Bericht

der Staatsregierung

zur sozialen Lage

in Bayern

Gliederung

1. Einleitung und Zusammenfassung 1

2. Einkommens- und Vermögensentwicklung der privaten Haushalte 17

3. Arbeitsmarktpolitik 41

4. Berufliche Bildung 61

5. Bildung 71

6. Familie 91

7. Frauen 107

8. Ältere Menschen 125

9. Politik für Menschen mit Behinderung 139

10. Gesundheit 161

11. Ausländer 183

12. Wohnen 195

Anlage

Material- und Analyseband der wissenschaftlichen Projektgruppe

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Zusammenfassung 1

1.1. Wohlstand und soziale Sicherheit in Bayern 1
1.2. Bedeutung des Bayerischen Sozialberichts 2
1.3. Zusammenfassung 3
1.3.1. Einkommens- und Vermögensentwicklung der privaten Haushalte 4
1.3.2. Arbeitsmarktpolitik 5
1.3.3. Berufliche Bildung 6
1.3.4. Bildung 7
1.3.5. Familie 8
1.3.6. Frauen 9
1.3.7. Ältere Menschen 10
1.3.8. Politik für Menschen mit Behinderung 10
1.3.9. Gesundheit 11
1.3.10. Ausländer 13
1.3.11. Wohnen 14
1.4. Entstehung des Bayerischen Sozialberichts 15

2. Einkommens- und Vermögensentwicklung der privaten Haushalte 17

2.1. Wohlstand für alle: Wirtschaftsförderung und soziale Flankierung 17
2.2. Überdurchschnittliche Einkommens- und Vermögensdynamik 17
2.2.1. Voraussetzung: Hohes Wirtschaftswachstum 17
2.2.2. Sozialer Ausgleich ist stets zu beachten 20
2.2.3. Erfolgreicher Aufholprozeß bei den Primäreinkommen 22
2.2.4. "Verfügbare" Einkommen: Zunehmend über Bundesdurchschnitt 24
2.2.5. Überdurchschnittliche Vermögensbestände in bayerischen Haushalten; Förderung der Vermögensbildung 27
2.3. Einkommensschwäche in Bayern geringer ausgeprägt als im Bundesdurchschnitt 31
2.3.1. Definition von Armut 31
2.3.2. Sozialhilfebezug - Indikator für bekämpfte Armut 32

2.3.3. Langsamere Zunahme einkommensschwacher Haushalte in Bayern 33
2.4. Breites Bündel von Maßnahmen 35
2.4.1. Fortführung und Weiterentwicklung der bayerischen Sozialhilfepolitik 35
2.4.1.1. Vermeidung verdeckter Armut 35
2.4.1.2. Hilfe zur Arbeit 36
2.4.1.3. Wahrung des Lohnabstandsgebotes 37
2.4.1.4. Weitere Stärkung der Selbsthilfekräfte notwendig 37
2.4.2. Schutz vor Überschuldung, Hilfen für Überschuldete 39
2.4.3. Zur Stärkung der Eigenverantwortung - Weitere Maßnahmen 40

3. Arbeitsmarktpolitik 41

3.1. Auswirkungen langfristiger Entwicklungstrends auf den bayerischen Arbeitsmarkt 41
3.2. Beschäftigungspolitische Ziele und Strategien der Staatsregierung 42
3.3. Bisherige beschäftigungspolitische Aktivitäten der Staatsregierung 43
3.3.1. Offensive Zukunft Bayern 44
3.3.2. Beschäftigungspakt Bayern 44
3.3.3. Förderung von Existenzgründungen und Betriebsnachfolge 45
3.3.4. Rettung von Arbeitsplätzen in Krisenbetrieben 46
3.3.5. Regionalförderung 46
3.3.6. Verzahnung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik 47
3.3.7. Arbeitsmarktliche Maßnahmen (Programme) der Staatsregierung 47
3.3.7.1. Mittelverteilung 47
3.3.7.2. Grundsätze und Schwerpunkte 48
3.3.7.3. Arbeitsmarktfonds und Europäischer