anhalt	12,3 %	
	Schleswig-Holstein	11,8 %	
	Niedersachsen	11,7 %	
	Mecklenburg-Vorpommern	11,6 %	
	Hessen	10,6 %	
	Saarland	10,1 %	
	Nordrhein-Westfalen	8,2 %	**unter-** durchschnittlich
	Sachsen	8,0 %	
	Thüringen	6,4 %	
	Rheinland-Pfalz	**5,9 %**	
	Brandenburg	5,5 %	
	Bayern	4,5 %	
	Baden-Württemberg	4,3 %	

Quelle: Statistisches Bundesamt

Länder mit relativ hoher allgemeiner Sozialhilfequote weisen auch eine höhere Ausländer-Sozialhilfequote auf. Rheinland-Pfalz belegt im Vergleich der Länder nach Baden-Württemberg, Bayern und Brandenburg mit einer unterdurchschnittlichen Betroffenheit von 5,9 Prozent einen relativ günstigen Platz. Damit ist die Ausländer-Sozialhilfequote die viertbeste und unterscheidet sich deutlich vom „Spitzenreiter“ Bremen, der als besonders betroffener Stadtstaat eine Quote von 20,8 Prozent aufweist.

[99] Gründe hierfür sind: ausländische Familien sind im Schnitt kinderreicher und haben höhere Bruttokaltmieten

9.2. Einkommensarmut

Die Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten zeigt sich auch in der ungleichen Verteilung der Einkommensarmut, wie ein Vergleich der nichtdeutschen Bevölkerung von Rheinland-Pfalz mit der Anzahl der einkommensarmen Deutschen in der Studie „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“ zeigt.[100] Auf der Grundlage von Mikrozensus wurde festgestellt, dass im Untersuchungszeitraum 1996 etwa ein Drittel (36 Prozent) der nicht-deutschen Bevölkerung in relativer Einkommensarmut nach dem 50-Prozent-Kriterium lebte. Dagegen waren nur rund 10 Prozent der deutschen Bevölkerung von Einkommensarmut betroffen.

Tabelle 26

Sozialhilfebeziehende und Einkommensarme in Rheinland-Pfalz nach Nationalität

	Sozialhilfe- und Armutsquoten		Zusammenfassung		
	Sozialhilfe 1996	Mikrozensus 1996	Sozialhilfe 1996	Mikrozensus 1996	
				Arme	Gesamtbevölkerung
	in Prozent der jeweiligen Gesamtbevölkerung		Anteil an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe in Prozent		
Deutsche	2,7	10,1	82,5	75,7	91,7
Nichtdeutsche	6,5	36,0	17,5	24,3	8,3
Insgesamt	3,0	12,3	100,0	100,0	100,0

Quellen: Statistisches Bundesamt und Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Mikrozensus 1996
Anmerkung: Sozialhilfeempfängerquote mit den Bevölkerungsdaten des Mikrozensus berechnet

9.3. Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote von Ausländerinnen und Ausländern in Rheinland-Pfalz ist in den Jahren 1998 von 19,0 Prozent (über 18,2 Prozent in 1999 und 16,0 Prozent in 2000) auf 15,7 Prozent im Jahr 2001 zurückgegangen. Im Jahr 2002 stieg sie wieder an und betrug 17,1 Prozent. Zum August 2003 wird eine niedrigere Quote von 16,5 Prozent gemeldet. Im Vergleich zu den Zahlen aus dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung liegen diese Werte unter dem Bundesdurchschnitt. Dennoch sind Ausländerinnen und Ausländer auch in Rheinland-Pfalz etwa doppelt so stark von Arbeitslosigkeit betroffen wie Deutsche.

[100] Hauser, Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz, Seite ?

Tabelle 27

Arbeitslose (Bestandsdaten) und Arbeitslosenquote [1)] in Rheinland-Pfalz nach Staatsangehörigkeit
– Jahresdurchschnitt 1990 – 2002 –

Jahr	Arbeitslose		Arbeitslosenquote in Prozent	
	insgesamt	Nichtdeutsche	insgesamt	Nichtdeutsche
1990	93.064	6.727	6,3	10,4
1991	82.334	7.153	5,4	10,4
1992	88.985	8.537	5,7	11,3
1993	117.703	12.286	7,5	14,4
1994	132.876	14.707	8,4	15,0
1995	134.223	15.228	8,5	15,2
1996	149.782	18.189	9,4	18,0
1997	163.768	20.404	10,3	19,9
1998	156.654	19.914	9,7	19,0
1999	149.361	19.355	9,1	18,2
2000	138.337	17.963	8,1	16,0
2001	134.801	17.902	7,6	15,7
2002	143.665	19.400	8,0	17,1

[1]Die Arbeitslosenquote gibt den prozentualen Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen zivilen Erwerbspersonen an.
Quelle: Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland der Bundesagentur für Arbeit

Die beträchtliche Diskrepanz zwischen der Arbeitslosigkeit von Deutschen sowie Ausländerinnen und Ausländern erklärt sich aus sehr unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen. Die folgende Erhebung nach ausgewählten Strukturmerkmalen macht dies deutlich:

Tabelle 28

Arbeitslose Ausländerinnen und Ausländer in Rheinland-Pfalz nach ausgewählten Strukturmerkmalen

	Stand Ende 09/2002	Veränderungen zu Ende 09/2001 (in Prozent)
Insgesamt	18.342	+6,9
davon: **Geschlecht**		
Frauen	6.674	+1,5
Männer	11.668	+10,0
Stellung im Berufsleben		
Angestellte	3.919	+9,4
Angestellte mit gehobener Tätigkeit	1.587	+4,3
Angestellte mit einfacher Tätigkeit	2.120	+11,1
übrige Berufe (Arbeiter)	14.423	+6,2
Facharbeiter	2.689	+28,4
Nichtfacharbeiter	11.946	+1,6
Qualifikationen		
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	13.490	+2,4
mit abgeschlossener Berufsausbildung	4.852	+19,2
Alter		
unter 20 Jahre	471	-25,5
20 bis unter 25 Jahre	1.746	+9,4
25 bis unter 35 Jahre	2.533	+13,0
35 bis unter 45 Jahre	2.915	+12,2
45 bis unter 55 Jahre	2.596	+9,4
55 bis unter 65 Jahre	2.063	+11,9
Dauer der Arbeitslosigkeit		
unter 1 Monat	2.814	+15,1
1 bis unter 3 Monate	4.119	+5,2
3 Monate bis unter ½ Jahr	3.115	+5,6
½ Jahr bis unter 1 Jahr	3.563	+7,0
1 Jahr bis unter 2 Jahre	2.557	+14,5
2 Jahre und länger	2.174	-8,0

Quelle: Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland der Bundesagentur für Arbeit

73,55 Prozent der arbeitslosen Nicht-Deutschen in Rheinland-Pfalz verfügten nach dieser Erhebung über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Unter den betroffenen Deutschen waren es dagegen nur 38,7 Prozent.

9.4. Bildung

Bildung ist eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiche Integration von Nichtdeutschen und für die Vermeidung beziehungsweise Überwindung von Armut. Schulabschlüsse bestimmen die spätere Berufswahl und damit die Höhe des potenziellen Erwerbseinkommens. Sie beeinflussen nicht nur die berufliche, sondern auch die soziale

Integration.[101] Schulabschlüsse und qualifizierte Berufsausbildungen stehen in engem Zusammenhang mit gesellschaftlicher Anerkennung.

Bundesweite Entwicklungen

Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung verweist an dieser Stelle auf einen positiven Trend. Seit Mitte der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre seien bei ausländischen Kindern und Jugendlichen generell eine höhere Bildungsbeteiligung und höhere Schulabschlüsse zu beobachten.[102] Der Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes aus dem Jahr 2000[103] weist demgegenüber darauf hin, dass nur bis Anfang der 90er Jahre ein positiver Trend zu höheren Schulabschlüssen zu verzeichnen war. Seit 1992 sei es zu einem Stillstand bei der Entwicklung der Bildungsbeteiligung und seit 1994 sogar zu einem Rückgang in der Berufsausbildung gekommen.

Entwicklung in Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz wurden im Schuljahr 2000/2001 2.513 Schülerinnen und Schüler nicht-deutscher Staatsangehörigkeit aus den allgemein bildenden Schulen des Landes entlassen. Fast die Hälfte (48,3 Prozent) verließ die Schule mit einem Hauptschulabschluss. Einen qualifizierten Sekundarabschluss konnten 21,1 Prozent, die Hochschul- oder Fachhochschulreife 6,2 Prozent der ausländischen Schulabgängerinnen und -gänger erlangen.

614 nicht-deutsche Jugendliche erreichten im Schuljahr 2000/2001 keinen Hauptschulabschluss. Obwohl der Anteil im Vergleich zum Vorjahr um 1,8 Prozentpunkte zurückgegangen ist, machte diese Gruppe insgesamt 24,4 Prozent aller nicht-deutschen Schulabgängerinnen und Schulabgänger aus.

Die einzelnen Daten sowie zum Vergleich herangezogene Schuljahre sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

[101] Hanesch, Krause, Bäcker, „Armut und Ungleichheit in Deutschland“, Jahr 2000, Seite 412
[102] Lebenslagen in Deutschland, Bericht, Seite 104
[103] Hanesch, Krause, Bäcker, „Armut und Ungleichheit in Deutschland“, Seite 412 ff.

Tabelle 29

Schulentlassungen ausländischer Schülerinnen und Schüler aus allgemeinbildenden Schulen in Rheinland-Pfalz in den Schuljahren 1980/81, 1990/91 sowie 1998/99 bis 2000/01

Ausländische Schulabgänger/-innen		80/81	90/91	98/99	99/00	00/01
ohne Hauptschulabschluss	absolut	650	602	658	653	614
	in Prozent	46,6	25,2	27,6	26,2	24,4
darunter: mit Abschlusszeugnis einer Sonderschule	absolut	21	98	143	167	153
	in Prozent	3,2	16,3	21,7	25,6	24,9
mit Hauptschulabschluss	absolut	616	1.274	1.115	1.158	1.213
	in Prozent	44,2	53,2	46,8	46,5	48,3
mit qualifiziertem Sekundarabschluss	absolut	89	429	468	550	531
	in Prozent	6,4	17,9	19,6	22,1	21,1
mit Hochschulreife	absolut	40	88	142	127	155
	in Prozent	2,9	3,7	6,0	5,1	6,2
Insgesamt	absolut	1.395	2.393	2.383	2.488	2.513
	in Prozent	100	100	100	100	100

Bezogen auf die Gesamtzahl ausländischer Schulabgänger/-innen aus allgemeinbildenden Schulen
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz besuchten im Schuljahr 2001/02 insgesamt 487.755 Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildenden Schulen, davon waren 36.583 beziehungsweise 7,5 Prozent nicht deutscher Staatsangehörigkeit. Auf vorschulische Einrichtungen, Kollegs und Abendgymnasien entfielen 227 nicht-deutsche Schülerinnen und Schüler, sodass die Gesamtzahl in diesen Schularten und Schulformen 36.810 betrug. 14.328 oder 38,9 Prozent davon waren Schülerinnen und Schüler türkischer Nationalität, 3.126 (8,5 Prozent) waren Italienerinnen und Italiener und 5,9 Prozent beziehungsweise 2.173 stammen aus der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien.

Von 36.810 ausländischen Schülerinnen und Schülern besuchten 3.212 ein Gymnasium, 710 (22,1 Prozent) waren türkischer, 197 (6,13 Prozent) italienischer und 79 (2,46 Prozent) jugoslawischer Herkunft. An Realschulen wurden insgesamt 3.028 ausländische Schülerinnen und Schüler unterrichtet, davon entfielen auf türkische Staatsangehörige 1.128 (37,25 Prozent), auf italienische 293 (9,68 Prozent) und auf jugoslawische 136 (4,49 Prozent). Dagegen fällt das prozentuale Verhältnis türkischer Schülerinnen und Schüler an Grund- und Hauptschulen deutlich höher aus. Auch in Rheinland-Pfalz kann der bundesdeutsche Trend bestätigt werden, nach dem ausländische Schülerinnen und Schüler einen deutlich geringeren Bildungsstand aufweisen und dadurch der Zugang zu Studium und höherwertigen Tätigkeiten, womit meist ein höheres Einkommen verbunden ist, erschwert wird.

Die nachstehende Tabelle enthält die Anzahl sowie den Prozentsatz ausländischer Schülerinnen und Schüler an allen Schularten und Schulformen.

Tabelle 30

Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen und Kollegs in Rheinland-Pfalz im Schuljahr 2001/02 nach Schularten, Schulformen und ausgewählten Staatsangehörigkeiten

Schularten, Schulformen		Gesamt	darunter Staatsangehörige [1]			
			TR	**I**	**YU**	**GR**
Alle	absolut	36.810	14.328	3.126	2.173	759
	in Prozent	100	38,92	8,49	5,90	2,06
Vorschulische Einrichtungen	absolut	201	108	18	13	2
	in Prozent	100	53,73	8,96	6,47	1,00
Grundschulen	absolut	16.761	6.544	1.332	1.015	321
	in Prozent	100	39,04	7,95	6,06	1,92
Hauptschulen	absolut	8.500	3.643	848	467	141
	in Prozent	100	42,86	9,98	5,49	1,66
Regionale Schulen, duale Oberschulen	absolut	1.983	954	127	137	33
	in Prozent	100	48,11	6,40	6,91	1,66
Sonderschulen	absolut	2.229	908	215	294	31
	in Prozent	100	40,74	9,65	13,19	1,39
Realschulen	absolut	3.028	1.128	293	136	97
	in Prozent	100	37,25	9,68	4,49	3,20
Gymnasien	absolut	3.212	710	197	79	121
	in Prozent	100	22,10	6,13	2,46	3,77
Integrierte Gesamtschulen	absolut	840	321	91	32	12
	in Prozent	100	38,21	10,83	3,81	1,43
Freie Walldorfschulen	absolut	30	5	1	-	-
	in Prozent	100	16,67	3,33	0,00	0,00
Kollegs und Abendgymnasien	absolut	26	7	4	-	1
	in Prozent	100	26,92	15,38		3,85

1) TR = Türkei, I = Italien, YU = Serbien-Montenegro, GR = Griechenland
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Ausgehend von der jeweiligen Gesamtzahl türkischer, italienischer, jugoslawischer und griechischer Schülerinnen und Schüler sind die griechischer Nationalität prozentual beim Besuch von Realschulen (12,78 Prozent) und Gymnasien mit 15,94 Prozent vergleichsweise stark vertreten. Selten besuchen türkische Schülerinnen und Schüler eine dieser beiden Schulformen. Lediglich 7,87 Prozent von ihnen werden an einer Realschule und nur knapp fünf Prozent an einem Gymnasium ausgebildet. Noch schwächer sind allerdings mit 6,26 beziehungsweise 3,64 Prozent Schülerinnen und Schüler aus dem ehemaligen Jugoslawien an Realschulen und Gymnasium vertreten. Bemerkenswert ist auch, dass sie im Verhältnis zu ihrer Gesamtzahl den größten Anteil der Sonderschülerinnen und –schüler (13,53 Prozent) stellen. Griechische Schülerinnen und Schüler weisen mit 4,08 Prozent offensichtlich den geringsten sonderpädagogischen Förderbedarf unter den hier betrachteten Nationalitäten auf.

Besonders benachteiligt sind Kinder von Kriegsflüchtlingen und Asylbegehrenden. Für sie gilt keine Schulpflicht; ein Schulbesuch ist aber auf Antrag möglich. Unterbleibt die

Einschulung, entstehen gravierende Bildungslücken.[104] Das hat wiederum zur Folge, dass bei einem längeren Aufenthalt das Armutsrisiko ansteigt.

Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in Rheinland-Pfalz

Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund (Ausländer, Aussiedler, Asylbewerber, Flüchtlinge) brauchen in der Regel besondere Förderung, weil sie unter bikulturellen Bedingungen leben und oftmals – insbesondere wenn sie „als Seiteneinsteiger" kommen – Erfahrungen von Entwurzelung oder sogar Krieg verarbeiten müssen. Neben der Beachtung dieser psycho-sozialen Bedingungen liegt der Schwerpunkt der schulischen Förderung auf dem Erwerb der deutschen Sprache, um die Integration zu beschleunigen. Die Landesregierung vertritt dabei das Konzept einer integrativen Förderung statt einer vorbereitenden Sonderbeschulung. Die schulischen Fördermaßnahmen wurden erheblich verstärkt und auch in ausgewählten Realschulen und Gymnasien implementiert, um die Bildungsbeteiligung von Migrantinnen und Migranten zu erhöhen. So ist es gelungen, die Schulabschlussquoten ausländischer Schülerinnen und Schüler zu steigern, allerdings noch nicht in zufriedenstellendem Ausmaß. Erhebliche Anstrengungen wurden auch in den Kindertagesstätten mit vorschulischen Sprachförderkursen geleistet, die konzeptionell und quantitativ fortentwickelt werden.

Neben der Förderung der deutschen Sprache bietet die Landesregierung auch weiterhin den muttersprachlichen Unterricht an als einen Beitrag zur kulturellen Identität und vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Erkenntnisse, nach denen die Beherrschung der Muttersprache den Zweitspracherwerb unterstützt und beschleunigt. Er unterliegt der Schulaufsicht. Die muttersprachlichen Lehrkräfte sind in vielfältiger Hinsicht auch für die sozialen Belange ihrer Landsleute engagiert und sind oftmals Mittler zwischen den Eltern, der Schule und anderen Einrichtungen.

9.5. Weiterbildung von Migrantinnen und Migranten

Die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ist auch ein Thema der Weiterbildung, da für die erfolgreiche Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern der Erwerb der deutschen Sprache eine wesentliche Rolle spielt. Träger der allgemeinen Weiterbildung bieten ein differenziertes und didaktisch bewährtes Sprachangebot an, so zum Beispiel der Bereich „Deutsch als Fremdsprache (DaF)" beziehungsweise wie er neuerdings genannt wird „Deutsch als Zweitsprache (DaZ)". In diesem Bereich wird Integrationsarbeit nicht nur sprachlicher, sondern darüber hinaus auch sozialer, beruflicher, kultureller und gesellschaftlicher Art geleistet. Sie bildet für viele Teilnehmende mit Migrationshintergrund die Basis, sich in unserer Gesellschaft zu orientieren, das heißt, sich aktiv am sozialen, kulturellen und beruflichen Leben in unserem Land zu beteiligen. Maßnahmen der Weiterbildung bieten für Menschen mit Migrationshintergrund daher eine Möglichkeit persönlicher, beruflicher und gesellschaftlicher Entwicklungen in einer ihnen zunächst fremden Umgebung.

Im Doppelhaushalt 2002/2003 des Landes wurden erstmals jährlich 100.000 Euro für die Weiterbildung von Migrantinnen und Migranten und 100.000 Euro für die Sprachförde-

[104] Hanesch, Krause, Bäcker, „Armut und Ungleichheit in Deutschland", Jahr 2000, S. 413

rung von Kindern mit Migrationshintergrund bereit gestellt. Diese Mittel stehen neben denjenigen, die über das Weiterbildungsgesetz bewilligt werden, zusätzlich für diese Zielgruppe zur Verfügung. Gefördert werden Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten. Die Kurse umfassen einen Unterrichtsumfang von 60, 80 oder 100 Stunden und werden zum Teil mit sozialpädagogischer Betreuung und/oder Kinderbetreuung gefördert. Die Förderung je Kurs liegt je nach Unterrichtsumfang und angebotenen Modulen (sozialpädagogische Betreuung beziehungsweise Kinderbetreuung) zwischen 1.500 und 3.700 Euro je Kurs. Auf ein flächendeckendes Angebot wird geachtet. Hierbei werden sowohl nach dem Weiterbildungsgesetz anerkannte als auch andere freie Träger berücksichtigt. Bevorzugt werden Kurse für Eltern von Kindern, die ihrerseits an vom Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend geförderten Sprachkursen in Kindertagesstätten teilnehmen.

Über die Kurse hinaus bieten die nach dem Weiterbildungsgesetz anerkannten Träger mit Förderung des Ministeriums für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur umfangreiche Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der Zuwanderungs- und Integrationspolitik an. So werden von allgemeinen Weiterbildungsträgern Kurse zur politischen Bildung sowie mehrtägige Integrations- und Orientierungsseminare für Aussiedlerinnen und Aussiedler sowie jüdische Immigrantinnen und Immigranten angeboten. Außerdem werden in unterschiedlichen politischen Bildungsveranstaltungen die Lage in den Herkunftsländern, Fragen der anti-rassistischen Arbeit oder der interreligiöse Dialog thematisiert und Informationsveranstaltungen über „eingewanderte“ Religionen durchgeführt. Auch Maßnahmen der Eltern-Kinder-Arbeit sowie Treffs für Frauen, Mädchen oder Jugendliche mit Migrationshintergrund nehmen bei Weiterbildungsträgern einen großen Raum ein. Weiterhin finden Alphabetisierungskurse für Migrantinnen und Migranten sowohl in deutscher als auch in türkischer Sprache statt.

9.6. Ältere Migrantinnen und Migranten

Zurzeit leben in Rheinland-Pfalz circa 23.700 Personen, die keine deutsche Staatsangehörigkeit haben und älter als 60 Jahre sind. Hinzu kommen Aussiedlerinnen und Aussiedler sowie Personen, die eingebürgert wurden und ebenfalls einen Migrationshintergrund aufweisen.

Biographiebedingt verfügen sie sehr häufig über schlechtere gesundheitliche Ressourcen als deutsche Seniorinnen und Senioren. Zudem haben sie oft sehr lange eine Lebensplanung verfolgt, die nach Beendigung des Arbeitslebens die Rückkehr in das Herkunftsland vorsah. Aber nur wenige können diesen Plan verwirklichen, da häufig familiäre Netzwerke und Begegnungsmöglichkeiten mit lokalen Senioreninitiativen fehlen.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit fördert verschiedene Projekte und Initiativen, die speziell auf die Bedürfnisse und Interessen älterer Migrantinnen und Migranten zugeschnitten sind.

In den Jahren 2000 bis 2002 wurde im Landkreis Alzey-Worms das Pilotprojekt „BACI“ durchgeführt. Das Wort „BACI“ entstammt der türkischen Sprache und heißt: „Die Schwester“. Das Projekt hatte die Verbesserung der gesundheitlichen Beratung älterer Ausländerinnen und Ausländer im Landkreis zum Ziel. Eines der Ergebnisse war, dass

diese Gruppe auf Grund ihrer oft materiell schlechteren Situation und bestehenden Zugangsbarrieren zum Versorgungs- und Beratungssystem mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert ist und deshalb einen besonderen Unterstützungsbedarf hat.

Der Gesundheitstreff „BACI“ in Wörrstadt (Landkreis Alzey-Worms) war ein Projekt, das vom kommunalen Psychiatriebeirat des Landkreises initiiert worden ist. Ausschlaggebend hierfür waren Informationen der Rheinhessen-Fachklinik, dass immer mehr Migrantinnen und Migranten einer stationären Behandlung bedürfen und anschließend ohne eine kompetente Nachsorge wieder in die bekannte Problematik verfallen. Träger des im November 2000 gestarteten Projektes war der Landesverband des Deutschen Roten Kreuzes. Finanziert wurde das Projekt durch Zuschüsse des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit, der Landeszentrale für Gesundheitsförderung, dem Verein zur Unterstützung der gemeindenahen Psychiatrie, der Ausländerbeauftragten sowie durch den Landkreis Alzey-Worms.

In der Beratungsstelle „BACI“ in Wörrstadt arbeitete eine türkischstämmige Sozialarbeiterin, die ein offenes Beratungsangebot, insbesondere für türkische Migrantinnen, entwickelt hatte. Die wissenschaftliche Begleitung erfolgte durch das Institut für sozialpädagogische Forschung (ism) in Mainz. Als ein Zwischenergebnis konnte festgehalten werden, dass die Lebenslage älterer Migrantinnen und Migranten geprägt ist von

- einem Lebensentwurf, der auf die Rückkehr in das Heimatland ausgerichtet war und deshalb Integrationsbemühungen nicht vorsah,
- der Tendenz des ethnischen Rückzugs und,
- eingeschränkten materiellen und gesundheitlichen Ressourcen.

Insbesondere die erste Generation übernahm einfachste Arbeiten und Tätigkeiten, sodass die erzielte Rente relativ niedrig ausfällt. Gesundheitsfragen, insbesondere Fragen der seelischen Gesundheit, werden häufig aber in anderen Kulturen anders thematisiert. So zeigt der Praxisbericht der Sozialarbeiterin, dass im Vordergrund der Beratungsgespräche häufig nicht – wie ursprünglich erwartet – die gesundheitlichen, sondern soziale Fragen stehen.

Ein weiteres Ergebnis ist, dass psychosoziale Dienste und Einrichtungen sowie die Pflegedienste stärker als bisher Bedürfnisse und Erwartungen von Migrantinnen und Migranten aufgreifen müssen. Vor diesem Hintergrund wurde vom Beratungstreff „BACI“ eine Zusammenarbeit mit den vorhandenen psychosozialen Diensten und ambulanten Pflegediensten angestrebt. Ziel ist, die Dienste zu befähigen, die kulturell geprägten Unterschiede und Bedürfnisse stärker als bisher wahrzunehmen und in der eigenen Arbeit intensiver zu beachten. Das Projekt wurde Ende 2002 abgeschlossen. Die Dokumentation liegt vor.[105]

Darüber hinaus bemühen sich zahlreiche Seniorenbeiräte in Rheinland-Pfalz um den Austausch mit älteren Menschen anderer Herkunftsstaaten. Auch die kommunalen Aktivitäten für ältere Menschen sind auf Integration ausgerichtet. Die Projekte für Migrantin-

[105] Die Dokumentation ist erhältlich bei der Landesbeauftragten für Ausländerfragen, Postfach 3880, 55028 Mainz

nen und Migranten richten sich meist nur an Angehörige desselben Herkunftslandes. Dies orientiert sich auch an der Selbstorganisation dieser Zielgruppe.

9.7. Asylbegehrende und Bürgerkriegsflüchtlinge

Die Aufnahme von politisch verfolgten Menschen und Bürgerkriegsflüchtlingen entspricht dem Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland. Da ihr Aufenthaltsstatus aber nicht verfestigt ist, unterscheidet sich die Lebenslage dieser Menschen deutlich von der anderer Ausländerinnen und Ausländer.[106]

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Asylbegehrende, Bürgerkriegsflüchtlinge und ausreisepflichtige Personen erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Da sie sich typischerweise nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, liegen die Leistungen unter den vergleichbaren Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG). Anders als Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes werden die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz grundsätzlich als Sachleistungen gewährt.

Gemäß § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes erhalten alle Berechtigten, die 36 Monate solche Leistungen erhalten haben, Leistungen analog dem Bundessozialhilfegesetz, wenn sie nicht freiwillig ausreisen können und aus humanitären, rechtlichen oder persönlichen Gründen oder wegen des öffentlichen Interesses nicht abgeschoben werden können. Dies bedeutet, dass in der Regel keine Sach-, sondern Geldleistungen zu gewähren sind.

Seit dem 1. September 1998 besteht darüber hinaus die Möglichkeit der Anspruchseinschränkung für Ausreisepflichtige, die im Besitz einer Duldung sind oder die vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist. Voraussetzung für die Einschränkung ist, dass sich diese Leistungsberechtigten in den Geltungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes begeben haben, um Leistungen nach diesem Gesetz zu erlangen oder aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen nicht durchgeführt werden können, die von diesen zu vertreten sind. Bedeutsam ist, dass die Ehegatten und minderjährigen Kinder der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz unter die Leistungsregelungen und -einschränkungen fallen, ohne dass diese selbst die Voraussetzungen erfüllen.

Möglichkeiten zur Sicherstellung des eigenen Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit bestehen kaum noch, da auf Anweisung des ehemaligen Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung alle nach dem 15. Mai 1997 nach Deutschland eingereisten Asylbegehrenden keine Arbeitserlaubnis mehr erhalten können.

Die Bundesregierung weist in ihrem ersten Armuts- und Reichtumsbericht darauf hin, dass es für diejenigen, die aus rechtlichen, humanitären oder tatsächlichen Gründen in absehbarer Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können und seit längerer Zeit

[106] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 212

bereits in Deutschland leben, zu individuellen Härten kommen kann. Gleichzeitig werden die öffentlichen Haushalte erheblich belastet.[107]

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass eine neuere Studie zur Armut von Kindern im Vorschulalter (AWO-ISS)[108] Hinweise auf den Zusammenhang zwischen Sicherheit des Aufenthaltsstatus und Armutsbetroffenheit gibt. Bei unsicherem Aufenthaltsstatus fehlt es in der Regel an einer Arbeitsberechtigung der Eltern. Die Familie muss daher von den niedrigen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder eingeschränkten Leistungen der Sozialhilfe (§ 120 des Bundessozialhilfegesetzes) leben. Mit zunehmender Sicherheit des Aufenthaltsstatus steigen dagegen auch das Selbsthilfepotenzial der Familie und damit die Chancen, Armut zu überwinden.

Betreuung, Maßnahmen und Projekte

In der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion – Aufnahmeeinrichtung für Asylbegehrende Trier - erfolgt für die dort vorübergehend untergebrachten Personen eine Sozialbetreuung durch Landesbedienstete: Diese macht sie einerseits mit dem Leben in Deutschland vertraut, beachtet aber andererseits auch deren besondere Aufenthaltssituation.

Im Rahmen der Gewährung von Orientierungshilfen werden insbesondere Kenntnisse über Bestimmungen der Arbeitsvermittlung und Arbeitsaufnahme, über Rechte und Pflichten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie über die beruflichen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Möglichkeiten und Einschränkungen in der Bundesrepublik Deutschland vermittelt.

Neben der Betreuungsarbeit des Sozialdienstes der Aufnahmeeinrichtung gibt es Angebote sozialer Wohlfahrtsorganisationen. Diese erhalten Zuwendungen des Landes im Wege der Projektförderung.

Das Büro der Landesbeauftragten für Ausländerfragen bei der Staatskanzlei unterstützt darüber hinaus die ehrenamtliche Tätigkeit bei der Betreuung und Beratung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen insbesondere durch die Veröffentlichung von Faltblättern und Broschüren mit fachlichen Informationen sowie die Beratung von Initiativen, Vereinen und Einzelpersonen.

Im Zuge der Einzelfallberatung werden Rat- und Hilfesuchende durch die Bereitstellung von Informationen unterstützt, im Jahr 2001 waren dies 369 Fälle, 2002 zusammen 393 Fälle und bis September 2003 wurde in 190 Fällen beraten. An erster Stelle rangieren dabei Fragestellungen aus dem Ausländerrecht, darunter insbesondere Fragen des Bleiberechts, der Duldung, Ausweisung und Abschiebung.

---

[107] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 213

[108] Beate Hock, Gerda Holz, Werner Wüstendörfer, Frühe Folgen - langfristige Konsequenzen? Armut und Benachteiligung im Vorschulalter, ISS Pontifex 2/2000, Seite 50 ff.

9.8. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler

Da Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler sowie die in ihren Aufnahmebescheid einbezogenen nicht-deutschen Ehegatten und Abkömmlinge mit der Aufnahme im Bundesgebiet Deutsche im Sinne von Art. 116 Grundgesetz (§ 4 Abs. 3 Satz 2 Bundesvertriebenengesetz (BVFG)) sind, können sie statistisch nicht gesondert erfasst werden. Eine Ausnahme bildet lediglich die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, die Spätaussiedlerinnen und -aussiedler bis zu einer Dauer von fünf Jahren nach Einreise gesondert ausweist.

Von 1950 bis 2002 kamen rund 4,3 Mio. Aussiedlerinnen und Aussiedler (seit 1993 Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler) nach Deutschland. Für den Zeitraum von 1983 bis Ende 2002 bedeutete das für Rheinland-Pfalz einen Zuzug von knapp über 150.000 Personen. Der Zugang erreichte seinen Höhepunkt im Jahr 1990 mit über 21.000 Personen, während er danach, vor allem auf Grund von verschiedenen gesetzlichen Änderungen (zum Beispiel durch das Aussiedleraufnahmegesetz und das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz) kontinuierlich zurückging. Im Jahr 2002 kamen von den bundesweit eingereisten 91.416 Personen insgesamt 4.334 nach Rheinland-Pfalz. Der größte Teil stammt dabei aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, während noch bis Ende der 80er Jahre die meisten Zuzüge aus Polen beziehungsweise aus Rumänien kamen.

Wie bei der einheimischen Bevölkerung sind über die Hälfte der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler Frauen. Zwar sinkt auch bei ihnen der Anteil der Kinder unter 18 Jahren, er liegt aber bei den Landeszugängen des Jahres 2002 mit etwa 27,5 Prozent weiterhin über dem der deutschen Bevölkerung (laut Bundesbericht bei 20 Prozent). Darüber hinaus sind etwa 47,5 Prozent der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler im Alter zwischen 18 und 45 Jahren (Deutsche gemäß Bundesbericht: 39 Prozent). Auch Rheinland-Pfalz erfährt also durch die Zuwanderung von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern eine „Verjüngung“ und muss daher bei allen Integrationsbemühungen die junge Generation besonders fördern.

Wohnsituation

Nach ihrer Aufnahme in Deutschland und einer kurzen Unterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung des Bundes in Friedland werden die Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler nach einer im Bundesvertriebenengesetz festgelegten Quote auf der Grundlage des Wohnortzuweisungsgesetzes (WoZuG) auf die Länder verteilt. Rheinland-Pfalz hat dabei 4,7 Prozent aufzunehmen.

Seit Ende der 80er Jahre werden diese Personen in einem der momentan noch 41 Durchgangswohnheime vorübergehend untergebracht, bis sie eigene Wohnungen in einer rheinland-pfälzischen Kommune gefunden haben. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Durchgangswohnheime werden von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, denen die Trägerschaft für die Durchgangswohnheime übertragen wurde, betreut. Auch werden dort vielfältige Integrationsmaßnahmen (von Sprachkursen für Personen, die ansonsten keinen Teilnahmeanspruch haben, über Hausaufgabenhilfe bis hin zu speziellen Maßnahmen zur Förderung der Integrationsfähigkeit) angeboten. Schließlich erhalten die Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler in den Durchgangswohnheimen Leistungen in analoger Anwendung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter

beziehungsweise des Bundessozialhilfegesetzes sowie Krankenhilfe analog zu § 37 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes. Auch wenn die Träger der Durchgangswohnheime damit nicht zu örtlichen Sozialhilfeträgern werden, entfällt jedoch durch die vom Land finanzierten Leistungen die Hilfebedürftigkeit, sodass für den vorübergehenden Aufenthalt in den Durchgangswohnheimen eine starke Entlastung der Standortkommunen zu verzeichnen ist.

Integrations- und Beratungsangebote

Neben den bereits zuvor erwähnten Angeboten für die Bewohnerinnen und Bewohner der Durchgangswohnheime existieren noch weitere Angebote sowohl des Bundes als auch des Landes Rheinland-Pfalz. Das Bundesministerium des Innern stellte im Jahr 2002 mehr als 2 Mio. Euro zur Finanzierung von verschiedenen Projekten zur Förderung der Integration von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern im Land Rheinland-Pfalz zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es sowohl allgemeine Beratungsstellen als auch Jugendgemeinschaftswerke (ab 2004 Jugendmigrationsdienste), die sich, betrieben von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und finanziert vom Bund, speziell um die Beratung und Betreuung kümmern.

Das Land Rheinland-Pfalz stellt Mittel zur Finanzierung von Modellprojekten zur Förderung der Integration von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern in den Kommunen zur Verfügung. Im Jahr 2002 waren dies etwas mehr als 100.000 Euro.

10. Armut von Menschen mit Behinderungen

10.1. Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen

Für Menschen mit Behinderungen ist die gesellschaftliche Teilhabe an vielen Lebensbereichen mit Hindernissen und Einschränkungen verbunden. Besondere Probleme bringt die Integration auf dem Arbeitsmarkt mit sich. Betriebswirtschaftliches Denken und hohe Leistungsanforderungen der Arbeitgeber, starker Konkurrenzdruck und zum Teil auch handfeste Vorurteile erschweren in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit den Zugang zum Arbeitsmarkt erheblich.

Besonders schwierig ist die Arbeitsmarktsituation für Jugendliche und junge Erwachsene, die als lernbehindert oder geistig behindert (Menschen mit Lernschwierigkeiten) gelten. Geringe Chancen haben oft auch psychisch Kranke, Menschen mit psychischen Behinderungen, mehrfachbehinderte Menschen und chronisch kranke Menschen.

Arbeitsmarktintegration hat eine doppelte Bedeutung: zum Einen ist sie Voraussetzung für geregeltes Erwerbseinkommen und damit für die Unabhängigkeit von Transferleistungen beziehungsweise die Vermeidung von Armut. Zum Anderen ist sie für gesellschaftliche Integration und das Selbstwertgefühl von großer Bedeutung.

Der Schlüssel für erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ist für behinderte wie nicht behinderte Menschen die qualifizierte Ausbildung, weil der Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften infolge der technischen Entwicklung und verstärkter Rationalisierung in den Unternehmen auf ein Minimum zurückgegangen ist und noch weiter reduziert wird.

In vielen Fällen bieten nur Berufsförderungswerke, Berufsbildungswerke und Werkstätten für behinderte Menschen eine Chance auf qualifizierte Ausbildung. Berufliche Rehabilitation ersetzt hier fehlende Angebote des freien (Arbeits-)Marktes.

10.2. Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen

Die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen in Rheinland-Pfalz ist relativ günstig. Im Vergleich zum Oktober 1999, als in Rheinland-Pfalz noch 8.744 schwerbehinderte Menschen arbeitslos waren, ist diese Zahl bis Oktober 2003 auf 6.545 zurückgegangen. Von Oktober 1999 bis Oktober 2003 wurde die Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter in Rheinland-Pfalz um 25,15 Prozent reduziert, sodass die Zielvorgabe des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (25 Prozent) überschritten wurde. Dies ist besonders beachtlich, weil im gleichen Zeitraum die allgemeine Arbeitslosigkeit um drei Prozent gestiegen ist. Ein weiterer Abbau von Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen hängt selbstverständlich auch davon ab, dass die Zahl Arbeitsloser insgesamt zurückgeht.

Von Einfluss ist dabei nicht nur die relativ günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz, die auch schwerbehinderten Menschen zugute kommt. Die im Bundesvergleich guten Ergebnisse sind auch darauf zurückzuführen, dass Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die sich auf die Beschäftigung schwerbehinderter Menschen positiv auswirken.

- So steht neben den üblichen Förderinstrumenten für die Integration schwerbehinderter Menschen in den Arbeitsmarkt das rheinland-pfälzische Landessonderprogramm zum Abbau der Arbeitslosigkeit schwerbehinderter Menschen zur Verfügung.

- Landesregierung, Arbeitsverwaltung und Integrationsamt haben in den letzten Jahren eine Reihe von Integrationsprojekten initiiert und gefördert.

- Durch das rheinland-pfälzische Modellprojekt „Integrationsfachdienste“, das inzwischen in das Neunte Buch Sozialgesetzbuch verankert wurde und somit bundesweit gilt, sind geeignete Arbeitsplätze akquiriert, arbeitslose schwerbehinderte Menschen intensiv eingearbeitet und betreut worden.

- Die Zuschüsse an Berufsbegleitende Dienste haben das Ziel, schwerbehinderte Menschen und ihnen Gleichgestellte bei der Ausübung und Sicherung einer möglichst dauerhaften Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen.

- Die Beratung und Information von Arbeitgebern wurde in den letzten Jahren wesentlich verbessert.

- Die Zahl der Betriebsbesuche des Integrationsamtes wurde in den letzten sechs Jahren mehr als verdoppelt.

- Darüber hinaus tragen RE-INTEGRA, die Berufsbegleitenden Dienste und die Integrationsfachdienste zu einer Verbesserung und Intensivierung des Beratungs- und Informationsumfanges von Arbeitgebern bei.

10.3. Finanzielle Situation (Einkommensarmut)

Die Datenlage zur finanziellen Situation von Menschen mit Behinderungen gilt allgemein als unzureichend. Der Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung weist darauf hin, dass sie häufiger arbeitslos und von Sozialhilfe abhängig sind. Das gilt insbesondere für Familien mit behinderten Eltern und Frauen mit einer Behinderung. Bezug genommen wird im Bericht der Bundesregierung unter anderem auf eine ältere Auswertung des Sozioökonomischen Panels (SOEP)[110]. Danach gingen nur 42,7 Prozent der Männer und 59,6 Prozent der Frauen mit Behinderungen einer Erwerbstätigkeit nach. Das durchschnittliche Nettoeinkommen von Haushalten mit behinderten Elternteilen in West-Deutschland wird für das Jahr 1998 mit 2.240 DM (1.145 Euro) angegeben. Damit verfügten diese Haushalte über weniger als halb so viel Einkommen wie der durchschnittliche Haushalt mit Kindern in Deutschland.

Einen anderen Blickwinkel erlaubt der Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes aus dem Jahr 2000[111]. Er kommt auf der Grundlage des Sozioökonomischen Panels zu dem überraschenden Ergebnis, dass Menschen mit Behinderungen allgemein nicht überdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen sind. So konnte festgestellt werden, dass die

[110] Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik. November 2001, Seite 193
[111] Walter Hanesch, Peter Krause, Gerhard Bäcker, Armut und Ungleichheit in Deutschland, 2000, Seite 366 ff.

Armutsquoten von schwerbehinderten Menschen seit 1992 bundesweit rückläufig waren und sie 1998 ein Niveau von 5,1 Prozent erreichten.[112] Die Niedrigeinkommensquoten von schwerbehinderten Menschen lagen in Deutschland deutlich niedriger als die der allgemeinen Bevölkerung. Auch die Armutsquote von alltagsbehinderten Menschen ging seit 1992 zurück und lag 1998 bundesweit bei 7,1 Prozent.[113] Zu den „alltagsbehinderten Menschen" zählen diejenigen Personen, die durch ihren Gesundheitszustand bei der Erfüllung alltäglicher Aufgaben, wie zum Beispiel Haushalt, Beruf oder Ausbildung, stark behindert sind.[114]

Bei differenzierter Sichtweise zeigt sich aber dennoch die Armutsbetroffenheit behinderter Menschen. Der Bericht der Hans-Böckler-Stiftung, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes macht auch deutlich, dass mit den oben genannten Daten nur ein Teil der Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen erfasst wird:

- Menschen, die bereits zu Beginn ihrer Berufstätigkeit behindert und damit eingeschränkt berufstätig sind, tragen ein hohes Armutsrisiko, da das System der sozialen Sicherung auf Erwerbstätigkeit ausgerichtet ist.

- Die niedrigen allgemeinen Armuts- und Niedrigeinkommensquoten beruhen auf einem hohen Anteil an über 55-Jährigen. Diese sind in der Regel über längere Zeiträume erwerbstätig gewesen und verfügen über entsprechende Rentenansprüche. Außerdem wird vermutet, dass die Haushalte der Betroffenen Einkommenseinbußen ausgleichen können.

- Behinderungen sind trotz der gesetzlichen Leistungspflicht verschiedener Rehabilitationsträger mit finanziellen Belastungen für die betroffenen Haushalte verbunden. Besondere Aufwendungen werden bei der Berechnung der oben genannten Armutsquoten nicht erfasst.

- Die zeitintensive Betreuung von Angehörigen mit Behinderungen kann die Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit von nicht behinderten Haushaltsangehörigen erheblich einschränken. Die finanzielle Situation von Haushalten mit behinderten Kindern wird durch das Zusammentreffen von behinderungsbedingten Kosten und eingeschränkter Erwerbstätigkeit der Mütter beeinträchtigt.

Der Zusammenhang von Behinderung und Armut sollte künftig stärker erforscht werden. Menschen mit Behinderungen tragen sehr unterschiedliche Risiken, die von Art und Umfang der Behinderung, dem Zeitpunkt der Behinderung und den sozialen Rahmenbedingungen abhängt.

10.4. Stationäre Versorgung

Eine Besonderheit stellen die Lebenslagen von Menschen dar, die in Einrichtungen stationär versorgt werden. Da sie zur ihrer privaten Disposition ein Taschengeld erhalten,

[112] Armut und Ungleichheit in Deutschland, 2000, S. 366
[113] Armut und Ungleichheit in Deutschland, 2000, S. 366
[114] vgl. Armut und Ungleichheit in Deutschland, S. 358

wird ihnen teilweise der Status von „Taschengeld-Empfängern“ zugeschrieben. Das greift zu kurz. Menschen in stationären Einrichtungen erhalten eine umfassende Versorgung. Dazu gehören zum Beispiel die Hilfen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und/ oder Pflegeleistungen. Der Bericht der Hans-Böckler-Stiftung, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes weist zu Recht darauf hin, dass geringes Taschengeld nicht per se mit Armut gleich gesetzt werden kann[115]. Entscheidend sind die Wohn- und Lebensbedingungen in den Einrichtungen sowie die Möglichkeiten, soziale Kontakte herzustellen.

[115] Hanesch, Krause, Bäcker, Armut und Ungleichheit in Deutschland, 2000, S. 381

11. Armutsrisiko Überschuldung

11.1. Ursachen der Überschuldung

Der Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2001 benennt als Ursachen der Überschuldung vor allem Arbeitslosigkeit, Niedrigeinkommen, fehlerhaftes Konsum- und Kreditverhalten sowie Trennung beziehungsweise Scheidung. In der Arbeit der rheinland-pfälzischen Insolvenzberatungsstellen haben vor allem Arbeitslosigkeit und von Armut gekennzeichnete Lebenslagen als Überschuldungsursachen stark zugenommen.

In der Fachdiskussion wird seit einiger Zeit das Problem beschrieben, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen tendenziell von der gesellschaftlichen Teilhabe an Finanzdienstleistungen ausgeschlossen oder mit unzumutbaren Kosten belastet werden und so perspektivisch noch schlechter für die Aufrechterhaltung ihrer wirtschaftlichen Teilhabe in schwierigen Lebensabschnitten gerüstet sind.

11.2. Zahl der überschuldeten Personen in Rheinland-Pfalz

Als überschuldet galten in Deutschland im Jahre 1999 circa 2,77 Mio. Haushalte (1,9 Mio. in den „alten“ und 870.000 in den „neuen“ Bundesländern)[116]. Dabei wird keine Aufschlüsselung für die einzelnen Bundesländer vorgenommen. Mangels ausreichend spezifizierten Datenmaterials zu den Überschuldungsindikatoren können die Zahlen für Rheinland-Pfalz nur grob geschätzt werden und dürften demnach zwischen 110.000 und 130.000 liegen. An einer bundeseinheitlichen Überschuldungsstatistik wird derzeit gearbeitet. Sie wird auch zu differenzierten und genauen Landesdaten führen.

11.3. Schuldner- und Insolvenzberatung

Viele Menschen benötigen dringend die kompetente Unterstützung der Schuldner- und Insolvenzberatung, um sich einen wirtschaftlichen Neuanfang erarbeiten zu können. Die Beratungsstellen in Rheinland-Pfalz verzeichneten in den letzten Jahren einen kontinuierlichen Anstieg der Zahl der längerfristig beratenen Personen. Eine Umfrage der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 2002 belegt, dass die Beratungskapazitäten ausgelastet sind. Die individuellen Problemlagen der Rat Suchenden verlangen eine intensive Aufarbeitung der persönlichen Lebenssituationen, um drohende „Drehtüreffekte“ zu vermeiden. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Diskussionen gilt es, auf das Angebot der anerkannten Schulden- und Insolvenzberatung als ganzheitliche Unterstützung hinzuweisen.

Häufig sind es “Brüche“ im Lebensverlauf überschuldeter Personen, die zu einer Schuldenkrise führen. Im Verlauf einer Schuldnerkarriere ist dann die Schuldnerberatung eine wichtige und immer noch unterbewertete personenbezogene soziale Dienstleistung, die Wendepunkte und Übergänge im Lebensverlauf fördern, stabilisieren und so den Lebenslauf insgesamt positiv beeinflussen kann. In “Langzeitfällen“ ist diese Funktion be-

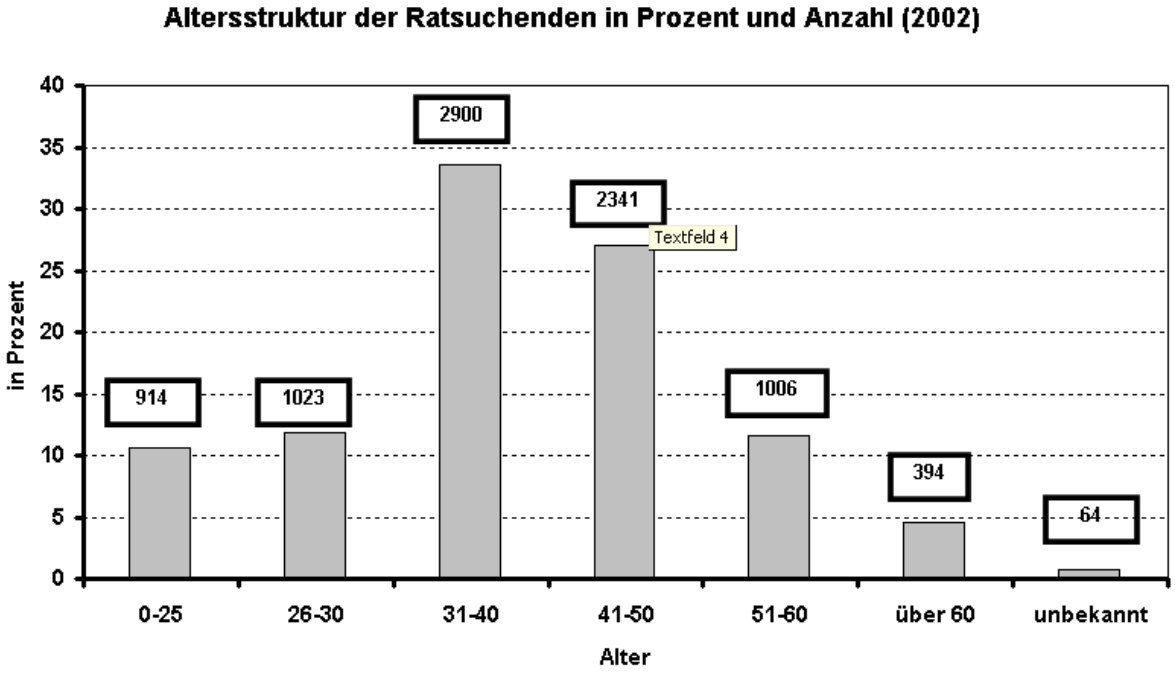
[116] Korczak, Dieter und Roller, Karin, Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999, München/Weiler Oktober 2000, S. 162 ff.

sonders wichtig. Wegen der starken Nachfrage wurde aber die Kurz- und Krisenberatung zunächst stark ausgeweitet.

Die statistische Auswertung der Arbeit der Insolvenzberatungsstellen in Rheinland-Pfalz zeigt, dass eine Vollzeitkraft im Jahr 2002 knapp 140 Beratungsfälle bearbeitet sowie 105 Kurzberatungen durchgeführt hat. Die Zahl der Beratungskontakte wird heute als Kriterium für die quantitative Auslastung der Beratungsstellen verstanden. Qualitative Bewertungen der Arbeit lassen sich daraus aber nur bedingt ableiten.

Auch über den Verlauf der einzelnen Beratungsfälle kann die Statistik noch keine Aussagen treffen. Um die Wirksamkeit der Schuldner- und Insolvenzberatung zu untersuchen, hat der Arbeitskreis Schuldnerberatung in Rheinland-Pfalz (Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit, Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, LIGA der Wohlfahrtsverbände, Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung - LAG-SB - und Schuldnerfachberatungszentrum) im vergangenen Jahr Eckdaten für die Evaluation der Beratungsprozesse festgelegt.

Schaubild 9



Quelle: Schuldnerberatung im Rahmen des Verbraucherinsolvenzverfahrens in Rheinland-Pfalz, Statistik 2002

Evaluation

Im Jahr 2003 erheben die Beratungskräfte erstmals in fünf verschiedenen Kategorien, welchen Einfluss die Beratungsarbeit auf die wirtschaftliche und persönliche/soziale Lebenssituation der Rat Suchenden hat. Das Anliegen dieses Statistikmoduls „Evaluation“ besteht nicht in der Kontrolle der geeigneten Stellen, sondern in einer Bestandsaufnah-

me, die die besonderen Wirkungen der Intervention „Schuldnerberatung“ über den wirtschaftlichen Bereich hinaus darlegen will.

Ausgehend von den durch die Wirksamkeitsstudie der Evangelischen Fachhochschule Berlin in Kooperation mit der Landesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung Berlin nachgewiesenen Einspareffekten gilt es nun im Detail für Rheinland-Pfalz zu erarbeiten, welche Wirkungskraft der Beratungsarbeit zukommt.

11.4. Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

Die Änderung der Insolvenzordnung und anderer Gesetze vom 26. Oktober 2001 hat die Situation überschuldeter Privatpersonen deutlich verbessert. Zuvor war der Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren gerade mittellosen Schuldnern unmöglich, weil sie nicht in der Lage waren, die Verfahrenskosten aufzubringen. In diesem Fall verlangte das Gesetz die Abweisung des Antrags mangels Masse, sodass diesen Personen auch das Restschuldbefreiungsverfahren verschlossen war. Dementsprechend blieb in diesen Fällen auch der außergerichtliche Einigungsversuch wirkungslos. Es fehlte für die betroffenen Schuldner am entsprechenden Druckmittel gegenüber den Gläubigern. Gerade für die Vielzahl der masselosen Verbraucherinsolvenzen stellte das Gesetz keine Lösung zur Verfügung. Denn die Mehrzahl der Gerichte gewährte auch keine Prozesskostenhilfe für das Verbraucherinsolvenzverfahren.

Seit der Verfahrensreform von 2001 erlaubt der Gesetzgeber mittellosen Privatpersonen eine Kostenstundung, sofern das Erreichen der Restschuldbefreiung nicht aus objektiven Gründen von vornherein ausgeschlossen ist. Seitdem schließt Massenlosigkeit den Zugang zum Verbraucherinsolvenzverfahren und zur Restschuldbefreiung nicht mehr aus. Dementsprechend stärkt die Stundungsmöglichkeit auch die Situation der Schuldnerinnen und Schuldner in den außergerichtlichen Verhandlungen mit den Gläubigern. Gleichzeitig führte sie jedoch zu einem sprunghaften Anstieg der Anträge auf Eröffnung des gerichtlichen Verbraucherinsolvenzverfahrens und der Zahl der masselosen Verfahren.

In einem neuen Reformvorhaben, das als Diskussionsentwurf vorliegt, bemüht sich der Gesetzgeber dagegen um eine Stärkung der außergerichtlichen Einigung. Gleichzeitig soll das Verfahren an einzelnen Punkten vereinfacht und von Hindernissen befreit werden. Generelles Ziel ist es, gerichtliche Verfahren möglichst zu vermeiden und die Mehrzahl der Fälle durch außergerichtlichen Vergleich beizulegen. Der Gesetzgeber beabsichtigt zu diesem Zweck, die Wirkungen der Restschuldbefreiung in einen gerichtlichten Beschluss über die Annahme des Schuldenbereinigungsplanes zu legen. Falls nicht alle Gläubiger dem außergerichtlichen Schuldenbereinigungsplan zustimmen, sollen der außergerichtliche Einigungsversuch und das Schuldenbereinigungsverfahren in einem eigenen Zustimmungsersetzungsverfahren zusammengefasst werden.

Die Verlagerung des Schwerpunktes auf den außergerichtlichen Bereich lässt erwarten, dass auf die geeigneten Personen oder Stellen, die Schuldner in diesem Verfahrensabschnitt vertreten, eine erhöhte Arbeitsbelastung zukommen wird.

11.5. Ausblick

Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen tragen seit langem kosteneffizient dazu bei, überschuldete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrer Motivation zum Erhalt des Arbeitsplatzes zu fördern und arbeitslose Menschen mit existenziellen wirtschaftlichen Problemen bei ihren Bemühungen um die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Die Schuldner- und Insolvenzberatung ist somit zu einem anerkannten Instrument der Armutsbekämpfung und -vermeidung geworden. Es bleibt abzuwarten, ob im Rahmen der Hartz-Reformen in der regionalen und lokalen Umsetzung der Gesetzesvorgaben die professionellen Kompetenzen und der Bedarf der Schuldnerberatung ausreichend berücksichtigt werden.

Die im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt explizit erwähnte Schuldnerberatung als ergänzende Dienstleistung in Kooperation mit Job-Centern wird nur dann erfolgreich sein, wenn die Erfahrungen, die in den letzten Jahren in zahlreichen Städten gemacht wurden, Berücksichtigung finden.

12. Extreme Armut in Form verdeckter Armut

12.1. Verdeckte Armut in Rheinland-Pfalz

Verdeckte Armut ist ein Phänomen, das im Zusammenhang mit allen von Armut bedrohten Personenkreisen zum Tragen kommen kann. Sie liegt bei Personen oder Haushalten vor, deren Einkommen niedriger ist als die Ansprüche auf Sozialhilfe oder Grundsicherung, die aber trotz des bestehenden Rechtsanspruchs diese existenzsichernden Leistungen nicht in Anspruch nehmen.

Das Problem der verdeckten Armut hat entscheidend zur Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geführt. Vorangegangen waren intensive Diskussionen in Wissenschaft und Politik über Art und Ausmaß der verdeckten Armut. Da die verdeckte Armut zum Bereich der Dunkelfeldforschung gehört, waren und sind hier erhebliche Unsicherheiten zu verzeichnen. Vorrangigen Handlungsbedarf sah man aber übereinstimmend bei den Altersarmen. In Rheinland-Pfalz hat sich Professor Dr. Richard Hauser, der auch an der Erstellung des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung beteiligt war, mit der Problematik in der Studie „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“ befasst. Die Studie wurde vor Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstellt.

Als Ursachen für verdeckte Armut galten bis zur Einführung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung insbesondere die Angst vor Stigmatisierung, Scham oder die Furcht vor dem Rückgriff des Sozialamtes gegenüber unterhaltspflichtigen Angehörigen. Man spricht daher auch oftmals von verschämter Armut. Die Studie umreißt die Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen wie folgt:

- Informationsdefizite auf Seiten der Anspruchsberechtigten,
- die mit der Bedürftigkeitsprüfung verbundenen bürokratischen Hürden, die insbesondere bei geringen zu erwartenden Aufstockungsbeträgen als zu hoch erscheinen,
- die Furcht vor Stigmatisierung durch das soziale Umfeld und
- die Furcht vor der Beeinträchtigung von Familienbeziehungen, sofern zu erwarten ist, dass das Sozialamt Kinder oder Eltern in Regress nimmt.

Tabelle 31

Im Wesentlichen kommt die Studie „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“ zu folgenden Ergebnissen:

Sozialhilfebezug und verdeckte Armut in Rheinland-Pfalz und in Westdeutschland 1993 beziehungsweise 1996
- in Prozent -

Datenquelle	einkommensarm					nicht arm	einkommensarm				
	alle	verdeckt arm 1)	mit geringem Vermögen 2)	mit höherem Vermögen 3)	mit Sozial-hilfebezug 4)	mit Sozial-hilfebezug 4)	alle	verdeckt arm 1)	mit geringem Vermögen 2)	mit höherem Vermögen 3)	mit Sozial-hilfebezug 4)
	Anteil an der Bevölkerung						Anteil an den Einkommensarmen				
EVS 1993											
Rheinland-Pfalz	10,7	2,7	2,5	3,5	1,9	1,9	100	24,8	23,8	33,2	18,2
Westdeutschland	10,1	3,1	2,6	2,3	2,0	1,6	100	30,8	26,1	23,1	19,9
Mikrozensus 1996											
Rheinland-Pfalz	12,3	8,9	0,6		2,8	0,8	100	72,4	4,9		22,8
Westdeutschland	11,1	8,1	0,5		2,5	1,1	100	73,0	4,5		22,5

Quelle: Prof. Dr. Richard Hauser, Frankfurt/Main, Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz, 2000, Seite 52

Anmerkungen:
1) mit Nettovermögen von weniger als 2.630 DM pro Kopf
2) mit Nettovermögen von 2.630 DM bis 15.780 DM pro Kopf
3) mit Nettovermögen von mehr als 15.780 DM pro Kopf
4) Sozialhilfebezug umfasst hier Bezieherinnen und Bezieher von HLU und HbL. Da in der EVS auch jene Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger erfasst sind, die während des Jahres nur kurzzeitig Sozialhilfe bezogen haben, liegt diese Zahl höher als die Stichtagszahl der Sozialhilfeempfängerstatistik.

Die Anzahl der verdeckt Armen in Rheinland-Pfalz beläuft sich nach der von Prof. Dr. Richard Hauser vorgenommenen und von ihm als vorsichtig eingestuften Schätzung auf rund 100.000 Personen. Dies bedeutet, dass auf eine Empfängerin beziehungsweise einen Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt schätzungsweise eine Person hinzukommt, die ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend macht.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich, wenn man auf verschiedene Haushaltstypen abstellt. Die Studie unterscheidet diesbezüglich zwischen allein Erziehenden, Paaren mit Kindern und Haushalten mit einem Haushaltsvorstand über 65 Jahren.

Die Inanspruchnahmequote von Sozialhilfeleistungen bei allein Erziehenden ist laut Hauser relativ hoch, sodass hier auf zwei sozialhilfebeziehende einkommensarme allein Erziehende nur eine verdeckt arme Person in einem Allein-Erziehenden-Haushalt kommt. Bei Paarhaushalten mit Kindern ist die Inanspruchnahmequote demgegenüber niedriger und die verdeckte Armut deutlich höher: auf eine/n Sozialhilfeempfangende/n kommen zwei verdeckt arme Personen. Ebenfalls hoch ist die Quote der verdeckten Armut bei den Haushalten mit einem Haushaltsvorstand über 65 Jahren. Auf eine/n einkommensarme/n Sozialhilfeempfangende/n aus dieser Gruppe entfallen etwa zwei verdeckt Arme.

Mittlerweile hat der Gesetzgeber auf diese Problematik reagiert. Das Gesetz über die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie das ab 1. Januar 2005 in Kraft tretende Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch[118] haben für die Personengruppe der dauerhaft voll Erwerbsgeminderten und der über 65-Jährigen den sogenannten Unterhaltsrückgriff aufgehoben. Darüber hinaus wurden die Vorschriften über Auskunft und Beratung mit der Zielsetzung überarbeitet, den Betroffenen einen schnellen und unbürokratischen Zugang zu den ihnen zustehenden Leistungen zu ermöglichen.

12.2. Erkenntnisse aus der Praxis der Grundsicherungsämter

Die Landesregierung hat im Auftrag der Fraktion der SPD im September 2003 den Stand der praktischen Umsetzung der Grundsicherung in Rheinland-Pfalz im Wege einer Umfrage bei den Kommunen untersucht[119]. Es liegen damit erste Hinweise aus der Praxis vor, die eine vorsichtige Einschätzung des Phänomens verdeckte Altersarmut und der Wirkung des Grundsicherungsgesetzes erlauben.

Statistik

Seit Inkrafttreten des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter

[118] Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch - Sozialhilfe -
[119] Bericht der Landesregierung gegenüber Landtag betr. „Grundsicherung in Rheinland-Pfalz“, Antrag der SPD, Vorlage 14/2452

und bei Erwerbsminderung (GSiG) sind bis zur Berichterstattung durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit rund acht Monate vergangen. Über die Wirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung – auch im Hinblick auf die Bekämpfung der „verdeckten“ Armut – lagen weder bis dahin, noch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des dritten Armuts- und Reichtumsberichts, verlässliche Erkenntnisse vor. Erst die Statistik über die „Empfänger von bedarfsorientierter Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ wird umfassende und zuverlässige Daten über den Personenkreis der Leistungsempfängerinnen und -empfänger bereitstellen. Diese Statistik wird als Bestandserhebung (Totalerhebung) jährlich zum 31. Dezember durchgeführt. Spätestens bis Ende Februar melden die für die Grundsicherung zuständigen Behörden die erhobenen Daten an das Statistische Landesamt, sodass mit der Vorlage erster Zahlen frühestens im Herbst 2004 gerechnet werden kann.

Aktueller Verfahrensstand

Um einen Überblick über den aktuellen Verfahrensstand zu erhalten, wurde im Oktober 2003 eine Umfrage bei den Grundsicherungsbehörden in Rheinland-Pfalz durchgeführt. Von den 36 Trägern der Grundsicherung haben 25 geantwortet. Der überwiegende Teil der Landkreise und kreisfreien Städte hat noch nicht alle Anträge abschließend bearbeitet. Aus diesem Grunde konnten auch noch keine verlässlichen Zwischenergebnisse mitgeteilt werden.

Grund für die Tatsache, dass eine Reihe von Anträgen noch nicht bearbeitet sind, dürfte der im Gesetz zu hoch angesetzte Schwellenwert sein. Der zuständige Rentenversicherungsträger hat eine Handlungsverpflichtung gegenüber einzelnen Rentenbezieherinnen und –beziehern, wenn die Renteneinkünfte einen Schwellenwert (Grundbetrag nach § 81 Abs. 1 des Bundessozialhilfegesetzes) unterschreiten. Ist dies der Fall, hat der Rentenversicherungsträger ein Antragsformular für die Grundsicherung zu übermitteln und dem zuständigen Grundsicherungsträger gleichzeitig die Höhe der Rente mitzuteilen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass der Schwellenwert mit derzeit 853 Euro zu hoch ist. Immer bezogen auf ein Renteneinkommen – die Gesamteinkommensverhältnisse werden nicht erfasst – werden durch die gesetzlich vorgeschriebene Information Ansprüche suggeriert, die nicht eingelöst werden können. In Rheinland-Pfalz wurden bisher mehr als 250.000 Anträge verschickt. Viele Betroffene haben die ihnen zugesandten Antragsvordrucke an das Grundsicherungsamt weitergeleitet, obwohl ihr Einkommen weit über der Bedarfsgrenze der Grundsicherung liegt.

Die Anzahl der eingereichten Anträge erlaubt also keinen Rückschluss auf die tatsächliche Anzahl der Anspruchsberechtigten und erst Recht keine Schlussfolgerung auf die Anzahl der verdeckt Armen.

12.3. Verschämte Armut

Nach Auswertung der bisherigen Bewilligungen lassen sich aber zumindest aussagefähige Tendenzen erkennen. In Bezug auf die Bekämpfung der verschämten Armut kann festgestellt werden, dass dieser Personenkreis bisher keine sehr große Rolle spielt. Bei den bisher bewilligten Fällen sind rund 80 Prozent frühere Empfängerinnen und Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz und rund 20 Prozent Neufälle. Das heißt, Personen, die bisher keine Ansprüche geltend gemacht haben, wurden mit dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erreicht. Nach Einschätzung der Landkreise und kreisfreien Städte ist nicht zu erwarten, dass sich dieser Anteil bei den noch offenen Anträgen verändert. Insbesondere folgende Erkenntnisse sind ausschlaggebend dafür, dass der Anteil der verschämt Armen offensichtlich nicht so hoch ist, wie bislang vielfach angenommen wurde:

- Eine Reihe von Antragstellerinnen und Antragstellern liegt mit ihrem Renteneinkommen unter der Bedarfsgrenze nach dem Grundsicherungsgesetz. Vorhandenes einzusetzendes Vermögen in Form von Sparguthaben und Grundstücken schließen jedoch eine Leistungsgewährung aus.

- Ältere Frauen verfügen oftmals über relativ geringe Renteneinkünfte, die für sich gesehen einen Grundsicherungsanspruch begründen könnten. Im Rahmen der Grundsicherung ist jedoch auch das Einkommen des nicht getrennt lebenden Ehegatten und des Partners der eheähnlichen Gemeinschaft zu berücksichtigen, soweit es den Bedarf und die Grenzen des § 3 des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übersteigt. Hierfür ist eine fiktive Berechnung des Grundsicherungsbedarfs für den Ehegatten/Partner vorzunehmen. Übersteigt deren Einkommen den so ermittelten (fiktiven) Grundsicherungsbedarf, wird der übersteigende Betrag bis zur vollen Bedarfsdeckung bei der antragsberechtigten Person angerechnet. Schon bei durchschnittlichen Renteneinkünften des Partners ergibt sich ein Anrechnungsbetrag, der eine Leistungserbringung nach dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ausschließt.

- Antragsberechtigte nach dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind in der Regel ältere Menschen. Diese haben sich vielfach im Rahmen der Übergabe der Wohnung ein persönliches unentgeltliches Wohnrecht gesichert. Dies führt dazu, dass bei der Ermittlung des Grundsicherungsbedarfs keine Kosten der Unterkunft angesetzt werden können. Für diese Personen entfällt daher bereits bei geringen Einkünften ein Anspruch auf Grundsicherung.

Bei den Bewilligungen für Personen, die dem Personenkreis der „verschämt Armen“ zugerechnet werden können, ist festzustellen, dass die zu bewilligenden Leistungen relativ gering sind.

12.4. Ausblick

Die Praxis der Grundsicherungsämter bestätigt bislang nicht den prognostizierten „Ansturm“ von verdeckt Armen. Die Angaben zur Höhe der ausgezahlten Leistungen deuten auch nicht darauf hin, dass den Betroffenen in der Regel noch „viel Geld“ zum Leben fehlt. Meist werden geringe ergänzende Leistungen gewährt, weil zum Beispiel Einkommen in Form von gesetzlichen oder privaten Renten vorhanden ist.

Festzustellen ist aber auch, dass das Problem der verdeckten Armut nach wie vor nicht vollständig aufgeklärt ist. Es muss davon ausgegangen werden, dass es weiterhin verdeckte Armut in Rheinland-Pfalz gibt. Im Hinblick auf die Altersarmen sprechen über die bereits genannten Gründe hinaus folgende Gesichtspunkte für das Vorliegen von verdeckter Armut:

- Der Personenkreis der Grundsicherungsberechtigten ist zahlenmäßig beschränkt. Wer nicht das 65. Lebensjahr erreicht hat oder dauerhaft voll erwerbsgemindert ist, kann keinen Anspruch geltend machen. Jüngere Menschen oder Personen mit befristeten Erwerbsminderungsrenten (Zeitrentnerinnen und -rentner) werden von diesem Leistungssystem nicht erfasst. Auch Wohnungslose dürften - da sie häufig nicht über einen sogenannten gewöhnlichen Aufenthalt verfügen - oftmals von der Grundsicherung ausgeschlossen sein.

- Die Leistung ist niedrig bemessen - mit der Folge, dass ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt beim Sozialamt geltend gemacht werden muss (Angst vor Stigmatisierung).

- Es wird ein strenger Bedarfsmaßstab[120] angelegt, der zum Beispiel zur Folge hat, dass Betroffene Angst haben, es stünden nach ihrem Tod nicht genügend ersparte Mittel für eine angemessene Beerdigung zur Verfügung.

- Viele potenzielle Leistungsemfängerinnen und –empfänger haben den Willen, noch etwas vererben zu wollen oder eine Verlustangst im Hinblick auf Wohnung, Haus oder Grundstücke.

- Insbesondere hilflosen Personen fehlt oft die Kompetenz, Beschwerden gegen ablehnende Bescheide einzulegen.

[120] Nach der entsprechenden Anwendung des § 88 BSHG steht einer Person, die Grundsicherung bezieht, lediglich ein Bar- und Sparvermögen von 2.301 € zu.

Gerade in ländlichen Gebieten kommt es nicht selten vor, dass die Betroffenen über ausreichendes Vermögen in Form von Immobilien verfügen. Auch Sparguthaben werden oftmals nicht angetastet, weil sie mehr als nur geringe Beträge vererben wollen oder sich eine würdevolle Beerdigung wünschen, für die keine anderen Personen aufkommen sollen. Trotz unzureichenden Einkommens entfällt in diesen Fällen der Anspruch auf Grundsicherung beziehungsweise Hilfe zum Lebensunterhalt, weil das Vermögen vorrangig einzusetzen ist. Das heißt, Sparguthaben, Grundstücke, Eigentumswohnungen oder Häuser müssen von den Betroffenen aufgebraucht beziehungsweise veräußert werden, wenn sie die Vermögensschongrenzen überschreiten. Die aus dem Verkauf resultierenden Gelder sind zur Bestreitung des Lebensunterhalts einzusetzen. Begrifflich wird man hier nicht mehr von verdeckter Armut sprechen können, weil es an einem Anspruch fehlt. Es kann sich im Einzelfall aber um prekäre Lebenslagen handeln, da die Betroffenen sich für ein Leben entscheiden, das von Mangelerscheinungen geprägt ist. Diese können sich zum Beispiel in unzureichender Ernährung oder Kleidung, fehlender Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft oder medizinischer Unterversorgung äußern.

Darüber hinaus bleibt in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass trotz Grundsicherung nach dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Hilfe zum Lebensunterhalt Menschen de facto von extremer Armut bedroht sein können, weil sie aus individuellen Gründen mit den Hilfeangeboten des Sozialstaates nicht zu Recht kommen. Das gilt insbesondere für Wohnungslose, die sich weigern, staatliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Betroffen sein können auch Suchtkranke oder psychisch kranke Menschen. Diese Armutsbetroffenheit äußert sich in unzureichender Ernährung und fehlender oder zu spät erfolgender medizinischer Behandlung. Wie viele Menschen aufgrund persönlicher Problemlagen in dieser Form von Armut leben, ist nicht bekannt. Zuverlässige Zahlen existieren nicht.

13. Extreme Armut in Form der Wohnungslosigkeit

Das Leben auf der Straße bietet für Sozialromantik ebenso wenig Anlass wie die Ursachen der Wohnungslosigkeit. Wohnungslosigkeit bedeutet gesellschaftliche Ausgrenzung. Trotz des Anspruchs auf Sozialhilfe sowie Übernachtungsmöglichkeiten und Vermittlung in Resozialisierungseinrichtungen kommt es immer wieder zu Mangelerscheinungen. Verwahrlosung und Alkoholkonsum bedrohen den Gesundheitszustand wohnungsloser Menschen. Krankheiten können sogar lebensbedrohliche Formen annehmen, weil sie nicht oder nicht rechtzeitig behandelt werden.

13.1. Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit

Für Menschen, die ohne Wohnung sind und auf der Straße leben, werden in der Öffentlichkeit unterschiedliche Begriffe verwendet. Häufig werden sie als Wohnungslose oder Obdachlose bezeichnet. Die Begriffe sind nicht identisch. Eine Abgrenzung ist erforderlich, weil sich die Problemlagen unterscheiden. Auch die Anzahl der in Studien und Schätzungen angegebenen Betroffenen variiert sehr stark danach, welche Begriffe beziehungsweise Definitionen zugrunde gelegt werden.

Eine Legaldefinition existiert zwar seit längerem im Sozialhilferecht, sie ist aber mittlerweile anders gefasst worden. So sah die Durchführungsverordnung zu § 72 des Bundessozialhilfegesetzes bis Ende Juli 2001 verschiedene, konkret benannte Personengruppen vor, wie zum Beispiel Nichtsesshafte, Landfahrer oder „aus Freiheitsentziehung Entlassene“. Diese Festlegung der Personenkreise wurde als stigmatisierend empfunden und deshalb zugunsten einer Beschreibung aufgegeben, die stärker an der Lebenslage orientiert ist. Anspruch auf spezielle Hilfen nach § 72 des Bundessozialhilfegesetzes haben nun alle Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind und die zur Überwindung dieser Schwierigkeiten aus eigener Kraft nicht fähig sind.

In diesem Bericht wird von folgender Abgrenzung ausgegangen: Wohnungslose Menschen sind solche, die de facto ohne Wohnung leben und nach § 72 des Bundessozialhilfegesetzes anspruchsberechtigt sind. Zum Kreis der Obdachlosen zählen dagegen die Personen, die von Wohnungslosigkeit (Verlust des Wohnraums) bedroht sind oder bei denen Wohnungslosigkeit eingetreten ist und die deshalb in eine Wohnung eingewiesen werden, die nach Polizei- und Ordnungsbehördenrecht aus Gründen der Gefahrenabwehr von den Kommunen vorgehalten werden muss. Obdachlose sind also vereinfacht gesagt Menschen, die in einer Wohnung ohne Mietvertrag leben. Diese Menschen gehören oftmals zum Kreis der Langzeitarbeitslosen und verfügen über geringe finanzielle Mittel, sodass sie teilweise über Jahre hinweg in Obdachlosensiedlungen leben. Die in allen größeren Städten vorhandenen Obdachlosensiedlungen werden in der Regel als soziale Brennpunkte beziehungsweise aufzuwertende Stadtteile bezeichnet.

Die Lebenslagen von Menschen in Obdachlosensiedlungen werden im Kapitel "Soziale Brennpunkte" dargestellt. Das Kapitel "Wohnungslose“ befasst sich mit den Lebenslagen von Menschen, die ohne Wohnung "auf der Straße" leben.

13.2. Lebenslagen und Ursachen

Bei Wohnungslosigkeit handelt es sich um extreme Armut. Sie tritt in Rheinland-Pfalz ebenso auf wie in anderen Ländern, obwohl es ein breit gestreutes professionelles Hilfesystem und vielfältige Formen bürgerschaftlichen Engagements gibt.

Bei wohnungslosen Menschen konzentrieren sich Probleme derart, dass sie aus dem etablierten Leben herausfallen. Sichtbarstes Merkmal ist das Leben ohne eine eigene Wohnung. Die Lebenslagen sind geprägt durch Unterversorgung in den Bereichen Einkommen und materielle Versorgung (einschließlich Wohnraum), gesellschaftliche Teilhabe und Gesundheit.

Hinzu kommen, insbesondere wenn das Leben auf der Straße andauert, Verwahrlosungserscheinungen, wie mangelnde Hygiene oder unzureichende Bekleidung. Dahinter steht die Konzentration von Problemlagen, die den Betreffenden ein "normales" Leben mit sicherem Wohnraum, Erwerbstätigkeit, Tagesstruktur und sozialen Kontakten, die nicht auf eine bestimmte Szene beschränkt sind, unmöglich machen. Zu den Problemlagen zählen zum Beispiel:

- psychische Erkrankungen
- traumatische und nicht verarbeitete Erlebnisse im persönlichen Bereich
- Missbrauch legaler und illegaler Drogen
- gesundheitliche Beeinträchtigungen
- (Langzeit-) Arbeitslosigkeit
- gescheiterter Übergang von Freiheitsentziehung in ein freies Leben.

Ursächlich sind häufig so genannte Brüche in der Biographie, die von den Betroffenen nicht verarbeitet wurden. Dazu gehören insbesondere Arbeitslosigkeit, Scheidung, Trennung, Alkohol- und Suchtprobleme, Verschuldung und familiäre Schwierigkeiten.

13.3. Soziale Teilhabe

Wohnungslose nehmen nur in geringem Maße am Leben der etablierten Gesellschaft teil. Ausgrenzung und selbst gewählte Abgrenzung treffen aufeinander. Verwahrlosung, Alkoholkonsum und sichtbares „Anderssein“ wohnungsloser Menschen finden allgemein wenig Akzeptanz. Hinzu kommen Vorurteile über ein vermeintliches „Schmarotzertum“ nicht arbeitender Bevölkerungsteile. Die meisten Menschen sind kaum bereit,

in ihrer Mitte - beispielsweise in Geschäften, an Universitäten oder in Bahnhöfen - Personen zu dulden, die erkennbar nicht den gesellschaftlichen Regeln folgen.

Umgekehrt bedeutet der Ausstieg aus dem „bürgerlichen“ Leben eine deutliche Abgrenzung gegenüber den Werten und Verhaltensregeln der Gesellschaft. Der Ausstieg kann echte oder vermeintliche Freiheit bedeuten. Zu romantisieren ist er aber nicht. Die Abkehr von der etablierten Gesellschaft ist in den seltensten Fällen Ausdruck einer bewussten Lebensentscheidung. Es ist auch weniger das Fehlen sozialstaatlicher Leistungen, welches solchen Entwicklungen Vorschub leistet. Transferleistungen wie Arbeitslosengeld und -hilfe, Wohngeld oder Hilfe zum Lebensunterhalt sind zumindest der Höhe nach ausreichend, um Wohnungslosigkeit abzuwenden. Außerdem kennt beispielsweise das Bundessozialhilfegesetz eine Reihe von Vorschriften, mit denen Wohnungslosigkeit vorgebeugt wird.

Brüche in der Biographie treffen in Zeiten gesellschaftlichen Wandels und weit verbreiteter Arbeitslosigkeit viele Menschen, ohne massenweise Wohnungslosigkeit auszulösen. Die „biographischen Brüche“ müssen also auf individuelle Besonderheiten stoßen, die zur Abkehr vom etablierten Leben und zur teilweisen Selbstaufgabe führen. Solche individuellen Besonderheiten können zum Beispiel psychische Erkrankungen, krankhafter Alkoholismus oder Drogenmissbrauch sein. Eine präzise Ursache-Folgen-Beschreibung ist aber dennoch kaum möglich. Auslösendes Moment kann auch jenseits der Krankheitsbilder die schlichte Flucht vor der persönlichen Verantwortung sein, die sich nur schwer bestimmten Kategorien zuweisen lässt. So sind auf der Straße Menschen anzutreffen, die nach einer Trennung vom Partner vor Unterhaltspflichten fliehen und in der Szene quasi abtauchen. Umgekehrt schaffen Menschen, die aus der totalen Institution der Haft entlassen werden, in der Regel nur mit Anpassungsschwierigkeiten die Rückkehr in das „normale Leben“. Auch sie können, ohne psychisch krank, alkoholkrank oder drogenabhängig zu sein, den Weg auf die Straße nehmen.

Die Szene auf der Straße lässt vordergründig ein bindungsloses Leben zu. Freilich ist dafür ein hoher Preis zu zahlen. Ablehnung und Ausgrenzung sind auszuhalten, auch wenn man Rückhalt in der Szene findet. Die Szene selbst birgt Gefahren. Persönlichen Problemen, wie Alkoholismus oder psychische Beeinträchtigungen, kann der Einzelne, der ein bindungsloses Leben führen will, nur schwer begegnen. Vollends lebensgefährlich wird der Zustand unter Umständen, wenn gesundheitliche Vorsorge und Kontrolle unterbleiben.

13.4. Finanzielle Situation wohnungsloser Menschen

Wohnungslose, die bei Sozialämtern vorstellig werden, erhalten in erster Linie den sogenannten Tagessatz. Diese Geldleistung beträgt in der Regel 1/30 vom Regelsatz, welcher als pauschale Leistung dazu dient, laufende Kosten abzudecken. Der Regel-

satz für allein Stehende beträgt in Rheinland-Pfalz (Stand 1. Juli 2003) 296 Euro. Der Tagessatz beläuft sich auf 9,87 Euro.

Wohnungslose haben wie alle Hilfe Suchenden Anspruch auf weitere Hilfen nach dem Bundessozialhilfegesetz. Das gilt insbesondere für die angemessenen Kosten der Unterkunft oder Krankenhilfe. Obwohl das Bundessozialhilfegesetz kein Antragsprinzip kennt, müssen diese Hilfen von den Betroffenen quasi „eingefordert“ werden. Die Lebenswirklichkeit in den Sozialämtern ist meist nicht so, dass eventuellen Ansprüchen von Wohnungslosen nachgegangen wird. Der Wille, die eigene Notlage zu überwinden und mit der Behörde entsprechend zusammenzuarbeiten, ist sozialhilferechtlich eine wichtige Voraussetzung für die Gewährung von Hilfen.

13.5. Gesundheitliche Situation wohnungsloser Menschen

Der Gesundheitszustand der meisten Wohnungslosen muss als schlecht bezeichnet werden. Es wird geschätzt, dass etwa 90 Prozent der Betroffenen ärztlicher Behandlung bedürfen. Am häufigsten leiden sie an Herz- und Kreislauferkrankungen, an Infektions- und Hautkrankheiten, Folgen von Unfällen und von Alkoholmissbrauch sowie an Zahnerkrankungen. Von den Fachkräften der Wohnungslosenhilfe wird außerdem von zunehmenden psychischen Störungen und Erkrankungen berichtet.

Die Heilung wird erschwert durch einen oftmals geschwächten Allgemeinzustand, geschwächte Abwehrkräfte, falsche Ernährung und mangelnde Hygiene. Fatal kann sich zu später Behandlungsbeginn auswirken.

13.6. Zahl und Struktur der Wohnungslosen

Im rheinland-pfälzischen Armutsbericht von 1998 wurde angekündigt, dass die Landesregierung einen Forschungsauftrag vergeben werde, um empirisch gewonnene, verlässliche Zahlen für den Personenkreis, der auf der Straße lebt, zu erhalten.[121] Der Auftrag wurde an das Institut für Sozialpädagogische Forschung erteilt und unter der Projektleitung von Professor Dr. Detlef Baum umgesetzt. Im Wege einer Stichtagserhebung wurde der Versuch unternommen, Zahl und Struktur der Wohnungslosen zu erfassen.

Die Ergebnisse sind in der Studie „Wohnungslose Menschen in Rheinland-Pfalz“[122] veröffentlicht worden. Danach bezogen am Stichtag 18. November 1998 insgesamt 738 wohnungslose Personen als Nichtsesshafte in irgendeiner Form Sozialhilfe, davon waren 67 Frauen (9,1 Prozent) und 671 Männer (90,9 Prozent). Auf der Grundlage der ermittelten 738 Personen nimmt die Studie eine Dunkelzifferschätzung vor. Dabei wur-

[121] Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Armut in Rheinland-Pfalz Bericht 98, 1998, S. 69
[122] Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Wohnungslose Menschen in Rheinland-Pfalz, 1998, S. 15

de eine verdeckte Wohnungslosigkeit in Rheinland-Pfalz von 30 Prozent angenommen. Das sind etwa 220 Personen. Die Dunkelziffer liegt damit immer noch unter 1.000 Personen.

Die Ergebnisse der Studie werden von Land und LIGA unterschiedlich bewertet. Einigkeit bestand aber dahin gehend, dass zur näheren Erforschung des Verhältnisses zwischen dem Bedarf nach Wohnungslosenhilfe und den tatsächlich in Rheinland-Pfalz vorgehaltenen ambulanten und stationären Angeboten eine Folgestudie in Auftrag geben werden sollte. Ein entsprechender Auftrag wurde ausgeschrieben, konnte aber mangels Haushaltsmitteln nicht vergeben werden. Die LIGA hat darauf hin eine eigene Erhebung zur Anzahl der Wohnungslosen in Rheinland-Pfalz durchgeführt, an der das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit nicht beteiligt wurde.

13.7. Struktur der Wohnungslosenhilfe in Rheinland-Pfalz

Extreme Armutsformen wie Wohnungslosigkeit müssen in einem Sozialstaat besondere Aufmerksamkeit finden. In Rheinland-Pfalz gibt es ein breit angelegtes Engagement in der Wohnungslosenhilfe.

Angebotsstruktur

Das Land Rheinland-Pfalz als überörtlicher Träger der Sozialhilfe unterstützt den betroffenen Personenkreis zusammen mit den Kommunen und den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege. Hinzu kommt ein erfreulich hohes Maß an privatem Engagement, das sich in jüngster Zeit vor allem in der Entstehung von „Tafeln“ zeigt. Das Land ist als überörtlicher Träger der Sozialhilfe zuständig für einen beträchtlichen Teil der Hilfen für Wohnungslose. Es handelt sich dabei um sogenannte Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in

- stationärer oder teilstationärer Form (Resozialisierungseinrichtungen) oder
- ambulanten Hilfen, die dazu dienen, Nichtsesshafte sesshaft zu machen (Betreutes Wohnen).

Die Hilfen dienen dazu, die Betroffenen soweit zu stabilisieren, dass sie ein selbstständiges Leben in eigenem Wohnraum führen können. Die Einrichtungen befinden sich in Trägerschaft der Freien Wohlfahrtspflege.

Es gibt in Rheinland-Pfalz 14 Resozialisierungseinrichtungen mit 416 Plätzen (414 stationär und 2 teilstationär) und 100 Wohngemeinschaftsplätze an 15 Standorten.

Stationäre und teilstationäre Plätze dienen der Resozialisierung von Hilfesuchenden, die eine besonders intensive Betreuung benötigen. Wohngemeinschaftsplätze sind ge-

dacht für Hilfeempfängerinnen und -empfänger, die über einen höheren Grad an Selbstständigkeit verfügen. Die Betreuung erfolgt durch professionelle Fachkräfte (zum Beispiel Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter). Nicht in die Zuständigkeit des Landes fallen die so genannten Übernachtungseinrichtungen. Diese werden von den Kommunen unterhalten und dienen nicht in erster Linie der Resozialisierung. Es handelt sich um zeitlich begrenzte Übernachtungsmöglichkeiten (drei bis sechs Tage), die aber im Einzelfall Anknüpfungspunkt für weitergehende Hilfen sein können.

Hinsichtlich der in Rheinland-Pfalz existierenden niedrigschwelligen Angebote wie Tee- oder Wärmestuben, Kleiderkammern, Beratungsstellen, Betreutes Wohnen und Übernachtungsplätzen wurde vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit im Juni 2003 eine Abfrage durchgeführt. Nach den vorliegenden Antworten werden nachstehende Übernachtungsmöglichkeiten vorgehalten:

Tabelle 32

Anzahl der Übernachtungsplätze für wohnungslose Menschen in Rheinland-Pfalz

Kommune	Plätze
Mainz	77
Mainz (Container ab Oktober)	24
Kaiserslautern	44
Trier	40
Trier (Frauen)	3
Koblenz	20
Koblenz (Frauen)	8
Bingen	22
Ingelheim	12
Niederreidenbacher Hof	6
Frankenthal (zwei Wohnheime)	68
Bad Kreuznach (Frauen)	4
Leutesdorf	17
Ludwigshafen	18
Insgesamt	**363**

Die Wohnungslosenhilfe verfügt damit in Rheinland-Pfalz über ein gut ausgebautes und differenziertes System. Problematisch ist jedoch, dass die unterschiedlichen Zuständigkeiten Schnittstellenprobleme begründen. Dies hemmt die Effektivität der Hilfen. Insbesondere die Weiterentwicklung der Wohnungslosenhilfe nach dem auch in anderen sozialen Bereichen geltenden Grundsatz „ambulant vor stationär“ könnte bei einer Zu-

ständigkeitsbündelung erleichtert werden. Schnittstellenproblematiken können letztlich aber nur durch gesetzgeberische Maßnahmen beseitigt werden. Dies ist mit der Umsetzung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in ein entsprechendes Ausführungsgesetz des Landes vorgesehen.

Angebote für wohnungslose Frauen

Die Wohnungslosenhilfe wird in Rheinland-Pfalz hauptsächlich von professionellen Kräften getragen. Der Bericht erlaubt keinen abschließenden oder vollständigen Überblick über alle Angebote. Beispielhaft kann jedoch auf die Struktur der Wohnungslosenhilfe für Frauen verwiesen werden. Frauen sind zwar deutlich seltener von sichtbarer Wohnungslosigkeit betroffen als Männer, das Angebot für Frauen zeigt aber anschaulich, wie professionelle Hilfe für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten funktioniert. Es wird daher für den zum Personenkreis des § 72 des Bundessozialhilfegesetzes zählenden Personenkreis in diesem Bericht exemplarisch dargestellt.

In Rheinland-Pfalz existieren in der Wohnungslosenhilfe nachfolgende Einrichtungen, die speziell für Frauen konzipierte Angebote vorhalten:

Tabelle 33

Anzahl der Übernachtungs- und Resozialisierungsplätze für Frauen in Rheinland-Pfalz

Haus Maria Goretti, Trier	22 Plätze (vollstationär)
angegliedert „Haltepunkt“	2 Plätze (teilstationär), das heißt Notunterkunft gekoppelt mit Tagestreff
„Wendepunkt“, Mainz	15 Resozialisierungsplätze (vollstationär) 2 Betten in der Notunterkunft
Café Bunt, Bad Kreuznach	2 Betten (Notunterkunft) 6 Betten (stationär)

Entscheidend ist die Kombination verschiedenartiger Angebote. Sie ermöglicht in hohem Maße passgenaue Hilfen. Im Haus Maria Goretti werden beispielsweise 22 stationäre Resozialisierungsplätze für wohnungslose Frauen vorgehalten. Das angeschlossene Angebot des Haltepunktes in Trier umfasst einen Tagestreff mit Übernachtungsmöglichkeiten für wohnungslose Frauen oder von Wohnungslosigkeit bedrohte. Zu den Aufgaben der dort beschäftigten Fachkräfte zählen die Vermittlung an andere Einrichtungen und Hilfen, wie zum Beispiel Krisenintervention vor oder nach einer psychiatrischen Unterbringung, Kontakt zu Suchtberatungsstellen und Ärzten, Begleitung zu Behörden oder die vorrangige Suche nach einer Wohnung.

Angeboten werden außerdem Hilfen, die niedrigschwellig sind und gerade in akuten Notfällen wirksame Unterstützung bieten. Hierzu zählen zum Beispiel eine Postadresse, Aufenthaltsmöglichkeiten, Möglichkeiten zum Wäschewaschen und Duschen, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sowie spezielle Beschäftigungsangebote.

Hinzu kommt mit Hilfe von Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds die Qualifizierungsmaßnahme „Frauenwerkstatt“, die für jeweils ein halbes Jahr durchgeführt wird. Hier wird vier Stunden täglich praktisch-theoretischer Unterricht gegeben, beispielsweise in Mathematik, PC-Handhabung, Hauswirtschaft oder Bewerbungstraining. Anschließend wird eine Umschulung über die Arbeitsverwaltung oder auch die Vermittlung auf den ersten oder zweiten Arbeitsmarkt ermöglicht.

Das Cafè Bunt in Bad Kreuznach umfasst eine Tagesaufenthaltsstätte, eine Notunterkunft und eine Beratungsstelle für Frauen in Not. In der Beratungsstelle werden Probleme von Wohnungslosigkeit oder drohender Wohnungslosigkeit aufgegriffen, wie zum Beispiel Zwangsräumungen oder häusliche Gewalt. Ergänzend bietet die kreuznacher diakonie seit 1990 ein stationäres Hilfeangebot nach § 72 des Bundessozialhilfegesetzes an. Dieses umfasst eine Wohngruppe mit sechs Plätzen (ausschließlich Frauen, bei Bedarf auch mit Kindern).

Einen Eindruck von der Nachfrage vermitteln folgende Zahlen: Der Tagesaufenthalt wurde im Jahr 2002 von mehr als 4.000 Besucherinnen aufgesucht. Die Notunterkunft, die in 2002 über zwei Betten und bei Bedarf über Ergänzungsmöglichkeiten durch Matratzen verfügt, zählte 746 Übernachtungen durch insgesamt 130 bis 150 Frauen. Darunter waren 216 Übernachtungen mit Kindern.

Auch der „Wendepunkt“ in Mainz umfasst mit Tagesaufenthalt, Notübernachtung, Beratung und Resozialisierung vielseitige und kombinierte Angebote. Der Tagesaufenthalt bietet Aufenthalts- und Kontaktmöglichkeit, Raum zum Ausruhen, soziale Beratung und unterstützende Hilfeangebote. Hinzu kommen Gruppenangebote in Form von Informationsveranstaltungen, Kursen oder Freizeitangeboten. Die Notübernachtung besteht aus einem Zwei-Bett-Zimmer und zwei Einzelzimmern. Jährlich werden circa 1.000 Übernachtungen von 170 bis 180 Frauen gezählt. Der Verbleib ist bis zu sechs Tagen möglich. Kurzfristige Aufnahmen können bei Tag und Nacht erfolgen. Neben der Erstversorgung ist ein längerer Verbleib möglich.

Die beratende Unterstützung umfasst nicht nur persönlichen Kontakt und Information. Sie reicht weiter und beinhaltet beispielsweise Einzelfallhilfe in folgenden Formen: Unterstützung beim Schriftwechsel mit Behörden, Hilfestellung zur Entschuldung, Postanschrift, präventive Hilfestellungen, Vermittlung in Wohnung oder Weitervermittlung an andere Einrichtungen und Vermittlung in Ausbildung oder Schule. Die kombinierten Angebote erlauben ebenso Soforthilfe wie mittel- und langfristig angelegte Hilfen. Für länger angelegte Hilfen stehen die Angebote zur Resozialisierung mit 15 Einzelzimmern in Wohngruppen zur Verfügung.

Insgesamt existiert damit in der Kostenträgerschaft des Landes Rheinland-Pfalz ein ausreichendes Angebot von 43 stationären Plätzen für wohnungslose Frauen. Neben den sechs Betten der Notunterkünfte gibt es in den großen rheinland-pfälzischen Städten Koblenz, Mainz, Ludwigshafen, Kaiserslautern und Trier auch Angebote für

Frauen in den Übernachtungseinrichtungen, die von Männern aufgesucht werden. Die Übernachtungsangebote befinden sich allesamt in Trägerschaft der örtlichen Sozialhilfeträger.

Von großer Bedeutung ist, dass die Träger der Einrichtungen zumindest auf örtlicher Ebene Systeme geschaffen haben, die verschiedenartige Angebote aus einer Hand sicherstellen. Hilfesuchende können eigenständig wählen, ob sie weiterführende Hilfen annehmen wollen. So können sie „im System“ und weitgehend ohne Verweis auf andere Stellen betreut werden.

Investive Maßnahmen

Das Land hat in der Vergangenheit Bewilligungen für den Bau oder die Renovierung von Resozialisierungseinrichtungen oder Gebäude mit ähnlicher Widmung erteilt. Ende 2001 wurde beispielsweise mit Hilfe des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit der „Wendepunkt“ (Diakonisches Werk) in Mainz renoviert, der ein spezielles Hilfeangebot für wohnungslose Frauen vorsieht. Außerdem wurde im Jahr 2002 mit Hilfe eines Zuschusses des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit (unter gleichzeitiger finanzieller Beteiligung der Stadt Mainz und des Diakonischen Werkes) die Tagesaufenthaltsstätte „Diakonie Café“ erweitert beziehungsweise in Stand gesetzt.

Mit dem Nachtragshaushalt 2003 wurde das Fördersystem für stationäre Einrichtungen umgestellt. Notwendige Renovierungen von Resozialisierungseinrichtungen werden künftig über die Vergütungssätze finanziert.

Streetworker

Das Land unterstützt weiterhin gezielt niedrigschwellige Angebote. Hierzu zählt die Arbeit von Streetworkern. Die Finanzierung ist streng genommen Angelegenheit der Kommunen, die für diese Form der ambulanten Hilfe zuständig sind. Um die Realisierung an bestimmten Orten zu erleichtern, beteiligte sich das Land in der Vergangenheit freiwillig an den Aufwendungen für Streetworker in Bingen, Koblenz und Trier.

13.8. Armut und Gesundheit

In der Stadt Mainz und im Landkreis Mainz-Bingen wird die medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen seit Mitte der 90er Jahre im Rahmen des sogenannten „Mainzer Modells“ sichergestellt. Dieses Modell, das unter der Leitung von Prof. Dr. Gerhard Trabert zustande gekommen und mittlerweile fest etabliert ist, ist auf eine niedrigschwellige medizinische Betreuung wohnungsloser Menschen ausgerichtet. Es stehen ambulante medizinische Sprechstunden innerhalb einer stationären und einer ambulanten Einrichtung zur Verfügung. Hinzu kommt eine mobile medizinische Versorgung mit dem sogenannten Arztmobil, das wohnungslose Menschen vor Ort, also „auf der Straße“ aufsucht und eine Erstversorgung vornimmt. Kooperationspartner des „Mainzer Modells“ sind die Kassenärztliche Vereinigung Rheinhessen, das Gesundheitsamt Mainz, ärztliche Praxen, der Caritasverband Mainz, das Diakonische Werk Mainz-Bingen, die Pfarrer-Landvogt-Hilfe Mainz sowie das Sozialamt der Stadt Mainz als Kostenträger.

Auch in anderen rheinland-pfälzischen Städten wie Trier oder Koblenz bestehen spezielle Versorgungsstrukturen für wohnungslose Menschen. So wird beispielsweise in Trier eine ambulante medizinische Versorgung für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen im Brüderkrankenhaus „Villa St. Vincent“ angeboten. In der Stadt Koblenz suchen die dort tätigen Streetworker wohnungslose Menschen an ihren Plätzen auf und vermitteln sie bei Bedarf an niedergelassene Ärzte.

13.9. Ehrenamtliches Engagement

Tafeln

In den USA wurde Anfang der achtziger Jahre die Idee entwickelt, gespendete oder überschüssige Lebensmittel in organisierter Form über sogenannte Tafeln an hilfebedürftige Menschen abzugeben. Die erste Tafel wurde 1982 in New York gegründet. Ein Jahr später fand diese Form des ehrenamtlichen Engagements in Deutschland Nachahmer. Die Tafeln betreuen nicht nur Wohnungslose, sie werden auch zunehmend von Sozialhilfeempfangenden und Arbeitslosen in Anspruch genommen. In Rheinland-Pfalz gibt es Tafeln in Mainz, Bingen, Frankenthal, Kaiserslautern, Koblenz, Landau, Neustadt an der Weinstraße, Pirmasens, Speyer und Trier.

Obdachloseninitiative „Die Platte“

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit unterstützt seit 1993 die Obdachloseninitiative „Die Platte“ in Bingen. Diese Initiative erfüllt folgende Aufgaben:

- Zusammenarbeit mit wohnungslosen Menschen in der Region Bad Kreuznach und Mainz-Bingen sowie Vermittlung in Übernachtungs- und Resozialisierungseinrichtungen und Motivation zur Wiedereingliederung in die Gesellschaft.

- Gewinnung von Sponsoren zur Abgabe von Lebensmitteln sowie die Verteilung an wohnungslose Menschen drei Mal wöchentlich in Mainz, Bingen und Bad Kreuznach.

- Verteilung von Wintermaterialien (Schlafsäcke, Isoliermatten, Rucksäcke und Winterunterwäsche) an wohnungslose Menschen sowie an die von diesen aufgesuchte Übernachtungs- und Resozialisierungseinrichtungen.

Die Obdachloseninitiative versorgt Wohnungslose mit Materialien, die zum Überleben auf der Straße notwendig sind. Diese Hilfen dienen nicht dazu, Menschen auf der Straße zu halten. Es handelt sich vielmehr um Hilfen, die den Betroffenen ein Stück weit vor den Härten eines Lebens auf der Straße schützen und im Winter insbesondere Schutz vor Kälte geben. Die Verteilung ist sinnvoll, weil es viele Wohnungslose trotz Winterkälte ablehnen, eine Resozialisierungseinrichtung aufzusuchen. Die Wohnungslosen-initiative „Die Platte“ nutzt aber auch ihren niedrigschwelligen Zugang, um die Betroffenen von den Hilfeangeboten der Einrichtungen zu überzeugen.

13.10. Modellvorhaben

Im Berichtszeitraum wurden eine Reihe von Projekten initiiert, um die Situation von Wohnungslosen konkret zu verbessern und Impulse zur Weiterentwicklung der Wohnungslosenhilfe zu setzen. Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit und das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung unterstützen Modellvorhaben. Hierzu zählen beispielsweise die ehemaligen und mittlerweile fest etablierten Modelle „Verbundsystem für suchtkranke Wohnungslose“ oder die Finanzierung von 50 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen für Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten.

13.11. Einführung des IHP - Hilfeplanung für Hilfen nach § 72 BSHG

Die Wohnungslosenhilfe in Rheinland-Pfalz weist hinsichtlich Zuständigkeiten und Finanzierungsverantwortung eine sehr heterogene Struktur auf. Notwendig ist eine trägerübergreifende Steuerung der Hilfen, um in jedem Einzelfall nach Möglichkeit das optimale Hilfeangebot zeitnah zur Verfügung zu stellen. Einen ersten wichtigen Schritt hat das Land mit der modellhaften Einführung des Verbundsystems für suchtkranke Wohnungslose unternommen.

Die landesweite Einführung der systematischen Hilfeplanung stellt einen weiteren entscheidenden Schritt zur fachlichen Steuerung dar. Einen Personenkreis, bei dem be-

sondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind und der aus eigener Kraft nicht fähig ist, diese zu überwinden, wird das Verfahren zur Hilfeplanung gerecht werden. Insbesondere liegt auf Grund des Mangels an geeigneter Unterkunft und den vielfältigen Schwierigkeiten, die sich auch in Ungeduld und schnellem Maßnahmeabbruch äußern können, in aller Regel ein Eilfall vor, dem nur durch die sofortige Hilfeerbringung Abhilfe geschaffen werden kann. Dem Grundgedanken, dass nicht jeder Hilfe Suchende sofort über eigene Einsicht in seinem gesamten Hilfebedarf verfügt, wird im Hilfeprozess Rechnung getragen.

Das Verfahren gestaltet sich wie folgt:

Verfahren im Einzelfall

- Die Hilfe suchende Person wendet sich an einen Leistungserbringer, an einen Leistungsträger oder einen sonstigen Dienst. Nach der Aufnahme in die Einrichtung informiert der Leistungserbringer unverzüglich den Leistungsträger über diese Maßnahme. Hat sich die Hilfe suchende Person direkt an den Leistungsträger gewandt, prüft dieser die Voraussetzungen nach § 72 des Bundessozialhilfegesetzes und vermittelt die Hilfe suchende Person an einen entsprechenden Leistungserbringer.

- Der Leistungsträger prüft die Voraussetzungen nach § 72 des Bundessozialhilfegesetzes hinsichtlich

  a) seiner Zuständigkeit und

  b) des Vorliegens des Personenkreises.

Sofern die Voraussetzungen des § 72 des Bundessozialhilfegesetzes erfüllt sind, beginnt der Leistungsträger mit der Gesamtplanung und gibt die Hilfeplanung als Teil der Gesamtplanung mittels Individuellem Hilfeplan (IHP) in Auftrag.

Für die Erstellung der Hilfeplanung kommen vorrangig die Leistungserbringer in Betracht. Die datenschutzrelevanten Belange sind im Hilfeplanprozess mit der hilfesuchenden Person zu erörtern.

Nachdem der Leistungsträger durch den Leistungserbringer über die Aufnahme eines Hilfe Suchenden in eine Einrichtung informiert worden ist und dieser Aufnahme durch den Leistungsträger nicht innerhalb des darauffolgenden Arbeitstages widersprochen wurde, erstellt der Leistungserbringer einen ersten Individuellen Hilfeplan (IHP) mit der Hilfe suchenden Person. Er legt diesen bis spätestens eine Woche vor der nächsten Hilfeplankonferenz dem Leistungsträger vor. Die Vorlage des Individuellen Hilfeplanes ist gleichzeitig auch der „Antrag“ zur Gewährung von Hilfen nach § 72 des Bundessozialhilfegesetzes.

Nach Vorlage der Hilfeplanung prüft der Leistungsträger die Entscheidungsreife insbesondere durch Prüfung

- des vorgetragenen Bedarfes und der vorgeschlagenen Leistungen sowie
- möglicher vorrangiger Kostenträgerschaft der notwendigen Hilfen.

Der Leistungsträger bringt den Antrag in die Hilfeplankonferenz ein. In der Hilfeplankonferenz erfolgt

- die Abklärung der Leistungserbringung,
- die Festlegung der koordinierenden Bezugsperson,
- die Kostenentscheidung durch den Leistungsträger,
- die Festlegung der erneuten Vorstellung.

Im Anschluss an die Hilfeplankonferenz stellt der Leistungsträger der beziehungsweise dem Leistungsempfangenden den Bescheid zu.

Verfahren zur Hilfeplankonferenz

Die Hilfeplankonferenz wird vom Leistungsträger oder einer von ihm beauftragten Person beziehungsweise Stelle geleitet. Die Termine der Hilfeplankonferenz werden unter den Beteiligten festgelegt. Die Einladung mit einem zeitlichen Überblick erfolgt durch die Sitzungsleitung an

- die Hilfe suchende Person, der es frei steht, eine Person ihres Vertrauens hinzu zu ziehen oder sich von dieser vertreten zu lassen

- die Person, die mit der gesetzlichen Vertretung beauftragt worden ist

- die Leistungserbringer für die Region (zukünftig nach Abschluss des Rahmenvertrages die Leistungserbringer, mit denen eine Leistungsvereinbarung nach § 93 Abs. 2 des Bundessozialhilfegesetzes abgeschlossen ist)

- geeignete ergänzende Fachdienste

- die Leistungsträger.

Die Personen müssen grundsätzlich Entscheidungsbefugnis haben. Alle „Anträge“ auf Hilfen nach § 72 des Bundessozialhilfegesetzes und alle Wiedervorstellungen werden in der Hilfeplankonferenz vorgestellt.

Einzelheiten des Verfahrens zur Erhöhung der Praktikabilität und der Effizienz der Hilfeplankonferenz sollen insbesondere zur Behandlung unstrittiger Fälle einvernehmlich

von den Beteiligten unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten vereinbart werden. Der für die Kosten zuständige Leistungsträger trägt die Verantwortung für die Gesamtplanung. Sofern die Hilfeerbringung außerhalb der an den Kosten beteiligten zuständigen Kommune erfolgt, hat der Kostenträger eine Klärung mit der Kommune, in der die Hilfeerbringung geplant ist, herbeizuführen.

Das oben beschriebene Verfahren wird seit Beginn des Jahres in der Stadt Trier erprobt. Im Juni 2004 sind in Mainz und dem Landkreis Bad Kreuznach Hilfeplankonferenzen terminiert. Nach der Sommerpause werden die Einrichtungen im Rhein-Lahn-Kreis sowie der Stadt Kaiserslautern in das Verfahren eingebunden. Nach Abschluss der Erprobungsphase wird das Verfahren auf Praktikabilität überprüft und weiter entwickelt.

14. Exkurs: Wohnraumversorgung

Die Lebensqualität der Menschen wird wesentlich von ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum mitbestimmt. In Rheinland-Pfalz sind die Wohnungsmärkte zurzeit ausgeglichen und an dieser Situation wird sich auch in absehbarer Zukunft nichts ändern. Ein deutliches Indiz hierfür ist vor allem die sehr moderate Entwicklung der Wohnkosten. Diese sind in den letzten drei Jahren inklusive Wasser, Strom, Gas und anderer Brennstoffe lediglich um insgesamt 3,9 Prozent gestiegen.

Auch das Verhältnis der Zahl der vorhandenen Wohnungen zu der Zahl der privaten Haushalte belegt die These eines grundsätzlich ausgeglichenen Wohnungsmarktes: Während noch 1997 etwa 46.500 mehr private Haushalte als Wohnungen gezählt wurden, hat sich dies bis zum Jahr 2002 sogar umgedreht. Die Zahl der Wohnungen übersteigt die der privaten Haushalte nun leicht um 758 Einheiten.

Im Jahr 2002 gab es in Rheinland-Pfalz 1,854 Millionen Wohnungen. Etwa 680.000 davon befanden sich in Mehrfamilienhäusern (Gebäude mit mehr als drei Wohneinheiten). Die durchschnittliche Größe einer Wohnung betrug 97,1 m². Jeder Einwohnerin und jedem Einwohner standen im Schnitt 44,36 m² Wohnfläche zur Verfügung. Besonders erfreulich ist die Quote der Wohnungen, die von Eigentümern selbst bewohnt wird. Denn die Eigentumsquote ist mit 55,7 Prozent nach dem Saarland die zweithöchste in Deutschland. Insgesamt ist die Wohnraumversorgung somit als sehr gut zu bezeichnen.

Allerdings stellt sich die Situation regional sehr differenziert dar, da es keinen einheitlichen Wohnungsmarkt gibt. Insbesondere an der Rheinschiene und in den grenzüberschreitenden Wirtschaftsräumen Rhein-Neckar, Rhein-Main, Köln-Bonn und Trier-Luxemburg wird die Entwicklung weiter von der Nachfrage bestimmt.

Deutlich wird diese heterogene Situation an der höchst unterschiedlichen Entwicklung des Mietniveaus. Während beispielsweise die Bruttokaltmiete für Gebäude, die nach 1991 gebaut wurden, in der Westpfalz im Zeitraum von 1998 bis 2002 von 6,22 Euro auf 5,77 Euro zurückging, stieg sie in Rheinhessen von 6,94 Euro auf 7,66 Euro.

Die Entwicklung der Mietpreise etwa in Rheinhessen deutet auf eine ungebrochen hohe Wohnraumnachfrage hin. Zu beobachten ist, dass in einer solchen Situation zuerst die preiswerteren Wohnungen knapp werden. Infolgedessen kann es sehr schnell zu Engpässen in der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Haushalte kommen.

Die soziale Wohnraumförderung ist das Instrument, um solche Entwicklungen zu steuern. Weil der Wohnungsmarkt im Fluss ist und Engpässe zuerst die Haushalte spüren, die sich aus eigener wirtschaftlicher Kraft im engen Markt nicht angemessen versorgen können, ist die Förderung auch weiter notwendig. Sie hat allerdings ihr Gesicht gewandelt. Es kommt nicht mehr darauf an, den Wohnungsbestand zu vermehren, sondern

ihn so zu erhalten und zu unterhalten, dass auch die Einkommensschwächeren ein angemessenes Angebot finden und trotz der unvermeidlichen baulichen Erneuerung im angestammten Quartier verbleiben können („geförderter Um- und Ausbau“, städtebauliche Sanierung, „Die soziale Stadt“, „Mieter kaufen ihre Wohnung“). Weiterhin gilt die Aufmerksamkeit der Vorsorge für das Alter („Betreutes Wohnen“) und der Hilfe für Familien (Eigenheime).

In Zahlen bedeutet das, dies in den Jahren 2000 bis 2002 insgesamt 1.631 Wohnungen Bindungen zu Gunsten von Mietern unterworfen worden sind. Diese Globalzahl liegt niedriger als die Zahl der Bindungen, die im gleichen Zeitraum ausliefen. Das ist kein Anlass zur Kritik. Denn in vielen Teilen des Landes werden Sozialwohnungen nicht mehr als Korrektiv in einem übernachgefragten Markt benötigt. Denn auch der Ärmere findet eine seinen Bedürfnissen und seinem Einkommen angemessene Wohnung. Die vorstehend mitgeteilten Zahlen zur Mietentwicklung belegen das. Sinnvoll können daher Fördermittel nur noch dort eingesetzt werden, wo sie einen Zusatznutzen auch für andere Politikfelder stiften. Dies gilt zum Beispiel in Sanierungsgebieten zur Überwindung städtebaulicher Missstände oder in den sozial gefährdeten Räumen („Die soziale Stadt“) zur Stabilisierung der Bewohnerstrukturen, was den Einsatz von Sozialarbeit und anderer Ressourcen überflüssig machen kann. Deshalb werden die Fördermittel bevorzugt in die Wohnungsbestände geleitet, wo sie Fehlentwicklungen zu überwinden helfen oder ihnen wirksam vorbeugen.

Gleiches gilt für den zweiten Förderschwerpunkt „Wohneigentumsförderung“. Diese Förderung verbessert die Wohnungsversorgung, dient der Familien- und Eigentumspolitik, stabilisiert durch Eigentumsbildung Sozialstrukturen wirksam und gibt Beschäftigungsimpulse. So kamen in den Jahren 2000 bis 2002 mehr als 5.000 Familien beziehungsweise Haushalte zur eigenen Wohnung, die regelmäßig zugleich einen wichtigen Beitrag zur Altersvorsorge leistet. Mit Blick auf den Flächenverbrauch wurde das Programm schon vor einigen Jahren verstärkt auf Maßnahmen ausgerichtet, die im oder aus dem Wohnungsbestand verwirklicht werden können.

Sofern die Wohnkosten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Haushaltes übersteigen, ist das Wohngeld ein wichtiger Beitrag zum Erhalt angemessenen Wohnraums. Mit der im Wesentlichen zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Wohngeldreform erfolgte erstmals seit 1990 wieder eine Leistungsanpassung unter Berücksichtigung der Mieten- und Einkommensentwicklung in den vergangenen zehn Jahren. Die Wohngeldleistungen in Rheinland-Pfalz sind vor allem deshalb, aber auch aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, von rund 118 Mio. Euro im Jahr 2000 auf etwa 155 Mio. Euro im Jahr 2002 gestiegen. Das durchschnittliche Wohngeld der rund 82.800 Empfängerhaushalte lag im Jahr 2001 bei 121 Euro monatlich. Das Wohngeld leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung angemessenen Wohnraums für die berechtigten Haushalte.

15. Segregierte Armut

Seit dem Erscheinen des Berichts „Armut in Rheinland-Pfalz“ von 1998[123] ist die Diskussion um die Sozialen Brennpunkte fortgesetzt worden. Nach wie vor ist eine eindeutige und umfassende Definition des Sozialen Brennpunktes kaum möglich. Unstreitig gibt es aber Stadtteile mit einer solchen Konzentration von Problemlagen, dass besonders intensive und zeitaufwändige Maßnahmen erforderlich sind, um die Lebensverhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner an die der Menschen außerhalb der benachteiligten Stadtteile anzugleichen. Besonders betroffen sind Kinder und Jugendliche, die frühzeitig mit Stigmatisierung und Ausgrenzung konfrontiert werden. Die Konzentration von sozialen Problemen im Stadtteil wirkt unmittelbar auf die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Ihr Start ins Leben kann allein aufgrund der Herkunft aus einem bestimmten Stadtteil einen ungünstigen Verlauf nehmen.

15.1. Soziale Brennpunkte

Mangels einer präzisen und konsensfähigen Festlegung des Begriffs „Soziale Brennpunkte“ wurde in der Praxis der Kommunen und des Landes sowie anderer sozialer Akteure ein pragmatischer Weg gefunden, um die verschiedenen Aktionsprogramme nicht zu behindern. Zurückgegriffen wurde bislang immer wieder auf die Kriterien des Deutschen Städtetages von 1979. Soziale Brennpunkte sind danach Wohngebiete, in denen Faktoren gehäuft auftreten, die die Lebensbedingungen ihrer Bewohnerinnen und Bewohner, insbesondere die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen, negativ bestimmen.

Diese Definition umfasst über die klassischen Obdachlosengebiete und die Wohngebiete ethnischer Minderheiten hinaus auch Neubaugebiete und Großsiedlungen im sozialen Massenwohnungsbau mit hohen Mieten und unzureichender sozialer Infrastruktur sowie belastete Sanierungsgebiete (Altstadtquartiere), denen das Abrutschen in ein Elendsviertel droht. Dabei bedürfen auch kleine Notunterkünfte, einzelne Häuser oder Wohnungen im städtischen und ländlichen Umfeld der gleichen Beachtung.

Unter Sozialen Brennpunkten wurden bislang im Wesentlichen

- unzumutbare, beengte beziehungsweise sanierungsbedürftige Wohnverhältnisse subsumiert, die durch veraltetes, heruntergekommenes Bauwerk oder Geschossbau verursacht werden und

- zudem einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Aussiedlerinnen und Aussiedlern oder Ausländerinnen und Ausländern aufweisen.

[123] Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Armut in Rheinland-Pfalz, Bericht 98, 1998

Die LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Lande Rheinland-Pfalz e. V. hat im Jahr 1988 im Rahmen einer Rundreise in 28 Städten und Verbandsgemeinden insgesamt 66 soziale Brennpunkte ermittelt. Neuere Erhebungen, die die LIGA im Jahr 2001 durchgeführt hat, weisen auf 71 Brennpunkte in insgesamt 36 Kommunen hin. In diesem Bericht kommt die LIGA sogar auf mehr als 100 Gebiete, die Brennpunktcharakter haben oder sich in einem Prozess der sozialen Entgleisung und Ausgrenzung befinden.

Rückmeldungen aus den betroffenen Kommunen zeigen, dass in diesen Quartieren viele kinderreiche Familien leben, sodass der Anteil der Kinder und Jugendlichen in der Regel bei über 50 Prozent liegt. Die schulischen Leistungen entsprechen aus vielfältigen Gründen oftmals nicht dem Standard. Daraus ergeben sich Probleme bei der Suche nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz, sodass die Jugendlichen entweder nur gering entlohnte Arbeitsstellen erhalten oder im ungünstigsten Falle von der Sozialhilfe abhängig werden. Ein „Abnabeln“ oder „Herauslösen“ aus der für sie schwierigen Situation gelingt meist nur mit Hilfe geeigneter Fachkräfte.

Äußerst nachteilig wirkt sich auch aus, dass sich die Wohnungen oder Häuser oft in städtischer oder gemeindlicher Randlage befinden oder es sich um ehemalige Bundeswehrwohnungen, Steinbaracken oder Container handelt, in die obdachlose oder finanziell schwache Mieter (meist Arbeitslose oder Sozialhilfeempfangende) nach Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (POG) eingewiesen werden. In den wenigsten Fällen handelt es sich um wohnungslose Menschen. Für diesen Personenkreis werden in verschiedenen Städten sogenannte Notquartiere oder Betten in Übernachtungsheimen vorgehalten, wo sie eine vorgegebene Anzahl von Tagen im Monat übernachten dürfen. Ausnahmen gibt es nur im Krankheitsfalle oder bei der Absicht, in eine Resozialisierungseinrichtung über zu wechseln.

15.2. Aufzuwertende Stadtteile

Die unscharfe Begrifflichkeit ist in diesem sensiblen Bereich für alle sozialen Akteure unbefriedigend. Letztlich besteht immer die Gefahr, dass wichtige Diskussionen und Zukunftsplanungen suboptimal verlaufen, weil über verschiedenartige Dinge gesprochen und folglich nicht konsensfähige Schlussfolgerungen gezogen werden. Dies kann erhebliche Konsequenzen für die praktische Ausgestaltung der Programme für die betroffenen Stadtteile haben. Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat daher die nachstehenden Indikatoren entwickelt, die eine Zuordnung erleichtern sollen. Dabei hat man sich bewusst von dem umstrittenen und oftmals als stigmatisierend empfundenen Begriff des Sozialen Brennpunktes gelöst. Eindeutiger und hinsichtlich der Bewohnerinnen und Bewohner ohne Werturteil ist der Terminus „Aufzuwertender Stadtteil“.

Indikatoren für das Vorliegen von „Aufzuwertenden Stadtteilen“ sind:

- überdurchschnittliche Anzahl an Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern (Hilfe zum Lebensunterhalt)

- überdurchschnittliche Anzahl an Arbeitslosen

- überdurchschnittliche Anzahl von Migrantinnen und Migranten im Stadtteil

- unzureichende soziale Infrastruktur (beispielsweise fehlen Kindergärten, Horte, Grundschulen, Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und Zahnärzte, soziale Beratungsstellen, Deutschkurse und sonstige Integrationsangebote für Migrantinnen und Migranten, Sportanlagen in erreichbarer Nähe beziehungsweise im Stadtteil),

- Konzentration von Defiziten im Bereich „Bildung“ durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Haupt- und Sonderschülerinnen und -schülern im Stadtteil

- Konzentration von Jugendlichen mit Sonderschulabschluss beziehungsweise ohne Schulabschluss

- überdurchschnittlich hoher Anteil an Jugendlichen, die nach der Schule keinen Ausbildungsplatz oder einen Beruf erhalten

- Konzentration von Defiziten im Bereich „Wohnung“ durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Wohnungen, die unter den Vorgaben des sozialen Wohnungsbaus liegen beziehungsweise technische Mindeststandards nicht erfüllen

- Konzentration von Bewohnerinnen und Bewohnern ohne Mietverträge (sogenannte „Obdachlosenquartiere“)

- überdurchschnittliche Kriminalitätsbelastung (durchgeführte Straftaten beziehungsweise Wohnsitz der Straftäter vor Ort).

Relevant ist zudem das Vorliegen von mangelnder Selbsthilfefähigkeit und unzureichender Organisationsfähigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner. Ebenso kann die Existenz von „chronischer Armut“ ein wichtiges Indiz sein. Aufzuwertende Stadtteile können ganze Stadtteile oder auch einzelne Bereiche innerhalb eines Stadtteils umfassen, zum Beispiel bestimmte Straßenzüge.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat im November 2001 die rheinland-pfälzischen Kommunen angeschrieben und um Mitteilung gebeten, ob die von der LIGA bezeichneten Brennpunkte noch existieren beziehungsweise aufgelöst wurden. Aus den Antworten geht hervor, dass von 66 sozialen Brennpunkten beziehungsweise aufzuwertenden Stadtteilen in 28 Kommunen

- 42 die oben genannten Kriterien erfüllen und

- die restlichen entweder durch Abriss oder Umwandlung aufgelöst wurden oder eine Verbesserung durch Anhebung der Wohnqualität erfolgt ist.

Die von der LIGA geschätzte Anzahl von rund 100 Gebieten in Rheinland-Pfalz, die „Brennpunktcharakter“ haben beziehungsweise sich in einem Prozess der sozialen Entgleisung oder Ausgrenzung befinden, lässt sich auf der Grundlage der bislang durchgeführten Erhebungen der Landesregierung nicht bestätigen. Aufgrund der unscharfen Begrifflichkeit könnten hier auch Stadtteile mit erfasst worden sein, in denen sich zwar soziale Probleme zeigen, die aber noch lange nicht die Schwelle von einem gefährdeten Stadtteil hin zu einem mit verfestigten und multidimensionalen sozialen Problemen behafteten überschritten haben.

15.3. Maßnahmen, Projekte und Programme

In den vergangenen fünf Jahren sind erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um benachteiligte Stadtteile in Rheinland-Pfalz aufzuwerten. Die bedeutsamsten Maßnahmen, Projekte und Programme werden nachfolgend dargestellt. Bemerkenswert ist, dass die Bewohnerinnen und Bewohner von aufzuwertenden Stadtteilen nicht selten über eine ausgeprägte Identifikation mit ihrem Stadtteil verfügen. Dies ist ein entscheidender Ansatzpunkt für alle Maßnahmen, die der Entschärfung von Problemlagen dienen. Stadtteilprojekte können nur dann nachhaltigen Erfolg haben, wenn die Bewohnerinnen und Bewohner eingebunden und in ihren Anliegen ernst genommen werden. Dies gelingt um so besser, wenn sie sich mit ihrem Stadtteil identifizieren und dadurch ein besonderes Eigeninteresse an Veränderungen haben.

15.4. Gemeinwesenarbeit

Eine Schlüsselrolle für die Überwindung von Ausgrenzung hat die Gemeinwesenarbeit. Ihr kommt eine tragende Bedeutung bei der Förderung von Selbsthilfe für Bewohnerinnen und Bewohner von Stadtteilen zu, in denen sich soziale Probleme häufen.

Die Landesregierung gewährt inzwischen für 16 sozialpädagogische Fachkräfte der Gemeinwesenarbeit in neun rheinland-pfälzischen Städten mit 18 sozialen Brennpunkten jährlich einen Personalkostenzuschuss in Höhe von 10.225 Euro für eine Ganztagsstelle. Aufgabe der Fachkräfte ist es, die in sozial benachteiligten Stadtteilen lebenden Menschen und Familien in vielerlei Hinsicht zu fördern und zu unterstützen. Sie bieten unter anderem Hilfe bei der Suche und Bewerbung nach einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz an. Kinder und Jugendliche erfahren Unterstützung bei schulischen Belangen wie Hausaufgabenhilfe sowie der Freizeitgestaltung, insbesondere während

der Ferienzeiten. Darüber hinaus werden für Erwachsene Fortbildungen und Sprachkurse angeboten. Die Einrichtungen der Gemeinwesenarbeit dienen als Anlaufstelle für die in benachteiligten Stadtteilen lebenden Bewohnerinnen und Bewohner und sollen eine Lotsenfunktion wahrnehmen. Die Förderung der Integration in die Gemeinschaft ist zentrale Aufgabe der Fachkräfte.

15.5. QuarterNet

Gemeinwesenarbeit muss mit der Zeit gehen. Die Spaltung der Gesellschaft in eine Gruppe, die perfekt elektronische Medien handhaben kann, und eine andere, die keinen Zugang dazu hat, stellt eine reale Gefahr dar, gerade für Menschen aus benachteiligten Stadtgebieten. Kulturtechniken wie Lesen und Schreiben werden seit Generationen durch die Schulen als Pflichtprogramm vermittelt. Der Umgang mit elektronischen Informationssystemen ist dagegen keineswegs so verbreitet, wie es den Anschein hat. Die neuen Medien haben ihre eigene Logik und Sprache, die Ungeübte vor große Schwierigkeiten stellt. Gleichzeitig verbreiten sich die elektronischen Informationssysteme in allen Lebensbereichen mit rasanter Geschwindigkeit. Der sichere Umgang mit den neuen Techniken, die permanent fortentwickelt werden, ist unerlässlich, um sich in unserer Gesellschaft zurecht zu finden und um im Wettbewerb um Ausbildungs- und Arbeitsplätze nicht in eine nachteilige Situation zu geraten. Dies gilt vor allem für junge Menschen sowie Frauen, die zum Beispiel aufgrund von Kinderbetreuung oder Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen für gewisse Zeit von der Entwicklung der elektronischen Informationssysteme abgeschnitten sind.

Auch die Fachkräfte der Gemeinwesenarbeit müssen sich in ihrer Arbeit auf diese Problematik einstellen. Der Aufbau eines digitalen Netzwerks in der Gemeinwesenarbeit ist ein wichtiger Schritt, um Informationslücken in einem bedeutsamen Bereich der Armutsbekämpfung zu schließen. Bis vor kurzem stand man vor dem Problem, dass es an einer systematischen und überregionalen Verbindung zwischen den einzelnen Gemeinwesenprojekten fehlte. In den benachteiligten und gefährdeten Stadtteilen der Kommunen sind in den vergangenen Jahrzehnten viele Projekte realisiert worden, die manchmal nicht über die Stadtgrenzen hinaus richtig bekannt wurden. Gesellschaftlichen Veränderungen wurde und wird vor Ort mit unterschiedlichen Konzepten begegnet. Bislang hing es nicht selten vom Zufall oder vom Engagement des oder der Einzelnen ab, ob der Wissenstransfer zwischen den Fachkräften gelang.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit und das Paritätische Bildungswerk Rheinland-Pfalz/Saarland haben daher im Jahr 2001 gemeinsam das Projekt „QuarterNet – Stadtteile ans Netz“ auf den Weg gebracht. Es besteht aus den Modulen „Digitales Netzwerk der Gemeinwesenarbeit in Rheinland-Pfalz – Aufbau einer Datenbank“ sowie „Bürgerinnen und Bürger ans Netz – Einrichtung von Stadtteilterminals“ und richtet sich an zwei Adressaten: an die Fachkräfte der Gemeinwesenarbeit und die Bevölkerung im Stadtteil. Das erste Modul wird bereits erfolgreich umgesetzt.

Nach und nach erfolgt eine Vernetzung von Einrichtungen und Projekten im Bereich der Gemeinwesenarbeit, der Stadtteilarbeit und den sozialen Brennpunkten mittels Internet und Intranet. Dadurch wird eine erhebliche Verbesserung der Kommunikation und Stärkung der Fachlichkeit erzielt. Der notwendige fachliche Wissenstransfer wird mit Hilfe des digitalen Netzwerks „QuarterNet“ ebenso unterstützt wie die Schulung der Fachkräfte in der Anwendung moderner elektronischer Informationssysteme.

15.6. Spiel- und Lernstuben

Um präventiv im Sinne einer Vermeidung der Chronifizierung von Armut beziehungsweise ihrer Folgen zu wirken, werden spezielle Maßnahmen für Kinder und Jugendliche von Seiten der Landesregierung unterstützt. 35 Spiel- und Lernstuben werden vom Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend als Kindertagesstätten in sogenannten sozialen Brennpunkten beziehungsweise aufzuwertenden Stadtteilen gefördert. Die Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes legt fest, dass diese Kindertagesstätten in der Regel ganztags geöffnet sein sollen, die notwendige Gemeinwesenarbeit fachlich sichergestellt wird und die Förderung der Kinder aller Altersgruppen unter Berücksichtigung ihrer besonderen Lebensbedingungen und des sozialen Umfeldes erfolgt.

Um die Arbeit dieser Kindertagesstätten noch gezielter zu unterstützen, fördert das Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend zusätzlich Projekte, die der Verbesserung der Erfahrungs-, Entwicklungs- und Lernmöglichkeiten der Kinder dienen und am Ziel einer positiven Identifikation mit dem Wohnumfeld ausgerichtet sind.

Vor dem Hintergrund, dass nach wie vor der Zugang zu Bildung durch die berufliche Stellung der Eltern bestimmt ist, wird ein Projekt zur Verbesserung des Sprachvermögens und der Lernkompetenz von Kindern in Kooperation mit der Stiftung Lesen durchgeführt. Elemente sind sowohl die Ausstattung mit Bücher- und Medienkisten, die Unterstützung der Einrichtung von Leseecken, die Schulung der Erziehungsfachkräfte sowie die Förderung von Initiativen zur Öffnung des aufzuwertenden Stadtteils durch den Einsatz von Vorlesepatinnen und -paten und die Vernetzung mit lesefördernden Einrichtungen vor Ort. 20 Spiel- und Lernstuben haben dieses Angebot bereits angenommen.

Ein weiteres Projekt wurde im Bereich der Bewegungsförderung in Kooperation mit der Sportjugend Rheinland-Pfalz an 30 Spiel- und Lernstuben gefördert. Kernelement ist die Unterstützung einer Kooperation zwischen Spiel- und Lernstube und Sportverein, um die Integration von Kindern in das Vereinsleben zu fördern und einen Beitrag zur Gesundheitsförderung zu leisten. Weitere Projektbausteine sind das zusätzliche Bewegungsangebot in der Kindertagesstätte, die Weiterqualifizierung von Erziehungsfachkräften, die Verbesserung des materiellen Angebotes zur Bewegungsförderung sowie die Nutzung eines Spielmobils zum Beispiel für Feste des Wohnumfeldes.

Des Weiteren wurden gezielt auch Projekte, die der Förderung der Mitbestimmung und Mitgestaltung durch Kinder dienen, vom Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend unterstützt. Neben den Spiel- und Lernstuben konnten auch andere Institutionen in aufzuwertenden Stadtteilen Anträge auf Projektförderungen stellen. Schwerpunktmäßig gingen hierzu Förderanträge für selbstbestimmte und selbstgestaltete zusätzliche Treffmöglichkeiten wie Bauwagen ein.

15.7. Wohnumfeldverbesserung

Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat im Berichtszeitraum fünf Modellprojekte zur Wohnumfeldverbesserung unterstützt. Diese wurden in den Städten Bad Kreuznach (Tilgesbrunnen), Kaiserslautern (Am Kalkofen), Ludwigshafen (West), Trier (Nord) und Worms (Herrnsheimer Höhe) durchgeführt. In Bad Kreuznach wurde eine Barackensiedlung durch Neubauten ersetzt und als Stadtteiltreff ein Begegnungszentrum errichtet, in dem Bewohnerinnen und Bewohner sowohl des aufzuwertenden Stadtteils als auch der übrigen Stadt zusammen treffen können. Im Stadtteil Trier-Nord wurde das Projekt Lokale Ökonomie und Gründungsinitiativen (PROLOG) initiiert, das über die Gründung einer Genossenschaft und einer Handwerksfirma hinaus Arbeitsplätze für die überwiegend im Stadtteil lebenden erwerbslosen Bewohnerinnen und Bewohner anbietet.

Die Problemlage der Stadt Worms, Stadtteil Herrnsheim, war gekennzeichnet durch ein hohes Aufkommen von Aussiedlerinnen und Aussiedlern, deren Integration sich schwierig gestaltete. Die Errichtung eines Stadtteilbüros in Herrnsheim und die Initiierung eines Arbeitskreises „Jugendarbeit“ sowie eines „Runden Tisches“ war die Voraussetzung für eine verstärkte Sozialplanung und Koordination im Stadtteil. Der ebenfalls eingerichtete Jugendtreff in Herrnsheim machte sowohl offene als auch mobile Jugendarbeit und Einzelfallberatung möglich und zeigte Wege auf, um einen konfliktfreien Kontakt zwischen ausländischen und einheimischen Jugendlichen herzustellen.

Als Folgeprojekt konnte in Worms-Neuhausen mit finanzieller Unterstützung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit ebenfalls eine sozialpädagogische Fachkraft eingesetzt werden, die für die Belange der dort lebenden Bewohnerinnen und Bewohner eintritt. Worms-Neuhausen weist im Verhältnis zu anderen Stadtteilen die höchste Sozialhilfedichte aus (11,7 Prozent); ebenfalls ist dort der höchste Anteil junger Menschen zu verzeichnen (24,1 Prozent). Auch hier wird über den Weg des bürgerschaftlichen Engagements und Einrichtung eines Arbeitskreises die Stadtteilarbeit und Mobile Jugendarbeit (Jugendförderung) unterstützt.

In einigen Städten wurden die Modelle durch Förderungen des Ministeriums der Finanzen im Bereich Wohnungsbauförderung und durch das Ministerium des Inneren und für Sport im Bereich Städtebauförderung beziehungsweise mit dem Programm “Soziale Stadt“ ergänzt.

Unterstützend zum Programm „Soziale Stadt“ wird bei zwei Projekten in Mainz von 2001 bis einschließlich 2004 jeweils eine halbe sozialpädagogische Fachkraft durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit mit einem Personalkostenzuschuss gefördert. Die beiden Fachkräfte nehmen überwiegend Aufgaben der Gemeinwesenarbeit im Stadtteil wahr. Ein weiteres Projekt wurde in einem zweiten Stadtteil in Worms (Neuhausen) auf Dauer von drei Jahren mit einem Personalkostenzuschuss gefördert.

In mancher Hinsicht waren die Modellprojekte zur Wohnumfeldverbesserung Vorläufer für das Programm „Die Soziale Stadt“. In verschiedenen Städten knüpfen Anträge auf Fortsetzung der Aktivitäten im Rahmen des Programms „Die Soziale Stadt“ an die Projekte der Wohnumfeldverbesserung an.

Im Anschluss an die durchgeführte Wohnumfeldverbesserung wurden beispielsweise in Trier-Nord im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ durch das Ministerium des Innern und für Sport weitere Maßnahmen durchgeführt. Hierzu zählen die Sanierung und der Ausbau eines Hauses zu einem Stadtteilzentrum, in dem Hort, Schulen und verschiedene andere Nutzer Räume beziehen konnten. Über ein Qualifizierungsprojekt wurden Arbeitsplätze in der Großküche geschaffen, die den Mittagstisch für die Ganztagsschulen und den Hort stellt. Weiterhin ist die Einrichtung eines Medienzentrums vorgesehen, das ein Internetcafé und einen Schulungsraum beherbergen soll.

Darüber hinaus wurde im Jahr 2003 eine Folgemaßnahme im Stadtteil „West“ der Stadt Trier initiiert und durch das Ministerium des Innern und für Sport bezuschusst. Sie hat die Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen zum Ziel. Der Stadtteil zählt zu den Quartieren Triers mit besonderem sozialen Entwicklungsbedarf, wie verschiedene Indikatoren seit Jahren ausweisen. So gibt es dort eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Sozial- und Jugendhilfeleistungen, allein Erziehenden, einen vergleichsweise niedrigen Bildungsstand, hohe Arbeitslosenquote sowie einen erheblichen städtebaulichen Sanierungsbedarf. Außerdem sollen einige kleinere Verbesserungen im Bereich der vorhandenen sozialen Infrastruktur vorgenommen werden, wie zum Beispiel die Sanierung von Kindertagesstätten, Jugendzentrum, Schule, Spielplatz und Erweiterung der vorhandenen Kleingartenanlage.

15.8. Das Programm „Soziale Stadt“

Mit dem Programm „Soziale Stadt“ wird das Ziel verfolgt, Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf aufzuwerten. Es handelt sich dabei meist um hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur sowie die Qualität der Wohnungen und des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen, die deutlich von den Durchschnitts-

werten der übrigen Stadtteile abweichen. Für diese Gebiete besteht in Folge sozialräumlicher Segregation die Gefahr, sich zu benachteiligten Stadtteilen zu entwickeln.

Aufgabe der Städtebaupolitik ist es hier, frühzeitig durch gezielte Maßnahmen zu verhindern, dass diese Stadt- und Ortsteile in das soziale Abseits geraten. Hierzu stellen der Bund und das Land Rheinland-Pfalz den Kommunen Fördermittel zur Verfügung. Die Planungshoheit liegt bei der Kommune, die koordinierend tätig werden muss. Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind in einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie anzugehen. Dabei geht es um einen umfassenden Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik. Folgende Maßnahmegruppen zählen vor allem dazu:

- Verbesserung der Wohnverhältnisse
- Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten (zum Beispiel Förderung von Unternehmensgründungen)
- Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene
- Verbesserung der städtischen Infrastruktur und des Wohnumfeldes
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur, insbesondere für junge Menschen
- Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten
- Maßnahmen für eine sichere Stadt
- Umweltgerechte Entwicklung
- Öffentlicher Personennahverkehr
- Stadtteilkultur
- Freizeit.

Die betroffenen Ressorts sind aufgerufen, ihre Kompetenzen, Aktivitäten und Fördermittel in die Maßnahmen der "Sozialen Stadt" einzubringen und durch Koordinierung und Bündelung der verfügbaren Mittel zur Entwicklung dieser Stadtgebiete beizutragen. Eine Lenkungsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der einzelnen Ressorts unter Federführung des Ministeriums des Innern und für Sport nimmt diese Aufgabe wahr.

In den Jahren 1999 bis 2003 hat das Ministerium des Innern und für Sport 14 rheinland-pfälzische Städte mit zusammen 27 städtischen Problemgebieten in das Programm

"Soziale Stadt“ aufgenommen und den Gemeinden insgesamt 27,2 Mio. Euro (Bundes- und Landesmittel) bereitgestellt.[124] Die Kommunen beteiligen sich an den Gesamtkosten der jeweiligen Maßnahme im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit

Für das Programm "Soziale Stadt" stehen dem Ministerium des Innern und für Sport im Jahr 2004 voraussichtlich 5,0 Mio. Euro (Bundes- und Landesmittel) zur Verfügung. Die Mittel werden überwiegend zur Fortsetzung der begonnenen Maßnahmen eingesetzt.

[124] Zu den geförderten Maßnahmen im Einzelnen vergleiche Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18. Dezember 2002, Landtagsdrucksache 14/1750

Teil B – Reichtum in Rheinland-Pfalz (Landesregierung)

16. Reichtum

16.1. Grundlagen der Reichtumsberichterstattung

Im Gegensatz zur Armutsforschung ist die Reichtumsforschung ein sehr junges Gebiet. Systematische Erhebungen fehlen bis auf wenige Ausnahmen weitgehend. Selbst der Begriff des Reichtums ist noch so stark umstritten, dass kein endgültiger Konsens über die wesentlichen Inhalte und die entsprechenden Messkonzepte entstehen konnte. Weder in Deutschland noch auf EU-Ebene gibt es eine einheitliche Definition des Reichtums.

Zur Bestimmung messbarer Reichtumsgrenzen kann aber auf das Vorhandensein von Einkommen und Vermögen abgestellt werden. Die Anzahl der Einkommens- und Vermögensmillionäre in einem Land besitzt hier eine gewisse Aussagekraft, auch wenn der Betrag „eine Million“ zeit- und währungsabhängig ist. Eine Orientierung gibt auch die Anzahl der Hocheinkommensbezieher. Diese Grenze wurde früher bei einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 7.500 DM (3.835 Euro) beziehungsweise 10.000 DM (5.113 Euro) gesetzt.

Noch aufschlussreicher ist die Anzahl der unter Heranziehung des Nettoäquivalenzeinkommens zu bestimmenden Wohlhabenden und Reichen. Dies geschieht in Anlehnung an das sogenannte 50-Prozentkriterium, das zur Bestimmung von Einkommensarmut herangezogen wird. Als reich gilt danach jemand, der das Doppelte oder mehr eines durchschnittlichen (bedarfsgewichteten) Einkommens zur Verfügung hat (sogenannte 200-Prozent-Grenze).[125] Wohlhabend ist jemand, der die 150-Prozent-Schwelle erreicht. Mit diesem Ansatz wird berücksichtigt, dass Reichtum - ebenso wie Armut - eine relative Größe darstellen kann.

Reichtum kann aber auch von anderen Aspekten beleuchtet werden. Ein wichtiges Merkmal des Reichtums sind die besonderen Möglichkeiten, die er für Reiche eröffnet. Reichtum schafft größere Handlungs- und Verwirklichungschancen. Über die Ansammlung von Gütern hinaus kann Reichtum zu Macht oder Einflussmöglichkeiten führen. Reichtum ermöglicht aber auch soziales Engagement. Die Förderung von Stiftungen oder Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen sind Beispiele hierfür. Insofern hat Reichtum eine wichtige positive gesellschaftliche Funktion im ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich.[126]

An sich bietet es sich an, zu näheren Untersuchungen dieser weitergehenden Fragen den Lebenslagenansatz der Armutsforschung in die Reichtumsforschung zu übertragen

[125] vgl. Ernst-Ulrich Huster, Reichtum in Deutschland,- Der diskrete Charme der sozialen Distanz“, 1993
[126] Lebenslagen in Deutschland, Bericht, Seite 3

und - in Analogie zur Unterversorgung - nach Überversorgung in verschiedensten Lebensbereichen zu fragen.[127] Das Lebenslagenkonzept der Armutsforschung lässt sich allerdings nicht einfach umkehren. Aussagen über monetären Reichtum sind zwar im Rahmen der erhobenen Daten möglich. Hinsichtlich der weiteren Lebenslagen, die im Zusammenhang mit Reichtum von Bedeutung sind, wird jedoch Neuland betreten. So spricht beispielsweise eine Unterversorgung in den Bereichen Gesundheit oder Bildung für das Vorliegen von Armut. Unklar ist dagegen, ob und inwieweit der gesicherte Zugang zu optimalen Bildungsmöglichkeiten oder zu optimaler gesundheitlicher Versorgung als Reichtum anzusehen ist.

Unter Reichtum wird daher bisher in der Regel nur Einkommens- und Vermögensreichtum verstanden. Für Rheinland-Pfalz liegen insofern Daten über die Zahl und Verbreitung von Einkommens- und Vermögensmillionären vor. Ergänzende Hinweise über die bundesweite Verbreitung des Reichtums liefern Daten aus einer aktuellen Studie, die das Deutsche Institut für Wirtschaftswissenschaften (DIW) im Juni 2003 veröffentlicht hat.[128] Auf dieser Grundlage sind auch Aussagen zu bestimmten Lebenslagen einkommensstarker Haushalte möglich.

Nachfolgend wird zunächst ein Überblick über die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz gegeben. Dabei wird auf die so genannten Millionäre (Einkommens- und Vermögensmillionäre) Bezug genommen, also auf Personen, die üblicherweise als reich bezeichnet werden. Differenziertere Analysen über Reiche und Wohlhabende sind auf Landesebene aufgrund fehlender Daten und Untersuchungen derzeit allerdings nicht möglich. Wünschenswert wäre es beispielsweise, künftig hinsichtlich des Reichtums an Vermögen möglichst präzise Aussagen zur Aufteilung in betriebliche Produktivvermögen und privates Konsumtivvermögen treffen zu können.

Es lassen sich aber aus den bundesweiten Entwicklungen und Trends, die im Anschluss an die Schilderung der Verhältnisse in Rheinland-Pfalz dargestellt werden, gewisse Rückschlüsse für Rheinland-Pfalz ziehen, da Rheinland-Pfalz im Vergleich der 16 Länder nach Wirtschaftskraft und Sozialstruktur keine „außer Verhältnis stehende“ Sonderrolle übernimmt.

16.2. Aussagekraft der amtlichen Steuerstatistiken

Zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung für das Land Rheinland-Pfalz ist mit Blick auf die amtlichen Steuerstatistiken Folgendes zu sagen:

[127] vgl. Reichtum und Armut als Herausforderung für kirchliches Handeln, herausgegeben von Werkstatt Ökonomie, 2002

[128] Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte, Berlin 2003

- Vermögensverteilung
  Die im Drei-Jahres-Turnus erhobenen Daten aus der Hauptveranlagung zur Vermögensteuer stehen letztmals für das Jahr 1995 zur Verfügung. Für spätere Jahre gibt es wegen des faktischen Wegfalls der Vermögensteuer in Folge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995 keine Vermögensteuer-Statistik mehr. Die im Rahmen der Vermögensteuerveranlagung zu Grunde gelegten Werte sind für eine Aussage zur Vermögensverteilung in Rheinland-Pfalz nur wenig aussagekräftig:

  a) Beim Grundbesitz sind steuerlich die sogenannten Einheitswerte maßgebend. Diese sind auf den Stichtag 1. Januar 1964 ermittelt und bleiben im unterschiedlichen Maße im erheblichen Umfang hinter den tatsächlichen Werten zurück und zwar auch nach Vornahme eines Zuschlags von 40 Prozent auf die Einheitswerte. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass die mit dem Grundbesitz zusammenhängenden Schulden voll abgezogen wurden.

  b) Die Vermögensverhältnisse sind in den Fällen praktisch nicht nachgewiesen, in denen die Grenzen der sachlichen (zum Beispiel Freibetrag von 11.000 DM bei Spareinlagen, Steuerfreiheit von bestimmten Rentenversicherungen) und der persönlichen Steuerfreiheit (120.000 DM Freibetrag jeweils für Erwachsene und Kinder, Altersfreibetrag von 50.000 DM) nicht überschritten wurden.

  c) Im Bereich des Kapitalvermögens gab es eine hohe Motivation zur Steuerhinterziehung. Die von der Steuerfahndung in den so genannten Bankenfällen aufgedeckten Vermögen sind wegen des vorherigen Abschlussstichtages der amtlichen Statistik nicht in die Vermögensteuerstatistik eingegangen.

- Einkommensverteilung
  Aussagekräftiger – weil auf einer breiteren Basis erhoben – sind die ebenfalls im Drei-Jahres-Turnus erhobenen Daten zur Lohn- und Einkommensteuer. Als jüngstes Jahr stehen die Daten des Jahres 1998 zur Verfügung. Die Daten für das nächste Statistikjahr 2001 werden vermutlich nicht vor 2005 vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt werden können. Auch bei der Lohn- und Einkommensteuerstatistik gibt es aber steuerspezifische Einflüsse, die die Aussagekraft der Steuerstatistikdaten in Bezug auf die Zuordnung zu Armut und Reichtum beeinträchtigen.

  a) Die Steuerbemessungsgrundlage bleibt durch Steuerbefreiungen (zum Beispiel für Abfindungen und Veräußerungsgewinne, für Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge, den Freibetrag für Land- und Forstwirte, den Sparerfreibetrag, die Steuerfreiheit bei Übungsleitertätigkeit), durch Pauschbeträge (für Werbungskosten, Tagegelder), Pauschalierungen außerhalb des Veranlagungsverfahrens (zum Beispiel bei Minijobs) und weitere Steuervergünstigungen (Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz, Spendenabzug) hinter den tatsächlichen

Einkünften zurück. Andererseits bleiben Aufwendungen, die das verfügbare Einkommen mindern, ganz (Lohn- und Einkommensteuer) oder teilweise (Sozialversicherungsbeiträge) unberücksichtigt.

b) Die Gruppe der Rentnerinnen und Rentner tritt steuerlich kaum in Erscheinung, weil die Renten nur mit dem sogenannten Ertragsanteil steuerpflichtig sind und auch bei ansehnlichen Zahlbeträgen unterhalb der Besteuerungsgrenze bleiben.

c) Im Bereich der Kapitaleinkünfte gilt das vorstehend zum Kapitalvermögen Gesagte.

Aus dem Vergleich der amtlichen Lohn- und Einkommensteuerstatistiken 1995 und 1998 ergibt sich folgende Entwicklung der Einkünfte in Rheinland-Pfalz:

Tabelle 34

Einkommensbezieher/innen	1995	1998
untere 20 Prozent	2,81 %	2,11 %
nächste 20 Prozent	10,12 %	9,35 %
nächste 20 Prozent	17,64 %	16,65 %
nächste 20 Prozent	23,83 %	23,81 %
oberste 20 Prozent	45,60 %	48,08 %

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Einkommensteuerstatistik

Bei der darin zum Ausdruck kommenden Einkommensentwicklung zugunsten der oberen Einkommensbezieher dürfte eine wesentliche Rolle spielen, dass in diesem Bereich verstärkt Vermögen gebildet wird und daraus zusätzliche Einkünfte erwachsen.

16.3. Einkommensmillionäre in Rheinland-Pfalz

Die Statistik „Bezieher höherer Einkommen 1998“[129] gibt einen Überblick über die Anzahl der steuerpflichtigen Einkommensmillionäre in Rheinland-Pfalz. Die Bezeichnung „Millionär“ stammt noch aus der Zeit bis 2001, als die Deutsche Mark geltende Währung war. Um die Vergleichbarkeit mit früheren Armuts- und Reichtumsberichten zu gewährleisten, werden in diesem Bericht Personen mit Gesamteinkünften in Höhe von mindestens 500.000 Euro als Einkommensmillionäre bezeichnet.

Entwicklung vor 1998

Die Anzahl der Einkommensmillionäre hat in Rheinland-Pfalz seit den späten 60er Jahren sprunghaft zugenommen. Dabei muss allerdings die Entwicklung der „Nominaleinkommen“ und die Geldentwertung berücksichtigt werden, die zu erheblich geringeren Realeinkommen geführt hat.

Tabelle 35

Unbeschränkt Lohn- und Einkommensteuerpflichtige 1968 bis 1998 mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte von 1 Million DM und mehr

Jahr	Steuerpflichtige[1)]
	Anzahl
1968	90
1971	143
1974	146
1977	243
1980	414
1983	390
1986	509
1989	718
1992	994
1995	741
1998 [2)]	1.326

Quelle: Lohn- und Einkommensteuerstatistik
1) Ehegatten, die beide steuerpflichtige Einkünfte bezogen haben, werden als ein Steuerpflichtiger nachgewiesen.
2) 1998: Steuerpflichtige mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte von 500 000 EUR und mehr.

[129] Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Einkommensteuerstatistik

Tabelle 36

Unbeschränkt Lohn- und Einkommensteuerpflichtige 1968 bis 1998

Jahr	Steuerpflichtige[1)]
	Anzahl
1968	. 2)
1971	1.222.240
1974	1.277.361
1977	1.217.722
1980	1.283.779
1983	1.268.828
1986	1.326.125
1989	1.356.403
1992	1.414.471
1995	1.345.819
1998	1.416.117

Quelle: Lohn- und Einkommensteuerstatistik
1) Ehegatten, die beide steuerpflichtige Einkünfte bezogen haben, werden als ein Steuerpflichtiger nachgewiesen.
2) Eine einheitliche Schichtung der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen wurde erst ab 1971 aufbereitet.

Ein Vergleich zwischen der Entwicklung der lohn- und einkommensteuerpflichtigen „Einkommensmillionäre“ auf der einen Seite und der Entwicklung aller unbeschränkt Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen auf der anderen Seite zeigt beträchtliche Unterschiede. Die Zahl der unbeschränkt Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte von einer Million DM und mehr (Einkommensmillionäre) hat sich von 1971 bis 1998 um 827 Prozent erhöht. Im Gegensatz dazu stieg die Anzahl aller unbeschränkt Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen in diesem Zeitraum lediglich um 15,86 Prozent.

Tabelle 37

Bezieher höherer Einkommen 1998

- Steuerpflichtige mit einem Gesamtbetrag der Einkünfte von 500 000 EUR und mehr -

Art der beruflichen Stellung Art des Festsetzungsverfahrens	Anzahl	Anteil in Prozent
Einkommensmillionäre insgesamt	1.326	100,0
davon: Selbstständige	1.154	87,0
abhängig Beschäftigte	172	13,0
Steuerpflichtige mit ausschließlich Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit	7	0,5
Steuerpflichtige mit Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit und anderen Einkünften	36	2,7
Steuerpflichtige mit überwiegenden Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit	129	9,7
Steuerpflichtige mit nicht überwiegenden Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit	759	57,2
Steuerpflichtige ohne Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit	395	29,8

Quelle: Einkommensteuerstatistik 1998, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Die Statistik erfasst Personen, die im Jahr 1998 steuerpflichtig waren und in Rheinland-Pfalz eine Steuererklärung abgegeben haben (*Gesamtbetrag der Einkünfte = Brutto).*

Auf den ersten Blick fällt der hohe Anteil an Selbstständigen unter den Einkommensmillionären auf.[130] Sie überwiegen mit 87 Prozent erheblich. Allerdings verfügen 69,6 Prozent der von der Statistik erfassten steuerpflichtigen Einkommensmillionäre über gemischte Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit und anderen Einkünften. Nur 29,8 Prozent sind Steuerpflichtige ohne Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit.

Die Angaben für Rheinland-Pfalz sind tendenziell vergleichbar mit den Ergebnissen des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Danach gab es auf Grundlage des Bruttoeinkommens im Jahr 1995 in Deutschland 27.230 Einkommensmillionäre, von denen 76 Prozent Selbständige und 24 Prozent abhängig Beschäftigte waren. Das Bild verschiebt sich etwas, wenn man auf die Anzahl der Netto-Einkommensmillionäre abstellt. Diese zählten 1995 bundesweit 12.707. Davon waren 19 Prozent abhängig Beschäftigte, also weniger als im Vergleich zum Bruttoergebnis von 24 Prozent abhängig Beschäftigten.[131]

Der hohe Anteil der Selbstständigen zeigt, dass unternehmerisches Risiko durch hohe Einkommen belohnt werden kann. Selbstständige haben eine völlig andere Handlungs-

[130] Umgekehrt zählt allerdings nur ein sehr geringer Teil der Selbständigen zu den Einkommensmillionären.
[131] „Lebenslagen in Deutschland“, Bericht, Seite 36

freiheit und können wirtschaftliche Chancen zu ihrem persönlichen Vorteil nutzen. Gleichzeitig profitieren bei fortgesetztem unternehmerischen Erfolg auch andere Menschen, zum Beispiel wenn die Selbstständigen Arbeitsplätze schaffen. Das Risiko besteht in Insolvenz oder persönlicher Haftung.

Einkommensmillionäre in rheinland-pfälzischen Kommunen

Einen Überblick über Anzahl und Verteilung der Einkommensmillionäre in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Rheinland-Pfalz gibt die Tabelle „Einkommensschichtung 1998“.

Tabelle 38

Einkommensschichtung 1998
- Unbeschränkt Lohn- und Einkommensteuerpflichtige mit Einkünften von 500 000 Euro und mehr nach Verwaltungsbezirken -

Verwaltungsbezirk	Steuerpflichtige	Gesamtbetrag der Einkünfte Insgesamt	Gesamtbetrag der Einkünfte je Steuerpflichtigen	Bevölkerung (Gebietsstand: 31.12.1998)	Fälle je 100 000 Einwohner
	Anzahl	1.000 EUR	EUR	Insgesamt	
111 Koblenz, Stadt	54	54.454	1.008 407	108.959	50
131 Ahrweiler	46	56.641	1 231 326	128.504	36
132 Altenkirchen (Ww.)	45	44.884	997.422	137.012	33
133 Bad Kreuznach	43	84.247	1.959.233	156.965	27
134 Birkenfeld	35	66.047	1.887.057	90.397	39
135 Cochem-Zell	11	13.052	1.186.545	65.387	17
137 Mayen-Koblenz	84	164.460	1.957.857	208.557	40
138 Neuwied	78	89.549	1.148.064	183.031	43
140 Rhein-Hunsrück-Kreis	29	44.861	1.546.931	104.754	28
141 Rhein-Lahn-Kreis	41	62.408	1.522.146	128.520	32
143 Westerwaldkreis	88	129 095	1.466.989	200.197	44
211 Trier, Stadt	31	32.220	1.039.355	99.650	31
231 Bernkastel-Wittlich	35	47.391	1.354 029	113.710	31
232 Bitburg-Prüm	27	22.435	830 926	96.363	28
233 Daun	16	20.913	1.307.063	64.362	25
235 Trier-Saarburg	36	88.140	2.448.333	136.422	26
311 Frankenthal (Pfalz), Stadt	13	13.692	1.053.231	48.495	27
312 Kaiserslautern, Stadt	42	50.044	1.191.524	100.689	42
313 Landau/Pfalz, Stadt	21	20.010	952.857	40.497	52
314 Ludwigshafen/Rhein, Stadt	20	16.454	822.700	164.645	12
315 Mainz, Stadt	86	136.125	1.582.849	185.970	46
316 Neustadt/Weinstraße, Stadt	30	36.492	1.216.400	53 858	56
317 Pirmasens, Stadt	22	22.458	1 020.818	46.425	47
318 Speyer, Stadt	15	14.034	935.600	49.780	30
319 Worms, Stadt	27	32.608	1.207.704	80.492	34
320 Zweibrücken, Stadt	6	7.550	1.258.333	35.752	17
331 Alzey-Worms	25	27.679	1.107.160	121.428	21
332 Bad Dürkheim	61	100.905	1.654.180	133.027	46
333 Donnersbergkreis	6	8.290	1.381.667	77.815	8
334 Germersheim	32	57.183	1.786.969	122.139	26
335 Kaiserslautern	20	21.602	1.080.100	110.017	18
336 Kusel	18	22.027	1 223.722	79.489	23
337 Südliche Weinstraße	35	37.344	1.066.971	108.330	32
338 Ludwigshafen	50	63.314	1.266.280	145.739	34
339 Mainz-Bingen	70	144.546	2.064.943	191.750	37
340 Südwestpfalz	28	31.694	1.131.929	105.842	26
Rheinland-Pfalz	1.326	1.884.848	1.421.454	4.024.969	33
Kreisfreie Städte	367	436.141	1.188.395	1.015.212	36
Landkreise	959	1.448.707	1.510.643	3.009.757	32

Quelle: Einkommensteuerstatistik 1998, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz

Die höchste Anzahl an Einkommensmillionären je 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner weisen die Städte Neustadt/Weinstraße (56), Landau (52), Koblenz (50), Pirmasens (47) und Mainz (46) sowie der Landkreis Bad Dürkheim (46) auf.

Die geringste Anzahl von Einkommensmillionären je 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner findet sich im Landkreis Donnersberg (8), in der Stadt Ludwigshafen (12), in der Stadt Zweibrücken (17) und in den Landkreisen Kaiserslautern (18), Alzey-Worms (21) und Kusel (23).

Anders als bei der Arbeitslosenstatistik oder der Sozialhilfestatistik ist die landesweite Verteilung einigermaßen gleichmäßig. Ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle ist nicht zu verzeichnen. Die Kommunen der früheren Regierungsbezirke Koblenz und Trier kommen auf durchschnittlich 35 beziehungsweise 28 Einkommensmillionäre je 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Betrachtet man diese nördlichen Kommunen zusammen, so kommt man auf durchschnittlich 33 Einkommensmillionäre je 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Im früheren Regierungsbezirk Neustadt/Weinstraße sind es durchschnittlich 32.

Im Südlichen Rheinland-Pfalz (früherer Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz) konzentrieren sich zwar mit einer Ausnahme die fünf Städte und Landkreise mit der höchsten Anzahl an Einkommensmillionären je 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Hier liegen aber - ebenfalls von einer Ausnahme abgesehen - auch die fünf Kommunen mit der geringsten Anzahl an Einkommensmillionären.

16.4. Vermögensmillionäre in Rheinland-Pfalz

Eine Darstellung der Anzahl und räumlichen Verteilung der Vermögensmillionäre in Rheinland-Pfalz ist nur begrenzt möglich. Die Entwicklung von Ende der 60er Jahre bis Mitte der 90er Jahre lässt sich zwar an Hand der folgenden Statistik nachvollziehen:

Tabelle 39

Jahr	1969	1972	1974	1977	1980	1983	1986	1989	1993	1995
Anzahl (zusammenveranlagte Ehegatten gegebenenfalls einschließlich Kinder ein Fall)	697	813	1.593	1.997	2.667	3.209	3.461	4.222	5.870	7.206

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Vermögensteuerstatistik

Unter den im Abschnitt 16.2 genannten Gesichtspunkten ist auch die in der Vermögensteuerstatistik nachgewiesene Zahl der Vermögensmillionäre zu bewerten. Die Zahl derjenigen Bürgerinnen und Bürger in Rheinland-Pfalz mit einem tatsächlichen Vermögen von 1 Mio. DM und mehr lässt sich aus den vorgenannten Gründen nicht ableiten. Die Entwicklung der Zahl der Vermögensmillionäre ist ebenso wenig aussagekräftig, weil bereits ein inflationsbereinigter Wert angesichts der geringen Zahl der die Grenze überschreitenden Vermögen einen überproportionalen Anstieg der Fallzahlen erwarten lässt.

Tabelle 40

Unbeschränkt vermögensteuerpflichtige natürliche Personen 1969 bis 1995 mit einem Gesamtvermögen von 1 Million DM und mehr

Erhebungs-jahr	Steuerpflichtige
	Anzahl
1969	697
1972	813
1974	1.593
1977	1.997
1980	2.667
1983	3.209
1986	3.461
1989	4.222
1993	5.870
1995	7.206

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Vermögens-teuerstatistik

Tabelle 41

Unbeschränkt vermögensteuerpflichtige natürliche Personen 1969 bis 1995

Erhebungs-jahr	Steuerpflichtige
	Anzahl
1969	24.912
1972	27.335
1974	21.166
1977	23.970
1980	27.806
1983	30.921
1986	33.838
1989	48.189
1993	66.269
1995	59.125

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Vermögens-teuerstatistik

Ebenso wie bei den steuerpflichtigen Einkommensmillionären ist in diesem Zeitraum eine starke Zunahme von vermögensteuerpflichtigen Personen mit einem Vermögen von mehr als einer Million DM festzustellen. Während die Anzahl aller unbeschränkt

vermögensteuerpflichtigen natürlichen Personen von 1969 bis 1995 um rund 137 Prozent zunahm, erhöhte sich die Anzahl der Vermögensteuerpflichtigen mit einem Gesamtvermögen von einer Million DM und mehr zwischen 1969 und 1995 um rund 934 Prozent.

Neuere Daten liegen nicht vor. Die statistische Erhebung wurde nach dem Erhebungsjahr 1995 eingestellt, weil die betreffende Steuerart ausgesetzt wurde.

16.5. Bundesweite Entwicklungen und Trends

Rheinland-Pfalz ist als westlicher Flächenstaat von bundesweiten Entwicklungen und Trends betroffen. Bundesweite Erhebungen lassen zwar die rheinland-pfälzischen Besonderheiten außer Acht, geben aber dennoch wichtige Hinweise auf allgemeine Entwicklungen und lassen damit vorsichtige Rückschlüsse auf die Lebensverhältnisse im Land zu.

Eine besonders aussagekräftige und aktuelle Studie hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung veröffentlicht. Da keine entsprechenden Daten und Studien für die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz vorliegen, wird auf deren Ergebnisse zurückgegriffen. Das Institut hat im Rahmen der Studie „Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte“ eine repräsentative Erhebung der einkommensstarken Haushalte in Deutschland vorgenommen. Untersucht wurden vor allem die soziodemographischen Merkmale von Hocheinkommensbezieherinnen und -bezieher. Grundlage waren Hochrechnungen auf der Grundlage des Sozioökonomischen Panels (SOEP) aus dem Erhebungsjahr 2002. Für Rheinland-Pfalz liegen bislang keine vergleichbaren Erhebungen vor. Die Daten des Sozioökonomischen Panels können auch nicht zu landesspezifischen Berechnungen herangezogen werden, weil der Stichprobenumfang für eine Auswertung der Verhältnisse in Rheinland-Pfalz zu gering ist. Es wird jedoch bis zur Vorlage spezifischerer Studien vermutet, dass die Erkenntnisse aus der Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung auf Rheinland-Pfalz weitgehend übertragbar sind beziehungsweise sich Rheinland-Pfalz den bundesweiten Trends nicht entzieht.

Hocheinkommensbeziehende

Zu den Hocheinkommensbeziehenden werden einkommensstarke Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von über 3.835 Euro (früher 7.500 DM) und von mehr als 5.113 Euro (früher 10.000 DM) gezählt (vergleiche DIW Seite 1). Aufgrund von Hochrechnungen wird davon ausgegangen, dass bundesweit 7,3 Prozent aller Haushalte über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 3.835 Euro verfügen. 2,7 Prozent aller Haushalte beziehen ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 5.113 Euro.[132]

[132] DIW, Seite 56

Haushalte mit einem Nettoeinkommen zwischen 3.835 Euro und 5.113 Euro verfügen in Deutschland nach Abzug der Schulden aus Konsumentenkrediten und Restschulden aus Immobilien über ein durchschnittliches Nettovermögen von 393.100 Euro. Bei Haushalten mit einem Nettoeinkommen von mehr als 5.113 Euro beträgt das durchschnittliche Nettovermögen 964.000 Euro.[133]

Äquivalenzeinkommen

Ein lediglich in der Tendenz ähnliches, aber nicht deckungsgleiches Bild ergibt sich bundesweit, wenn man auf das gewichtete Äquivalenzeinkommen abstellt. Das auf Grundlage des Sozioökonomischen Panels berechnete durchschnittliche Nettoeinkommen im Jahr 2002 lag bei monatlich 1.442 Euro. Die 150-Prozentgrenze liegt folglich bei 2.163 Euro, die 200-Prozent-Grenze bei rund 2.884 Euro und die 300-Prozent-Grenze bei 4.325,- Euro.

Danach sind etwa 13 Prozent der deutschen Haushalte „wohlhabend“, das heißt, sie verfügen über 150 Prozent des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens. Fast sieben Prozent der privaten Haushalte überschreiten die 200-Prozent-Einkommensschwelle und rund ein Prozent der Privathaushalte liegt über der 300-Prozent-Einkommensgrenze.[134]

Ähnliche Ergebnisse liefert die Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung für einzelne Personen (so genannte Personenbetrachtung): 11,5 Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung ab 16 Jahren können als „wohlhabend“ bezeichnet werden. 5,6 Prozent überschreiten die 200-Prozent-Schwelle und 1,1 Prozent die 300-Prozentgrenze.[135]

Die Ergebnisse zur Verteilung der Äquivalenzeinkommen wie auch die Ergebnisse zur Anzahl der Haushalte mit Hocheinkommensbezieherinnen und -beziehern weisen auf ein gewisses Maß an Ungleichheit hin. Relativ wenige Haushalte und Personen sind „wohlhabend“ beziehungsweise reich. Die Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung bestätigt damit tendenziell andere Aussagen zur Einkommensungleichheit, wie sie zum Beispiel von der Hans-Böckler-Stiftung vorgelegt wurden. Danach verfügen in den alten Bundesländern die reichsten fünf Prozent der Bevölkerung über 12 bis 14 Prozent des Gesamteinkommens. Den ärmsten fünf Prozent verbleibt dagegen ein Einkommensanteil von nur 1,7 Prozent.[136]

---

[133] DIW, Seite 112
[134] DIW, Seite 123
[135] DIW, Seite 121
[136] Hans Böckler Stiftung, Armut und Reichtum in Deutschland - Forschungsinitiative für mehr Verteilungsgerechtigkeit, Januar 2003

16.6. Vermögen

Eine ungleiche Verteilung von Einkommen kann eine ungleiche Vermögensverteilung begünstigen. Maßgeblich für die Vermögensbildung sind vor allem das Einkommen und die Sparquoten.

Laut der Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung verfügen 2,24 Millionen Menschen beziehungsweise 2,7 Prozent der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland über ein Haushaltsnettoeinkommen von monatlich 5.113 Euro oder mehr. Für sie beträgt das durchschnittliche Nettovermögen pro Kopf 433.428 Euro. Allerdings besitzt die Hälfte ein Nettovermögen von bis zu 145.050 Euro.[138]

Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist es in Deutschland mittlerweile sogar zu einer weit vorangeschrittenen Konzentration von Vermögensbesitz gekommen. Auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe kommt der Deutsche Gewerkschaftsbund zu dem Ergebnis, dass die reichsten zehn Prozent der Haushalte 42 Prozent des gesamten Nettovermögens in Händen halten. Die ärmsten 50 Prozent der privaten Haushalte verfügten lediglich über 4,5 Prozent des Nettovermögens.[139]

16.7. Erbschaften

Bislang wurde überwiegend davon ausgegangen, dass Erbschaften nicht wesentlich zur Ungleichheit beitragen. Neuere Forschungsergebnisse weisen dagegen darauf hin, dass Haushalte mit höheren Einkommen überdurchschnittlich häufig erben beziehungsweise in den Genuss von Schenkungen kommen. Außerdem gibt es Hinweise, dass Haushalte mit hohen Einkommen im Durchschnitt auch höhere Beträge erben.

Einen Eindruck vermittelt die vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung veröffentliche Tabelle „Erbschaften, Schenkungen, Lotteriegewinne“:

[137] DIW, Seite 86 ff.
[138] DIW, Seite 86 ff.
[139] Deutscher Gewerkschaftsbund Bundesvorstand, Verteilungsbericht 2003, Seite 31

Tabelle 42

Erbschaften/Schenkungen/Lotteriegewinne

Haushaltsnettoeinkommen	bis 3.835 €	ab 3.835 €		Gesamt
		bis 5.113 €	ab 5.113 €	
Empfängerhaushalte in Prozent	2,0	5,5	6,1	2,3
		- > davon:		
keine Angaben	6,9	7,3	0,0	6,5
1.000 – 5.000 €	15,8	5,1	0,0	13,5
5.000 – 10.000 €	15,1	13,5	0,0	13,9
10.000 – 20.000 €	20,5	22,3	16,9	20,4
20.000 – 50.000 €	16,1	11,9	29,9	16,6
50.000 – 100.000 €	14,0	13,5	9,5	13,6
100.000 – 250.000 €	8,3	16,3	30,4	10,7
250.000 – 500.000 €	2,1	7,3	9,5	3,2
500.000 – 1 Mio. €	1,4	0,0	0,0	1,2
mehr als 1 Mio. €	0,0	2,8	3,7	0,6
Mittelwert in € 1)	45.794	128.513	176.887	64.681
Median in € 1)	15.000	30.000	50.000	15.000

Quelle: SOEP 2002, vorläufige Gewichtung
1) Basis: SOEP 2002, 814.181 Empfängerhaushalte; davon 663.885 mit Haushaltsnettoeinkommen bis 3.835 Euro, 150.296 mit Haushaltsnettoeinkommen ab 3.835 Euro.

Inwieweit diese Erkenntnisse auf Rheinland-Pfalz übertragen werden können, müsste gegebenenfalls näher untersucht werden.

16.8. Sparquoten

Ein Schutz gegen Armut bilden hohe Sparquoten. Personen mit hohem Einkommen fällt es selbstverständlich leichter, sich durch Sparen gegen Überschuldung oder das Absinken auf einen niedrigeren Lebensstandard zu sichern. Nach dem Sozioökonomischen Panel aus dem Jahr 2002 ergibt sich vorläufig folgendes Bild:

Bundesweit geben 58,9 Prozent der Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen bis 3.835 Euro an, dass sie einen Teil des Haushaltseinkommens zurücklegen. Die durchschnittliche Sparquote beträgt hier monatlich 13,9 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens. Das sind im Mittel 289 Euro.[140]

[140] DIW, Seite 100 ff

Von den Haushalten mit einem Monatsnettoeinkommen zwischen 3.835 Euro und 5.113 Euro sparen 80,4 Prozent. Der monatliche Sparbetrag liegt im Mittel bei 777 Euro. Die Sparquote beträgt damit 17,2 Prozent.[141]

84,4 Prozent der Haushalte mit einem Nettoeinkommen ab 5.113 Euro sind Sparerhaushalte. Hier liegt der monatliche Sparbetrag bei 2.234 Euro im Mittel. Die Sparquote beläuft sich auf 20,8 Prozent.[142]

Entsprechende Daten für Rheinland-Pfalz liegen zurzeit nicht vor. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass keine gravierenden Abweichungen von diesem Bild zu erwarten sind.

16.9. Kinder

Die Entscheidung für oder gegen Kinder könnte in reichen Familien leichter fallen, da Kinder hier kein Armutsrisiko darstellen können. Tatsächlich leben in Familien von Hocheinkommensbezieherinnen und -beziehern mehr Kinder als in Haushalten mit geringerem Einkommen. So leben in Haushalten mit einem Haushaltsnettoeinkommen bis 3.835 Euro bundesweit etwa in jedem dritten Haushalt Kinder unter 16 Jahren. Bei Haushalten mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen zwischen 3.835 Euro und 5.113 Euro sind es dagegen rund 41 Prozent und bei Haushalten mit einem Haushaltsnettoeinkommen ab 5.113 Euro 48 Prozent.[143]

16.10. Humankapital

Unzureichende Bildung kann nicht nur zur materiellen Armut führen. Sie ist bereits selbst ein Zeichen von Armut. Umgekehrt müsste ein hohes Maß an Bildung als entscheidender Faktor für das Vorliegen von Reichtum gewertet werden. Es gibt aber bislang keine konsensfähigen Konzepte und Messmethoden, um diesen Reichtum zu erfassen.

In jedem Fall kann man aber davon ausgehen, dass für den Erwerb von materiellem Reichtum, sofern er nicht durch Heirat, Erbschaft oder Schenkung erworben wird, das sogenannte Humankapital eine große Rolle spielt. Ein Indiz für das Vorliegen von Humankapital stellen statistisch erfassbare Bildungszertifikate dar. Insofern vermittelt die folgende, vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung veröffentlichte Tabelle einen Eindruck über das bundesweite Bildungsniveau der Hocheinkommensbeziehenden:

[141] DIW, Seite 101
[142] DIW, Seite 101
[143] DIW, Seite 61

Tabelle 43

Bildungsniveau
„Einkommensstarke Haushalte“

Bildungsniveau		
Haushaltsnettoeinkommen	ab 3.835 €	
	bis 5.113 €	ab 5.113 €
Schulabschluss Fach-/Hochschulreife [1)] sonstige	 57,1 42,9	 61,9 38,1
Berufsausbildung FH / Uni –Abschluss sonstige	 44,0 56,0	 50,3 49,7

Quelle: SOEP 2002, vorläufige Gewichtung
1) einschließlich Poly-Technische-Oberschule der ehemaligen DDR beziehungsweise Fachschulabschluss in der ehemaligen DDR

Weniger als die Hälfte der Haushalte mit Nettoeinkommensbeziehern zwischen 3.835 Euro und 5.113 Euro verfügt nach den SOEP-Erhebungen aus 2002 über einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss. Von den hocheinkommensbeziehenden Haushalten mit einem Nettoeinkommen von mehr als 5.113 Euro sind es rund die Hälfte.

Die dargestellte Auswertung stellt nur eine vorläufige Gewichtung dar. Davon abgesehen erfasst das Sozioökonomische Panel zwar einkommensstarke Haushalte. Eine individuelle Zuordnung von Bildungsstand und selbst erworbenem Reichtum ist auf Grundlage der bisher bekannt gewordenen Daten aber nicht möglich. Inwieweit hohes Humankapital zu Reichtum führt und ob es insofern rheinland-pfälzische Besonderheiten gibt, müsste näher untersucht werden.

16.11. Zugang zu moderner Informationstechnik

Die Gefahr einer digitalen Spaltung der Gesellschaft ist bei der rasanten Entwicklung der Technik und der massenweisen Verbreitung der elektronischen Produkte in allen Lebensbereichen, den kurzen Halbwertzeiten der elektronischen Medien und den ungleichen Zugangsmöglichkeiten ein nicht von der Hand zu weisendes Problem. Reichtum kann zwar nicht mit dem Zugang zu elektronischem Gerät gleichgesetzt werden, der qualifizierte Umgang mit elektronischer Informationstechnik wie PC oder Internet ist aber entscheidend für die persönliche Wettbewerbsfähigkeit.

Die bislang bekannt gewordenen Ergebnisse der SOEP-Erhebungen weisen in diesem Zusammenhang auf einen interessanten Umstand hin:[144] Haushalte von Hocheinkommensbeziehenden sind überdurchschnittlich gut mit Informations- und Kommunikationstechnik ausgestattet. So besitzen neun von zehn Haushalten mit einem Nettoeinkom-

[144] DIW, Seite 96

men ab 3.835 Euro einen PC.[145] In Haushalten mit einem Nettoeinkommen unter 3.835 Euro ist dagegen nicht einmal jeder zweite Haushalt (rund 46 Prozent) entsprechend ausgestattet.

16.12. Gesundheit

Armut kann die Gesundheit beeinträchtigen. Dieser Zusammenhang ist belegt. Leben Reiche deshalb aber gesünder als der Durchschnitt? Der Zusammenhang von Reichtum und Gesundheit lässt sich in seiner ganzen Komplexität kaum erfassen. Grundsätzlich sind Hocheinkommensbeziehende zwar mit ihrem Gesundheitszustand zufriedener als andere. Sie suchen auch etwas seltener eine Ärztin oder einen Arzt auf.[146] Ob Reiche tatsächlich seltener krank werden oder weniger häufig an schweren Krankheiten leiden oder ob Reichtum gar die Lebenserwartung verlängert, ist bislang allerdings nicht endgültig geklärt.

[145] 88,2 Prozent der Haushalte mit Nettoeinkommen zwischen 3.835 Euro und 5.113 Euro sowie 92,9 Prozent der Haushalte mit Nettoeinkommen ab 5.113 Euro

[146] DIW, Seite 74

Teil C – Gesichter der Armut („LIGA“)

17. Einführung

Mit dem folgenden Beitrag nimmt die LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Land Rheinland-Pfalz das Angebot des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit auf, sich an der Erstellung des dritten Landesarmutsberichtes Rheinland-Pfalz zu beteiligen.[147] Die Mitwirkung der LIGA (sowie des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der evangelischen Landeskirchen) stellt ein begrüßenswertes Novum gegenüber dem zweiten Landesarmutsbericht dar, der im Frühjahr 1999 veröffentlicht wurde. Daneben sind auch inhaltliche Verbesserungen zu verzeichnen. So konnte die Datenlage auf verschiedenen Gebieten verbessert und die Problematik der extremen beziehungsweise absoluten Armut einbezogen werden. Außerdem ist der Bericht nach dem Vorbild des ersten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung aus dem Jahre 2001 als Ungleichheitsbericht angelegt und berücksichtigt somit auch den Aspekt „Reichtum“. Die LIGA konzentriert sich in ihrem Beitrag auf die Seite der Armut.

Mit der Darstellung über ausgewählte Armutslagen in Rheinland-Pfalz soll der eher quantitativ und deskriptiv angelegte und mit zahlreichen Statistiken versehene Teil A konkretisiert und ein qualitativer Zugang zum Phänomen der Armut erschlossen werden. Wir wollen die vielfältigen Gesichter von Armut aufzeigen.

17.1. Methodische Anmerkungen

Wie bereits der Teil A des Berichts, orientiert sich auch der LIGA-Teil C am Lebenslagenansatz zur Beschreibung von Armut beziehungsweise sozialer Ungleichheit. Dieses Konzept erfasst Armut (und Reichtum) als ein multidimensionales, gesellschaftlich vermitteltes Problem in seinen verschiedenen Erscheinungsformen (materielle, immaterielle, objektive und subjektive) sowie in ihrem besonderen Charakter (Mangellagen, Stigmatisierung, sozialräumliche Ausgrenzung, Abhängigkeit von fremder Hilfe und so weiter) und in ihrer Qualität (Dauer, Schweregrad, absolute und relative Armut). Die Operationalisierung des Lebenslagenansatzes erfolgt gewöhnlich über die Ermittlung so genannter „Unterversorgungsschwellen“ in den in Teil A bereits genannten „zentralen Lebensbereichen“.

Für den Bereich der mobilen Altenhilfe wurden unter Verzicht auf die Lebenslage „Erwerbsarbeit/Arbeitslosigkeit“ folgende Unterversorgungslagen definiert:

[147] Der LIGA-Beitrag wurde unter Berücksichtigung zahlreicher Einzelbeiträge von einer ad hoc-Arbeitsgruppe erstellt, der folgende Personen angehört haben: Edda Haack, Dr. Karl Koch, Hermann Ohler, Heribert Rhoden, Günther Salz

- Einkommen: Sozialhilfebedürftigkeit oder knapp darüber liegendes Einkommen,

- Bildung: Fehlen eines schulischen oder beruflichen Bildungsabschlusses,

- Wohnen: weniger als ein Wohnraum pro Person und/oder kein Bad oder kein WC innerhalb der Wohnung; unzumutbare Wohnverhältnisse (Schimmelpilze, fehlende Isolierung, Regeneinbruch und so weiter),

- Gesundheit: Vorliegen einer (schweren) Krankheit, verbunden mit dem subjektiven Erleben einer starken gesundheitlichen Einschränkung beziehungsweise einer starken seelischen Belastung,

- Teilhabe/soziale Kontakte: wenige oder fehlende Kontakte zur Außenwelt (Verwandtschaft, Nachbarschaft und so weiter), Vereinsamung, subjektive Empfindung einer inferioren Lebenslage (die soziale Lage beziehungsweise der persönliche Status wird subjektiv als weit unter dem gesellschaftlichen Durchschnitt empfunden).

Unter der Bedingung, dass zur Einkommensarmut noch mindestens ein weiterer Indikator hinzukommt, sprechen wir von relativer Armut. Absolute Armut liegt nach unserer Auffassung vor, wenn die Anhäufung verschiedener Armutslagen so schwerwiegend ist, dass das Überleben bedroht ist, indem zum Beispiel physiologische Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung, Obdach und gesundheitliche Betreuung gar nicht oder nur unzureichend erfüllt werden.

Die LIGA erhebt nicht den Anspruch, das sehr komplexe Lebenslagen-Konzept „mustergültig“ umsetzen zu können. Dafür waren die zeitlichen und finanziellen Ressourcen zur Erstellung des Landesarmutsberichtes zu knapp. Deshalb hat sich die LIGA für einen pragmatisch-fachlichen Zugang entschieden, der sich besonders auf die Erfahrung und Mitarbeit der LIGA-Fachgruppen in den Bereichen Altenpflege, Psychiatrie, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Arbeitslosen- und Gefährdetenhilfe, Migration und Schuldnerberatung stützte. In den Fachgruppen arbeiten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Spitzenverbände, der Träger und der Einrichtungen von Caritas, Diakonie, Arbeiterwohlfahrt, dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband und dem Deutschen Roten Kreuz zusammen.

Auf Grund des zum Teil umfangreichen Rücklaufs an Experteneinschätzungen, Erfahrungsberichten, Falldarstellungen und Statistiken entstand unter Einbezug einiger Selbstzeugnisse von Armen ein vielfältiges und eindrucksvolles Bild über die „Gesichter der Armut“ in Rheinland-Pfalz.

Allerdings müssen auch die Grenzen und Besonderheiten der vorliegenden Berichterstattung aufgezeigt werden: repräsentative Aussagen über bestimmte Armutsfelder,

geschweige denn über „die“ Armut in Rheinland-Pfalz können hier nicht gemacht werden. Das war vom Ansatz her nicht vorgesehen und nicht möglich.

Bei den vorliegenden Fallbeispielen, Situationsbeschreibungen und Kommentaren handelt es sich um die Einschätzung von Expertinnen und Experten aus der Hilfe- und Beratungspraxis, was sicher eine besondere Sichtweise bedeutet. Diese Besonderheit ist aber gerade von Vorteil: Denn die Armut wird hautnah wahrgenommen und ebenso die Schwierigkeiten, sie zu bekämpfen, zu lindern oder gar zu beseitigen. Diese Wahrnehmung schlägt sich in den Schilderungen nieder und bringt der Leserin und dem Leser den „Stoff“ näher. Besonders die Fallbeispiele machen die tatsächlichen Armutssituationen deutlich und die davon betroffenen Menschen in ihrem Mangel, ihrer Hilflosigkeit und in ihrer Verlassenheit sichtbar. Deutlich wird aber auch das Potenzial der hilfebedürftigen Menschen, und dass Hilfe diese Potenziale nutzen und stärken kann.

17.2. Kontexte von Armut

Sicherlich ruft die Lektüre dieser „Armutszeugnisse“ Emotionen hervor. Wertfragen werden aufgeworfen: Ist der Betroffene nicht vielleicht selbst Schuld an seiner Lage? Hat er es nicht selbst zu verantworten, wenn er Hilfe verweigert? Bei solchen Fragen sollte man berücksichtigen, dass die Ressourcen armer Menschen in Form von Einkommen und Vermögen, von Bildung und nützlichen sozialen Beziehungen (die nach dem französischen Soziologen Pierre Bourdieu so genannten „Kapitalien“) nicht sehr umfangreich sind. Oft sind die Kräfte zur Bewältigung persönlicher Krisen, wie zum Beispiel Scheidung, Trennung, Arbeitsplatz- und Wohnungsverlust oder Krankheit nicht sehr ausgeprägt. Die Betroffenen geraten schnell in einen Strudel der Verarmung, sind zu stolz oder schämen sich, Hilfe in Anspruch zu nehmen. Armutssituationen müssen immer im Zusammenhang von Verhalten und Verhältnissen gesehen und der Anspruch deutlich gemacht werden, dass jeder Mensch, der in Not geraten ist - ganz gleich aus welchen Gründen -, ein Recht auf ein menschenwürdiges Leben und eine bedarfsgerechte Hilfe hat.

Berücksichtigen muss man außerdem, dass die Gesellschaft durch bestimmte (Sanktions-)Maßnahmen auch Barrieren zur Reintegration in die „Normalgesellschaft“ aufbauen kann, so zum Beispiel durch Einweisung in stigmatisierte Wohngebiete und Unterkünfte, durch Diskriminierung von ethnischen Minderheiten oder etwa durch die in der Fachsprache so genannte „vertreibende Hilfe“ gegenüber Wohnungslosen. Es gibt sogar Situationen (wie zum Beispiel in der ambulanten Altenhilfe), wo Menschen gerade dann arm werden, wenn sie die gesetzlich vorgesehenen Hilfen erhalten beziehungsweise einkaufen.

Die vorgestellten Beispiele und Kommentare von Expertinnen und Experten machen jedenfalls deutlich, dass es in Rheinland-Pfalz neben relativer Armut auch Erschei-

nungsformen extremer, absoluter Armut gibt, die einer verstärkten Untersuchung bedürfen.

17.3. Ein einleitendes Fallbeispiel

Ein Beispiel für die Mehrdimensionalität der Armut gibt folgender Fall aus der Tätigkeit eines Eingliederungsbetriebes:

„Frau Maier[148] kam 1992 zum ... in das Fahrrad-Projekt. Sie hatte keine Ausbildung und lebte von Sozialhilfe. Frau Maier war 25 Jahre alt und hatte zwei Kinder von zehn und sieben Jahren, die sie in einem Haus für Mütter und Kinder des Diakonischen Werkes zur Welt gebracht hatte. Als minderjährige Mutter ohne Schul- und Berufsausbildung war sie nicht in der Lage, die erzieherische Verantwortung zu übernehmen und so lebten die Kinder die ersten Jahre bei unterschiedlichen Verwandten von Frau Maier beziehungsweise den Verwandten der jeweiligen Väter, bis die Söhne in ein Kinder- und Jugenddorf kamen.

Mit Beginn des Vertrages war sie bemüht, wieder Kontakt zu den Kindern aufzubauen in der Hoffnung, dass diese bei ihr leben können. Sie besuchte sie regelmäßig und versuchte sich und die verantwortlichen Mitarbeiter davon zu überzeugen, dass sie fähig sei, ihre Kinder bei sich aufzunehmen und für sie zu sorgen.

Frau Maier war zu dieser Zeit bereits stark alkoholabhängig, weshalb es nicht angeraten war, die Kinder bei ihr leben zu lassen. Diese Einsicht wurde auch von Frau Maier geteilt, dennoch war sie nicht bereit, an ihrer Suchterkrankung zu arbeiten. Nach dem Jahresvertrag beim ... wurde sie arbeitslos und der Kontakt brach ab.

2001 stellte sich ein 19-jähriger Mann ohne Schulabschluss in der Bauschlosserei vor. Er hatte die Sonderschule besucht und mehrere Jahre in Heimen und einem Kinderdorf gelebt. Da er nicht den gleichen Namen wie seine Mutter trug, dauerte es einige Minuten, bis im Gespräch klar wurde, dass er der Sohn von Frau Maier ist und nun wieder bei seiner Mutter lebt.

Herr Schulze hatte den Wunsch, eine Ausbildung zum Bauschlosser zu absolvieren, was aufgrund seiner geringen schulischen Kenntnisse wenig erfolgversprechend war. So erhielt er einen Jahresvertrag, um arbeitsbegleitend Volkshochschulkurse zu besuchen und seinen Wissensstand zu erweitern und eventuell im Anschluss an den Vertrag den Beruf des Bauschlossers zu erlernen.

Die Tatsache, dass Herr Schulze nun sozialversicherungspflichtig beschäftigt war, führte auch dazu, dass er wieder Kontakt zu seiner Ex-Freundin und seiner zweijährigen Tochter aufnahm. Da die Freundin in einem Haus für Mutter und Kind lebte (sie war

[148] Namen der Klienten sind frei erfunden und eine Ähnlichkeit mit lebenden Personen ist rein zufällig.

17 Jahre alt), gab Herr Schulze viel Geld aus, um die Beziehung zu der Ex-Freundin wieder aufzubauen und sie (und ihre Betreuer) zu überzeugen, dass er Verantwortung übernehmen kann. Er fuhr jedes Wochenende nach X und besuchte dort seine Freundin und seine Tochter. Die Geldausgaben führten zu großen Konflikten mit seiner Mutter und deren Freund, da beide fest mit dem Einkommen des Sohnes rechneten, denn beide waren arbeitslos, bezogen Sozialhilfe und waren alkoholkrank.

Zeitweise lebte auch noch sein Bruder im Haushalt. Über Monate verliefen die Konflikte im gleichem zeitlichen Muster. Zu Monatsanfang, die Mutter und ihr Freund erhielten ihre Sozialhilfe, konnte Herr Schulze ruhig bei ihnen leben. Wurde das Geld ab dem 15. herum knapp, gab es Auseinandersetzungen in der Familie. Dies ging insbesondere von Herrn Schulze aus, der Geld zu Hause abgab, aber außer Bier und Schnaps nichts im Kühlschrank vorfand. Der Konflikt eskalierte und Herr Schulze flog aus der mütterlichen Wohnung, lebte bei Freunden und übernachtete auf Spielplätzen. Mitunter gelang es, ein Zimmer in der .. Mission für Herrn Schulze anzumieten, bis dann zu Monatsende die Mutter ihm erlaubte, wieder bei ihr einzuziehen, unter der Bedingung, Essen mitzubringen.

Da der Wohnungsmarkt in .. sehr eng ist, gelang es nicht, kurzfristig ein Zimmer anzumieten. Um diesen Kreislauf zu durchbrechen und einen regelmäßigen Tagesablauf und seine Arbeitsfähigkeit zu garantieren, gelang es, für Herrn Schulze eine Unterbringung in einem Heim für wohnungslose Jugendliche zu erreichen.

Zu dieser Zeit begann der 16-jährige Herr Paul im Rahmen eines Jugendprojektes des ... ein Praktikum in unserer Bauschlosserei. Herr Paul lebte bei seiner Mutter und deren Freund, hatte aber keinen eigenen Wohnungsschlüssel und war von der Bereitschaft der Mutter abhängig, ob ihm morgens und abends die Tür geöffnet wurde. Herr Paul war der Bruder des Herrn Schulze. Wie sich herausstellte, hatten beide Brüder ein eher schwieriges Verhältnis zueinander und Herr Schulze wollte nicht gemeinsam mit seinem Bruder arbeiten.

Ohne über eine Lösung sprechen zu können, verschwand Herr Schulze in Richtung .., um dort mit seiner Ex-Freundin, die sich gerade von ihrem aktuellen Freund trennte, eine Familie aufzubauen. Seitdem besteht kein Kontakt mehr zu Herrn Schulze.

Herr Paul arbeitete engagiert beim ... mit und beendete vereinbarungsgemäß sein Praktikum. Den Beruf des Schlossers wollte er aber nicht erlernen und lieber noch andere Praktika absolvieren, bevor er sich um einen Ausbildungsplatz bewirbt. Dazu ist es allerdings nach Aussage seines Vormundes nicht gekommen, da er weitere Praktika nach kurzer Zeit abbrach. Er verschwand eines Tages aus der Jugendmaßnahme des ... . Es besteht kein Kontakt mehr.

18. Schuldnerberatung

18.1. Wege in die Überschuldung

Schulden zu haben gehört in unserer Gesellschaft zur Selbstverständlichkeit und ist ein Teil unserer Wirtschaftsordnung. Fast niemand ist in der Lage, sein Haus bar zu bezahlen. Viele Dinge des täglichen Lebens werden über Darlehen finanziert, zum Beispiel Kraftfahrzeuge, Wohnungseinrichtungen, Urlaubsreisen. Das Ausschöpfen des Dispositionskredits zur Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe gehört ebenfalls zu den Selbstverständlichkeiten unseres Lebens. Dies alles funktioniert in den meisten Fällen völlig unproblematisch.

Gravierende Ereignisse im Leben eines Menschen oder einer Familie können aber zum Auslöser eines Weges in die Überschuldung werden:

- Durch den Eintritt von Arbeitslosigkeit fehlen plötzlich ungefähr 30 Prozent des bisherigen Monatsverdienstes.

- Durch Schwangerschaft und Geburt fällt häufig ein Monatsverdienst vorübergehend oder auf Dauer aus, gleichzeitig muss eine weitere Person in der Familie ernährt werden - Kindergeld und Erziehungsgeld reichen nicht aus, um die finanziellen Mehraufwendungen aufzufangen.

- Durch Trennung, Scheidung, Tod, fällt ein Verdienst weg, die Zahlungsverpflichtungen bleiben gleich. Hausfinanzierungen stehen oft vor dem Aus. Bei Trennung muss eine neue Wohnung gemietet und eingerichtet werden.

Auch andere Ereignisse können zur Überschuldung führen:

- Ein Auto, das durch ein Darlehen finanziert wurde, hat einen Totalschaden. Ein neues Auto muss gekauft werden, ohne dass das alte Auto bereits bezahlt ist.

- Eine Bürgschaftsverpflichtung wurde eingegangen, plötzlich wird man als Bürge in Anspruch genommen und muss zahlen.

- Die Finanzierung des Eigenheims funktioniert nicht wie geplant. Kosten kommen hinzu, Zinsänderungen können die Kosten steigern, der Wegfall der Eigenheimzulage ist nicht entsprechend einkalkuliert worden.

- Die Wünsche (Handy, Auto, Urlaub, Kleidung, Freizeit) der Familienmitglieder steigen, dass zur Verfügung stehende Einkommen stagniert jedoch beziehungsweise verringert sich. Von Nachbarn, Freunden, Arbeitskollegen und Verwandten will man nicht als „arm“ angesehen werden. So geht schnell der Überblick verloren, ob die oft

über Raten finanzierten Anschaffungen ordnungsgemäß zurückgeführt werden können.

Merken die Menschen, dass sie ihren Zahlungsverpflichtungen kaum noch nachkommen können, suchen sie verzweifelt nach Lösungen, zum Beispiel Aufnahme eines neuen Darlehens, Schulden bei Freunden oder Verwandten, immer spätere Zahlung von Rechnungen, Vereinbarung von Stundungen. Doch trotz dieser Bemühungen steht am Ende leider oft die Überschuldung.

Zwei Fallbeispiele mögen den Weg in die Überschuldung illustrieren:

„Frau Anton ist 23 Jahre alt und hat drei Kinder im Alter von fünf, vier und zwei Jahren. Außerdem ist sie im sechsten Monat schwanger. Im Dezember 2001 ist Frau Anton zusammen mit ihrem Freund und drei Kindern in eine Doppelwohnung eingezogen, da die vorherige zu klein war. Ihr Freund ging arbeiten und sie hat sich um die Kinder gekümmert. Im März des Jahres 2002 wurde ihr Freund jedoch arbeitslos. Von diesem Zeitpunkt an lebten sie von Arbeitslosen-, Kinder- und Erziehungsgeld. Sehr bald ergab sich, dass die Miete nicht mehr vollständig gezahlt werden konnte. Mit dem Sachbearbeiter der Wohnbau wurde enger Kontakt gehalten. Dennoch war unvermeidbar, dass die Mietschulden sich ansammelten. Die fristlose Kündigung der Wohnung war daher eine logische Konsequenz. Nachdem ihr Freund ausgezogen war, versuchte Frau Anton, allein mit der Situation zurechtzukommen.“

„Frau Lerch, geboren 1945, heiratete sehr jung, doch die Ehe scheiterte wegen der Trunksucht des Mannes. Frau Lerch heiratete erneut. Ihr zweiter Mann war ebenfalls Trinker und meistens arbeitslos. Sie musste den gemeinsamen Lebensunterhalt alleine bestreiten. Im Laufe der Jahre häufte ihr Mann einen großen Schuldenberg von über 50.000 DM (25.565 Euro) an. Auf Grund der Alkoholabhängigkeit ihres Mannes und der sich zuspitzenden finanziellen Situation, kam es nach 19 Ehejahren zur Trennung. Frau Lerch bezahlte bis zur Scheidung einen Großteil der eingegangen Verpflichtungen. Nach der Scheidung ging sie eine neue Beziehung ein. Das Paar lebte zwölf Jahre zusammen und heiratete. Beide waren berufstätig, doch als Frau Lerch ihre Arbeit wegen eines Rückenleidens aufgeben musste, lebten beide von dem Einkommen, das Herr Lerch als Lagerarbeiter verdiente. Aber auch er verlor auf Grund gesundheitlicher Probleme seine Arbeit. Aus Scham verschwieg er seiner Ehefrau den Arbeitsplatzverlust. Als er sich endlich offenbarte, hatten sich jedoch schon Mietschulden angesammelt, die letztlich zur Zwangsräumung der Wohnung führten.“

18.2. Wachsende Fallzahlen

Die Zahl der überschuldeten Haushalte in Deutschland wächst. Seit dem Bericht „Armut in Rheinland-Pfalz“ von 1998 ist ein erheblicher Zuwachs von Überschuldung festzustellen. Damals wurde von 1,7 bis 2 Millionen überschuldeten Haushalten in der Bun-

desrepublik Deutschland gesprochen. Inzwischen wird von cirka 2,7 Millionen überschuldeten Haushalten ausgegangen. Dies bedeutet für Rheinland-Pfalz, dass über 120.000 Haushalte betroffen sind. Eine Steigerung von mehr als 33 Prozent gegenüber dem Armutsbericht Rheinland-Pfalz von 1998.

Die Landesstatistik der 55 Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen in Rheinland-Pfalz von 2002 verdeutlicht, dass meist das Zusammentreffen mehrerer Faktoren Haushalte in die Überschuldung treiben. Durchschnittlich wurden in den 8.642 Beratungsfällen zwei Hauptursachen genannt, die in die Überschuldung führten. Am häufigsten genannt wurden: Arbeitslosigkeit, Krankheit/Sucht, Scheidung/Trennung, gescheiterte Selbstständigkeit und wirtschaftliches Planungsdefizit.

„Zwar hat die Familie ein momentanes Einkommen von 2.580 Euro, dem gegenüber stehen aber monatlich Ausgaben von 1.880 Euro. Die reell zur Verfügung stehenden 700 Euro können nur schwer das Lebensminimum für eine vierköpfige Familie sichern. Außerdem wird Frau Walter nach der Geburt ihres dritten Kindes Erziehungsurlaub nehmen und so auf ihr Einkommen von durchschnittlich 600 Euro verzichten. Die Familie erhält dann 150 Euro Kindergeld für das Neugeborene und auch wieder Erziehungsgeld, dies reicht aber nicht, um das Existenzminimum zu sichern.“

Eine auffallende Tendenz aus der Beratungsarbeit ist, dass in cirka 5.000 Fällen (über 57 Prozent) monatlich ein Gesamteinkommen (inklusive Lohnersatzleistungen und Sozialleistungen) von nur unter 1.000 Euro zur Verfügung stand. Bei 28 Prozent der Verschuldeten stand 2002 überhaupt ein pfändbares Einkommen zur Verfügung. Im Jahr zuvor war noch bei cirka 50 Prozent pfändbares Einkommen vorhanden. 53,5 Prozent der Überschuldeten waren erwerbstätig, 21,9 Prozent bezogen Leistungen der Arbeitsverwaltung.

In cirka 25 Prozent der Fälle waren Mietschulden, in cirka 20 Prozent Energieschulden vorhanden. Bei über 10 Prozent stand eine gescheiterte Hausfinanzierung im Mittelpunkt der Schuldner- und Insolvenzberatung.

„Durch die recht hohen Belastungen für das erbaute Eigenheim, den damit verbundenen Nebenkosten und deren Absicherung ist die monatliche Belastung der Familie so hoch, dass aus den freien Mitteln gerade noch der tägliche Bedarf gedeckt werden kann. Hinzu kommt aber noch eine offene Forderung gegenüber Herrn Walter von cirka 2.250 Euro und eine Strom-/Gasforderung von 1.500 Euro.“ Eine Babyausstattung für das kommende Kind und die Möblierung für das Kinderzimmer können nicht aus eigenen Mitteln angeschafft werden“.

58 Prozent der Überschuldeten wirtschaften als Ledige, getrennt Lebende, Geschiedene oder Verwitwete. Die betroffenen Kinder in diesen Haushalten sind nicht erfasst. Knapp 25 Prozent der Betroffenen haben eine Gesamtverschuldung zwischen 10.000 und 25.000 Euro, weitere 21 Prozent bis 50.000 Euro und weitere 14 Prozent bis

100.000 Euro. Gegenüber den Vorjahren sind teilweise erhebliche Steigerungen bei der Gesamtverschuldung zu verzeichnen.

18.3. Zum Beratungsangebot

Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen werden in Rheinland-Pfalz flächendeckend von freien und kommunalen Trägern vorgehalten. Daneben stehen drei Beratungsstellen in Trägerschaft der Handwerkskammern und eine in Trägerschaft des Bauern- und Winzerverbandes. Sechs der 55 Beratungsstellen bieten das spezifische Angebot „Schuldnerberatungsstelle in der Suchtkrankenhilfe“ an. Eine rheinland-pfälzische Besonderheit ist das Schuldnerfachberatungszentrum in Mainz als Forschungs- und Dokumentationsstelle für Verbraucherinsolvenz und Schuldnerberatung. Es steht den Schuldnerberaterinnen und Schuldnerberatern zum Erfahrungsaustausch, zur Fortbildung und zur Rechtsberatung zur Verfügung.

Die ansteigende Zahl der überschuldeten Haushalte und die steigende Nachfrage in den Beratungsstellen machen deutlich, dass das Angebot notwendig ist. Gleichzeitig muss davon ausgegangen werden, dass dieses Angebot zur Bewältigung der Problemlagen nicht mehr ausreichend ist. Zunehmend wird von erheblichen Wartezeiten berichtet, bis es zu einer Fallbearbeitung kommt. Deshalb bieten viele Beratungsstellen Kurzberatungen an, um den psychischen Druck bei den Betroffenen zu lindern.

18.4. Schlussfolgerungen

In fast allen Fällen von Überschuldung geht es um eine Vielzahl von Problemen beziehungsweise eine vielschichtige Fragestellung. Finanzielle Probleme sind mit sozialen und persönlichen verknüpft. Armut zeigt sich nicht nur durch knappe finanzielle Ressourcen, sondern auch durch persönliche, familiäre, psychische und gesundheitliche Belastungen. Für die Betroffenen ist Armut häufig mit sozialer Isolation verbunden, sie ziehen sich aus noch vorhandenen persönlichen Hilfesystemen zurück. Die komplexe Problemlage verhindert das aktive Nutzen eigener Ressourcen. Eine ganzheitliche Beratung, die sowohl die sozialen, finanziellen, wie die psychischen, gesundheitlichen und familiären Aspekte berücksichtigt, ist daher unbedingt erforderlich.

Gesellschaftspolitisch muss im Vordergrund stehen, dass das Bestreiten des Lebensunterhaltes, des Wohnens, der Gesundheit, der Bildung und die Teilnahme am kulturellen Leben aus Erwerbseinkommen möglich ist. Tendenzen zeigen hier aber das Gegenteil. Die beiden oben genannten Zahlen zum Gesamteinkommen und den pfändbaren Teilen des Erwerbseinkommens lassen die Interpretation zu, dass Erwerbstätigkeit heute nicht vor Armut schützt. Der politisch forcierte Ausbau eines „Niedriglohnsektors“ dürfte diese Entwicklung noch verstärken.

Hinzuweisen ist auf die zunehmende Verschuldung von Kindern und Jugendlichen. In der Jahresstatistik der Beratungsstellen betrug der Anteil der bis 25-Jährigen elf Prozent. Ein weiterer Anstieg wird von den Beraterinnen und Beratern signalisiert.

Unerfahrenheit im Umgang mit Kredit- und/oder Konsumangeboten erklären, dass in cirka jedem dritten Beratungsfall als eine der Hauptursachen der Überschuldung „wirtschaftliches Planungsdefizit“ angegeben wurde. Gemeint sind die steigenden Ausgaben zur Finanzierung des familiären Konsums (vergleiche 18.1). Diese haben jedoch nicht nur mit menschlichen Unzulänglichkeiten, sondern auch mit dem Konsumdruck und der Verführung durch die Werbung zu tun. Damit Menschen nicht erst durch „Schaden klug werden müssen“, sind entsprechende Angebote der Schuldenprävention, insbesondere auch für Kinder und Jugendliche, zu konzipieren und zu finanzieren.

Zur Verhinderung und zum Abbau von Wartezeiten in den Beratungsstellen müssen neben der Verbesserung der derzeitigen öffentlichen Förderung weitere Finanzierungsmöglichkeiten gesucht und erschlossen werden.

Weiterhin ist das Girokonto auf Guthabenebene und die Verhinderung der Kontokündigung bei Vorliegen einer Kontopfändung ein umfangreiches Problemfeld in der Schuldnerberatung. Die Selbstverpflichtungserklärung der Banken zur Einrichtung von Guthabenkonten und auch die Vorschriften des Landessparkassengesetzes werden in der Regel nur widerstrebend - oft erst nach massiver Intervention der Schuldnerberatungsstelle - umgesetzt. Eine klare Gesetzeslage „des Rechts auf ein Girokonto auf Guthabenbasis“ muss seitens des Gesetzgebers endlich geschaffen werden.

Das Verbraucherinsolvenzverfahren mit Restschuldbefreiung bewährt sich als wichtiges Standbein und Methode der Schuldnerberatung. Das Verfahren ist trotz erfolgter Änderungen zum 1.Dezember 2001 aber immer noch aufwändig und kompliziert. Mit dem Einfügen des § 4a (Stundungsmodell) haben nun alle Betroffenen Zugang zum Verfahren. Leider ist nach wie vor festzustellen, dass die Chancen einer außergerichtlichen Einigung von den Gläubigern nur unzureichend wahrgenommen werden.

19. Gefährdetenhilfe

19.1. Grundlagen

Obdachlose, Wohnungslose, Nichtsesshafte, Durchwanderer, Stadtstreicher - viele Begriffe zur Beschreibung eines gesellschaftlichen und sozialen Phänomens, nämlich der Wohnungslosigkeit. Mit diesen Worten sind Menschen bezeichnet, die sich in großer sozialer Not befinden, weil sie über keine eigene Wohnung verfügen. Menschen ohne Wohnung also, die buchstäblich auf der Straße leben, in Notunterkünften und Übernachtungseinrichtungen.

Armut hat bei Menschen ohne Wohnung ein ganz konkretes Gesicht. Wer auf der Straße lebt, lebt permanent in zum Teil lebensbedrohlicher Armut und Gefahr. Romantisierende Vorstellungen über das Leben auf der Straße sind absolut fehl am Platze. Die Tatsache, dass sich Betroffene auf der Straße „eingerichtet“ haben und sich mit ihrer Situation zu arrangieren scheinen, ist kein Indiz dafür, dass dies tatsächlich für sie eine akzeptable und auf Dauer wünschenswerte Lebensform ist. Die rheinland-pfälzische Situation wohnungsloser Menschen unterscheidet sich dabei nicht grundlegend von der in anderen Bundesländern. In unserem wirtschaftlich und technisch hoch entwickelten, wohlhabenden und sozial ausgerichteten Staat ist in der Wohnungslosigkeit von Menschen eine große gesellschaftliche Wunde zu sehen. Daraus ergibt sich für die zuständigen öffentlichen Stellen und alle gesellschaftlichen Kräfte eine besondere soziale Herausforderung.

Im Zusammenwirken und in Abstimmung mit den öffentlichen Trägern der Sozialhilfe in Rheinland-Pfalz leistet die Freie Wohlfahrtspflege in vielfältiger Weise wichtige Hilfe für Menschen ohne Wohnung. Dies nicht nur aus einer sozialstaatlichen Einbindung im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips, sondern erst recht aus ihrem ureigensten Selbstverständnis heraus, nämlich:

- sozialverantwortliches Handeln zu fördern und

- Menschen zum Einsatz für das Gemeinwohl zu motivieren (Ehrenamt) und sich als „Anwalt“ für Hilfebedürftige zu verstehen.

So halten die Freien Wohlfahrtsverbände und die ihnen angeschlossenen Gliederungen in Rheinland-Pfalz vielfältige soziale Hilfen und Angebote für wohnungslose Menschen vor. Sie verfügen dadurch über reichhaltige Erfahrungen. Die Probleme der betroffenen Menschen, die vielfältigen sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhänge, strukturelle Ursachen sowie die jeweils persönlichen Gründe, die zu Wohnungslosigkeit führen, sind hier bestens bekannt.

19.2. Rheinland-Pfalz spezifische Aussagen

In allen Teilen des Landes Rheinland-Pfalz gibt es Menschen ohne Wohnung. Dabei sind, wie die Spitze eines Eisbergs, jene Menschen besonders auffällig, die auf der Straße leben, „Platte machen“, wie die Betroffenen es selber nennen.

Eine amtliche Statistik beziehungsweise eine aktuelle Untersuchung über die Zahl der wohnungslosen (oder in prekären Wohnverhältnissen lebenden) Menschen existiert in Rheinland-Pfalz nicht. Die zuletzt in der Studie des Landes veröffentlichte Zahl aus 1998, nach der damals rund 1.000 Personen (inklusive einer Dunkelziffer) wohnungslos waren, ist von Seiten der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege bezweifelt und als zu niedrig bewertet worden.

In Ermangelung aktueller Daten hat sich die LIGA Rheinland-Pfalz deshalb entschlossen, Ende des Jahres 2003 eine Stichtagserhebung in allen Einrichtungen und Diensten der frei-gemeinnützigen Wohnungslosenhilfe in Rheinland-Pfalz durchzuführen. Landesweit haben sich 65 Einrichtungen mit Angeboten für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte (Übernachtungs- und Resozialisierungseinrichtungen, Tagesaufenthalte, Beratungsstellen) an der Stichtagszählung am 3. Dezember 2003 beteiligt. Dabei wurden 1.414 hilfesuchende Menschen gezählt. Der Anteil der Frauen lag bei 16,48 Prozent (233 Personen). Bei diesen Zahlen muss allerdings berücksichtigt werden, dass sich dahinter noch eine nicht unerhebliche Dunkelziffer verbirgt. Legt man analog der 1998 von Prof. Detlef Baum im Auftrag des Landes durchgeführten Studie eine Dunkelziffer von 30 Prozent zugrunde, so ergibt sich daraus eine Zahl von rund 1.840 Menschen, die Anfang Dezember 2003 wohnungslos waren. [149]

Das Problem der Wohnungslosigkeit ist vielschichtig. Um es zu ergründen, um die Not der Betroffenen zu verstehen und wirksame Hilfe leisten zu können, muss man einen Blick auf die individuellen und auf die strukturellen Ursachen und Gründe werfen. Darüber hinaus sind die Maßnahmen und Angebote an Hilfen sowohl nach Art, Form und Wirksamkeit zu betrachten, wie auch unter dem Aspekt, inwieweit sie flächendeckend und bedarfsgerecht vorhanden sind. Schließlich sind gesellschaftliche Rahmenbedingungen und privatwirtschaftliche Interessen zu nennen, die Einfluss auf die Lebenslagen und damit auf das Schicksal von wohnungslosen Menschen haben.

Gesellschaftliche Rahmenbedingungen werden zum Beispiel gesetzt durch Maßnahmen der Vertreibung wohnungsloser Menschen aus dem öffentlichen Raum. So genannte Straßensatzungen, wie es sie in vielen rheinland-pfälzischen Städten und Gemeinden gibt, stellen keine Hilfe dar, sie sollen für Ordnung sorgen. Die Privatisierung ehemals öffentlicher Räume, zum Beispiel von Bahnhöfen, verschärft den gesellschaft-

[149] Die LIGA ist sich dessen bewusst, dass die durchgeführte Stichtagserhebung keine wissenschaftliche Untersuchung darstellt und mit einigen aus dem Gegenstand resultierenden Unsicherheiten behaftet ist. Dennoch legen die Ergebnisse die begründete Annahme nahe, dass das Ausmaß extremer/absoluter Armut infolge von Wohnungslosigkeit in Rheinland-Pfalz größer ist, als mit den bisher vorgelegten Zahlen ausgewiesen wurde.

lichen Ausgrenzungsprozess. Wohnungslosigkeit unsichtbar machen zu wollen, löst aber nicht das Problem. Wie solche Ausgrenzungsprozesse in der Beratungsarbeit erlebt werden, dazu gibt die folgende Passage aus dem Jahresbericht einer Beratungsstelle aus 2001 einen Eindruck:

„Der öffentliche Raum im Gemeinwesen wird für unsere Klientinnen und Klienten durch Gefahrenabwehrverordnungen einerseits und Vertreibung aus privaten Verkaufsbereichen andererseits ... immer enger. Die betroffenen Menschen fallen dadurch natürlich auch mehr im Stadtbild auf. ... Den plakativen, meist politisch motivierten und instrumentalisierten Schlagwörtern „mehr innere Sicherheit und Ordnung“ anstatt „soziale Gerechtigkeit und Integration“ fallen zunehmend unsere Klientinnen und Klienten zum Opfer. Dabei soll den persönlichen Schicksalen der Menschen mehr ordnungspolitisch und weniger sozial begegnet werden. Die Armen werden scheinbar anstelle der Armut bekämpft.“

Zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gehört der private wie öffentliche Wohnungsmarkt. Auch hier verschärft Ausgrenzung das Problem. In Rheinland-Pfalz gibt es in vielen Gemeinden Schwierigkeiten, wohnungslose Menschen adäquat, das heißt, ihrer Lebenslage und ihren Möglichkeiten entsprechend, mit Wohnraum zu versorgen. In dem Jahresbericht einer Beratungsstelle aus 2001 liest sich das so:

„Im vergangenen Jahr hat sich auch das drastische Problem der fehlenden Einzelwohnraumangebote ... gezeigt. Besonders der von uns betreute Personenkreis wird weder von den sozialen Wohnungsbaugesellschaften noch mit stadteigenen Wohnangeboten versorgt. Im Privatbereich gibt es nach wie vor mehr unseriöse Anbieter. So sind die Alternativen für die Menschen sowie die Alternativen im Rahmen der Beratung und der Vermittlung von Hilfen diesbezüglich äußerst schlecht.“

Das Angebot an Hilfen für wohnungslose Menschen in Rheinland Pfalz ist qualitativ und quantitativ vielfältig. Das heißt aber nicht, dass damit ein Hilfenetz auch hinreichend entwickelt, strukturiert und wirksam ist. Notversorgung auf der Straße mit warmer Kleidung, Schlafsäcken und vitaminreicher Kost sind bei nüchterner Betrachtung Ausdruck schlimmster Armut in Rheinland-Pfalz. Solche Maßnahmen sind um so bedenklicher, wenn sie über längere Zeit den gleichen Personen zuteil werden und vornehmlich darauf ausgerichtet sind, das nackte Überleben der wohnungslosen Menschen auf der Straße zu sichern. Wo ein auf diese Weise organisiertes Überleben auf der Straße zum Standard wird, dort wird hingenommen, dass es Formen absoluter Armut in unserer Gesellschaft gibt, die damit in gewisser Weise stabilisiert wird.

Von großer Bedeutung für wohnungslose Menschen und solchen, die in prekären Wohnverhältnissen leben, sind Tagesaufenthalte und offene Treffs. In erschreckender Weise zeigen sich hier Tendenzen einer zunehmenden Verelendung einer Bevölkerungsgruppe. In dem Jahresbericht 2002 einer Einrichtung, die mit einem Tafelprojekt auch die Lebensmittelversorgung der Besucherinnen und Besucher stützen will, wird

die Situation, die Entwicklung und die Verteilung der Lebensmittel folgendermaßen beschrieben:

„Im Vergleich zum Vorjahr nimmt die Nachfrage nach Lebensmitteln in einem Maße zu, dass die Beschaffung zu einem Problem für die Einrichtung wird. Die Obdachlosen-initiative .. hat die Belieferung mit Lebensmitteln seit einem Jahr völlig eingestellt. Konkret bedeutet dies für die Einrichtung .., dass sämtliche Lebensmittel von uns besorgt werden müssen, der Bedarf im Laufe des Jahres kontinuierlich steigt, da auch das Sozialamt der Stadt immer häufiger Personen zur Lebensmittelausgabe schickt. Der Druck, immer mehr Lebensmittel für immer mehr Hilfesuchende beschaffen zu müssen, wird zur Belastung für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Laut Statistik werden durchschnittlich für cirka 100 bis 130 Personen Lebensmittel ausgegeben. In der Praxis gestalten sich die Ausgabetage wie folgt: Cirka 30 bis 40 Personen stehen in einer Schlange und erbitten für weitere drei bis vier Familienmitglieder Lebensmittel. Wegen der räumlichen Enge ist diese Situation für alle sehr belastend und führt immer häufiger unter den wartenden Gästen zu Streitigkeiten, in die wir vermittelnd eingreifen müssen .“

Das Leben auf der Straße fordert auch einen gesundheitlichen Tribut. Die betroffenen Menschen sind einem hohen gesundheitlichen Risiko ausgesetzt. Gleichzeitig wird, vor allem von Männern, medizinische Hilfe in Arztpraxen wenig in Anspruch genommen. Oft verharren sie auf der Straße bis zum Zusammenbruch. Ambulante medizinische Versorgung als niedrigschwelliges Angebot vornehmlich in Einrichtungen und Diensten, die von den Betroffenen aufgesucht werden, haben sich als wirksames Instrument vorbeugender und begleitender medizinischer Hilfe erwiesen. Allerdings sind solche Stellen nur in wenigen Teilen von Rheinland-Pfalz eingerichtet.

Neben der gesundheitlichen Sorge um den allgemein-medizinischen Zustand fällt in den Einrichtungen und Diensten auf, dass zunehmend mehr Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen auf der Straße leben. Sie suchen Hilfe in den Einrichtungen und Diensten der Wohnungslosenhilfe. Dort ergeben sich aufgrund der psychischen Auffälligkeiten erhebliche Belastungen und Probleme, weil die einzelnen Stellen für diese Art der Beanspruchung weder personell noch räumlich hinreichend ausgestattet sind. Sie haben kaum Möglichkeiten, um psychisch kranken Menschen bedarfsgerechte Hilfe leisten zu können. Gleichwohl erwarten die Betroffenen diese Hilfen. Die Vermittlung in spezielle Einrichtungen und Dienste werden von ihnen sehr häufig abgelehnt. Oft ist auch eine Aufnahme der Betroffenen in geeigneten Einrichtungen nicht oder kurzfristig nicht möglich. Die Wohnungslosenhilfe ist für viele psychisch kranke Menschen, die auf der Straße leben, das letzte soziale Netz, das sie auffängt.

19.3. Fallberichte

Wenn es um wohnungslose Menschen geht, entwickeln manche Bürgerinnen und Bürger sehr schnell eigene Bilder und Vorstellungen über die Betroffenen. Diese Bilder und Vorstellungen entspringen häufig Beobachtungen aus dem näheren Umfeld, den Straßen einer Stadt zum Beispiel, oder auch der Berichterstattung in den Medien. Verborgen bleiben in der Regel die Hintergründe, die dazu geführt haben, dass Menschen auf der Straße gelandet sind.

Man wird nicht als wohnungsloser Mensch geboren. Aus vielen Lebensläufen und Berichten von wohnungslosen Menschen, die in den Diensten und Einrichtungen, Beratungsstellen und Treffs auftauchen, ist hinreichend bekannt, dass keiner von ihnen tatsächlich den Wunsch oder das Ziel gehabt hat, sein Leben auf der Straße zu fristen. Vielmehr sind es persönliche Schicksalsschläge gewesen, traumatische Erlebnisse, krankheitsbedingte Ursachen, oft verbunden mit einer Destabilisierung oder Zerstörung des sozialen Umfeldes, die Menschen in die Wohnungslosigkeit trieben. So stößt man, wenn man der Biographie des einzelnen Menschen nachgeht, meist sehr schnell auf eine kritische Lebenssituation, auf ein schwerwiegendes Ereignis, das dem Weg in die Wohnungslosigkeit vorangegangen ist.

In einem Fallbericht einer Resozialisierungseinrichtung für wohnungslose Menschen aus Rheinland-Pfalz liest sich das so:

„Bis 1999 verbrachte Herr Fischer, 45 Jahre alt und ledig, sein gesamtes Leben in einem strukturschwachen Gebiet in Rheinland-Pfalz. Nach seinem Schulabschluss hatte er eine Lehre absolviert und begann danach bei der gleichen Firma als Geselle zu arbeiten – insgesamt 15 Jahre. 1985 Konkurs der Firma. Herr Fischer verlor seine Arbeit. Er fand wieder eine Anstellung als Hilfsarbeiter, die er 1999 bei Personaleinsparmaßnahmen verlor. Das ohnehin geringe Einkommen war damit weg, jetzt drückten Schulden. Seinen finanziellen Verpflichtungen konnte Herr Fischer plötzlich nicht mehr nachkommen. Eine neue Stelle fand er nicht. Mit der Miete geriet er in Rückstand. Hilfe vom Sozialamt bekam er nicht mit Hinweis darauf, dass Schulden nicht übernommen werden. Aus Schamgefühl verließ er fluchtartig seine Wohnung und zog etwa zwei Jahre ziellos durch Deutschland. Seinen Lebensunterhalt bestritt er durch Gelegenheitsarbeiten und mit gelegentlichen Tagessatzzahlungen des Sozialamtes. Mehrfach hat er sich in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe aufgehalten. Mittlerweile hat Herr Fischer ein Alkoholproblem.“

Aus einer anderen Einrichtung für Wohnungslose in Rheinland-Pfalz wird über den Weg eines Menschen auf die Straße Folgendes berichtet:

„Herr Seifert wuchs in einem behüteten Elternhaus auf. Schule, abgeschlossene Lehre, feste Arbeitsstelle im erlernten Beruf, Eheschließung, ein Kind. Doch seine Familie brach unerwartet und abrupt nach 15 Jahren auseinander. Herr Seifert zog zu seinen

Eltern. Nach deren Tod mietete er eine kleine Wohnung an. Er wechselte den Arbeitsplatz, wurde arbeitslos. Herr Seifert stellt fest, dass nach der Trennung von seiner Frau die Eckpfeiler seines Lebens zerbrachen. Danach ging es schleichend bergab, ohne dass er für sich die Möglichkeit sah, diesem drohenden Verfall entgegen zu wirken. Er kam in wirtschaftliche, persönliche, gesundheitliche und soziale Probleme. Die Arbeitslosenhilfe wurde ihm gestrichen, er verlor seine Wohnung. Familie und Freundeskreis hatten sich lange von ihm abgewandt. Was ihm blieb, waren Kontakte auf der Straße. Der Alkohol half, das Leben „auf der Platte" erträglich zu halten. Verbitterung schlug zunehmend in Aggression um. Hausverbote, selbst in Einrichtungen, die ihm helfen wollten, waren die Folge. Da die Sozialhilfe nicht ausreichte, ging er betteln. Mit 62 Jahren, gesellschaftlich ausgegrenzt, gesundheitlich und persönlich durch einen jahrelangen exzessiven Alkoholkonsum gezeichnet und in seiner Gesamtsituation orientierungs- und hilflos, fand er Unterkunft in unserer Übernachtungseinrichtung und später im Langzeitwohnheim. ....

Nun befindet sich Herr Seifert seit sieben Jahren in der Einrichtung. Er ist aber heute genau so wenig wie zum Zeitpunkt seines Einzugs in der Lage, sein Leben in den lebenspraktischen Belangen, im Umgang mit seinen gesundheitlichen Problem und in bezug auf seine Sozialkontakte ohne intensive Unterstützung, Hilfestellung und Kontrolle selbst zu meistern. Die gesundheitlichen Beeinträchtigungen sind irreversibel. Eine Vermittlung des Herrn Seifert mit seinen 69 Jahren in ein Senioren- oder Altenheim ist aus zwei Gründen nicht realistisch. Zum einen ist er nicht fähig, an seinem Suchtproblem etwas zu verändern und zum andern wäre er aufgrund seines Sozialverhaltens unter Alkoholeinfluss dort nicht tragbar."

Frauen sind ebenso von Wohnungslosigkeit betroffen wie Männer, wenngleich die Zahl der wohnungslosen Männer deutlich höher liegt. Die Situation von wohnungslosen Frauen bedarf einer besonderen Betrachtung. In dem Bericht einer Einrichtung heißt es:

„Das Leben auf der Straße – oder aber die Flucht auf die Straße – bedeutet für viele Frauen extreme Armut, keine Gesundheitsvorsorge und auf Gedeih und Verderb Partnern, auch sogenannten „Beschützern", ausgesetzt zu sein. Untersuchungen haben ergeben (unsere eigenen Erfahrungen sprechen ebenfalls eine deutliche Sprache), dass cirka 90 Prozent der betroffenen Frauen neben der alltäglichen Gewalt auch sexuelle Gewalt erfahren haben. Die Überlebensstrategien wohnungsloser Frauen oder von Frauen in Not wirken auf Außenstehende oftmals unverständlich und abstoßend – aber sie helfen der betroffenen Frau beim "Überleben". Ein frauengerechtes Hilfesystem setzt hier an."

In einer Einrichtung für wohnungslose Frauen schildert in einem handschriftlichen Bericht eine ältere Frau ihren Weg auf die Straße:

„...zuletzt habe ich 14 Jahre mit einem Lebenspartner in seiner Wohnung zusammengelebt. Dann hat er mich rausgeworfen. Grund: er hat eine 20 Jahre jüngere Frau kennen gelernt. Für mich war kein Platz mehr.

Weil ich nicht wusste wohin, habe ich drei Tage "Platte gemacht" im Freien und nur mit dem, was ich anhatte, einen Schlafplatz gesucht. Damals war ich 66 Jahre alt, wusste nicht mehr, wie's weitergehen sollte, und es war Winter. Ein Bekannter hat mir die Container gezeigt. Als ich den Begriff zum ersten Mal hörte, dachte ich, jetzt muss ich irgendwo bei der Müllabfuhr zwischen Dreck und Schutt übernachten. In den Containern, es sind Wohncontainer, die die Stadt im Winter aufstellt, war ich dann vier Monate, dann wurden diese wieder abgebaut. .. Dann wurde ich erstmals in der Notübernachtung aufgenommen und konnte mal wieder zur Ruhe kommen."

Eine Einrichtung mit Tagesaufenthalt und Notunterkunft für Frauen schildert in einem Bericht das Schicksal einer Frau:

„...Ein unerwünschtes Kind, nur ein Mädchen, Brüder sind viel mehr wert. Das sagt die Mutter ihr ständig. Es ist alles schrecklich. Endlich eine eigene Familie. Und sie bemüht sich, ihrem Mann alles recht zu machen. Doch dann hat der eine Freundin und schmeißt sie raus. Da er Arbeit und Wohnung hat, bekommt er die Kinder zugesprochen. Sie darf sie zwar sehen, erträgt aber den Abschied nicht und kommt immer seltener.

Alkohol hilft zu vergessen und krank wird sie auch. Sie kann ihren Beruf nicht mehr ausüben. Fliegt aus der Wohnung. Lernt Männer kennen, die sie aus lauter Barmherzigkeit mit nach Hause nehmen. Das bisschen Haushalt und sexuelle Verfügbarkeit zählen fast nicht, jedenfalls in den Augen der Bürger. Nein, Gewalt hat sie nicht erlebt, das bisschen an den Haaren schleifen, die Treppe runterschmeißen, Vergewaltigung und die paar Schläge... Mit Alkohol lässt sich das ertragen. ... Aber nicht für immer. ..."

Die Fallberichte aus den Einrichtungen und Diensten schildern individuelle Erfahrungen, aber sie ähneln sich an vielen Stellen. Der Weg in die Wohnungslosigkeit steht sehr häufig in Verbindung mit plötzlicher Arbeitslosigkeit (oft mit fehlender Ausbildung), mit Alkoholproblemen, Trennung/Scheidung und Schulden. Den entstehenden Schwierigkeiten sind die betroffenen Menschen nicht gewachsen. Die Flucht vor einem größer werdenden privaten Chaos, Resignation und Schamgefühl stehen oft am Anfang eines Lebens auf der Straße. Wohnungslosigkeit ist mehr das Ergebnis instabil gewordener sozialer Lebensverhältnisse und verunglückter Lebensläufe als einer bewussten Entscheidung für ein Leben auf der Straße.

Fallberichte zeigen auch, dass es, bevor es bei Betroffenen zum Verlust der Wohnung kommt, Momente und Möglichkeiten gab, wo rechtzeitige und bedarfsgerechte Hilfe hätte Schlimmeres verhüten können. Dass gesetzlich vorgesehene Hilfen oft nicht präventiv und bedarfsgerecht einsetzen und greifen können, liegt dabei nicht ausnahmslos

nur an den Betroffenen selbst, die solche gesetzlich möglichen Hilfen hätten in Anspruch nehmen können. Aus den Berichten wird in vielen Fällen deutlich, dass eine sich abzeichnende Hilfebedürftigkeit bei zuständigen Stellen oft auch nicht rechtzeitig erkannt oder anerkannt wurde.

19.4. Weiterführende Überlegungen

Die Hilfelandschaft in Rheinland-Pfalz erscheint, wenn man die vorhandenen Einrichtungen, Dienste und Angebote betrachtet, zunächst einmal sehr vielfältig. Jedoch ist Rheinland-Pfalz ein Flächenland. So ist trotz dieser Vielfalt die Hilfelandschaft weder in der Fläche noch nach einem tatsächlich festgestellten Bedarf „gleichmäßig“ ausgebaut. Viele Hilfen kommen darüber hinaus bei den Betroffenen nicht an oder werden nicht angenommen. Hier gibt es Klärungs- und Entwicklungsbedarf.

Ganze Regionen, vor allem kleinere Städte in ländlichen Räumen, halten kaum oder für Betroffene nicht deutlich erkennbare – im Bedarfsfalle spezifische - Angebote vor. Fehlende Angebote, zum Beispiel qualifizierte Beratung, die Möglichkeit der vorübergehenden Übernachtung, Vermittlung ambulanter medizinischer Hilfe und nachhaltiger Hilfeangebote zur Sesshaftmachung, sorgen mit dafür, dass es zu Wanderbewegungen in die größeren Zentren und zwischen den Zentren des Landes kommt.

Dazu heißt es in dem Bericht einer Beratungsstelle aus dem Jahre 2002:

„Besonders in den Landkreisen ist bei den Verbandsgemeinden und den kreisangehörigen Städten eine sehr restriktive bis vertreibende Praxis im Umgang mit wohnungslosen Menschen festzustellen. Oft wird den Angaben der Klientinnen und Klienten zufolge im Falle eines Wohnungsnotstandes lediglich von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zuständigen Ämter gesagt, dass es nur in der Stadt .. Hilfsmöglichkeiten gibt. Man erklärt sich den Hilfesuchenden gegenüber einfach nicht zuständig, was bei offiziellen Nachfragen uns gegenüber natürlich bestritten wird. .. Es sind die fehlenden Angebote für wohnungslose Menschen in diversen Landkreisen in Rheinland-Pfalz mittlerweile auch offiziell bekannt.“

Was die „Wirksamkeit“ der Hilfen angeht, spielt die Form der Hilfegewährung und die „Erreichbarkeit“ von Hilfeangeboten (Öffnungszeiten der Sozialämter) im Einzelfall eine große Rolle. Jede Form „vertreibender Hilfe“, wie sie in Fachkreisen genannt wird, das heißt einer Hilfegewährung, bei der sich Hilfebedürftige vor Hürden gestellt sehen, die sie in ihrer gegenwärtigen Verfassung nicht bewältigen können, führt dazu, dass Wanderbewegungen „angeheizt“ werden. Das Problem der Wohnungslosigkeit wird damit aber nicht beseitigt, sondern verfestigt.

In dem Bericht einer Beratungsstelle für wohnungslose Menschen aus 2000 liest sich das so:

„In der Einzelfallarbeit gab es Probleme bei der Sozialhilfegewährung insoweit, dass auch bei Wohnungslosen oft versucht wurde zu erklären, dass Sozialhilfe nur dann gewährt wird, wenn ein Arbeitsvertrag vorliegt. Dabei wurde eine Liste von Zeitarbeitsfirmen ausgehändigt, die die Bedürftigen alle aufsuchen sollten; die dortigen Vorsprachen waren nachzuweisen.“

Um Hilfe für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen landesweit bedarfsgerecht sicher zu stellen, erscheint die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes sinnvoll, das nicht allein von der Verantwortung einzelner Kommunen sowie den Möglichkeiten freier Träger und regionaler „Zufälligkeiten“ bestimmt wird. Chancen bietet hier die Neuordnung des Hilfesystems in Rheinland-Pfalz durch die im Zuge der geänderten Bundessozialgesetzgebung anstehenden landesrechtlichen Neuregelungen. Ziel sollte dabei sein, eine Zuständigkeits- und Finanzierungsregelung für die Wohnungslosenhilfe zu finden, die die Ursachen der so genannten „vertreibenden Hilfen“ beseitigt und die Entwicklung orts- und zeitnaher, qualifizierter sozialer Hilfen fördert. Kommunen, die mangels eigener Einrichtungen von Angeboten und Einrichtungen in benachbarten Kommunen oder von überregionalen Einrichtungen profitieren, sollten am bedarfsorientierten Aufbau und an der Strukturreform des Hilfesystems in ausgleichender Weise beteiligt werden. Dies könnte zum Beispiel durch eine für den gesamten Bereich der Wohnungslosenhilfe in Rheinland-Pfalz geregelte Gesamtzuständigkeit beziehungsweise Steuerungskompetenz des Landes erreicht werden, bei der die kommunale Ebene in die Gesamtplanung und Finanzierung einer abgestimmten und bedarfsgerecht organisierten Hilfe eingebunden wird. Auch dazu bedarf es einer landesweit verbesserten und regelmäßig aktualisierten Datenlage.

Prävention, das heißt, die Vermeidung von Obdachlosigkeit durch rechtzeitige und umfassende Hilfe, muss in allen Kommunen des Landes Rheinland Pfalz Priorität haben. Dazu wäre es von Vorteil, ambulante Hilfestrukturen zu haben, die vor allem auch im Rahmen aufsuchender und begleitender, in der weiteren Folge auch nachsorgender Hilfe tätig werden könnten.

Hilfe für umherziehende, wohnungslose Menschen darf nicht darauf gerichtet sein, zum Beispiel durch gekürzte und/oder begrenzte Tagessatzzahlungen, die Verantwortung und die wohnungslosen Menschen „weiter zu schieben“. Vielmehr muss das Hilfeangebot immer auch darauf ausgerichtet sein, die Sesshaftmachung und Resozialisierung der Betroffenen zu fördern und zu ermöglichen. Auf geschlechtsspezifische Besonderheiten ist bei der Hilfegewährung ebenso zu achten, wie auf die gesundheitliche Verfassung der Betroffenen und etwaige psychische Beeinträchtigungen.

Gerade im Zuge der neuen Sozialgesetzgebung wird es weiter darauf ankommen, besondere Beschäftigungsmöglichkeiten zu erhalten und weiter zu fördern. Wohnungslose Menschen müssen nach den ihnen verbliebenen individuellen Möglichkeiten geför-

dert werden, indem ihre Resozialisierung begünstigt wird und indem sie beweisen können, dass sie bereit sind, auch etwas zu leisten.

20. Armut bei Migranten

20.1. Unterversorgung in zentralen Lebenslagen

So vielschichtig, wie die Armutsphänomene von Migrantinnen und Migranten sind, sind auch die Zugänge zu dem Thema. Allgemein ist festzustellen, dass der Ausländerstatus aufgrund struktureller Ausgrenzungsmechanismen in allen zentralen Lebenslagen mit einem erhöhten Armutsrisiko verbunden ist. Das trifft auch für lange anwesende Migrantinnen und Migranten zu, die als sogenannte Gastarbeiter ab Mitte der fünfziger Jahre angeworben wurden.

Belegen lässt sich dieser Befund beispielsweise durch die Beteiligung an den verschiedenen Schularten beziehungsweise durch die Arbeitslosenzahlen:

- Im Schuljahr 2001/2002 besuchten mehr als doppelt so viele nicht-deutsche Schülerinnen und Schüler in Rheinland-Pfalz eine Sonderschule oder eine Hauptschule. Umgekehrt ging aber ein doppelt so hoher Anteil deutscher Schülerinnen und Schüler auf ein Gymnasium.

- Ähnliche Zahlenrelationen zeigen sich bei der Arbeitslosigkeit. In Rheinland-Pfalz lag die Arbeitslosenquote 2002 insgesamt bei acht Prozent, bei den nicht-deutschen Arbeitslosen bei 17,1 Prozent. Eine wesentliche Ursache für diese hohe Rate ist in fehlenden Berufsabschlüssen zu sehen. 73,55 Prozent der arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer hatte keine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei den deutschen Arbeitslosen waren es dagegen nur 38,7 Prozent.

- Der Anteil der ausländischen Frauen an allen ausländischen Arbeitslosen liegt mit rund 36 Prozent deutlich unter dem der ausländischen Männer. Frauen befinden sich dennoch in besonders schwierigen Situationen, vor allem wenn sie sich um die Kinder kümmern müssen, wie folgendes Fallbeispiel zeigt:

„Frau Süleman ist türkische Staatsbürgerin, 34 Jahre jung, Mutter von zwei Kindern (Tochter fünf Jahre, Sohn drei Jahre) und lebt in Scheidung. In Deutschland lebt sie seit 26 Jahren. Ihr Ehemann, den sie in der Türkei kennen gelernt hat, ist im Zuge der Familienzusammenführung nach Deutschland gekommen. Mit ihm hat sie einen türkischen Laden geführt, der in Konkurs gegangen ist. Frau Süleman lebt jetzt mit ihren Kindern in einer Zwei-Zimmer-Küche-Bad-Wohnung und bezieht Sozialhilfe. Sie ist psychisch stark belastet und in ärztlicher Behandlung. Ihr Mann möchte weder mit ihr noch mit den Kindern Kontakt haben. Sie bemüht sich schon seit Monaten, einen Arbeitsplatz zu finden. Ihre Eltern haben ihr damals nicht erlaubt, nach ihrem Hauptschulabschluss eine Ausbildung zu machen. Von ihrer Familie bekommt sie auch keinen Rückhalt. Im Gegenteil, sie geben ihr die Schuld, dass ihre Ehe gescheitert ist. Ihr Vater lebt nicht mehr und ihre Mutter bezieht eine kleine Rente und lebt bei ihrem jüngeren Bruder, der verheiratet und selbst von der Arbeitslosigkeit betroffen ist.“

Die aktuelle Diskussion um die Neugestaltung der Integrationsförderung konzentriert sich sehr stark auf die Frage, welche Hilfen Neuzuwandernde brauchen. Die Unterversorgung von bereits lange in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten in zentralen Lebensbereichen sollte nach Ansicht der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz Grund genug sein, auch der Förderung der nachholenden Integration eine hohe politische Priorität einzuräumen. An dieser Stelle soll erwähnt werden, dass für Aussiedlerinnen und Aussiedler kaum Aussagen zur Armut gemacht werden können, da sie als Deutsche in den amtlichen Statistiken nicht gesondert erfasst werden.

20.2. „Verordnete Armut“ für Asylbegehrende und Flüchtlinge

Im allgemeinen gilt das politische Ziel, Armut zu verhindern beziehungsweise zu bekämpfen. Das trifft für Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge nicht zu. Seit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes im Jahr 1993 gibt es eine neue Form der Armut, die man als verordnete Armut bezeichnen kann. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz liegen deutlich unter denen des Bundessozialhilfegesetzes und sollen vorrangig als Sachleistungen in Form von Verpflegungspaketen oder Gutscheinen gewährt werden.

Wenn Leistungen in Form von Geld gewährt werden, liegt der Satz nach dem Asylbewerberleistungsgesetz derzeit (12/2003) bei monatlich 184,07 Euro für den Haushaltsvorstand. Der Betrag nach dem Bundessozialhilfegesetz beträgt hingegen 296 Euro. Die Leistungen für Asylsuchende und Flüchtlinge liegen somit rund 38 Prozent unter denen des Bundessozialhilfegesetzes.

Dieser enorme Abstand kommt dadurch zustande, dass die Geldleistungen für Asylbewerberinnen und -bewerber seit 1993 nicht mehr an die Regelsatz-Entwicklung in der Sozialhilfe angepasst wurden. Damals lag der Abstand zwischen Sozialhilferegelsatz für den Haushaltsvorstand (514 DM = 262,80 Euro) und der Geldleistung für Asylbewerber (Haushaltsvorstand 184,07 Euro = 360 DM) bei „nur“ rund 30 Prozent! Eine Anpassung an die Sozialhilfesatz-Entwicklung ist aus Sicht der LIGA deshalb als erste Maßnahme dringend erforderlich.

Nach derzeitiger Rechtslage soll das Asylbewerberleistungsgesetz nur für die ersten drei Jahre des Aufenthaltes zur Anwendung kommen. Allerdings gibt es von dieser Regelung für bestimmte Gruppen Ausnahmen, sodass Personen auch über den Dreijahreszeitraum hinaus reduzierte Leistungen erhalten.

Eingeschränkt ist zudem die medizinische Versorgung, die nur zur Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände geleistet wird. Bei chronischen Erkrankungen können oft nicht die medizinisch angezeigten Hilfen gegeben werden. Brillen oder Zahnersatz werden nur in wenigen besonders gelagerten Einzelfällen gewährt, was zu großen persönlichen Beeinträchtigungen und Belastungen führen kann.

20.3. Umsetzung in Rheinland-Pfalz

Die Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes stellt sich in Rheinland-Pfalz sehr unterschiedlich dar. Sie wird im Wesentlichen durch die Art der Unterbringung bestimmt. Bei dezentraler Unterbringung in den Städten und Kommunen wird auf Grund fehlender infrastruktureller Voraussetzungen trotz gesetzlich vorgesehenen Vorrangs des Sachleistungsprinzips oft an der Gewährung von Geldleistungen festgehalten. Der organisatorische und personelle Aufwand wird von diesen Kommunen auch unter Kostengesichtspunkten als nicht zu vertreten angesehen. Verschiedene Landkreise haben sich dennoch entschlossen, Gutscheine für die Sicherstellung der Grundleistungen auszustellen. Damit sind erhebliche Einschränkungen bei der Gestaltung des bedürfnisgerechten Einkaufens verbunden. Die Gutscheine können nur in bestimmten Geschäften eingelöst werden, was eine Einschränkung des Einkaufs auf das dort vorhandene Sortiment bedeutet. Außerdem sind die Gutscheine teils mit der Auflage versehen, dass bestimmte Waren, wie Tabak oder Alkohol seitens der Geschäfte nicht ausgegeben werden dürfen.

In den rheinland-pfälzischen Landesunterkünften wird das Sachleistungsprinzip in voller Konsequenz umgesetzt. In der Aufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Trier werden die untergebrachten Personen morgens, mittags und abends komplett durch eine Catering-Firma versorgt. Zusätzlich stehen Teeküchen zur Verfügung, in denen Getränke oder kleine Mahlzeiten zubereitet werden können, die aus dem geringen Taschengeld bestritten werden müssen. Der monatliche Taschengeldsatz liegt bei Personen bis zur Vollendung des 14. Lebensjahrs bei 20,45 Euro, für ältere Personen beträgt er 40,90 Euro.

Neben der Aufnahmeeinrichtung ist in Trier auch das rheinland-pfälzische Modellprojekt „Ausreisezentrum“ angesiedelt. In dem Ausreisezentrum sind ausreisepflichtige Personen untergebracht, bei denen von fehlender Mitwirkung bei der Umsetzung der Ausreise (fehlende Pässe) ausgegangen wird. Durch die Art der Unterbringung und die begleitenden Befragungen und Beratungen sollen die Betroffenen zur Mitwirkung und damit zur Ausreise gebracht werden. Da sie aus von Ihnen zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können, erhalten diese Ausreisepflichtigen gemäß § 1a des Asylbewerberleistungsgesetzes Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nur, soweit dies im Einzelfall unabweisbar geboten ist. Prinzipiell ist die Versorgung die gleiche wie in der Aufnahmeeinrichtung. Die Versorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist prinzipiell die gleiche wie in der Aufnahmeeinrichtung. Im Ausreisezentrum wird allerdings das Taschengeld nur ausgezahlt, wenn Bereitschaft gezeigt wird, bei der für die Ausreise notwendigen Passbeschaffung mitzuwirken.

Ein Einblick in die Lebensverhältnisse der Aufnahmeeinrichtung in Trier gibt folgende Schilderung: [150]

„In der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige säumen kleine Zimmer die hohen Flure: Drei bis sechs einfache Stahlrohrbetten und ein Schrank für die wenigen Habseligkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner sind in den Zimmern. Einige Afrikaner sitzen lethargisch rauchend auf dem Flur, sie reden nicht gerne. Was bringt es schon, wenn sie von ihrem Los erzählen? Sie hätten schon so oft ihre Geschichten erzählt. Aber nach einiger Zeit bricht es aus einem der Männer, einem Sudanesen, heraus: ‚Überhaupt kein Geld, überhaupt kein Geld. Ich habe immer und immer wieder gefragt, sie haben gesagt: Nein, mir steht überhaupt nichts mehr zu.'

In der Tat bekommen die Flüchtlinge kein Bargeld mehr, sondern werden mit Essenspaketen versorgt. Zum Warmmachen des Essens steht ihnen eine Gemeinschaftsküche zur Verfügung, die im Wesentlichen aus einer Reihe Herdplatten besteht. Arbeiten dürfen sie auch nicht. „„Ich glaube, sie wollen, dass ich in die Illegalität verschwinde", so der sudanesische Mann weiter. „Ich bin dazu aber nicht bereit. Ich will das nicht, ich habe nicht die Kraft, die Entschlossenheit, diesen Weg einzuschlagen."

20.4. Armut bei Menschen mit illegalem Aufenthalt

Die Möglichkeiten der legalen Einreise nach Deutschland sind im letzten Jahrzehnt mit den Maßnahmen des sogenannten Asylkompromisses immer stärker eingeschränkt worden. Menschen, die aus großer Not und wegen Gefahren für Leib und Leben ihre Heimatländer verlassen müssen, geraten somit zunehmend unter Druck, auf die äußerst prekären Möglichkeiten illegaler Aufenthalte zurückzugreifen. Die Betroffenen geraten oft in totale Abhängigkeitsverhältnisse, da sie wegen der fehlenden Legitimation des Aufenthaltes nicht auffallen dürfen. Die tatsächliche Dimension der Problematik ist weitgehend unbekannt, da es sich um ein Tabuthema handelt. Hier besteht nach Auffassung der LIGA dringender Handlungsbedarf. Besonders bei gesundheitlichen Notsituationen können Menschen mit „illegalem" Aufenthalt in absolute Armut geraten.

Wie sich der Handlungsbedarf für „illegale" Ausländerinnen und Ausländer darstellt, hat die LIGA in Rheinland-Pfalz in Übereinstimmung mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in einem Eckpunktepapier vom Februar 2002 zur Fortentwicklung der Ausländersozialberatung beschrieben. In dem Papier heißt es:

„Im April 1999 hat sich die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in ihrer Erklärung „Zur rechtlichen und sozialen Situation der Ausländer ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland" dazu bekannt, im Rahmen der gesellschaftlich übernommenen Verantwortung Menschen ohne Aufenthaltsstatus in Notsituationen zu helfen. Der grundgesetzliche Schutz des Artikels 1 Grundgesetz gilt auch für diese Men-

[150] Neue Caritas 16/2003, Seite 35

schen. Grundstandards der Gesundheitshilfe, des Schulbesuchs der Kinder, der Durchsetzung von vereinbartem Lohn und der Beratung der Wohlfahrtsverbände für diese Menschen bedürfen einer Regelung. In der Praxis sind aus humanitären und menschenrechtlichen Erwägungen diese Hilfen durch den Migrationsdienst mit zu organisieren.“[151]

20.5. Schlussbemerkungen

Das Asylbewerberleistungsgesetz ist ein Teil des sogenannten Asylkompromisses aus dem Jahre 1992, mit dem die damals hohen Flüchtlingszahlen durch unterschiedliche Maßnahmen gesenkt werden sollten. Die Hilfen zur Sicherstellung eines allgemein anerkannten soziokulturellen Existenzminimums, das ein Leben in Würde ermöglichen soll, waren bis dahin für alle Bevölkerungsgruppen gleich. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz, das eine deutliche Herabsenkung der Leistungen gegenüber dem Bundessozialhilfegesetzes vorsieht, ist eine Abkehr von dieser Gleichbehandlung vorgenommen worden. Aus Sicht der Wohlfahrtspflege kann das nicht akzeptiert werden. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz wird das Sozialrecht für ausländerrechtliche Zwecke vereinnahmt, indem es dazu beitragen soll, Flüchtlinge von der Bundesrepublik Deutschland fernzuhalten.

[151] LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz: Eckpunkte für die künftige Migrationssozialarbeit, Mainz 2002 (unveröffentlicht)

21. Soziale Brennpunkte und Armut

21.1. Lebensort und Lebenslage

„Udo wohnt schon immer in .., schon immer im Abseits. In der Schule wurde er gehänselt weil er ..-ler (im Volksmund Bezeichnung für das Wohnquartier) war. Er wohnte mit seinen Eltern und sechs Geschwistern in einer viel zu kleinen Wohnung, ohne Bad, ohne Heizung. Schulaufgaben konnten nur in der Spiel- und Lernstube erledigt werden, weil zu Hause weder Platz noch Interesse der Eltern bestand. Schon nach der 2. Klasse landete er in der Sonderschule.

Dies ist ein typischer Weg für die Kinder aus ... Sonderschule, Eingliederungsmaßnahmen, kaum eine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt. Meist verlassen sie ihre Siedlung nicht, allenfalls kurzzeitig, um dann wieder heim zu kommen. Die meisten Familien leben schon in der vierten Generation hier."

Der Lebensort mit seinen sozialen, kulturellen, ökonomischen, ökologischen, baulichen und politischen Bedingungen ist der Raum der konkreten und auch ersten Lebenserfahrungen. Familiensituationen und Lebenslagen isoliert als Einzelschicksale zu betrachten, verbietet sich schon allein aufgrund der Anhäufung und räumlichen Konzentration von Belastungen gerade in sogenannten Sozialen Brennpunkten. Sich diesen Bedingungen zu entziehen, ist kaum, beziehungsweise gar nicht möglich. *„Dort wohnen die Assis."* Stigmatisierende Zuschreibungen und Annahmen prägen das Leben und das Lebensgefühl der Menschen von Kindheit an. *„Mir sinn doch nix wert - unser Kinner aach net."*

Lebenschancen und Risiken sind an Orte gebunden, Lebensmöglichkeiten an Lebenslagen geknüpft, Denk- und Handlungsspielräume werden von Primärerfahrungen im sozialen Nahraum begrenzt oder beflügelt.

„Arbeitslosigkeit ist meist eine Situation, die von Generation zu Generation weiter gegeben wird. Das Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten ist sehr gering. Immer wieder werden die gleichen abwertenden Erfahrungen gemacht."

Im sozialen Nahraum – also in dem Wohnviertel und sozialen Umfeld, das die betroffenen Menschen als ihr Zuhause sehen – liegen zentrale Bedingungen für Stigmatisierung, Überlastungen, Ausgrenzung, Unsicherheit, Chancenungerechtigkeit, Angst und Gewalt. Nur wenn der Nahbereich gute Lebensqualität und Gerechtigkeit gewährt, entstehen positive Ausgangsbedingungen für Entwicklung, Aufwertung, Zutrauen, Stabilisierung und Öffnung für Neues. Nur den Menschen zugewandte Bedingungen und Strukturen, die Beteiligung und Teilhabe garantieren, eröffnen Aktionsfelder für Lernprozesse und Selbstorganisationsaktivitäten.

„Wir haben die Erfahrung gemacht, dass die Bewohnerinnen sehr aktiv und zupackend sind, wenn sie spüren, dass sie ernst genommen werden und ihre Beteiligung wahrhaft gewünscht ist.“

Soll der soziale Frieden bewahrt werden, müssen für die Bürgerinnen und Bürger Lösungen und Bedingungen erkennbar sein, die ihnen Zukunftsperspektiven eröffnen und eine menschenwürdige Existenz sichern. Die nun schon eine Zeit andauernde wirtschaftliche Krise und die dramatischen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt wirken sich an erster Stelle in größeren Familien und hier gerade in mehrfach belasteten Wohngebieten, in den sogenannten Sozialen Brennpunkten aus.

„Viele Errungenschaften und Erfolge in Sozialen Brennpunkten werden über die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit, Verschlankung von Hilfeangeboten, Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik zunichte gemacht. Wir werden zurück versetzt in die 70er Jahre ... , dabei kämpfen wir noch immer um Mietverträge für die Bewohner, die zum Teil noch nicht einmal Nutzungsverträge haben.“

21.2. Soziale Brennpunkte in Rheinland-Pfalz

Soziale Brennpunkte sind in der Ur-Definition des Deutschen Städtetags von 1979:

„Wohngebiete, in denen Faktoren, die die Lebensbedingungen ihrer Bewohner und insbesondere die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen negativ bestimmen, gehäuft auftreten...“.[152]

In Rheinland-Pfalz gibt es nach wie vor zu wenig gesicherte Daten über Umfang, Struktur und Entwicklung der Sozialen Brennpunkte in den Städten und Gemeinden. In einer Rundreise in 28 Städten und Verbandsgemeinden hat die LIGA der Wohlfahrtsverbände 1988 insgesamt 66 Soziale Brennpunkte ermittelt. In einigen sind zwischenzeitlich, insbesondere durch bauliche Sanierungsmaßnahmen Veränderungen eingetreten. Über die tatsächlichen baulichen und infrastrukturellen Gegebenheiten liegen bis heute auf Landesebene keine exakten Daten vor.

Im Zuge der Umsetzung des Städtebauprogrammes „Soziale Stadt“ des Bundes sind derzeit in Rheinland-Pfalz in 13 Städten 24 Gebiete als sogenannte Soziale Stadt Standorte ausgewiesen. Es handelt sich dabei meist um hochverdichtete, einwohnerstarke Wohngebiete in städtischen Räumen. Diese weisen im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur sowie der Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite auf. Mit finanziellen Mitteln aus dem Bund-Länder-Programm werden hier Maßnahmen zur Verbesse-

[152] DST-Beiträge, Heft 10: Hinweise zur Arbeit in sozialen Brennpunkten, 1979, Seite 12

rung von Wohn- und Lebensqualität unter Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner organisiert.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist Rheinland-Pfalz eher ländlich strukturiert. Sozialräumliche Ausgrenzungen und Spaltungen mit all ihren negativen Erscheinungen und Folgen für die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner zeigen sich hier meist erst auf den zweiten Blick. Im Sommer 2001 führte die LIGA der Wohlfahrtsverbände eine Befragung bei Fachkräften ihrer Mitglieder durch, um Daten und Fakten über sanierungsbedürftige beziehungsweise sozial un- und unterversorgte Wohnquartiere, insbesondere im ländlichen Raum, zu erheben. Ergebnis dieser Erhebung ist eine Liste mit insgesamt 30 Städten beziehungsweise Gemeinden/Verbandsgemeinden, in denen auf zum Teil einzelne Häuser, Straßenzüge beziehungsweise Wohnsiedlungen mit erheblichem Sanierungsbedarf beziehungsweise Brennpunktcharakter hingewiesen wird. Aus dieser Erhebung hier einige Beispiele der Nennung:

- *„Mini-Armutsquartier mit unzumutbaren Wohnverhältnissen, Sanierung geplant*

- *Lage zwischen Eisenbahnen und Schnellstraße, Schlichtbauten der sechziger Jahre, Bäder und Duschen im Keller, klassische Obdachlosensiedlung ohne Mietverträge*

- *Viele Sozialwohnungen und Nationalitäten, erhebliche Lärmbelästigung, Beratungsbedarf*

- *Stadtrandgebiet/Gewerbegebiet, eigentlich aufgelöster Brennpunkt, Restgruppe von Sinti und Roma will bleiben*

- *Traditionell sozial schwaches Wohngebiet, hoher Ausländeranteil, Beratungs- und Förderbedarf für Kinder*

- *Unterkunft heruntergekommen, einige Trakte stehen seit Jahren leer, hauptsächlich ausländische Großfamilien*

- *Heruntergekommener Wohnblock, bewohnt von Asylbewerbern, Flüchtlingen, Alkoholkranken und anderen Problemgruppen*

- *Hausobjekte mit unzumutbaren Wohnverhältnissen an stark befahrener Durchgangsstraße*

- *Abrisshäuser und zum Teil mit Problemgruppen bewohnte Häuser in Stadtrandlage*

- *Obdachlosenwohnungen mit maroder Bausubstanz und niedrigstem Standard*

- *Mini-Armutsquartiere/Hausobjekte mit unzumutbaren Wohnverhältnissen ohne besondere Betreuung*

- *Wohnblocks mit Verslumungstendenz ohne besondere Betreuung*

- *Renovierungsbedürftiges Haus für Obdachlose, von drei Seiten mit ehemaligen Bahngleisen und einer Straßenbrücke umgeben (unter anderem Asylsuchende)*

- *Häuserzeile in Schlichtbauweise (Laubenganghäuser) zwischen Bahnhofsgelände und Industrieansiedlung; stigmatisiert*

- *Einzelobjekt über einem Lokal, Stadtmitte; Zimmervermietung an allein stehende Männer, nur Gemeinschaftstoilette, starke Geruchsentwicklung und Ungeziefer*

- *Hochhaus mit über 80 Prozent Anteil an Sozialhilfeempfängern, Aussiedlern und Asylbewerbern*

- *2-geschossige Reihenhäuser in schlechtem baulichen Zustand (Überbelegung),*

- *Steinbaracken der fünfziger Jahre und mehrgeschossige Bauten der sechziger Jahre im Gewerbegebiet"*

Aus weiteren Berichten von Gemeinwesenarbeitern für diese Armutsberichterstattung:

- *„Das Wohngebiet ist eine isoliert liegende, zwei Straßen umfassende Siedlung. Von rund 160 Wohnungen stehen cirka 70 Wohnungen leer. Hier leben (6. Mai 2003) 310 Personen, mehr als ein Drittel davon ist unter 18 Jahren.*

- *Die Großsiedlung XY-Stadt liegt etwa 2,5 km entfernt von der XY-City im Nordosten der Stadt und ist durch ein Gewerbegebiet von der Stadt sowie durch eine vierspurige, stark befahrene Straße vom übrigen Stadtteil getrennt".*

Diese Aufzählung ließe sich weiterführen aufgrund der rund 70 Nennungen im Rahmen dieser Befragung. Die Liste wurde nach Erstellung 2001 dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit zur Verfügung gestellt. Aufgrund der bisher vorliegenden Ergebnisse und Erkenntnisse geht die LIGA davon aus, dass in Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung weiterer Gebiete mehr als 100 Standorte Brennpunktcharakter haben oder sich im Prozess einer sozialen Entgleisung und Ausgrenzung befinden. Trotz der ungenügenden und unsystematisch erfassten Datenlage sind aufschlussreiche Aussagen über Einschätzungen, Entwicklungen und Kriterien bezüglich sozialräumlicher Segregation möglich.

Sehr anfällig gegenüber Ausgrenzungs- und Gettoisierungsentwicklungen sind Gebiete in isolierter Lage, in Gewerbegebieten und am Rande der Städte und Gemeinden. Mittlerweile kennt man auch das Aussterben und Verkommen von Innenstädten und sucht Lösungen zur Vermeidung und Wiederbelebung. Gebäude und Unterkünfte sind häufig in schlechtem bis katastrophalem Zustand. Sowohl der soziale Wohnungsbau, als auch Einfachst- und Schlichtbauten und Notunterkünfte sind am massivsten betroffen beziehungsweise deren Bewohnerinnen und Bewohner.

Nicht selten haben die dort lebenden Personen keinen Status als Mieter, sondern lediglich Nutzungsverträge. Die Wohndauer in den so genannten Sozialen Brennpunkten ist generell sehr lange, das heißt, viele leben dort bereits in der dritten Generation seit der Nachkriegszeit. Der Anteil an Sozialhilfeempfangenden, Arbeitslosen, Migranten und Asylbewerbenden ist sehr hoch. Die Entwicklungschancen der Kinder sind im Vergleich zu anderen erheblich beeinträchtigt (zum Beispiel cirka 30 Prozent Sonderschulquoten, eingeschränkte Möglichkeiten bei der Freizeitgestaltung, Herkunftsadresse ist vielfach Hindernis bei der Stellensuche).

21.3. Multidimensionale Problemlagen

In gegenseitiger Bedingtheit beeinflusst der Sozialraum die Menschen und die Menschen den Sozialraum. Es entstehen sich selbst verstärkende Dynamiken, erhebliche Folgeprobleme und weitere nachteilige Entwicklungen. Gemeinwesen- und Sozialarbeiterinnen und -arbeiter belegen in Berichten und Praxisdarstellungen von den sich gegenseitig bedingenden Ursachen und Folgen.

Beispiel Schule:

„Betrachtet man in diesem Zusammenhang die Situation von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit niedrigem sozialen Status, so wird deutlich, dass

- *für sie die Hauptschule ... immer noch die "Regelschule" ist,*
- *sie häufiger von schulbezogenen Problemlagen (Nichtaufnahme in die Wunschschule, Klassenwiederholung, Versetzungsgefährdung, Schulwechsel, Bedarf an Hausaufgabenhilfe und Nachhilfe) betroffen sind als Kinder aus Familien mit hohem sozialen Status.*

Darüber hinaus lassen sich bei Jugendlichen aus dem Wohngebiet in überdurchschnittlichem Maße unregelmäßiger Schulbesuch beziehungsweise Schulschwänzerei, hoher Anteil an Sonder- und Hauptschülerinnen und -schüler mit schlechtem beziehungsweise ohne Schulabschluss (30 Prozent der Schulabgängerinnen und -gänger der Hauptschule im Schuljahr 1999/2000) und Analphabetismus auch nach Beendigung der Schulzeit feststellen. Unregelmäßiger Schulbesuch beziehungsweise Schulschwänzerei

bis hin zur Schulverweigerung setzen sich in den Berufsvorbereitungsjahr-Klassen der Berufsbildenden Schulen fort. Häufig ist der stigmatisierte Wohnort schon Anlass für die Abstufung in eine Sonderschule und Anlass für die Mitschülerinnen und -schüler die Kinder als „die von xy" zu schneiden."

Beispiel Berufsausbildung:

„Insbesondere so genannte Problemgruppen, wie zum Beispiel Sonder- und Hauptschülerinnen und -schüler mit schlechtem beziehungsweise ohne Schulabschluss, Mädchen, ausländische sowie sozial benachteiligte Jugendliche sind gezwungen, zunächst einmal in „Warteschleifen" (hauptsächlich Maßnahmen der Arbeitsverwaltung) unterzukommen, da sie im Konkurrenzkampf mit höher qualifizierten Jugendlichen, die verstärkt in die betriebliche Ausbildung drängen, nicht bestehen können.

Schon die Frage, welchen Beruf sie ergreifen möchten, fällt ihnen schwer zu beantworten. Obwohl durch diesbezügliche Veranstaltungen der Schule beziehungsweise der Agenturen für Arbeit in der Schule die Angebote im Bereich der Berufswahl bekannt sein dürften, werden sie nur wenig als Hilfe bei der Berufswahl wahr und in Anspruch genommen. Dies trifft besonders auf Angebote zu, deren Nutzung Eigeninitiative und die Fähigkeit, sich selbstständig Informationsquellen zu erschließen, voraussetzen - wie beispielsweise das Berufsinformationszentrum (BIZ) mit seiner Vielfalt an Medien.

Erschwerend kommt für die Jugendlichen hinzu, dass sich viele Eltern nicht dazu in der Lage sehen, ihnen bei ihrem Start ins Berufs- und Arbeitsleben zu helfen: Viele Eltern sind selbst arbeitslos und haben bei der Arbeitssuche die selben Handicaps und negativen Selbstbilder wie ihre Kinder."

Beispiel Sprache:

„Insbesondere durch die sprachlichen Defizite sind die Kinder im Ausdruck ihrer Gefühle, Gedanken und Bedürfnisse eingeschränkt. Dies wirkt sich auf jegliche Form der Kommunikation und damit auch auf das Aufnehmen und die Gestaltung von Beziehungen nachteilig aus. Sprache reicht vor allem dann nicht aus, wenn die Kinder mit Anforderungen konfrontiert sind oder Konflikte zu lösen haben. Oft wird ihnen wenig Aufmerksamkeit geschenkt, weil man angeblich eh schon weiß, ...was von denen kommt".

Beispiel Freizeit:

„Betrachtet man das Freizeitverhalten in Bezug auf die konkrete Beschäftigung, so wird deutlich, dass „der Geldbeutel" neben den Interessen ein wesentlicher Faktor bei der Wahl der Freizeitbeschäftigung ist:

- *Die Freizeit von Kindern und Jugendlichen aus ärmeren Familien ist weniger durchgeplant als die von Bessergestellten. Im Gegensatz zu Jugendlichen aus Familien*

mit hohem Status haben sie wenig bis gar keine festen Termine pro Woche.

- *Die Hälfte der ärmeren Kinder und Jugendlichen ist in keinem Verein.*
- *Fernsehen, Video und Computerspiele nehmen bei ärmeren Jugendlichen einen größeren Raum ein als bei Jugendlichen mit hohem Status.*
- *Der (Selbst-)Wertunterschied wird versucht über den Gebrauch von alltäglichen Gütern (zum Beispiel Handys, üblichen Markenartikeln) zu kompensieren, um ein Zugehörigkeitsgefühl zu demonstrieren.“*

Beispiel Ernährung:

„Wir Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einrichtung haben über lange Zeit festgestellt, dass eine angemessene Ernährung der Hortkinder (im sozialen Brennpunkt, Anm. d. Verf.) nicht stattfindet beziehungsweise nicht nachvollziehbar ist. Ein großer Teil der Kinder kommt mittags hungrig oder mit Nahrungsersatz wie Cola, Chips und Süßigkeiten, den sie in übermäßiger Form konsumieren, in den Hort. Einige Kinder bekommen auch Geld und müssen selbst entscheiden, was sie zu Mittag essen... Da viele Kinder offensichtlich nicht ausreichend mit Nahrung versorgt sind, wird ein elementares Grundbedürfnis nicht befriedigt. Sie haben häufig Hunger und können sich aufgrund dessen nur schwer in das Gruppengeschehen einbringen und auf die Anforderungen einstellen, die an sie herangetragen werden. Dies wird sichtbar an ihrem Verhalten bei Freizeitangeboten und bei der Fertigung der Hausaufgaben im Rahmen der Hausaufgabenbetreuung.“

Beispiel Gewaltbereitschaft und Vandalismus:

„Die objektiv vorhandene und subjektiv empfundene größere Belastung von ärmeren Jugendlichen produziert bei ihnen ein enormes Maß an Spannungen und Aggressionen. Da hierfür adäquate Ventile fehlen, treten diese insbesondere in Überforderungssituationen und Konflikten massiv zutage. Entweder äußern sich Spannungen und Aggressionen in Form von Vandalismus oder es kommt mangels alternativer Konfliktlösungsstrategien im Verhaltensrepertoire der Jugendlichen neben verbalen Attacken schnell zum Einsatz körperlicher Gewalt und damit zum Eskalieren von Auseinandersetzungen. Gerade Jugendlichen aus Sozialen Brennpunkten eilt der schlechte Ruf von „Schlägern“ voraus. Ihnen wird selten unvoreingenommen begegnet, was nicht selten das Verhalten zur Folge hat, das man eh von ihnen erwartet.“

Die Beispiele verdeutlichen unter anderem die Vielfältigkeit der Problemlagen und nachteiligen Auswirkungen auf die betroffenen Personengruppen, im Umkehrschluss aber auch die präventiven Wirkungen ganzheitlicher Brennpunkt-Arbeit.

21.4. Zur Gemeinwesenarbeit

Die Wohlfahrtsverbände engagieren sich seit Jahren in vielen der genannten Sozialen Brennpunkte. Die dort beschäftigten Sozialarbeiterinnen und -arbeiter setzen mit dem Arbeitsprinzip Gemeinwesenarbeit an den vorhandenen Ressourcen der Bewohnerinnen und Bewohner und des Wohngebietes an. Die verschiedenen Akteure, Handlungs- und Problemfelder, Strukturen, Vereine und Nachbarschaftssysteme werden in die Arbeit einbezogen, um nachhaltige Lösungen mit den betroffenen Personen und Gruppen zu entwickeln. Das Land Rheinland-Pfalz fördert dies seit Jahren unverändert mit einem Personalkostenzuschuss für 17 sozialpädagogische Fachkräfte und bezieht sich dabei auf „Vorläufige Kriterien für die Landesförderung von sozialpädagogischen Fachkräften für die Gemeinwesenarbeit in sozialen Brennpunkten des Landes“ von 1989. Die Förderung der Spiel- und Lernstuben wird durch das rheinland-pfälzische Kindertagesstättengesetz und die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit von 1991 geregelt. Hierin wird auch betont, dass die notwendige Gemeinwesenarbeit sichergestellt sein muss. Der spezifische Ansatz der “Spiel- und Lernstubenarbeit in Sozialen Brennpunkten“ wird gefördert.

Die Finanzierung der Gemeinwesenarbeit und Sozialarbeit in den Sozialen Brennpunkten ist regional sehr unterschiedlich geregelt. Häufig handelt es sich um Mischfinanzierungen mit meist sehr hohem Trägeranteil, kommunalen und Landeszuwendungen und weiteren Mitteln (wie zum Beispiel Spenden). Im Zuge der Umsetzung des Bundesprogramms ‚Soziale Stadt’ werden an den ausgewiesenen Soziale Stadt-Standorten auch Bundesmittel projektbezogen in sehr unterschiedlicher Höhe eingesetzt.

21.5. Schlussfolgerungen

Um angemessen auf die Problemsituation der Sozialen Brennpunkte und benachteiligter Stadtteile mit deren Folgewirkungen auf die Bewohnerinnen und Bewohner reagieren und einwirken zu können, bedarf es zunächst genauer Kenntnisse der Situation und eines Überblicks der Lage in Rheinland-Pfalz. Es muss also darum gehen, die Datenlage zu verbessern, möglichst in Kooperation mit den Kommunen und kommunalen Spitzenverbänden, den Gemeinden und nicht zuletzt der LIGA der Freien Wohlfahrtpflege. Dazu ist es auch notwendig, Sozialraumanalysen zu erstellen und mit den Partnern vor Ort zu besprechen, insbesondere im Hinblick auf die Verabredung und Durchführung von notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der Gesamtsituation.

Vielfach wurde bereits festgestellt – und auch im Städtebauprogramm „Soziale Stadt“ des Bundes festgehalten -, dass nachhaltige Verbesserungen und Lösungen dann Erfolge zeigen, wenn die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner in die Planungen und Umsetzungsschritte einbezogen werden, das heißt, wenn ihnen Beteiligungsrechte

(zum Beispiel auch bei baulichen Maßnahmen und solchen der Wohnumfeldverbesserung) eingeräumt und eine Interessenvertretung ermöglicht wird. Die Gemeinwesenarbeit leistet hierzu erfahrungsgemäß schon seit vielen Jahren sehr wertvolle Arbeit. Entsprechend dem - wie zuvor kurz beschrieben – noch immer vorhandenen erhöhten Bedarf müsste der Finanzierungsanteil für die Gemeinwesenarbeit erhöht und für weitere Stellen ausgebaut werden.

In einem ersten Schritt zur Beseitigung von Problemlagen und unzumutbaren Wohnverhältnissen sollte die bereits vorgelegte Liste der unversorgten, meist ländlichen Brennpunkte vor Ort überprüft werden, um geeignete Maßnahmen zur Verbesserung beziehungsweise Beseitigung ergreifen zu können. Hier sollte die Idee einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe erneut aufgegriffen und in Verantwortung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit baldmöglichst eingesetzt werden mit konkreten Zielvereinbarungen und Aufgabenbeschreibungen.

Die begonnene Arbeit im Rahmen der „Soziale Stadt“-Entwicklung sollte ausgebaut und weitere Mitarbeit in Projekten gefördert werden. Hierzu ist es auch notwendig, den Finanzierungsanteil für die Durchführung vereinbarter und zeitlich begrenzter Projekte zu erhöhen.

Die Planungsziele müssen nach wissenschaftlichen Erkenntnissen festgelegt werden. Der Deutsche Städtetag spricht in diesem Zusammenhang vom Festlegen von „Sozialindikatoren“, um soziale Wandlungsprozesse darzustellen und diese angemessen zu bearbeiten.

22. Ambulante und stationäre Altenhilfe

22.1. Beratungs- und Koordinierungsstellen in Rheinland-Pfalz

Die Einrichtung von Sozialstationen in Rheinland-Pfalz basiert auf der bis in die 70er Jahre geleisteten Gemeindekrankenpflege. Seit In-Kraft-Treten des Pflege-Versicherungsgesetzes (1995) wurde die flächendeckende und bedarfsgerechte Grundversorgung mit ambulanten Hilfen in Rheinland-Pfalz im städtischen wie ländlichen Bereich um mittlerweile 135 Ambulante-Hilfe-Zentren (AHZ) und ihnen angegliederten Beratungs- und Koordinierungsstellen (BeKo-Stellen) systematisch ausgebaut. Diese befinden sich bis auf wenige Ausnahmen in freier Trägerschaft.

Den Beratungs- und Koordinierungstellen obliegt gemäß Landespflegehilfengesetz (28. März 1995) die Aufgabe, Menschen mit Pflegebedarf beziehungsweise mit Behinderung sowie pflegende Angehörige und Nachbarn kostenlos und qualifiziert zu beraten, die im Einzelfall erforderlichen ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen zu vermitteln und das Hilfeangebot zu koordinieren. Im Zeitraum von Anfang bis Ende Oktober 2003 beteiligten sich 45 der 135 Beratungs- und Koordinierungsstellen (33 Prozent) an der LIGA-Befragung zu Armutsindikatoren bei älteren Menschen für den 3. Landesarmutsbericht von Rheinland-Pfalz.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Erfassung von Armutsmerkmalen und Unterversorgungslagen nicht zu den originären Aufgaben der Beratungs- und Koordinierungsstellen gehören. Dennoch lassen sich an Hand von jährlich rund 50.000 Kontakten der Beratungs- und Koordinierungsstellen zu rat- und hilfesuchenden Menschen einschließlich zahlreicher Hausbesuche Erkenntnisse zur Armutssituation älterer Menschen formulieren.

Die Kontaktaufnahme alter Menschen oder ihrer Angehörigen bei den Beratungs- und Koordinierungsstellen erfolgt auf Grund vielfältiger Problemlagen. Nicht nur der Bedarf an Grundpflege und hauswirtschaftlicher Versorgung und die damit zusammenhängende korrekte Einstufung in eine Pflegestufe kommt zur Sprache, sondern auch eine Vielzahl anderer Probleme wie körperliche, geistige oder seelische Behinderung, Verwirrtheit/Demenz, psychische Belastungen, Einsamkeit, Verwahrlosung oder Suchtabhängigkeit. Dabei ist die Lage dieses Klientels durch einige Besonderheiten, wie hohes Alter, Gebrechlichkeit, Scham gegenüber der Beanspruchung von Hilfe und dadurch gekennzeichnet, dass etwa zwei Drittel der Hilfe- und Ratsuchenden Frauen sind.

Die Beratungs- und Koordinierungsstellen sind vermittelnde Institutionen zwischen Klienten/Patienten und Behörden/Fachinstanzen; sie sind somit Teil eines sozialen Netzes und bauen selbst soziale Netze auf. Dieser Erfahrungsschatz lieferte wertvolle Hinweise zur Beschreibung von Erscheinungsformen und zur Qualität relativer und absoluter Armut bei alten Menschen in Rheinland-Pfalz.

Das Land Rheinland-Pfalz ist ein Bundesland mit einem erheblichen Anteil an ländlicher Fläche und strukturschwachen Gebieten. Durch diesen Tatbestand sind insbesondere mobilitätsbehinderte alte Menschen in ihren praktischen Lebensvollzügen (zum Beispiel Einkaufen) und in der Wahrnehmung kultureller Angebote zusätzlich benachteiligt.

Dies macht unter anderem die Beratungs- und Koordinierungsstelle in B. deutlich: *„In unserer sehr ländlich strukturierten Gegend gibt es sehr viele Dörfer, welche keinerlei Einkaufsmöglichkeiten besitzen. Der Supermarkt oder so genannte „Tante Emma Laden“ war früher ein Ort, wo ein gegenseitiger Austausch stattfinden konnte. Das Zentrum der Kommunikation, nämlich der „Tante Emma Laden“, existiert nicht mehr, ein neuer Treffpunkt ist nicht entstanden. Alte Menschen sind nun, um den Einkauf zu erledigen, sehr häufig auf die Mithilfe ihrer Verwandten angewiesen…“*

Ein weiteres rheinland-pfälzisches Spezifikum stellt der Abzug von amerikanischen und französischen Streitkräften dar, wodurch bestimmte Bevölkerungsteile in einigen Gebieten starke finanzielle Einbußen und andere Nachteile erlitten haben.

22.2. Relative Armut alter Menschen

Der älteren Generation ist es in ihrer Mehrheit noch nie so gut gegangen wie heute. Die Beratungs- und Koordinierungsstellen erleben jedoch vielfältige Formen von Armut, die im Folgenden beschrieben werden. Den Rückmeldungen der Beratungs- und Koordinierungsstellen, die einen Erfahrungshintergrund von mehreren tausend Fällen repräsentieren, ist zu entnehmen, dass etwa 40 bis 50 Prozent des Klientels in relativer Armut lebt.

Die Beratungs- und Koordinierungsstelle im Landkreis .. beschreibt einfühlsam einige der Hauptprobleme und Haltungen alter und zusätzlich kranker, behinderter oder pflegebedürftiger Menschen:

„Viele der an der Armutsgrenze lebenden oder unterversorgten Menschen mussten aufgrund von chronischen, schweren Erkrankungen und Behinderungen ihre Erwerbs- und Berufstätigkeit aufgeben. Die notwendige Anwartschaft auf Rente wurde nicht erzielt. Ein Großteil davon hat auch nicht ausreichend für den Krankheitsfall vorgesorgt. Besonders bedrohlich für allein stehende chronisch Kranke sind die Zeiten, in denen das Feststellungsverfahren zur Erwerbsunfähigkeits- oder Vollrente läuft, das meist mit monatelangem Rechtsstreit einhergeht. Laufende Verfahren schließen aber oft aus, dass andere Sozialleistungen bezahlt werden. Die Betroffenen leben in einem finanziellen Vakuum, wissen nicht, welche Hilfen sie sich leisten können (werden) und sind daher akut unterversorgt. Nach den neuen rechtlichen Bestimmungen erhalten diese Menschen noch weniger Rente und sind gezwungen auf einem Arbeitsmarkt Arbeit zu suchen, um ihren restlichen Lebensunterhalt zu verdienen, der diesen Menschen keine

Arbeit bieten kann. Wenn diese Betroffenen keine Angehörigen haben, die für sie einstehen und ihnen finanziell unter die Arme greifen, droht Überschuldung, Wohnungsverlust, Verwahrlosung. Die Betroffenen sind meist unterversorgt, isolieren sich und verlieren aufgrund ihrer Erfahrungen nicht nur an Selbstbewusstsein, sondern auch an Lebensmut, was wiederum zur Verschlimmerung der Krankheit oder Pflegebedürftigkeit führt. Existenzbedrohend ist es für diese Menschen, wenn Darlehensverträge aus den besseren Jahren laufen und somit Schuldentilgungen eine zusätzliche finanzielle Belastung darstellen." (…)

Es zeigt sich, dass Menschen, die schon immer sehr einfach und ärmlich gelebt haben, auch im Krankheitsfall und bei Behinderung sehr anspruchslos sind. Häufig muss man sogar von Unterversorgung und Verwahrlosung sprechen. Verzicht ist unter diesen Umständen erstes Gebot: sie beheizen noch seltener als zuvor ihre Wohnung, nehmen noch weniger und unregelmäßiger Nahrung auf, verzichten auf Pflege, hauswirtschaftliche Hilfen, tragen keine Inkontinenzunterlagen, weil zu teuer, sind mit technischen Hilfsmitteln seltener ausgestattet, tragen gegenüber der Jahreszeit und dem körperlichen Befinden inadäquate Kleidung, verzichten auf Reha-Aufenthalte, da die Zuzahlungen zu teuer sind. Durch diese eingeschränkten Lebensumstände verschlimmert sich nicht selten der Gesundheitszustand und die Pflegebedürftigkeit der Betroffenen. Es ist ferner zu beobachten, dass diesen alten, sozial schwachen Menschen oft auch das Wissen fehlt, wohin sie sich im Notfall wenden können und welche Hilfen ihnen zustehen. Die Angehörigen sind ebenso entsprechend überfordert und können durch ihre Einfachheit dem Hilfebedürftigen weder entsprechend zur Seite stehen, noch sich ausreichend für diesen einsetzen."

Dabei sind Unterschiede zwischen Männern und Frauen zu beachten*: „Das durchschnittliche Alter von Männern ist niedriger als das der Frauen. In fast allen Fällen ist ein sozialer Abstieg zu erkennen, Scheidung, Verlust der Arbeit, Alkoholprobleme, Verlust von Familie und Freunden, schwere Erkrankungen, Verwahrlosungstendenzen. Bei vergleichbarem Einkommen ist das Empfinden von Armut bei Männern deutlich größer als bei Frauen. Die relative Armut von Frauen ist ja häufig mit Kinderlosigkeit verbunden, frühem Verlust des Partners, keiner oder nur geringer eigener Erwerbstätigkeit, schweren Erkrankungen. Armut wird von Frauen nicht so gravierend empfunden wie von Männern. Die älteren Frauen haben Sparsamkeit gelernt und sind es nicht gewohnt, eigene Ansprüche zu stellen"*, schreibt die Bratungs- und Koodinierungsstelle in ..

Der in der Einleitung erwähnte Abzug amerikanischer und französischer Streitkräfte spiegelt sich in einigen Gegenden von Rheinland-Pfalz als soziales Problem wieder. So auch in der Stadt ... Die dort ansässige Beratungs- und Koordinierungsstelle hält fest: *„In .. gibt es relativ viele Blocks mit Einzelzimmer-Appartements ... Viele dieser Appartements werden von alleinstehenden Männern über 60 bewohnt, die im Depot der US-Army gearbeitet haben. Viele dieser Männer sind Ausländer, zum Beispiel aus Polen oder der ehemaligen UdSSR, viele kommen nicht aus .. und die meisten haben keine Beziehungen mehr zur Ursprungsfamilie, Ehefrau und Kindern. Alkoholprobleme sind*

verbreitet. Oft werden solche Menschen nach einer Krankenhausbehandlung mit einem relativ hohen Hilfebedarf im hauswirtschaftlichen Bereich entlassen, können aber mit ihrer geringen Rente dies nicht bezahlen und sind nicht bereit, den vom Sozialamt geforderten Eigenbeitrag zu leisten. Deshalb grenzt der Zustand von manchen dieser Menschen an Verwahrlosung."

22.3. Einkommensarmut

So kommt es nicht von ungefähr, dass in etwa 40 bis 50 Prozent der Fälle wirtschaftliche Fragen eine Rolle spielen und in etwa 20 bis 30 Prozent der Fälle Sozialhilfebedürftigkeit vorliegt beziehungsweise Sozialhilfeanträge gestellt werden. In den meisten Fällen kommt zur Einkommensarmut ein weiterer Armutsindikator und in vielen Fällen treten mehrere weitere hinzu.

Von einer geringen Rente sind zumeist Frauen betroffen. Das liegt oft daran, dass ihre Erwerbsbiografie für längere Zeit wegen der Erziehung von Kindern unterbrochen war. In anderen Fällen ist die Rente niedrig und liegt, wenn der Lohn vorher über längere Zeit ebenfalls niedrig war, mehr oder weniger beim Sozialhilfesatz. Mit diesem Problem haben unter anderem auch betagte Landwirte und ehemals Selbstständige zu kämpfen. Auch die neue Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung verhindert aus Sicht einer Beratungs- und Koordinierungsstelle die Einkommensarmut nicht. Mehrfach wird darauf hingewiesen, dass die so genannte „verschämte Armut" auch durch dieses neue Instrument nicht behoben wird.

(Laut Beratungs- und Koordinierungsstelle .. ergibt sich manchmal sogar eine Schlechterstellung gegenüber dem vorherigen Bezug von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz.)

Von recht vielen Beratungs- und Koordinierungsstellen wurden finanzielle und systematische Mängel im Pflegewesen und das Paradox, dass sowohl gewährte als auch verweigerte Hilfe unter Umständen zu Armut führen kann, aufgezeigt (vergleiche auch 22.7). Die Beratungs- und Koordinierungsstelle in .. stellt dar: *„Einer der Gründe für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe bei unserem Klientel ist, dass die Leistungen der Pflegeversicherung nicht zur Deckung des tatsächlichen pflegerischen Bedarfs reichen und dann Anträge auf Hilfen zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz gestellt werden müssen. Kam der Klient vor Eintritt der Hilfe beziehungsweise Pflegebedürftigkeit vielleicht geradeso mit seiner Rente zurecht, wird durch diese Umstände dann der Gang zum Sozialamt notwendig."*

Eine andere Beratungs- und Koordinierungsstelle berichtet: *„In unserer Arbeit finden sich zunehmend Klienten, die mit ihrem Einkommen knapp über dem Sozialhilfesatz liegen. Durch vermehrte Hilfe- und Pflegebedürftigkeit, die unter den Einstufungskriterien der Pflegeversicherung liegen, geraten diese in eine finanzielle Notlage. Aufgrund dieser Situation ist die Installation geeigneter Hilfen nicht in ausreichendem Maß mög-*

lich, was nicht selten zu sozialer Isolation führt. Weiter ist zu beobachten, dass sich dadurch die Pflegebedürftigkeit schnell verschärft und zu kostenintensiven Maßnahmen führt, zum Beispiel. Heimaufnahme nach Sturz in der eigenen Wohnung."

Armut kann auch entstehen, wenn ein erforderlicher Heimaufenthalt mit Rücksicht auf etwaige Belastungen von Kindern vermieden wird. Die Scham vor der Beanspruchung öffentlicher Hilfen und deren Folgen dokumentiert auch die Beratungs- und Koodinierungsstelle in *..: „Diese Menschen möchten nicht zur Last fallen. Damit hauswirtschaftliche Hilfen und/oder Pflege bezahlt werden kann, sparen die betreffenden Menschen oft an Lebensmitteln (Fertigsuppen und so weiter), haben Mangelerscheinungen beziehungsweise werden krank."*

Die spezifische Problematik der sogenannten „Pflegestufe 0" macht die Beratungs- und Koordinierungsstelle in .. deutlich: *„ ...ist es in vielen Fällen so, dass Hilfebedürftige, die noch nicht in eine Pflegestufe eingruppiert wurden, sich eher schlecht als recht selbst versorgen. Sie wollen oftmals erst den Bescheid der Pflegekasse abwarten, bevor sie die kostenintensiven Leistungen von ambulanten Pflegediensten in Anspruch nehmen. Die Körperpflege fällt diesen Personen so schwer, dass sie sich oftmals nur ein bis zweimal pro Woche waschen und ihre Wäsche wechseln. Sie kommen nicht selten nahe an (beziehungsweise über) die Grenze einer körperlichen Verwahrlosung. Erfolgt dann eine Begutachtung der Pflegebedürftigkeit durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK), können diese Menschen natürlich nur die Angabe machen, dass sie keine Fremdhilfe bei der Körperpflege in Anspruch nehmen. Hiermit liegt im Sinne des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie der Begutachtungsrichtlinien des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen keine erhebliche Pflegebedürftigkeit vor. Das heißt, es erfolgt keine Einstufung in eine Pflegestufe. In der Folge bleiben die erhofften finanziellen Hilfen aus, also bleibt die problematische Situation weiterhin bestehen. Diese Situationen stellen keine Einzelfälle dar. Es bleibt den Betroffenen lediglich die Möglichkeit, eine Minimalversorgung in Anspruch zu nehmen, die sie sich dann im wahrsten Sinne des Wortes vom Munde absparen. Pflegebedürftigkeit stellt also nach wie vor in vielen Fällen eine Ursache für Altersarmut dar."*

22.4. Bildung

Aspekte einer bildungsmäßigen Unterversorgung werden bei den Beratungs- und Koordinierungsstellen weniger erfasst, dennoch gibt es auch hierzu einige interessante Aussagen: *„Frau Deutsch, die zu ihrer Enkelin eine starke emotionale Beziehung hatte, wurde von dieser aufopfernd gepflegt. Auf Grund des schwachen intellektuellen Niveaus der beiden und der fehlenden Fähigkeit der Enkelin, Anleitungen zu folgen, war die Pflege aber leider so unzureichend, dass Frau Deutsch zum Schluss doch im Altenheim untergebracht werden musste."*

Unzureichende (Aus)-Bildung geht oftmals mit Einkommensarmut einher. Dies schildert der folgende Fall: *„Frau Richter, 75 Jahre, Analphabetin, hat als junges Mädchen in der Landwirtschaft ausgeholfen, danach 15 Jahre in einem Metzgereibetrieb gearbeitet. Dann starb ihre Schwester und sie heiratete deren Ehemann, um die Kinder großzuziehen. Ihre Rente liegt knapp über dem Sozialhilfeniveau. Sie hat im Laufe der Jahre alle sozialen Kontakte abgebrochen, auch die zu ihren Stiefkindern, sie ist den ganzen Tag alleine, ihre einzigen Kontakte sind die Mitarbeiterinnen des Pflegedienstes, eine ehrenamtliche Betreuerin, die sich um ihre Finanzen kümmert und eine Sozialhilfeempfängerin, die im Auftrage der Gemeindeverwaltung ihre Wohnung sauber hält."*

Dass das Problem des Analphabetismus nicht völlig irrerelevant ist, belegt ein Schreiben der Beratungs- und Koordinierungsstelle in .., die von 26 Einkommensarmen, vier Analphabeten beziehungsweise Halbalphabeten identifiziert. Wo Einkommensarmut mit sozialer Armut und Analphabetismus sowie Krankheit zusammen kommt, tritt Hilflosigkeit und Elend auf.

22.5. Unzumutbare Wohnverhältnisse/Wohnungsnot

Durch die Beratungstätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Beratungs- und Koordinierungsstellen, insbesondere aber durch zahlreiche Hausbesuche, sind vertiefte Einblicke in die Wohnungssituation möglich. (Auf die gesundheitlichen Folgen unzumutbarer Wohnverhältnisse wird im Berichtsteil Armut und Gesundheit hingewiesen.)

Den Rückmeldungen zu Folge scheint es insbesondere in ländlichen Regionen und im südlichen Teil von Rheinland-Pfalz vermehrt Wohnungsnotfälle alter Menschen zu geben. Oftmals leben diese in heruntergekommenen, zum Teil abbruchreifen alten Häusern, die zudem in keiner Weise alten- oder behindertengerecht sind. Hierzu ein Beispiel aus dem ländlichen Raum: *„Frau Diller lebt nach dem Tod ihres Mannes vor sechs Jahren allein in einem alten, abbruchreifen Haus. Sie bezieht monatlich 300 Euro Rente. Ihr Sohn ist geistig behindert und lebt in einem Heim. Frau Diller hat in ihrem Haus weder Bad noch Toilette. Es ist alles sehr verwahrlost und Mäuse und Ratten sind ständig anwesend. Mittlerweile konnte Frau Diller mit einem Antrag auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und einer gesetzlichen Betreuung weitestgehend geholfen werden."*

Bisweilen ist Wohnungsnot auch durch Ablehnung von Hilfe (mit)verursacht: So schreibt die ländliche Beratungs- und Koordinierungsstelle in ..: *„Ich möchte weiterhin darauf hinweisen, dass es gerade im ländlichen Bereich immer wieder vorkommt, dass Menschen in teilweise unzumutbaren Verhältnissen leben (zum Beispiel sehr alte, renovierungsbedürftige Bauernhäuser ohne funktionierende Heizung oder ohne Badezimmer). Allerdings liegt dies in den meisten Fällen an den Betroffenen selbst, die eine Veränderung ihrer Umgebung meist strikt ablehnen, obwohl finanzielle Unterstützung möglich wäre."*

Eine Beratungs- Koordinierungsstelle aus der Eifeler Region berichtet: *„Elf Prozent der Klienten lebten in unzumutbaren Wohnverhältnissen, von einer regelrechten Verwahrlosung kann man in fünf Prozent der Fälle sprechen. Viele ältere Häuser sind nicht mit einer Zentralheizung ausgestattet. Die Bewohner müssen mit Holz oder Kohle heizen, was den Klienten der Beratungs- und Koordinierungsstelle häufig nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Im Winter stellt die Beratungs- und Koordinierungsstelle immer wieder fest, dass alte und kranke Menschen in nicht ausreichend geheizten Wohnungen leben."*

Oft werden Armutssituationen beziehungsweise Wohnungsnot erst erkannt, wenn Hilfe unaufschiebbar geworden ist. So auch im Falle einer 92-jährigen ehemaligen Schneiderin: *„Frau Xaver wurde aus dem Krankenhaus entlassen, wo sie aufgrund eines Sturzes beziehungsweise einer Fraktur am rechten Arm behandelt worden war. Sie erhielt eine Verordnung häuslicher Krankenpflege über 14 Tage, konnte deshalb 14 Tage lang grundpflegerisch durch die Sozialstation versorgt werden. Beim Hausbesuch stellte sich heraus, dass Frau Xaver zur Miete in einer kleinen Zwei-Zimmer-Wohnung auf dem Speicher eines Mehrfamilienhauses wohnt. Um ihre Wohnung zu erreichen, musste sie unter anderem eine steile Speichertreppe bewältigen sowie über einen langen unebenen Speicher (Abstellkammer) gehen.*

Ein Zimmer der Wohnung konnte durch einen Radiator beheizt werden. Dieser war aber teilweise trotz bestehender Kälte ausgeschaltet. Eine weitere Heizmöglichkeit existierte nicht. Ein Bad oder eine Dusche waren nicht vorhanden. Die Toilette lag auf der gegenüber liegenden Seite des Speichers, in einem separaten, kleinen, unbeheizten Kämmerchen unter der Dachschräge. Frau Xaver verfügte weder über eine Waschmaschine noch über einen Kühlschrank. Auch waren Telefon und Fernseher nicht vorhanden. Waschen musste Frau Xaver in der Küche. Auch die Körperhygiene wurde am Spülbecken erledigt. Eine Warmwasserversorgung gab es dabei nicht."

Dass Wohnungsnot nicht nur ein ländliches Phänomen ist, belegen die Aussagen einer städtischen Beratungs- und Koordinierungsstelle. Von insgesamt 1.476 beratenen Personen wurden 93 Klienten in desolaten Wohnverhältnissen angetroffen.

Neben individuellen Ursachen werden auch strukturelle Gründe benannt. Eine (klein)städtische Beratungs- und Koordinierungsstelle in .. schreibt: *„Ein weiterer Aspekt von Armut ist, dass unzumutbare oder ungeeignete Wohnverhältnisse einfach deshalb nicht behoben werden können, weil keine finanzierbaren oder geeigneten Alternativen zur Verfügung stehen. Ich betrachte es als ein Unding, dass bis heute ein barrierefreies Bauen eher die Ausnahme darstellt. Immer noch trifft man nicht nur im über 20 Jahre alten Wohnungsbestand, sondern auch bei Neubauten (!) Verhältnisse an, die die Belange von alten, gehbehinderten oder rollstuhlabhängigen Menschen völlig außer acht lassen. Das schränkt die Erfolgsaussichten bei der Suche nach geeignetem Wohnraum beträchtlich ein. Daneben ist zu beobachten, dass die Bereitschaft auf Vermieterseite,*

eine Wohnung an ältere Menschen zu vermieten, mit zunehmendem Alter der Wohnungssuchenden deutlich abnimmt.“

Betreutes Wohnen oder Service-Wohnen - so heißt es weiter - sei zwar eine recht zweckmäßige Alternative, die aber oft an fehlenden finanziellen Mitteln der Hilfesuchenden beziehungsweise an überhöhten Quadratmeterpreisen scheitere.

22.6. Gesundheit

Da der Zusammenhang von Alter, Armut und Gesundheit/Krankheit im Berichtsteil 23.6 beschrieben wird, kann an dieser Stelle auf eine Darstellung verzichtet werden.

22.7. Vereinsamung/geringes Selbstwertgefühl

Das Wegbrechen sozialer Kontakte bei vielen alten, pflegebedürftigen oder kranken Menschen ist ein allgemeiner Tatbestand, der subjektiv als sehr belastend empfunden wird und die Lebensqualität reduziert. Diese Situation hat objektive (Versterben von Angehörigen, Wegzug der Kinder durch die geforderte berufliche Mobilität und so weiter), aber auch subjektive Gründe wie Verbitterung, Minderwertigkeitsgefühle.

Diese Umstände werden in zahlreichen Rückmeldungen der Beratungs- und Koordinierungsstellen thematisiert. Die Beratungs- und Koordinierungsstelle in .. fasst zusammen: *„In unserem ländlichen Raum nehmen auch in den Dörfern nachbarschaftliche und familiäre Strukturen aufgrund der veränderten gesellschaftlichen Situation und der Mobilität der jüngeren Generation ab. Zurück bleiben vor allem bei schwindenden körperlichen Ressourcen immer häufiger vereinsamte Senioren in Dörfern ohne Einkaufs- und sonstige Kommunikationsmöglichkeiten. Wenn ältere Menschen nicht mehr Auto fahren können, ist eine Versorgung ohne Hilfe von außen unmöglich.“*

Dieses Bild ist jedoch uneinheitlich; andere Beratungs- und Koordinierungsstellen berichten von noch funktionierenden Nachbarschafts-Netzen in den Dörfern.

Auch die positiven Seiten des ländlichen Lebens bleiben ambivalent, wie eine weitere Beratungs- und Koordinierungsstelle in .. erläutert: *„Die soziale Kontrolle und die Beobachtung der einzelnen Dorfbewohner funktionieren teilweise noch recht gut. Daher wird vieles in den Familien organisiert und nur wenn es ganz eng wird, wird „jemand von außen“ genommen. Auch die Finanzierung für die jeweiligen sozialen Dienstleistungen schreckt die Klienten zum Teil ab, daher wird oft versucht, vieles im Verwandten- und Familienkreis zu regeln. Aus diesen Gründen bekommt die Beratungs- und Koordinierungsstelle (nur) die Spitze des Eisberges der Armut zu Gesicht.“*

In einer anderen – ebenfalls ländlichen Beratungs- und Koordinierungsstelle in .. – wird ein Zusammenhang zwischen Einkommen und sozialer Isolierung gesehen: *„Bei drei Personen steht eindeutig die finanzielle Situation einer Teilhabe entgegen. Diese müssen ihre Einkünfte zum Beispiel, für Hilfe im Haushalt, beim Einkaufen ... aufwenden. Ausflüge, kulturelle Angebote, Kontakte stehen nicht nur an hinterster Stelle, sondern sind schlichtweg nicht möglich. Diese drei Personen haben auch keine Angehörigen oder Bekannten (Vereinsamung).“*

Ähnliche Erfahrungen, insbesondere bei alleine wohnenden Rentnern, macht die Beratungs- und Koordinierungsstelle in ..: *„Problematisch für diesen Personenkreis ist, dass sämtliche Verrichtungen des alltäglichen Lebens, wie Putzen, Kochen, Einkaufen, Fahrten zu Ärzten „zugekauft“ werden müssen, das heißt, es fallen monatlich sehr hohe Fixkosten für den Einzelnen an. Um diese Ausgaben decken zu können, wird in der Regel auf eine mögliche Teilnahme am öffentlichen Leben verzichtet, Sonderausgaben, wie zum Beispiel die Reparatur eines Fernsehers, sind kaum möglich und müssen auf Raten erfolgen, was eine zusätzliche psychische Mehrbelastung für den Einzelnen bedeutet.“*

Eine prekäre Lebenslage, die mit Einkommensarmut, Alter, Gebrechlichkeit und Krankheit einschließlich sozialer Isolation zu tun hat, schlägt sich auch im subjektiven Empfinden der Betroffenen nieder. So stellt die Beratungs- und Koordinierungsstelle im mittelstädtischen .. fest, dass im Zusammenhang mit der Beratung über finanzielle Fragen in mehr als der Hälfte der Fälle das subjektive Gefühl der Armut beziehungsweise der Verarmung aufgetreten sei. Diese Umstände führen häufig auch zu psychischen Erkrankungen wie Depressionen.

Aber auch ohne diese können sich durch die Isolierung und Krankheit Ängste vor sozialen Kontakten aufbauen, wie der folgende Fall zeigt: *„Frau Schneider ist allein lebend und leidet unter mehreren körperlichen Gebrechen. Sie hat keine Kinder, keine Verwandten mehr. Durch ein Beratungsgespräch werde ich auf sie aufmerksam. Sie klagt, ihr Gedächtnis lasse durch die fehlenden Sozialkontakte nach, aber sie fühle sich nirgends willkommen, vor allem nicht unter Gesunden. Sie interessiere sich für vieles, wisse aber nicht, wo sie mit ihren Behinderungen hingehen könne, benötige einen Fahrdienst, wolle niemanden zur Last fallen.“*

22.8. Folgerungen und Anregungen

Obwohl für ältere, kranke, behinderte und pflegebedürftige Menschen ein flächendeckendes und tiefgestaffeltes Hilfesystem zur Verfügung steht, kann – wie die Fallbeispiele zeigen – deren Armut oftmals nur bekämpft, aber nicht besiegt werden. Vor allem die immanenten Widersprüche und Mängel des Pflegewesens, die im Verbund mit subjektiv begründeten Ängsten und Verweigerungshaltungen zu gravierenden Einbußen von Lebensqualität, ja zu absoluter Armut führen können, müssen erneut analysiert

und angegangen werden. Angesichts zahlreicher Verwahrlosungs-, Isolierungs- und Unterversorgungslagen im häuslichen Bereich relativiert sich der Grundsatz „ambulant vor stationär“ doch um einiges. Auch der Hinweis der Beratungs- und Koordinierungsstelle in .., wonach die Maßgabe „ambulant vor stationär“ nicht mehr greife, wenn die Kosten der häuslichen Versorgung die einer stationären Unterbringung überstiegen, gehört in diesen Zusammenhang, weil über die Lebensqualität alter Menschen einseitig durch Kostenaspekte entschieden wird.

Um die örtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern und gezielt Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, könnten flankierend „runde Tische“ eingerichtet werden, an denen Vertreter des professionellen und ehrenamtlichen Hilfesystems (Pfleger, Ärzte, Behörden- und Krankenkassen-Vertreter und so weiter) teilnehmen. Generell empfehlen wir die Aufnahme von Armutsindikatoren in die BeKo-Statistik.

Teilhabe und Versorgung alter Menschen ist ein altes, aber aktuell gebliebenes Problem. *„Die Re-Integration dieser Menschen ins öffentliche Leben“* – so schreibt die mehrfach zitierte Beratungs- und Koordinierungsstelle in .., *„(…) ist eine Herausforderung, der sich unsere Gesellschaft erst noch stellen muss.“*

Diese Beratungs- und Koordinierungsstelle hat – wie die übrigen auch – die Herausforderung angenommen. Um die Teilhabe alter Menschen zu fördern, hat sie gemeinsam mit einem Seniorenheim und einer Gruppe Ehrenamtlicher Freizeitangebote für behinderte Seniorinnen und Senioren zu Hause und im Heim geschaffen. Damit sollen Anstöße zur Selbsthilfe gegeben werden. Die Gruppe nennt sich deshalb zielgemäß: „An-Stoß“. Hier lernte die oben zitierte und sich nirgends willkommen fühlende Frau Schneider mit knapp 80 Jahren noch Rommé spielen. Sie ist dort regelmäßiger Gast und fühlt sich geborgen und zu Hause.

22.9. Exkurs zur stationären Altenhilfe

Die allgemeinen demografischen Entwicklungen („Überalterung“ der Gesellschaft), aber auch die Eigenheiten ambulanter und stationärer Hilfe einschließlich ihrer Finanzierung, haben Einflüsse auf die Versorgung alter Menschen. Ambulante und stationäre Altenhilfe stehen in einer engen Wechselbeziehung. Die Orientierung an der Maxime des „selbstbestimmten Lebens“ und am Grundsatz „ambulant vor stationär“ hat dazu geführt, dass in stationären Altenhilfeeinrichtungen heute vor allem schwer- und schwerstpflegebedürftige sowie insbesondere demenziell erkrankte Menschen leben. Dabei ist die Frage von Armut in der stationären Altenpflege bislang kein explizit diskutiertes Problem. Deshalb kann an dieser Stelle nur eine Problemanzeige erfolgen.

- Sofern Sozialhilfebezug als Armutskriterium anzusehen ist, gilt für den Bereich der stationären Pflege, dass trotz Einführung der Pflegeversicherung ein nennenswerter und zukünftig voraussichtlich wieder zunehmender Teil der Bewohnerinnen und

Bewohner sozialhilfebedürftig ist. Im Jahre 2000 (letztmalige Statistik der Geschäftsstelle der Pflegesatzkommission) waren die Sozialhilfeträger in der Pflegestufe 0 in cirka 56,7 Prozent, in der Pflegestufe I in cirka 32,5 Prozent, in der Pflegestufe II in cirka 33,7 Prozent und in der Pflegestufe III in cirka 44,6 Prozent der Fälle in den freigemeinnützigen Alten- und Pflegeheimen Kostenträger.

- Der Anteil der sozialhilfebedürftigen Bewohnerinnen und Bewohner wird weiter zunehmen, da die Leistungen der Pflegeversicherung seit ihrer Einführung konstant sind, die Kostenentwicklung im Bereich der stationären Pflege jedoch überdurchschnittlich ist (15,3 Prozent Preissteigerung in den letzten drei Jahren gegenüber einem Anstieg der Verbraucherpreise von 4,2 Prozent im gleichen Zeitraum). Eine Dynamisierung der Leistungen der Pflegeversicherung ist daher zwingend geboten.

- Verstärkt wird die Sozialhilfebedürftigkeit auch durch den Rückzug des Landes aus der Investitionskostenförderung. Die Mittel, die bislang durch öffentliche Förderung der pflegerischen Infrastruktur aus dem allgemeinen Steueraufkommen aufgebracht wurden, müssen zukünftig von den Heimbewohnerinnen und -bewohnern und eben nachrangig von den Sozialhilfeträgern übernommen werden. Zu überlegen wäre hier, ob eine Subjektförderung auf von der Sozialhilfebedürftigkeit abweichenden Grundlagen erfolgen sollte.

- Von einem Zugangsproblem zu den Leistungen der stationären Pflege oder einer Ungleichbehandlung ist zur Zeit in der Regel nicht auszugehen. Es gibt jedoch eindeutig feststellbare Tendenzen, dass die freie Wahl einer stationären Einrichtung für Sozialhilfeempfangende, in Abhängigkeit von der Höhe der Entgelte zunehmend eingeschränkt wird. Zudem besteht die potentielle Gefahr, dass es auf Grund der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte auch zu einer Differenzierung der Leistungen für Selbstzahlende und Sozialhilfebeziehende im Bereich der Regelleistungen kommen kann. Hinsichtlich der Investitionskosten sieht § 5 Absatz 7 des Heimgesetzes bereits eine Rechtsgrundlage hierfür vor.

- Die Problematik einer Unterversorgung ist dem Bereich der Pflege und Betreuung immanent. Eine Schwelle, anhand derer eine Abgrenzung im Sinne von Armut erfolgen könnte, lässt sich jedoch nicht generell benennen. Maßgeblich ist der im Einzelfall festzustellende Bedarf. Die Selbstbestimmung der Pflegebedürftigen muss dabei im Zentrum stehen.

  Angesichts der Ressourcenknappheit besteht jedoch stets die Gefahr, dass es zu einer Unterversorgung kommt, insbesondere in den Bereichen, in denen die Unterlassung nicht mit einer unmittelbaren Gefährdung verbunden ist, zum Beispiel im Bereich der Kommunikation und sozialen Betreuung. Die systematische Nicht-Berücksichtigung dieser Bedarfe im System der Pflegeversicherung führt zwangsläufig zu einer Situation der Unterversorgung von Pflegebedürftigen, unabhängig von ihrer materiellen Situation. Bestes Beispiel hierfür ist die nach wie vor in der Regel unbefriedigende Versorgung Demenzkranker. Eine Berücksichtigung der

bislang nicht in der Pflegeversicherung berücksichtigten Hilfebedarfe ist daher zwingend erforderlich, um der Gefahr einer systematischen Unterversorgung zu begegnen.

23. Armut und Gesundheit

Der Zusammenhang von sozialer Lage und Krankheit beziehungsweise Gesundheit ist ein altes ärztliches Thema. Bereits R. Virchow (1849) wies in seiner berühmten Arbeit über die Ursachen der Typhus-Epidemie in Oberschlesien auf den Zusammenhang von Armut und Krankheit hin. Auch im Alltagswissen der Menschen kennt man diesen Zusammenhang. Er wird gerne in dem Satz „Lieber gesund und reich als arm und krank“ zum Ausdruck gebracht.

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung „Lebenslagen in Deutschland“ bietet für diese Alltagserfahrung eine Reihe von empirisch begründeten Aussagen. Auch die Medizinsoziologie hat inzwischen - trotz des nach wie vor unbefriedigenden Forschungstandes - eine Fülle von empirischen Nachweisen erbracht.

In der Arbeit der sozialen Dienste der freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz stößt man immer wieder auf diesen Zusammenhang. So gibt es zum Beispiel im Bereich der stationären oder ambulanten Pflege, im Bereich der Suchtbekämpfung, in der Gemeinwesenarbeit, in der Arbeit mit Migranten, in der Gefährdetenhilfe, in der Arbeit mit Arbeitslosen, in Kindertagestätten vielfältige Erfahrungen, die belegen, dass Armut krank macht beziehungsweise Krankheit arm machen kann.

Die Dienste der freien Wohlfahrtspflege haben damit Anteil an der Gesamtstruktur zur Gesundheitsversorgung der Bevölkerung. Sie sind sowohl präventiv tätig als auch vermittelnd und nachsorgend. Das Thema soziale Ungleichheit und Gesundheit erweist sich als ein Querschnittsthema, das mehr oder weniger alle sozialen Dienste tangiert.

Die Rückmeldungen aus den Dienststellen der freien Wohlfahrtspflege decken allerdings nicht das gesamte Themenspektrum, das im Rahmen eines Armutsberichtes zu diskutieren wäre, ab. Somit lässt sich aus den Aussagen weder ein repräsentatives noch ein empirisch ausreichendes Ergebnis ableiten. Die Aussagen bestätigen aber bereits vorliegende empirische Erkenntnisse. Daraus gewinnen sie ihre Relevanz und können nicht nur als singuläre Fälle angesehen werden.

23.1. Sozialschicht und Gesundheit

Auf den Zusammenhang von Sozialschicht und Gesundheit weist zum Beispiel der Erfahrungsbericht des Teams des Kinderhorts .. in der Siedlung .. hin:

„Danach nehmen die Bewohnerinnen und Bewohner medizinische Leistungen nicht in Anspruch, indem die Eltern nicht zum Zahnarzt oder Augenarzt gehen und auch die Verhaltensweisen sind nicht gesundheitsfördernd. So lässt zum Beispiel die Hygiene und die Ernährung oft zu wünschen übrig.“

Diese Erfahrung ist durch die Medizinsoziologie empirisch gut abgesichert.

23.2. Zur Hypothesenbildung

Diskutiert werden vor allem zwei Hypothesen, die mehr oder weniger empirisch abgesichert sind:

- die „Stress- and Strain-Hypothese“, die davon ausgeht, dass die gesundheitlichen Belastungen in den unteren sozialen Schichten größer sind und sich daher in einer höheren Morbidität und Mortalität niederschlagen und

- die „Drift-Hypothese“, die Krankheit als Ursache von Armut ansieht. (Kranke steigen demnach in der Gesellschaft ab, während Gesunde aufsteigen. Dies würde erklären, warum Arme öfter krank sind.)

Für beide Hypothesen wurden Beispiele aus der Praxis sozialer Dienste gegeben:

So weisen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Gemeinwesenarbeit in .. vor allem auf die gesundheitlichen Folgen für die Kinder hin.

„Ein Drittel der Kindergarten- und Hortkinder erhalten zum Beispiel kein gemeinsames Essen in den Familien, sie erhalten keine regelmäßigen, warmen Mahlzeiten, die Kinder gehen ohne Schulbrot in die Schule und kommen hungrig in den Hort, Zwischenmahlzeiten sind oftmals Chips, Cola und Süßigkeiten.

Hingewiesen wird außerdem darauf, dass die meisten Jugendlichen bereits mit 14 Jahren mit dem Rauchen beginnen und schnell zu Gewohnheitsraucherinnen und -rauchern werden. Zudem findet ein unbekümmerter Umgang mit rezeptpflichtigen Medikamenten - insbesondere Schmerzmitteln - statt. Auch Alkohol, besonders Bierkonsum, gehört zum Alltag der Jugendlichen. Ein Teil der Jugendlichen findet schnell Bekanntschaft mit illegalen Drogen (von Haschisch über Designerdrogen bis hin zu Heroin). Berichtet wird auch, dass viele Kinder unter Bewegungsmangel leiden, da sie zu viel Zeit vor Bildschirmen (TV, Play-Station) verbringen. Eine mangelhafte Grob- und Feinmotorik ist bei zahlreichen Kindern feststellbar.“

Somit spricht vieles für die These, wonach - insbesondere bei Kindern - Armut zu einem gesundheitsriskanten Verhalten und in der Folge zu Krankheiten führt. Doch auch für Erwachsene scheint diese These zutreffend zu sein:

„Ein Ehepaar mit fünf Kindern lebt in einer Armutssituation, bringt sich aber mit Tätigkeiten im Niedriglohnbereich über die Runden. Die Ehefrau bemüht sich, Haushalt, Kindererziehung und wirtschaftliche Lebensplanung zu bewältigen. Daneben hatte sie immer auch noch eine Teilzeitarbeit. Seit einiger Zeit ist sie jedoch arbeitslos. Das Ein-

kommen der Familie ist dadurch so geschrumpft, dass jetzt ein Mietrückstand und Stromschulden entstanden sind. Frau Fuchs wächst schließlich alles über den Kopf, auch gesundheitlich geht es ihr inzwischen nicht mehr gut. Die Familie spart im Bereich der Ernährung. Auch der Kauf von Bekleidung und Schuhen wird zurückgestellt. Frau Fuchs hat keine Freude mehr am Leben und macht sich große Sorgen."

Aus der Arbeit mit Migranten wird auf folgenden Zusammenhang hingewiesen*:*

„Auf Grund der schweren Arbeitsbedingungen sind viele Migranten gesundheitlich stark angeschlagen und scheiden auch früher aus dem Erwerbsleben aus. Niedrige Renten sind die Folge."

Dieser Zusammenhang von Arbeitsplatzbedingungen und Gesundheit ist ebenfalls empirisch belegt.[153] Diejenigen, die in der Berufshierarchie unten angesiedelt sind, sind auch ungesünderen Belastungssituationen ausgesetzt. Sie haben öfter Umgang mit gefährlichen Stoffen, arbeiten an Plätzen mit Belastungen durch Lärm, Nässe, Hitze, Zugluft, haben schwerere Lasten zu tragen, verrichten eine monotonere Arbeit und müssen oft Nacht- und Wechselschicht leisten. Zwar sind die unteren Berufsgruppen nicht mit der Armutsbevölkerung identisch; sie tragen aber ein höheres Armutsrisiko.

Für die „Drift-Hypothese" sprechen ebenfalls Beispiele:

„Das Ehepaar Ludwig war berufstätig. Doch Frau Ludwig musste ihre Arbeit wegen eines Rückenleidens aufgeben, sodass beide von dem Einkommen lebten, das Herr Ludwig als Lagerarbeiter verdiente.. Doch auch er verlor aufgrund gesundheitlicher Probleme im Jahre 2001 seine Arbeitsstelle. Aus Scham und in der Hoffnung, bald wieder eine neue Beschäftigung zu finden, verschwieg er seiner Ehefrau den Arbeitsverlust. Als er sich endlich offenbarte, hatten sich jedoch schon Mietschulden angesammelt, die letztlich zur Zwangsräumung der gemeinsamen Wohnung führten."

„Familie Weber ist uns seit über einem Jahr bekannt, es gibt zwei Kinder im Alter von drei und acht Jahren. Herr Weber leidet an Multiple-Sklerose. Er ist seit ein einviertel Jahren arbeitsunfähig und erhält mittlerweile eine Erwerbsunfähigkeitsrente. Frau Weber arbeitet auf 322-Euro-Basis als Küchenhilfe. Durch die Erkrankung von Herrn Weber kam die Familie in finanzielle Schwierigkeiten."

„Eine Ehefrau mit zwei Kindern, fünf und sieben Jahre alt, wird schwer krank. Als Folge der Krankheit verliert sie ihren Schwung und ihre Vitalität. Ihr Mann verlässt sie."

[153] vgl. Huster, Ernst-Ulrich, Gesundheit – Risiken und Unterversorgung in: Armut im Wohlstand, Hrsg.: v. D. Döring, Walter Hanesch, Ernst-Ulrich Huster, Frankfurt 1990, Seite 247 ff., vergleiche Weber M. und B. Braun, Gesundheitspolitische Konsequenzen aus den Forschungsergebnissen zur sozialen Ungleichheit der Gesundheit in Deutschland, in: Helmert/Bammann/Voges/Müller (Hrsg.), Müssen Arme früher sterben?, Soziale Ungleichheit und Gesundheit in Deutschland Weinheim und München 2000, Seite 306,

23.3. Suchtkranke

Durch Sucht entstehen gravierende wirtschaftliche und finanzielle Probleme für die Kranken und deren Angehörige. Dabei ist ein empirisch eindeutiger Zusammenhang zwischen Sucht und Armut feststellbar. Im Sinne der Hypothesenbildung ist sowohl feststellbar, dass Sucht zur Armut führt, aber auch dass Armut in besonderer Weise für Sucht anfälliger macht (vergleiche das oben genannte Beispiel aus der Gemeinwesenarbeit).

„Herr Winter kam über die Bewährungshilfe zu uns und wurde Teilnehmer in unserem Betrieb. Bereits nach einigen Wochen erhielt er einen Zeitarbeitsvertrag. Die Suchtproblematik trat nach Vertragsabschluß offener zutage und es wurden Gespräche geführt. Die krankheitsbedingten Ausfallzeiten verstärkten sich und zusammen mit dem Hausarzt und der Beratungsstelle wurde ein Therapieplatz gesucht. Nach vier Monaten kam Herr Winter aus der Therapie zurück und konnte seinen Arbeitsplatz wieder einnehmen. Herr Winter ist nun in der Lage, seine Fähigkeiten und Kenntnisse auszubauen."

„Frau Müller hat keine Ausbildung und lebt von Sozialhilfe. Ihre zwei Kinder leben in einem Kinder- und Jugenddorf. Als sie in unser Projekt kam, war sie bereits stark alkoholabhängig. Sie war aber nicht bereit, an ihrer Suchterkrankung zu arbeiten. Nach Ablauf des Vertrages im Projekt wurde sie arbeitslos und der Kontakt brach ab."

„Herr Paulus kam 1987 in die Bundesrepublik. Da er in seinem erlernten Beruf keine Beschäftigung finden konnte, arbeitete er fortan als Leiharbeiter und Aushilfskraft. Wegen seines sich steigernden Alkoholkonsums konnte er jedoch keine Arbeitsstelle über längere Zeit halten und fand schließlich überhaupt keine Beschäftigung mehr. Es kam zu Mietrückständen und zum Wohnungsverlust. Herr Paulus zog in ein heruntergekommenes Appartement ohne Heizung und sanitäre Anlagen. Als dieses Leben für ihn unerträglich wurde, bat er um Aufnahme in ein Resozialisierungswohnheim. Hier wurde schnell klar, dass Herr Paulus infolge des jahrelangen Alkoholmissbrauchs intellektuell behindert, desorientiert und in seiner Wahrnehmung und Handlungskompetenz stark beeinträchtigt war. Herr Paulus trinkt nach wie vor. Aussicht auf eine Erholung seines Gesundheitszustandes besteht nicht."

„Frau Eckes ist inzwischen geschieden. Ihre drei Kinder im Alter von neun, fünf und drei Jahren sind ihr zugesprochen. Durch den ständigen Alkoholkonsum des Mannes kam es zu ständigen Auseinandersetzungen zwischen ihm und seiner Frau, oft mit Gewalt. Die Kinder hatten vor der Gewalttätigkeit des Vaters große Angst. Frau Eckes litt schließlich unter schweren Depressionen. Auch finanziell war die Familie am Ende, weil der Vater einen großen Teil des Geldes für seinen Alkoholkonsum verbrauchte."

23.4. Psychisch Kranke

„Chronisch psychisch Kranke befinden sich besonders häufig in schlechter wirtschaftlicher Lage“, so der Erste Armutsbericht der Bundesregierung[154]. Oft sind sie sozialhilfebedürftig. Auch die Familienangehörigen sind häufig mitbetroffen, da sie ihr Einkommen und Vermögen für den Erkrankten einsetzen müssen und den Kranken zu Hause versorgen. Auf Grund der psychischen Erkrankung ist oftmals die Arbeitsfähigkeit erheblich eingeschränkt. So wurde 1994 ermittelt, dass 42,3 Prozent der Erkrankten aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren.[155] Diese Situation verdeutlichen auch die folgenden Fallbeispiele:

„Herr Pilz, Jahrgang 80, ist in einer Problemfamilie aufgewachsen und war bereits im Kindes- und Jugendalter entwicklungsauffällig. Im Alter von 13 Jahren hatte er erste Kontakte mit Drogen und in der Folge mehrere Aufenthalte in Einrichtungen der Erziehungshilfe und in jugendpsychiatrischen Kliniken. Entlassung aus der 7. Klasse der Hauptschule ohne Abschluss. Seit 2001 ist er im betreuten Wohnung und Sozialhilfebezug. Er ist aufgrund seiner Erkrankung - Schizophrenie und Minderbegabung - zumindest mittelfristig nicht in der Lage, einer Erwerbstätigkeit, auch nicht im Rahmen eines beschützten Arbeitsverhältnisses oder stundenweise, nachzugehen. Da er darüber hinaus keinerlei Rückhalt aus seiner Familie beziehungsweise der Verwandtschaft hat, muss seine Lebensperspektive trotz bestehender Betreuung als sehr schlecht eingeschätzt werden.“

„Herr Kaiser ist 44 Jahre alt. Er leidet seit 1985 unter einer psychischen Erkrankung: paranoide-halluzinatorische Schizophrenie. Seit 1997 wird Herr Kaiser im Rahmen des betreuten Wohnens ambulant betreut. Aufgrund seiner psychischen Beeinträchtigung und der schwierigen Arbeitsmarktsituation ist er seit mehreren Jahren arbeitslos. Er bezieht Arbeitslosenhilfe in Höhe von 400 Euro und erhält zusätzlich ergänzende Sozialhilfe. Herr Kaiser hat nur sporadische Kontakte zur Außenwelt. Familiäre Beziehungen beziehungsweise Bindungen hat er keine. Herr Kaiser erlebt seine soziale Lage als weit unter dem Durchschnitt liegend.“

„Frau Celin, Jahrgang 1960, Hauptschulabschluss, keine Berufsausbildung, lebt in einer 45 qm Kellerwohnung. Sie wird seit dem 1. August 2000 im Einzelwohnen betreut. Seit dem 1. November 2001 erhält sie Rente und ergänzend Wohngeld. Sie hat finanzielle Probleme und Schulden. Seit dem Ausbruch ihrer psychischen Erkrankung - Schizophrenie - starke Antriebslosigkeit und Verwahrlosungstendenzen. Sie hat fast keine sozialen Kontakte. Sie ist sehr misstrauisch, hat viele Ängste und zeigt sich sehr

[154] vergleiche Lebenslagen in Deutschland – Bericht – Kapitel Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit, Seite 180

[155] vergleiche Lebenslagen in Deutschland – Bericht - Kapitel Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit, Seite 180

verschlossen. Sie fügt sich Selbstverletzungen zu und schläft täglich 16 bis 18 Stunden.“

23.5. Migranten

Migranten sind überdurchschnittlich oft in einer Armutssituation, sei es als Flüchtlinge, als Arbeitslose oder Sozialhilfeempfangende. Der Sechste Familienbericht der Bundesregierung widmete ein eigenes Kapitel dem Thema „Migration und Gesundheit“.[156] Der Forschungsstand über diesen Zusammenhang muss allerdings als sehr unbefriedigend angesehen werden. Ein besonderes Problem stellen dabei die „illegalen“ Migranten dar. Diese leben im Verborgenen und machen aufgrund ihrer Lebenssituation keine rechtlichen Ansprüche auf gesundheitliche Versorgung geltend, da sie sonst von Ausweisung bedroht sind. Die Migrationsberatung in .. weist ausdrücklich auf dieses Problem hin, da sie in der Beratungsstelle *„zunehmend mit den Problemen dieser Menschen konfrontiert werden. Vielen Illegalen gelingt es, mit Hilfe von Freunden oder Verwandten eine minimale Versorgung sicher zu stellen, eine medizinische Versorgung ist hingegen überhaupt nicht gegeben. Aus Angst vor einer Ausweisung oder Abschiebung werden gesundheitliche Probleme ignoriert beziehungsweise verschleppt und führen dadurch oft zu Langzeitschäden oder lebensbedrohlichen Krankheiten“.*

23.6. Pflegebedürftigkeit

Die Einführung der Pflegeversicherung bewahrt nachweislich viele Pflegebedürftige vor der Sozialhilfeabhängigkeit. Jedoch ist nach wie vor ein nennenswerter und zukünftig wieder zunehmender Teil der Pflegebedürftigen sozialhilfeabhängig. Aus den Berichten der Beratungs- und Koordinierungsstellen (BeKo-Stellen) wird deutlich, dass die Versorgungslage eines Teils der Pflegebedürftigen schlecht ist. Dabei wird auch auf die zunehmende Problematik der Demenzkranken hingewiesen und die tendenzielle Abnahme eines funktionierenden Familiensystems.

Die Beratungs- und Koordinierungsstelle in .. schreibt zum Beispiel:

„Ältere Menschen geraten vielfach dann in finanzielle Notlagen, wenn sie pflegebedürftig werden oder sich ihr Gesundheitszustand so weit verschlechtert, dass sie pflegerische oder hauswirtschaftliche Hilfeleistungen von anderen Personen bedürfen. Besonders, wenn ein Umzug in ein Alten- und Pflegeheim unumgänglich wird, werden sehr viele Menschen zu Sozialhilfeempfangenden, da die wenigsten Heimbewohnerinnen und -bewohner in der Lage sind, die Kosten für die stationäre Pflege aus ihrem eigenen Einkommen und Vermögen zu tragen.“

[156] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Sechster Familienbereicht Berlin 2000, S. 186 ff.

Doch nicht nur ältere Menschen sind pflegebedürftig. Die Beratungs- und Koordinierungsstelle im Landkreis .. berichtet*:*
„Viele der an der Armutsgrenze lebenden oder unterversorgten Menschen mussten aufgrund von chronischen, schweren Erkrankungen und Behinderungen ihre Berufstätigkeit aufgeben. Die notwendige Anwartschaft auf Rente wurde nicht erzielt. Ein Großteil davon hat auch nicht ausreichend für den Krankheitsfall vorgesorgt. Herr Sommer hatte zum Beispiel ein florierendes Bekleidungsgeschäft. Mit 35 Jahren erkrankte er an Epilepsie, so schwer, dass er heute erwerbsunfähig ist. Er lebt bei seiner Mutter, die für ihn den Unterhalt bestreitet.“ Dabei weist die Beratungs- und Koordinierungsstelle auf ein Problem hin, das auch von anderen Stellen benannt wird.

„Besonders bedrohlich für allein stehende chronisch Kranke sind die Zeiten, in denen das Feststellungsverfahren zur Erwerbsunfähigkeits- oder Vollrente läuft, das meist mit monatelangem Rechtsstreit einhergeht. Laufende Verfahren schließen aber oft aus, dass andere Sozialleistungen bezahlt werden. Die Betroffenen leben in einem finanziellen Vakuum und sind daher akut unterversorgt.“

Immer wieder wird von Beratungs- und Koordinierungsstellen darauf hingewiesen, dass ein Teil der alten Menschen in *„unzumutbaren Wohnverhältnissen, häufig alten Fachwerkhäusern*“ lebt. *„Diese Häuser verfügen häufig über keine Toilette und Badezimmer, ebenso wenig über moderne Befeuerungsmöglichkeiten. Auf Grund von Krankheit und Behinderung wird irgendwann nur noch ein Zimmer geheizt, die restlichen Zimmer werden dem Verfall und dem Schimmelpilz überlassen.*

Frau Kaufmann zum Beispiel, 80 Jahre alt, alleinstehend, lebt in ihrem Elternhaus. Frau Kaufmann hat eine sehr geringe Rente. Das Haus verfügt über zwei Zimmer und eine Küche, kein Bad, keine Toilette. Die inzwischen kranke und hilfebedürftige Frau hält sich den ganzen Tag im einzigen beheizbaren Schlaf- und Wohnzimmer auf. Ein Toilettenstuhl ersetzt das fehlende WC im Haus. Die restlichen Räume lässt Frau Kaufmann verkommen.“

So sind immer wieder diese Fälle von Verwahrlosung in der Praxis der Beratungs- und Koordinierungsstellen feststellbar. Die BeKo-Stelle .. schreibt:

„Meist handelt es sich um Fälle, in denen keine Angehörigen vorhanden sind, keine sozialen Kontakte bestehen, schwere Krankheit vorliegt und sich der Betroffene absolut von der Außenwelt zurückgezogen hat und seine Situation selber nicht so wahrnimmt. Oftmals melden sich Nachbarn oder Hausbesitzer, denen etwas Ungewöhnliches aufgefallen ist. Die Betroffenen leben schon lange in unzumutbaren Wohnverhältnissen und nehmen seit Jahren keine ärztliche Versorgung in Anspruch. Mögliche Hilfen werden nicht oder nur unzureichend wahrgenommen.“

Soziale Isolation ist somit ein wesentlicher Faktor für Verwahrlosung. Ausschlaggebend für eine Unterversorgung ist aber auch noch folgende Beobachtung*:*

„Um ihre Kinder nicht zu verprellen, verzichten viele alte kranke Menschen lieber auf ausreichende Versorgung, anstatt ihr Einkommen für sich zu nutzen. Sie haben Angst, dass sich die Kinder womöglich ganz aus ihrem Leben zurückziehen. Eine Minimalversorgung für die Eltern wird auch häufig von den Kindern selbst in die Wege geleitet, damit genügend für sie selbst als Erben übrig bleibt."

Die Nichtinanspruchnahme von Hilfe kann auch noch andere Ursachen haben. Sparsamkeit bis hin zum Geiz ist manchen zur zweiten Natur geworden. So verfügen einzelne über ein *„prall gefülltes Bankkonto und Grundbesitz*" und leben dennoch *„in ärmlichsten Verhältnissen, lassen ihr Haus verwahrlosen, sparen an der Putzhilfe, waschen sich nicht, um Wasser zu sparen, sparen an der Ernährung."*

In der Mehrzahl der Fälle einer Nichtinanspruchnahme von Hilfe ist jedoch ausschlaggebend, dass viele alte Menschen Hilfen, die vorhanden sind, nicht bezahlen können und deshalb unterversorgt sind.

Verschiedene Beratungs- und Koordinierungsstellen weisen zudem darauf hin, dass die regionale Angebotsstruktur unzureichend ist, da eine *„Tages- und Nachtpflege, Rund-um-die-Uhr-Betreuung*" fehlt. Dabei wird insbesondere auf die wachsende Zahl der Demenzkranken aufmerksam gemacht.

23.7. Schlussbemerkung

In Deutschland werden annähernd zehn Prozent des Bruttosozialproduktes für die medizinische Versorgung ausgegeben. Für die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen gab es bisher nur wenige sozial bedingte Barrieren. Allerdings muss kritisch festgestellt werden, dass es in den letzten 20 bis 30 Jahren dennoch nicht gelungen ist, die soziale Ungleichheit der Gesundheit wirklich zu reduzieren.

Aus dieser Erkenntnis lassen sich folgende Konsequenzen ziehen:

- Die Datenlage ist nach wie vor unbefriedigend. Eine entsprechende Gesundheitsberichterstattung wäre daher sinnvoll.

- Wenn die Ursachen vieler Krankheiten in der sozialen Lebenslage liegen, dann macht es wenig Sinn, ein Mehr an bisheriger gesundheitlicher Versorgung zu fordern. Investitionen in eine Humanisierung der Arbeitswelt, in das Wohnumfeld oder in die Bildung können gesundheitspolitisch sinnvoller sein als eine Ausweitung der medizinischen Versorgung. Die Versorgungssituation der sozialen Unterschichten in zentralen Lebensbereichen muss verbessert werden und das mittelschichtorientierte Gesundheitssystem müsste sich stärker an den Bedürfnissen der sozialen Unter-

schichten orientieren.

- Zurzeit erleben wir eine immer stärkere Privatisierung des Krankheitsrisikos. Dies wird aber besonders die von gesundheitlicher Ungleichheit betroffenen Personen treffen.

- Gesundheitsprävention erreicht oftmals die soziale Unterschicht nicht. Hier müssten zielgruppenspezifische Ansätze entwickelt werden.

24. Absolute Armut

24.1. Zum Begriffsverständnis

Im Alltagsverständnis der meisten Menschen ist Armut im Allgemeinen und absolute Armut im Besonderen gleichsam ein Synonym für die „3. Welt“. Extreme Armut hier zu Lande ist in der Tat nicht mit massenhaften Hunger- und Krankheitszuständen zu assoziieren oder mit einem ökonomisch-globalen Begriff (weniger als ein Dollar Einkommen pro Tag) zu beschreiben.

Extreme Armutssituationen wie sie in der ambulanten Altenhilfe, in der Arbeit mit Kindern und Familien innerhalb und außerhalb von Sozialen Brennpunkten, bei Asylbewerbenden beziehungsweise bei Personen mit nicht rechtmäßigem Aufenthaltsstatus oder bei wohnungslosen Menschen auftauchen, können so nicht erfasst werden.

Der gängige fachwissenschaftliche Begriff für Menschen, die „nicht einmal über das zum Überleben Notwendige (physiologische Grundbedürfnisse) in Form von Nahrung, Kleidung, Obdach und gesundheitlicher Betreuung verfügen können, sodass sie auf längere Sicht vom Tod durch Hunger, durch Erfrieren oder durch heilbare Krankheiten bedroht sind“[157] ist aber durchaus tauglich, moderne, industriegesellschaftliche absolute Armutsphänomene zu beschreiben (wobei die Reduktion von Menschen auf körperliche Bedürfnisse schon für sich genommen absolute Armut darstellt).

Die nachfolgenden Fallbeschreibungen machen deutlich, dass es auch in Rheinland-Pfalz Lebenssituationen gibt, bei denen man von extremer, absoluter Armut sprechen kann.

24.2. Wohnungslose

Das gemeinsame Merkmal der längerfristig fehlenden Mittel zum physischen Überleben trifft ganz besonders für die Gruppe der Wohnungslosen zu. Weder die sozialen, noch die körperlichen Grundbedürfnisse können bei einem Leben auf der Straße (insbesondere in der kalten Jahreszeit) erfüllt werden. Ein solches Leben führt zur Zerrüttung der Gesundheit, zu Einsamkeit und in einigen Fällen zum Tod durch Erfrieren oder durch gewöhnlich heilbare Krankheiten, wie zum Beispiel Lungenentzündung. Die verkürzte Lebenserwartung wohnungsloser Menschen ist ein strenger Indikator dafür, dass wir es in Rheinland-Pfalz und anderswo häufiger mit einem gleitenden Übergang von strenger zu absoluter Armut – oftmals auch durch Verweigerung von Sozialhilfe – zu tun haben, die auf die Dauer ihre Folgen zeitigt. Hierzu einige Beispiele:

[157] Hauser, Richard: Lexikonartikel „Armut“, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Hrsg.: Fachlexikon der Sozialen Arbeit, 5. Auflage 2002, Seite 69

„Herr Heinrich ist aus der Haft entlassen und seit Wochen im Raum K. unterwegs. Er ist mittellos und obdachlos. Das Sozialamt lehnt aus nicht erklärlichen Gründen jede Hilfe ab.“

„Herr Schwarz ist seit cirka acht Wochen mittellos und muss vom Betteln leben, da wegen Streitigkeiten zwischen Sozialamt und Vermieter die Sozialhilfe komplett eingestellt wurde.“

„Herr Bleu ist Franzose und schon lange auf der Durchreise über Polen nach Deutschland und zur Zeit in .. Aufgrund sozialhilferechtlicher Vorschriften kann er (so das Sozialamt) keine Tagessätze bekommen, lediglich für zwei Tage übernachten.“

„Frau Reimer hat eigenen Angaben zufolge schwere Probleme durch Trennung und fehlende Unterhaltsleistung ihres Mannes. Sie hat kein Einkommen und kann lediglich bei Bekannten übernachten. Sozialhilfe konnte sie keine erschließen, da sie keine Erreichbarkeitsadresse und offizielle Abmeldung hat.“

„Herr Georg ist schwer zuckerkrank und Sozialhilfeempfänger. Er hat starke Depressionen und wurde von ... an uns vermittelt. Er hat seine Geldbörse verloren, Schulden von cirka 100 Euro wegen Stromnachzahlung. Aktuell braucht er spezielle Nahrungsmittel wegen seiner Erkrankung. Das Sozialamt sieht keine Möglichkeit, ihm zu helfen.“

Wie aus verschämter Armut absolute Armut werden kann, macht folgender Fall deutlich:

„Im Alter von 40 Jahren erlitt Herr Ritter eine Rückenverletzung, die ihn zwang, seine Tätigkeit als Kranführer aufzugeben. Nach einiger Zeit wurden seine finanziellen Mittel knapp. Er verließ seine Wohnung und kaufte sich von dem Rest seiner Ersparnisse einen kleinen Campingwagen. In diesem lebte er 25 Jahre lang. Herr Ritter getraute sich nicht, die Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen, solange er noch glaubte, zu arbeiten in der Lage zu sein. Er bestritt seinen Lebensunterhalt mit Gelegenheitsjobs und nicht versicherungsrelevanten Tätigkeiten bei den Anwohnern seines Heimatortes. Im Jahr 2001 erkrankte Herr Ritter an einer schweren Grippe. Da er sich wegen der fehlenden Krankenversicherung lange Zeit scheute, ärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen, entwickelte sich eine schwere Form von Asthma. Sein gesundheitlicher Zustand verschlechterte sich rasch und machte ihn dauerhaft arbeitsunfähig. Als ihm schließlich selbst zur Erledigung alltäglicher Dinge „die Luft fehlte“, beschloss er, sein bisheriges Leben aufzugeben. (..). So kam Herr Ritter in eine Einrichtung der Wohnungslosenhilfe, wo er nun schon zwei Jahre im Wohnheim betreut wird. (..). Hoffnung auf Genesung oder auf eine wesentliche Verbesserung besteht jedoch nicht. Und so wird der Wunsch von Herrn Ritter, in die alte Heimat zurückzukehren und eine kleine Wohnung in der Nähe seiner Freunde zu beziehen, wohl nicht mehr in Erfüllung gehen.“

Neben diesen Fallgeschichten sind auch die in Abschnitt 19 „Gefährdetenhilfe“ erwähnten Notversorgungen auf der Straße und diverse „Tafelprojekte“ Indikatoren dafür, dass die Beispiele absoluter Armut keine Einzelfälle sind.

24.3. Alte Menschen

Wenn allein lebende alte Menschen krank, in ihrer Mobilität behindert und dazu unter Umständen auch geistig verwirrt (dement) sind, kann eine solche Situation – je nach dem wie lange sie unentdeckt oder unabgestellt bleibt – zu absoluter Armut fortschreiten. Die Beratungs- und Koordinierungsstellen berichten von etwa 30 Fällen absoluter Armut, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit kennen gelernt haben. Hierbei tritt absolute Armut oft als Zusammentreffen mehrerer Armutslagen wie Einkommensarmut, Krankheit, Behinderung, Wohnungsnot und sozialer Isolation, gepaart mit Verwahrlosung, Hilfeabwehr oder völliger Hilflosigkeit auf. So schreibt die Beratungs- und Koordinierungsstelle in ..:

„Bei drei Klienten wurden auf Grund der unzureichenden Versorgungssituation extreme Mängel wie Unterernährung, Austrocknung sowie körperliche Verwahrlosung und die des Haushaltes festgestellt.“

Die Beratungs- und Koordinierungsstelle .. berichtet folgendermaßen über einen gravierenden Fall:

„Die 62-jährige, psychisch Kranke Frau Richter lebt mehr oder weniger gemeinsam mit ihrem 51-jährigen Bruder, Herrn Schreiber, und dem Wohnsitzlosen Herrn Küster im baufälligen Elternhaus der Geschwister in .. Alle drei leben weitgehend vom Einkommen der Frau Richter, die 250 Euro monatlich vom getrennt lebenden Ehemann und 25 Euro Zuwendung einer Tochter erhält. Den beiden Männern wurde mittlerweile gänzlich die Sozialhilfe gestrichen, da sie mehrfach zumutbare Arbeit ablehnten und auch gemeinnützigen Arbeiten nicht nachkamen. Nur geringfügig bessern sie das Einkommen durch stundenweise Schwarzarbeit auf. Herr Schreiber gilt, so die Meinung seines Umfelds sowie der Mitarbeiter des Sozialamts, als arbeitsscheu. Frau Dr. ..., Hausärztin von Frau Richter, hält es jedoch für eher wahrscheinlich, dass er ebenfalls an einer schizophrenen Erkrankung leidet. Herr Schreiber selbst lehnt aber jegliche ärztliche Behandlung ab. Der Sozialhilfeantrag von Frau Richter wurde negativ beschieden, da sie laut Mietvertrag mit Herrn Küster über Mieteinnahmen verfügen müsste – diese Einnahmen existieren in der Tat nur auf dem Papier.“

Eine andere Beratungs- und Koordinierungsstelle nimmt absolute Armut unabhängig von Einkommensarmut insbesondere *„bei Verwahrlosung im Zusammenhang mit Altersdemenz oder bei Suchterkrankungen im Alter wahr. Hier spielt weniger das Einkommen eine Rolle als vielmehr die Bereitschaft der Betroffenen, den eigenen Hilfebedarf anzuerkennen und anderen gegenüber als Wunsch zu formulieren oder gar ange-*

botene Hilfe zuzulassen. Lebensbedrohlich können diese Lebensumstände bei allein stehenden, altersdementen Menschen werden. Sie können verhungern, verdursten und auch erfrieren.“

Die Beratungs- und Koordinierungsstelle in .. sieht absolute Armut ähnlich:

„Bei den Klienten, die zur Gruppe mit absoluter Armut gerechnet werden können, handelt es sich um die Folgeerscheinungen von Suchterkrankungen (Alkoholabhängige). In diesen Fällen sind die Wohnräume verwahrlost und es kann in der Regel kein ausreichendes Versorgungsangebot ambulant gemacht werden, da die Klienten nicht mehr in der Lage sind, dies anzunehmen (zum Beispiel nicht zu Hause anzutreffen sind). Das Einsetzen von stationärer Hilfe befreit diese Menschen dann aus ihrer absoluten Armutssituation.“

Die Beratungs- und Koordinierungsstelle in .. schildert zwei konkrete Fälle absoluter Armut:

„Ein cirka 60-jähriger Mann lebte in einem Bauwagen auf einem Campingplatz. Wegen schlechtem Gesundheits- und Ernährungszustand und Alkoholmissbrauch fand er nach plötzlichem Kälteeinbruch den Tod. Im anderen Fall platzten die Wasserrohre im letzten Winter. Bei eisiger Kälte in völlig durchnässter Wohnung lebte ein altes, krankes Ehepaar.“

24.4. Migranten

Im Berichtsteil „Armut und Gesundheit“ und im Berichtsteil „Armut bei Migranten“ ist bereits auf die prekäre ökonomische und gesundheitliche Situation von Migranten, insbesondere von solchen, die sich ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland aufhalten, hingewiesen worden. In welchem Ausmaß diese Menschen an Phänomenen absoluter Armut leiden, lässt sich auf Grund der speziellen Problematik und der damit verbundenen Dunkelziffer kaum sagen.

Immer wieder wird in den Berichten darauf hingewiesen, dass ausländische Familien, die aus Furcht vor Ausweisung keine Sozialhilfe beantragen, in großer materieller Not leben; zunehmend tauchen Migranten in den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe auf. Diese Problematik verdient eine eigenständige Untersuchung. Dass aber auch aus relativ gesicherten Verhältnissen – wenigstens vorübergehend - absolute Armut entstehen kann, zeigt der folgende Fall:

„Die Familie Lavall, Schwarz-Afrikaner, lebt mit drei Kindern in ... Beide Eltern gingen seit längerer Zeit im gleichen Betrieb einer Arbeit als ungelernte Kräfte nach. Nach ihrem Urlaub erklärte man Herrn Lavall dort, dass er nicht mehr als stellvertretender Filialleiter benötigt werde.. Er müsse nun weiterhin als Backhelfer arbeiten. Um dies

schriftlich festzuhalten, unterschrieb Herr Lavall ihm nicht verständliche Papiere. Dies war der Auflösungsvertrag. Bei seiner Frau geschah dies ebenfalls. Beide sind der deutschen Sprache nicht ausreichend mächtig. Sie wussten nicht, was sie dort unterschrieben haben. Das Arbeitsamt verhängte beiden eine dreimonatige Sperre des Arbeitslosengeldes. Familie Lavall nahm sich einen Anwalt, welcher zur Zeit diesen Betrug bearbeitet. Das Sozialamt, wo die Familie schließlich Sozialhilfe beantragte, benötigt drei Wochen, um den Antrag zu prüfen. Herr Lavall bekommt erst Ende Oktober Geld vom Sozialamt. Ihre Ersparnisse hat die Familie bereits im September und Oktober aufgebraucht für Miete, Rechnungen, Gas und Strom. Die Sperre vom Arbeitsamt dauert bis Ende November. Die Familie weiß im Moment nicht, wovon sie Lebensmittel für die Kinder kaufen soll. Sie erhielt einen Sozialgutschein in Höhe von 25 Euro zum Lebensmitteleinkauf."

24.5. Kinder und Jugendliche

Eine tendenziell ebenfalls unter absolute Armut einzuordnende Personengruppe sind die Kinder in Armutsfamilien, insbesondere solche in Sozialen Brennpunkten. Ihre Lebensweise ist oft von unzureichender und unausgewogener Ernährung gekennzeichnet: Wenn die Grundversorgung nicht sichergestellt ist, haben Kinder ständig Hunger, wobei dieser oft mit Süßigkeiten gestillt wird, was wiederum zu Gewichtsproblemen und/oder Zahnerkrankungen führt (vergleiche hierzu auch die Ausführungen im Abschnitt „Armut und Gesundheit" und im Abschnitt „Gemeinwesenarbeit/Soziale Brennpunkte").

Unter- oder falsch ernährte Kinder, die oftmals auch emotional „unterversorgt" sind, tragen kaum reversible Schäden für ihr ganzes Leben davon – auch wenn dieser Zustand nur vorübergehend sein sollte. Besonders ihr Schulerfolg ist dramatisch gefährdet. Von gleichen Bildungschancen kann keine Rede sein. Auch ihre Lebenserwartung dürfte eingeschränkt sein, zumal sich die Situation in vielen Fällen auch im Jugend- und Erwachsenenalter nicht grundlegend ändert.

Aber auch außerhalb von Sozialen Brennpunkten existieren Fälle extremer Armut von Kindern und Jugendlichen. Aus einer Jugendhilfeeinrichtung, die im September 2003 drei Jungen im Alter von fünf, sechs und sieben Jahren in eine Familienwohngruppe aufnahm, wird folgender Fall berichtet:

„Die Geschwister hatten an Bekleidung nur das, was sie am Körper trugen und eine Plastiktüte mit einer kurzen Hose für jedes Kind. Die Bekleidung war stark verschmutzt und teilweise kaputt, die Schuhe kaputt, stark verdreckt und teilweise zu klein. Die Kinder selber waren sehr dreckig und nicht gut riechend. Ein Besuch bei der Kinderärztin war notwendig, bevor die Geschwister in die Familienwohngruppe gebracht wurden, da zwei der Jungen starken Ausschlag an den Beinen aufwiesen; bei den beiden Jungen

wurde Krätze diagnostiziert. (...) nach dem Duschen konnte man rote Flecken, Druckstellen und Blasen an den Füßen entdecken, teilweise auch einen wunden Po.

Familiärer Hintergrund: Vater, alkoholkrank, war obdachlos, dann wohnhaft in .., hatte die Kinder in seiner Wohnung, seit Frau Käfer in die Türkei flog, Ende Juli 2003, desolate häusliche Verhältnisse. Mutter, sehr phlegmatische Frau, hat Ende Juli 2003 in der Türkei geheiratet, wohnte mit den Kindern über einer Gaststätte. (...) Die Kinder gingen unpünktlich oder gar nicht zur Schule. (...) Frau Käfer stand in keinem Arbeitsverhältnis und bekam seit Mai keine Sozialhilfe mehr. Zwei Kinder besuchen eine Sonderschule mit dem Förderschwerpunkt Sprache.

Situation in der Familienwohngruppe (FWG): Die Kinder hatten wohl länger wenig oder gar nichts zu essen bekommen, alle drei nahmen bei den Mahlzeiten unnatürlich große Portionen zu sich, häuften sich den Teller übervoll und hatten Sorge, von dem Essensangebot auf dem Tisch nicht von jedem etwas mitzubekommen. Ein Sättigungsgrad konnte nach cirka vier Wochen beobachtet werden. Die beiden Schulkinder wollten zum Beispiel jeden Tag mindestens drei Käsebrote mit zur Schule nehmen, auch dann, wenn es gemeinsames Frühstück in der Schule gab. Zunächst wurden die Brote auch aufgegessen, dann kam eine Phase, in der Brote im Schulranzen blieben oder weggeworfen wurden. Trotzdem bestanden die Kinder auf ihren drei Käsebroten. Erst nach cirka vier Wochen waren die Kinder so weit, dass sie nicht mehr den Drang verspürten, „vorsorgen“ zu müssen. Kurz nach der Aufnahme in der ... erkrankte Peter an Salmonellose. Die Ursache für die Erkrankung lag vor der Aufnahme.. Wichtig für alle drei sind das regelmäßige Duschen und die damit verbundene Zuwendung der Bezugspersonen (eincremen, Nägel schneiden).

Die Kleiderfrage war für alle drei Kinder ein wichtiges Thema, in dieser Beziehung waren sie untereinander sehr eifersüchtig und neidisch, der Bruder könnte ja etwa schöneres oder besseres haben. Matthias, der Älteste, steckte in dieser Beziehung zu Gunsten seines mittleren Bruders zurück. Geschätzt und geachtet wurden aber auch die Kleidungsstücke, die von zu Hause mitgebracht wurden. Zum Geburtstag wünschten sich Samuel und Matthias anstatt Spielsachen etwas zum Anziehen (...).

Schwierig ist die Situation für Matthias, er fühlte sich bis zur Heimeinweisung für die Geschwister verantwortlich, nun gehen die Brüder ihre eigenen Wege und diese neue Situation macht ihn unsicher. Matthias macht einen vernünftigen, erwachsenen Eindruck und zeigt wenig kindliche Züge, ihm fehlt die Unbeschwertheit und die Sorglosigkeit. In der Anfangsphase fiel eine Überängstlichkeit auf, besonders vor Dunkelheit. So urinierten die drei mehrmals nachts in eine Ecke des Zimmers, obwohl auf dem Weg zur Toilette die Beleuchtung die ganze Nacht brannte.“

Ein Fall aus der Straßensozialarbeit im ländlichen Raum wird folgendermaßen geschildert: *„Nach Beendigung seiner Ausbildung wird ein junger Mann (lernbehindert) arbeitslos. Er lebt seit einigen Jahren bei einer Pflegefamilie. Nachdem die Ausbildung*

beendet wurde, wird auch kein Pflegegeld mehr gezahlt. Die Pflegefamilie macht dem jungen Mann Druck, dass er für Einkommen sorgen soll, nachdem kein Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld besteht. Die Situation eskaliert und er wird auf die Straße gesetzt. Vorübergehend kann er im Armutsprojekt des Caritasverbandes wohnen. Das Sozialamt an seinem neuen Wohnort zahlt nicht mit dem Verweis, das Sozialamt der Heimatgemeinde sei in diesem Fall zuständig, da die Wohnmöglichkeit nur vorübergehend sei; das Sozialamt der Heimatgemeinde verweigert die Zahlungen mit dem Verweis, das neue Sozialamt sei zuständig. Das Arbeitsamt verweist auf die abgeschlossene Erstausbildung und lehnt weitere Berufsförderung ab. Der junge Mann verfügt über keinerlei Bargeld und wird mit Lebensmittelspenden von seiner Freundin versorgt."

24.6. Sanktionsbetroffene

In Zukunft wird möglicherweise eine ganz neue Gruppe absolut armer Menschen auftreten: die durch die Hartz-Gesetzgebung von Sanktionen betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Nach dem neuen Zweiten Buch Sozialgesetzbuch wird jungen Menschen bis 25 Jahren unter bestimmten Bedingungen (zum Beispiel bei Verweigerung von Eingliederungsvereinbarungen, Ablehnung zumutbarer Arbeit, Ausbildung oder von Arbeitsgelegenheiten) das Arbeitslosengeld II versagt (vergleiche § 31; angemessene Kosten für Unterkunft und Heizung sollen in diesen Fällen an den Vermieter beziehungsweise an sonstige Empfangsberechtigte gezahlt werden. In angemessenem Umfang können Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbracht werden.)

Oftmals tauchen Jugendliche in dieser Situation in die Illegalität, eine halbkriminelle Grauzone oder auf die Straße (Trebegänger) ab. Diese Entwicklung muss nach Implementierung der „Hartz-Gesetze" beobachtet werden.[158]

[158] Stadtsynodalrat der Katholischen Kirche Frankfurt (Hrsg.) „Wir sind mehr, als ihr denkt!", Studienreihe „Verschwundene Jugendliche" – verdeckte Jugendarbeitslosigkeit in Frankfurt, Frankfurt November 2002

Teil D – Schlussfolgerungen der Landesregierung

25. Armut

Armut bedeutet soziale Ausgrenzung. Sie kann nicht hingenommen werden, weil sie sowohl das verfassungsrechtliche Gebot des Sozialstaates als auch die Grundlagen unserer demokratischen Gesellschaftsordnung gefährdet. Die Politik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene muss sich daher trotz aller Zwänge zur Haushaltskonsolidierung immer wieder der Herausforderung stellen, Armut vorzubeugen beziehungsweise den Betroffenen Wege aus der Armut aufzuzeigen. In Rheinland-Pfalz dient die regelmäßige Armutsberichterstattung des Landes dazu, diesen Prozess zu erleichtern. Mit dem dritten Armuts- und Reichtumsbericht wurde in zweierlei Hinsicht Neuland betreten. Zum Einen enthält er erstmals Ausführungen zum Thema Reichtum, zum Anderen wurde der Versuch unternommen, gemeinsam mit Vertretern der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, der evangelischen Kirchen, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und anderen Experten einen Bericht zu erstellen. Insbesondere durch die Beiträge der Fachgruppen der LIGA konnten Einsichten gewonnen werden, die bislang noch keine Berücksichtigung erfahren hatten. Ein Teil der Ausführungen und Schlussfolgerungen, die in Verantwortung der LIGA und ihrer Fachgruppen erarbeitet wurden (Teil C), kann aus Sicht der Landesregierung allerdings nicht bestätigt werden.

26. Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Auch in Rheinland-Pfalz gibt es trotz günstiger Rahmenbedingungen und erfolgreicher Projekte verschiedenste Formen von Armut. Zu den größten Armutsrisiken zählt die Arbeitslosigkeit. Sie trifft nicht nur die Erwerbsfähigen selbst, sondern ebenso die mit ihnen zusammenlebenden Angehörigen. Die Folgen von Armut durch Arbeitslosigkeit tragen auch die Kinder der Betroffenen. Ihre multidimensionalen Konsequenzen sind in den Kapiteln „Familienarmut“ und „Kinderarmut“ dargestellt.

Für die Verringerung von Armut bleibt der Abbau von Arbeitslosigkeit ein zentrales Handlungsfeld. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Rheinland-Pfalz zeigt erfreulicherweise einen vergleichsweise günstigen Verlauf im Gegensatz zu anderen Ländern. Mit einer Arbeitslosenquote von 7,3 Prozent im November 2003 konnte Rheinland-Pfalz die drittbeste Position festigen. Auch im Zeitverlauf hat die Arbeitslosenquote in Rheinland-Pfalz eine positive Entwicklung genommen. Während sie im Jahr 1998 noch bei 8,8 Prozent lag, konnte im Jahr 2002 sogar eine Quote von 7,2 Prozent erreicht werden.

Auch die Beschäftigungssituation schwerbehinderter Menschen in Rheinland-Pfalz ist relativ günstig. Im Vergleich zum Oktober 1999, als in Rheinland-Pfalz noch 8.744 schwerbehinderte Menschen arbeitslos waren, ist diese Zahl bis Oktober 2003 auf 6.545 zurückgegangen. Das entspricht einem Anteil von 4,53 Prozent an allen Arbeitslosen. Der rheinland-pfälzische Anteil an den vom Oktober 1999 bis Oktober 2003 abzubauenden rund 50.000 arbeitslosen Schwerbehinderten wurde mit einem Abbau von 25,15 Prozent erfüllt, sodass die Zielvorgabe des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (25 Prozent) knapp überschritten wurde.

Dennoch bedeuten auch diese günstigen Daten, dass nach wie vor breite soziale Schichten gefährdet sind, durch Arbeitslosigkeit in Armut zu geraten. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, desto größer ist die Gefahr, von Armut betroffen zu sein.

Problematisch ist insbesondere die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit. Die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren hat sich in Rheinland-Pfalz - nach einem leichten Rückgang in den Jahren 1998 und 1999 - im Vergleich zum Ende des Monats September von 2000 bis 2002 um fast 3.000 Personen auf 19.318 erhöht. Ende November 2003 waren 17.991 Jugendliche unter 25 Jahren arbeitslos. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist ein besonderes gesellschaftliches Problem. Wem als junger Mensch der Einstieg in das Berufsleben misslingt, hat in weiteren Lebensabschnitten ein höheres Risiko, von staatlichen Transferleistungen abhängig zu werden. Durch den fehlenden Zugang zum Erwerbsleben wird die persönliche und berufliche Entwicklung der Jugendlichen und damit die Teilhabe an der Gesellschaft stark beeinträchtigt.

Die Landesregierung unternimmt zusammen mit den rheinland-pfälzischen Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit erhebliche Anstrengungen, um die Arbeitslosigkeit in Rheinland-Pfalz auf einem möglichst niedrigen Niveau zu halten. Dabei werden auch die Fördermöglichkeiten des Europäischen Sozialfonds genutzt. Projekte zur Bekämpfung arbeitsmarktbezogener Armutsrisiken und ausgewählte Programme werden im Kapitel „Arbeitslosigkeit“ ausführlich dargestellt.

27. Entwicklung der Einkommensarmut

Armut ist ein multidimensionales Phänomen, das verschiedene Lebensbereiche berühren kann. Ausschlaggebend ist ein „Mangel an Geld“, also Einkommensarmut oder Bedürftigkeit. Dieser wirkt sich allerdings auf unterschiedliche Lebenslagen aus, wie zum Beispiel Gesundheit, Bildung oder Wohnen. Ein gängiger Ansatz zur Bestimmung von Armut ist die relative Einkommensarmut, die in der Regel über das so genannte „50-Prozent-Kriterium“ erfolgt. Über die richtige Methode zur Berechnung von Einkommensarmut bestehen aber Unsicherheiten. Im Armutsbericht der Bundesregierung wurden daher vier Schwellen zur relativen Einkommensarmut definiert. Diese bezogen sich auf eine 50-Prozent-Schwelle und eine 60 Prozent-Schwelle sowie jeweils auf das arithmetische Mittel sowie auf den Median der Nettoäquivalenzeinkommen. Unter Be-

rücksichtigung der zwei alternativen Äquivalenzskalen ergaben sich acht Berechnungsvarianten zur relativen Einkommensarmut. Zur besseren Orientierung kann auf einen Wert zurückgegriffen werden, der sich am arithmetischen Mittel und an der alten OECD-Skala orientiert. Nach der alten OECD-Skala, die in etwa der Bedarfsmessung nach der Regelsatzverordnung zum Bundessozialhilfegesetz entspricht[159], gilt jemand in den alten Bundesländern als einkommensarm, der über ein Einkommen von rund 747 Euro oder weniger verfügt (Stand 1998, bezogen auf West-Deutschland).

Zur Vorbereitung und Erstellung des dritten rheinland-pfälzischen Armuts- und Reichtumsberichts konnten mit Rücksicht auf die angespannte Haushaltslage des Landes keine Gutachten in Auftrag gegeben werden. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht stützt sich daher hinsichtlich der relativen Einkommensarmut auch auf die Ergebnisse der Studie „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“, die von Prof. Dr. Richard Hauser im Auftrag des damaligen Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit im Jahr 2000 erstellt wurde. Die Studie greift auf Daten zurück, die zum damaligen Zeitpunkt verfügbar waren. Einkommensarmut wird in Teil A im Zusammenhang mit den besonders von Armut betroffenen Personengruppen dargestellt. Ergänzend konnte durch das Statistische Landesamt die aktuelle rheinland-pfälzische Armutsgrenze für Haushalte ermittelt werden. Nach dem Mikrozensus 2002 liegt sie auf der Grundlage des rheinland-pfälzischen Äquivalenzeinkommens (50-Prozent-Schwelle) bei einem monatlichen Nettoeinkommen von 898 Euro.

Für zukünftige Berichte wird eine Intensivierung der Datenerhebung zum Thema „Einkommensarmut“ erforderlich sein. Erhebungen über „Einkommensarmut“ sollten ähnlich wie die Sozialhilfestatistik in regelmäßigen Abständen und bezogen auf bestimmte, von Armutsrisiken besonders betroffene Personengruppen durchgeführt und veröffentlicht werden.

28. Entwicklung der Sozialhilfe

In den Jahren seit 1998 hat sich die Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt in Rheinland-Pfalz günstig entwickelt. Von Ende 1998 bis Ende 2001 ging die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt kontinuierlich zurück. Erst mit der Stichtagserhebung zum 31. Dezember 2002 musste wieder ein leichter Anstieg bei den Empfängerzahlen festgestellt werden.

Rheinland-Pfalz hält im statistischen Vergleich der westdeutschen Länder seit Jahren den drittbesten Platz nach Bayern und Baden-Württemberg. Gleichwohl bewegt sich die Sozialhilfe auch in Rheinland-Pfalz auf hohem Niveau. Dies wird deutlich, wenn man die bundesweite Entwicklung seit In-Kraft-Treten des Bundessozialhilfegesetzes im Jahr 1962 betrachtet.

[159] unter Berücksichtigung empirisch abgeleiteter Wohnkosten

Während der sechziger Jahre gab es bundesweit rund 0,5 Millionen Empfängerinnen und Empfänger. Anfang der siebziger Jahre setze ein Anstieg ein, der bis 1977 dauerte. 1982 wurden erstmals mehr als eine Million Empfängerinnen und Empfänger gezählt. 1991, also nach der Wiedervereinigung, wurde die „Zwei-Millionen-Marke“ überschritten. Trotz eines deutlichen Rückgangs, der durch die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes bewirkt wurde, ist die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger bis Ende 2002 auf 2,76 Millionen angestiegen.[160]

Hauptursache für den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt ist die Arbeitslosigkeit. Das Bundessozialhilfegesetz war bei seinem In-Kraft-Treten 1962 nicht darauf ausgerichtet worden, die Folgen von Massenarbeitslosigkeit zu regeln. Vielmehr sollte die Sozialhilfe ursprünglich als Leistung in einer begrenzten Anzahl von Fällen bei individuellen, finanziellen Notlagen dienen. Im Lauf der Jahre hat sie sich allerdings als sehr flexibles Instrument erwiesen. Die Armutsbekämpfung durch Sicherstellen des sozioökonomischen Existenzminimums wird ergänzt durch aktivierende Hilfen, die in einer Vielzahl von Fällen auch die Rückkehr in ein von Sozialhilfe unabhängiges Leben ermöglichen. Die rheinland-pfälzischen Kommunen als Träger der Sozialhilfe haben hier mit Unterstützung des Landes erfolgreich dem Trend in die Sozialhilfe entgegen gewirkt. Vor allem über die so genannte Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz und die Schaffung passgenauer Angebote wurden erfolgreiche Konzepte realisiert.

Die Hilfe zur Arbeit ist für die Kommunen das effektivste Instrument, um Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger in ein selbstständiges und von Sozialhilfe unabhängiges Leben zu bringen. Ein im Jahr 2003 von der Landesregierung in Angriff genommener Best-Practice-Prozess in der Sozialhilfe bestätigt dies. Die Landesregierung hat frühzeitig die Bedeutung dieses Instrumentariums erkannt und die rheinland-pfälzischen Kommunen durch das Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ unterstützt. Mit der Förderung der Einrichtung von Koordinatorenstellen bei mittlerweile allen rheinland-pfälzischen Kommunen hat das Land erfolgreich dazu beigetragen, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger landesweit zu implementieren.

Die Landesregierung hat im Berichtszeitraum darüber hinaus intensiv an der Weiterentwicklung des Sozialhilferechts mitgewirkt. Dabei wurden innovative Lösungsansätze gesucht und erprobt. Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit hat im Jahr 2000 zusammen mit 34 von 36 Kommunen das Sonderprogramm „Kindergeldzuschlag zum Ausstieg aus der Sozialhilfe“ gestartet. Das Sonderprogramm wurde dann später durch die bundesweite Einführung des so genannten „Mainzer Modells“ abgelöst.

Rheinland-Pfalz unterstützte darüber hinaus die modellhafte Erprobung der Pauschalierung in der Sozialhilfe. Auf der Grundlage einer eigens hierzu erlassenen Rechtsverordnung haben drei rheinland-pfälzische Kommunen entsprechende Modelle durchge-

[160] Statistisches Bundesamt, „Sozialhilfe in Deutschland“, 2003, Seite 7 ff

führt. Die Hilfeempfängerinnen und -empfänger erhalten durch die Pauschalen eine Art Budget, mit dem sie haushalten müssen. Auf diesem Weg werden aufwändige Bedarfsprüfungen und Einzelfallentscheidungen überflüssig gemacht. Streitigkeiten über die Bewilligung von Einzelgegenständen können entfallen. So haben die Modelle zum Beispiel gezeigt, dass sich mit der Einführung von Pauschalen der Ton zwischen Sachbearbeiterinnen beziehungsweise Sachbearbeitern und Empfängerinnen beziehungsweise Empfängern ändert. Den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern steht mehr Zeit zur Verfügung, um sich mit den Hilfeempfängerinnen und -empfängern und ihren Problemen auseinander zu setzen. Die Hilfeempfängerinnen und -empfänger sehen sich nicht mehr gefordert, um die Bewilligung einzelner Gegenstände, wie Matratzen, Elektrogeräten oder anderes, zu kämpfen. Die Anzahl der Widersprüche und Klagen lässt sich auf dem Wege der Pauschalierung nachweislich senken. Pauschalierung stellt im Sinne der Verwaltungsmodernisierung einen echten, greifbaren Fortschritt dar. Der Bundesgesetzgeber hat mittlerweile - nachdem eine bundesweite Evaluation aller Pauschalierungsmodelle vorgenommen worden war - die Pauschalierung in der Sozialhilfe als sinnvollen Weg zur Fortentwicklung des Sozialhilferechts anerkannt. Das ab 1. Januar 2005 in Kraft tretende Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch sieht Pauschalen vor.

Nach Ansicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes zeigen dagegen die ersten Auswertungen von Modellprojekten zur Pauschalierung der einmaligen Bedarfe, dass die geringen Summen den Hilfeempfängerinnen und -empfängern nicht ausreichen, über eine längere Zeit einen Betrag anzusparen, um größere notwendige Anschaffungen, wie zum Beispiel einen Kühlschrank oder eine Waschmaschine, zu tätigen.

29. Familien und Kinder

Armutsrisiken sind in der Bevölkerung unterschiedlich verteilt. Erhöht sind sie bei jungen Familien mit kleinen Kindern. Besonders betroffen sind allein erziehende Mütter und Paare mit mehreren Kindern. Auslösende Faktoren sind bei diesem Personenkreis Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen. Darüber hinaus können besondere Lebensereignisse, wie Trennung, Scheidung oder Geburt von Kindern, hinzutreten. Eine besondere Bedeutung hat das individuelle Konsum- und Kreditverhalten.

Nach wie vor sehr schwierig ist die Ausgangslage für allein Erziehende. Ihre Sozialhilfeempfängerquote und die Einkommensarmutsquoten liegen weit über dem Durchschnitt. Die Doppelaufgabe aus Familienarbeit und Erwerbstätigkeit zu bewältigen, gelingt vor allem dann häufig nicht, wenn die Kinder der allein Erziehenden noch jünger sind. Vor allem bei Kindern unter drei Jahren machen sich fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten negativ bemerkbar.

Nicht allein die Erwachsenen tragen die Folgen von Armut. Die Kinder armer Eltern beziehungsweise allein Erziehender sind mitbetroffen. Armut wirkt auf Kinder und Jugendliche aber anders als auf Erwachsene. Risiken bestehen im Hinblick auf Entwicklungs-

defizite, Unterversorgung und soziale Ausgrenzung. Neuere Studien belegen sehr deutlich, dass Armut sich negativ auf die soziale Integration von Kindern auswirkt und zur Bildungsbenachteiligung führt. Armut in der Kindheit kann die gesamte spätere Lebensentwicklung gefährden.

Dass in einem immer noch sehr wohlhabenden Land eine Vielzahl von Kindern in Armut aufwachsen muss, kann nur als inakzeptabel bezeichnet werden. Die Statistik verdeutlicht die Dimension: der Anteil der Kinder und Jugendlichen in der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) liegt bei 37,5 Prozent.[161] Obwohl die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger insgesamt zurückgegangen ist, hat sich diese Quote seit 1998 kaum verändert. Auch unter den Einkommensarmen sind Kinder und Jugendliche stärker vertreten als andere Altersgruppen. Die Studie „Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz“ zeigt beispielsweise, dass ihr Anteil 1996 bei fast 19 Prozent der Gesamtbevölkerung in Rheinland-Pfalz lag. Der Anteil der 18- bis 65-Jährigen beziehungsweise über 65-Jährigen lag mit 10,4 Prozent und 11,7 Prozent deutlich darunter. Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut müssen daher künftig noch mehr als bisher auf die „Infantilisierung“ der Armut Rücksicht nehmen. Konzepte zur Überwindung von Armut sind vor diesem Hintergrund auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Die Bundesregierung hat auf der Grundlage ihres ersten Armuts- und Reichtumsberichts das Ziel gesetzt, die Armut von Kindern in Deutschland zu verringern. Das so genannte „Hartz IV – Gesetz“[162] sieht die Einführung eines Kinderzuschlags vor. Hierzu wurde das Bundeskindergeldgesetz geändert.

30. Migrantinnen und Migranten

Der Bericht zeigt, dass Migrantinnen und Migranten beziehungsweise Ausländerinnen und Ausländer zu den am stärksten von Armut betroffenen Personengruppen zählen. Obwohl vielen der in Rheinland-Pfalz lebenden Migrantinnen und Migranten die berufliche und gesellschaftliche Integration gelingt, weisen die wichtigsten Armutsindikatoren auf eine überdurchschnittliche Armutsbetroffenheit hin. Sozialhilfequoten, die Quote der Einkommensarmut und Arbeitslosigkeit liegen deutlich über dem Durchschnitt der deutschen Bevölkerung.

Die aktuelle Sozialhilfequote der Nicht-Deutschen liegt mit 6,2 Prozent fast dreimal so hoch wie die der Deutschen. Es gibt Hinweise, dass Nicht-Deutsche drei mal so häufig in relativer Einkommensarmut leben wie Deutsche. Ausländerinnen und Ausländer sind in Rheinland-Pfalz etwa doppelt so häufig von Arbeitslosigkeit betroffen wie Deutsche. Ursächlich für diese Diskrepanzen ist, dass sich die Ausgangsvoraussetzungen erheblich unterscheiden. So verfügen erheblich mehr arbeitslose Deutsche über eine abge-

[161] Stichtagerhebung 31. Dezember 2002
[162] Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

schlossene Berufsausbildung als ausländische Arbeitslose. Ausländische Schülerinnen und Schüler weisen insgesamt einen deutlich geringeren Bildungsstand auf.

Auch scheint ein Zusammenhang zwischen „unsicherem“ Aufenthaltsstatus und Armutsrisiken zu bestehen. Mit zunehmender „Sicherheit“ des Aufenthaltsstatus steigt das Selbsthilfepotenzial der Familie und damit die Chance, Armut zu überwinden. Benachteiligt sind Kinder von Bürgerkriegsflüchtlingen und Asylssuchenden, da für sie nur ein Recht auf Schulbesuch und keine Schulpflicht besteht. Stellt das Umfeld den Schulbesuch nicht sicher, entstehen gravierende Bildungslücken und damit Armutsrisiken.

Die hohe Armutsbetroffenheit von Ausländerinnen und Ausländern stellt einen sehr ernst zu nehmenden Befund dar. Das Ergebnis der Berichterstattung muss vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in die rheinland-pfälzische Gesellschaft und die Frage nach der sozialen Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft erörtert werden. Die Realität hoher Armutsrisiken und Armutsbetroffenheit hat weit reichende Auswirkungen, die in verschiedenartigen Politikfeldern mit berücksichtigt werden müssen, so zum Beispiel bei der Diskussion um die innere Sicherheit oder die demographische Entwicklung in Rheinland-Pfalz.

Die Landesregierung fördert verschiedene Programme und Initiativen, die der Integration von Migrantinnen und Migranten dienen. An Bedeutung gewinnen dabei solche Projekte, die auf die Lebenssituation älterer Migrantinnen und Migranten zugeschnitten sind. Die Lebenssituation der Migrantinnen und Migranten der ersten Generation war häufig auf eine Rückkehr in die Heimat ausgerichtet, die dann im Alter nicht realisiert wird. Ihre Bedürfnisse unterscheiden sich teilweise erheblich von denen der deutschen Seniorinnen und Senioren. Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit fördert entsprechende Projekte. Auch in Zukunft wird man die Lebenslagen der älteren Migrantinnen und Migranten verstärkt berücksichtigen müssen. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Gesundheit und Pflege.

31. Ältere Menschen

Altersarmut stellt heute kein Massenphänomen mehr dar. Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen von Rentnerinnen und Rentnern in Einpersonenhaushalten liegt nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 bei 1.446,96 Euro. In Zweipersonenhaushalten sind es durchschnittlich 2.361,15 Euro. Die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt ist seit Mitte der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts von 20 Prozent auf knapp 7 Prozent im Jahr 1997 kontinuierlich zurückgegangen.

Allerdings steigt die Anzahl der Empfängerinnen und Empfänger seitdem wieder langsam an. Während 1998 7,7 Prozent der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt 65 Jahre und älter waren, lag die Quote Ende 2002 bereits bei

9,2 Prozent. Ursächlich für diese Veränderung könnten infolge der weit verbreiteten Arbeitslosigkeit Brüche in der Erwerbsbiographie der jüngeren Rentnergeneration sein. Insbesondere in den 90er Jahren trat im rentennahen Alter häufiger Arbeitslosigkeit ein.[163] Es muss genau beobachtet werden, ob es sich bei dem Anstieg der Empfängerzahlen in der Sozialhilfe um eine vorübergehende Schwankung handelt oder ob sich hier ein langfristiger Trend entwickelt.

Die zukünftige Entwicklung der Altersarmut wird in hohem Maße davon abhängen, ob und inwieweit individuelle Vorsorge für das Alter betrieben wird. Eine Aufrechterhaltung des heutigen Versorgungsniveaus im Alter wird nämlich nur möglich sein, wenn zusätzliche Anstrengungen zur ergänzenden Altersvorsorge unternommen werden. Mit der Fortentwicklung der betrieblichen Altersvorsorge und der Einführung der so genannten „Riester-Rente“ unterstützt der Staat die individuelle Vorsorge. Insbesondere Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen und Familien profitieren hiervon. Der Aufbau der „Riester-Förderung“ kann zukünftig auch dazu beitragen, den heutigen Unterschied zwischen der Einkommenssituation älterer Männer und Frauen zu verringern.

Da mit der Rentenstrukturreform 2001 ein Paradigmenwechsel eingeleitet wurde, ist das Thema Altersvorsorge in diesem Bericht umfassend aufgegriffen worden, wie die Möglichkeiten zur sozialen Teilhabe, die sich Seniorinnen und Senioren in Rheinland-Pfalz bieten. Armut in Form von Vereinsamung, Vernachlässigung oder Verwahrlosung kann in Einzelfällen zwar auftreten, weil Einzelne nicht rechtzeitig durch das soziale Netz erfasst werden, doch gibt es keine verlässlichen Hinweise auf eine Verarmung breiter Schichten älterer Menschen.

Die Ausführungen der LIGA werfen an dieser Stelle eine Reihe unbeantworteter Fragen auf. So wird auf der Grundlage der Umfrage bei den Beratungs- und Koordinierungsstellen der Eindruck erweckt, es gebe nicht nur vielfältige, sondern auch häufig auftretende Armut älterer Menschen. Tatsächlich handelt es sich um Schätzzahlen von Fachkräften, die sich in der Regel nicht mit dem Thema Armut befassen. Der Umfang der Rückmeldungen ist mit 33 Prozent (45 der 135 Beratungs- und Koordinierungsstellen) auch gering und lässt – wenn überhaupt – nur sehr vorsichtige Schlussfolgerungen zu. Hinzu kommen methodische Unklarheiten, die in der zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichts gegründeten Arbeitsgemeinschaft nicht geklärt werden konnten. Beispielsweise lässt sich die Aussage, dass etwa 40 bis 50 Prozent des Klientels der Beratungs- und Koordinierungsstellen in relativer Armut leben, weder hinsichtlich des verwendeten Armutsbegriffs noch hinsichtlich der angegebenen Zahl nachvollziehen. Ebenso ist mit den Erkenntnissen der Landesregierung nicht in Einklang zu bringen, dass in etwa 20 bis 30 Prozent der Fälle Sozialhilfebedürftigkeit vorliegt beziehungsweise Sozialhilfeanträge gestellt worden sein sollen. Dies mag nicht zuletzt daran liegen, dass in den Berichten der Beratungs- und Koordinierungsstellen nicht eindeutig zwischen Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen differenziert wird. Eine solche Unterscheidung ist aber unerlässlich, um sich der Problematik zu nä-

[163] vergleiche „Lebenslagen in Deutschland“, Bericht, Seite 28

hern. Für die Hilfe zum Lebensunterhalt, die als Leistung in finanziellen Notlagen gedacht ist, gelten andere Regelungen über die Anrechnung von Einkommen und Vermögen als bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen, zu denen die Hilfe zur Pflege zählt. Beides fällt unter den Oberbegriff Sozialhilfe, ist aber inhaltlich sehr verschieden ausgestaltet und kann hinsichtlich der Armutsproblematik nicht gleichgesetzt werden. Im Übrigen muss die Hilfe zur Pflege in ihrer engen sachlichen Verbindung zur Pflegeversicherung gesehen werden. Sie ergänzt die Leistungen der Pflegeversicherung, da das Versicherungssystem nicht als „Vollkasko“ ausgestaltet ist.

Die Landesregierung kann sich daher den Schlussfolgerungen der LIGA zu dem Kapitel „Ambulante und stationäre Altenhilfe“ nicht anschließen. Die Rückmeldungen von 33 Prozent der Beratungs- und Koordinierungsstellen erlaubt vor dem Hintergrund der geschilderten methodischen Probleme keine Bestätigung der Schlussfolgerungen. Gleichwohl sollte die Anregung, das flächendeckende und tiefgestaffelte Hilfesystem unter dem Gesichtspunkt der Armutsproblematik zu überprüfen, aufgegriffen werden. Die Initiative „Menschen pflegen“ von Sozialministerin Malu Dreyer bietet hierzu Gelegenheit.

Die kritische Auseinandersetzung mit Armut im Alter bleibt in Zukunft ein wichtiger Aspekt der Armutsberichterstattung. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht zeigt aber auch sehr deutlich, dass es einen Gesichtspunkt gibt, der in der Diskussion um Altersarmut leicht in den Hintergrund gerät: Ältere Menschen sind ein wichtiger Aktivposten für unsere Gesellschaft. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Rheinland-Pfalz muss ein Umdenken einsetzen. Erforderlich ist eine stärkere Wertschätzung gegenüber den aktiven Ressourcen des Alters. Die Erfahrungen und Kompetenzen älterer Menschen müssen in unserer Gesellschaft stärker genutzt werden, und ältere Menschen haben ein Recht darauf, dass sie mit ihrem Wissen und ihren Fähigkeiten in das gesellschaftliche Leben einbezogen werden.

Die Landesregierung hat bereits in den frühen 90er Jahren erste Schritte unternommen, um die Bedeutung des Politikfeldes „Aktive Altenarbeit“ zu verdeutlichen. Mit der Einrichtung der Landesleitstelle für Seniorinnen und Senioren im Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit im Jahr 1993 ist eine Stelle geschaffen worden, die die Interessen der älteren Menschen auf Landesebene vertritt und Seniorenpolitik als Querschnittsaufgabe versteht. Das Land unterstützt zudem seit vielen Jahren die Landesseniorenvertretung Rheinland-Pfalz e.V. und die Arbeit der kommunalen Seniorenbeiräte.

32. Wohnungslose

Wohnungslosigkeit ist eine Form von extremer Armut, die nicht nur in dem Fehlen einer Wohnung besteht, sondern regelmäßig mit anderen, tiefgehenderen Problemen verbunden ist. Das Angebot der Wohnungslosenhilfe ist in Rheinland-Pfalz gut ausgebaut.

Mit der Einführung des vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit entwickelten Hilfeplanverfahrens und der Hilfeplankonferenzen können die Hilfen im Interesse der Betroffenen künftig weiter optimiert werden.

Es bedarf aber einer Reduzierung von Schnittstellen, die sich aus dem bisherigen Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz und dem Bundessozialhilfegesetz ergeben. Mit einem neuen Ausführungsgesetz zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch soll hier Abhilfe geschafft werden. Geplant ist, die sachlichen Zuständigkeiten für die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten zu bündeln. Hemmnisse durch finanzielle Fehlanreize sollen beseitigt werden. Das Land wird den Umstellungsprozess über das Gesetzgebungsverfahren hinaus begleiten und sich an der Weiterentwicklung der Wohnungshilfe beteiligen.

33. Soziale Brennpunkte

Wie bereits im Bericht „Armut im Rheinland-Pfalz“ von 1998 dargestellt, werden in Rheinland-Pfalz bereits seit Jahren gezielte Maßnahmen zur Aufwertung von sozialen Brennpunkten und anderen benachteiligten Orts- und Stadtteilen durchgeführt. Hinzu gekommen ist mittlerweile das Programm „Soziale Stadt“. Die verschiedenen Programme und Maßnahmen der Städtebau- und Wohnungsbauförderung sowie die vom Land unterstützten sozialen Maßnahmen, wie Wohnumfeldverbesserung oder Gemeinwesenarbeit haben die Lebens- und Wohnverhältnisse in einer großen Anzahl von Städten spürbar verbessert. Segregierte Armut ist allerdings auch in Rheinland-Pfalz ein noch immer nicht vollständig überwundenes soziales Problem. Trotz einer Vielzahl von Programmen und Einzelmaßnahmen, die in den vergangenen Jahren von Land und Kommunen realisiert wurden, gibt es noch Stadt- oder Ortsteile, in denen sich soziale Probleme häufen und verfestigen.

Zwischen Landesregierung und LIGA bestehen allerdings unterschiedliche Auffassungen über den Begriff der sozialen Brennpunkte, die Indikatoren, die zur Bestimmung solcher Stadt- und Ortsteile erforderlich sind und damit insgesamt über das Ausmaß der Problematik. Die LIGA kommt hier zu der Einschätzung, dass in Rheinland-Pfalz über 100 Gebiete bestehen, die Brennpunktcharakter haben oder sich in einem „Prozess der sozialen Entgleisung oder Ausgrenzung“ befinden. Diese Einschätzung kann von der Landesregierung so nicht bestätigt werden. Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit ist bei einer Erhebung zur Anzahl der aufzuwertenden Stadtteile im November 2001 auf lediglich 42 Stadtteile in 28 Kommunen gekommen. Diese unterschiedliche Einschätzung bedarf der Überprüfung anhand von Fakten.

Erforderlich ist eine weitere Präzisierung der Voraussetzungen, unter denen man von sozialen Brennpunkten oder aufzuwertenden Stadtteilen sprechen kann. Nur so lassen sich bestehende Unsicherheiten beseitigen und geeignete Konzepte entwickeln. Die verschiedenen Ressorts der Landesregierung verfügen über eine Vielzahl von Daten

über problembehaftete Stadtteile. Zur Fortentwicklung der Maßnahmen in sozialen Brennpunkten beziehungsweise aufzuwertenden Stadtteilen ist es sinnvoll, diese künftig noch stärker zusammenzuführen. Diese können und sollten durch die Erkenntnisse der betroffenen Kommunen und der LIGA ergänzt werden. Auf dieser Grundlage lassen sich bestehende Projekte optimieren und gegebenenfalls neu zu entwickelnde Programme oder Einzelmaßnahmen zielgenauer verwirklichen.

34. Reichtum

„Reichtum ist ein scheues Wild."[164] Dieser Ausspruch des Reichtumsforschers Ernst-Ulrich Huster bringt die Probleme der Reichtumsberichterstattung auf den Punkt. Anders als bei der Armutsberichterstattung gibt es bislang bundesweit wenig verlässliche und aussagekräftige Daten über den Reichtum in Deutschland und dementsprechend auch in Rheinland-Pfalz. Während sich die Armutsberichterstattung seit Jahren etabliert hat, sind Reichtumsberichte bislang relativ selten anzutreffen. Rheinland-Pfalz setzt sich in dem neuen Bericht mit dem Thema Reichtum erstmals auseinander. Allerdings sind die Daten zu diesem Forschungsgebiet bei weitem nicht in der Qualität und Quantität vorhanden wie es bei dem Thema Armut der Fall ist.

Die vorliegenden Daten belegen das Vorhandensein von Ungleichheit in Deutschland. Es müssten aber vertiefte Studien erfolgen, um Entwicklung und Ausmaß näher zu erfassen. Die Arbeitsgruppe, welche die Erstellung des dritten Armuts- und Reichtumsberichts begleitete, empfiehlt weitere Untersuchungen und spezielle statistische Erhebungen für Rheinland-Pfalz.

[164] vergleiche Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), Reichtum in Deutschland: Der diskrete Charme der sozialen Distanz, 1993

Teil E – Anhang

Literaturverzeichnis

AWO-Bundesverband e.V.	Sozialbericht 2000, „Gute Kindheit – schlechte Kindheit - Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen“, 2000
Hans-Böckler-Stiftung	Armut und Reichtum in Deutschland - Forschungsinitiative für mehr Verteilungsgerechtigkeit, Januar 2003
Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Freien Hansestadt Hamburg	Die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen, Hamburg 1995
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Zehnter Kinder- und Jugendbericht, Bonn 1998
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Sechster Familienbericht „Familien ausländischer Herkunft in Deutschland“: Leistungen – Belastungen – Herausforderungen Berlin 2000
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	Lebenslagen in Deutschland, Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik, 2001
Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung	Rürup-Kommission: „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“, Bericht 2003
Bundesministerium für Arbeit, jetzt: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	Altersvorsorge in Deutschland, Lebensverläufe und künftige Einkommen im Alter, DRV-Schriften Band 19, BMA-Forschungsbericht Band 277, München 1999 (=AVID 1996).
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) Bundesvorstand	Verteilungsbericht 2003“, 2003
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)	Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte, Berlin, Juni 2003

Hanesch, Prof. Dr., Walter u.a.	Armut und Ungleichheit in Deutschland, Der neue Armutsbericht der Hans Böckler Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, 2000
Hauser, Prof. Dr., Richard	Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz, Studie des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/Main im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz, 2000
Hauser, Prof. Dr., Richard	Lexikonartikel „Armut“, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 5. Auflage 2002
Hock, Beate u.a.	„Frühe Folgen – Langfristige Konsequenzen?“, Armut und Benachteiligung im Vorschulalter, 2000, Vierter Zwischenbericht zu einer Studie im Auftrag des Bundesverbandes der AWO, 2/2000
Hock, Beate und Holz, Gerda (Hg.)	„Erfolg oder Scheitern? Arme und benachteiligte Jugendliche auf dem Weg ins Berufsleben“, Fünfter Zwischenbericht im Auftrag des Bundesverbandes der AWO, 3/2000
Holz, Gerda	„ISS-Projekt“: Kinderarmut in Deutschland“, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1999
Holz, Gerda	„Kinderarmut verschärft Bildungsmisere“, Politik und Zeitgeschichte, B 21-22/2003,
Holz, Gerda u.a.	„Armutslage von Kindern und Jugendlichen in Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts“, Forum, 1999
Holz, Gerda und Skoluda, Susanne	„Armut im frühen Grundschulalter“, Abschlussbericht der vertiefenden Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern, im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt, 2003

Huster, Prof. Dr., Ernst-Ulrich (Hg.) Werkstatt Ökonomie (Hrsg.)	„Reichtum in Deutschland – Der diskrete Charme der sozialen Distanz“, 1993 „Reichtum und Armut als Herausforderung für kirchliches Handeln“, im Auftrag von: Zentrum für Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, Zentrum Ökumene der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, Diakonisches Werk in Hessen und Nassau, 2002
Huster, Ernst-Ulrich,	Gesundheit – Risiken und Unterversorgung
ISS, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt/Main	„Studien zur Kinderarmut“, Armut im frühen Grundschulalter
Korczak, Dieter und Roller, Karin	„Überschuldung in Deutschland zwischen 1998 und 1999“, München/Weiler, Oktober 2000
Landesregierung Rheinland-Pfalz	Bericht gegenüber dem Landtag betreffend „Grundsicherung in Rheinland-Pfalz, Antrag der SPD, Vorlage 14/2452
Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz	Bericht: „Armut in Rheinland-Pfalz Bericht 98“, 1998
Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz	Dokumentation: „Wohnungslose Menschen in Rheinland-Pfalz“, 1998
Mansel, J. und Neubauer, G. (Hg.)	„Armut und soziale Ungleichheit bei Kindern“, 1998
Leibfried, Stephan, Buhr, Petra und Leisering, Lutz	Forschungsprojekt: „Sozialhilfekarrieren“ der Universität Bremen, 1994
LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Lande Rheinland-Pfalz	Soziale Brennpunkte in Rheinland-Pfalz, Positionen der LIGA der Wohlfahrtsverbände zur Situation der Bewohner in Sozialen Brennpunkten, Mainz 1991

Münnich, Margot	Einkommen und Vermögen in Rentner- und Pensionärshaushalten – Befunde der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 in DRV 12/2001
Neumann, Udo und Hertz, Markus	„Verdeckte Armut in Deutschland“, Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1998
Rüfner, Prof. Dr., Wolfgang	Analyse der Rechtsprechung zur Bemessung der Regelsätze, 1998
Seewald, Hermann	Lebenslagen in Deutschland, Forschungsprojekt Umfang, Strukturen und Gründe von Sozialhilfebedürftigkeit, 2000
Weber M. und B. Braun	„Gesundheitspolitische Konsequenzen aus den Forschungsergebnissen zur sozialen Ungleichheit der Gesundheit in Deutschland
Werning, Rolf und Wischer, Beate	„Kinder am Rande der Gesellschaft“, Schüler 1999

Dateiname: Armutsbericht.doc
Verzeichnis: I:\ LEITUNG\rr\Blum\Publikationen\64\Armutsbericht 2004
Vorlage: C:\programme\microsoft office\Vorlagen\#MASFG_Vorlagen\Blanko.dot
Titel: 3
Thema:
Autor: EmanuelS
Stichwörter:
Kommentar:
Erstelldatum: 27.08.04 11:19
Änderung Nummer: 2
Letztes Speicherdatum: 27.08.04 11:19
Zuletzt gespeichert von: BlumS
Letztes Druckdatum: 27.08.04 11:21
Nach letztem vollständigen Druck
Anzahl Seiten: 257
Anzahl Wörter: 92.322 (ca.)
Anzahl Zeichen: 526.240 (ca.)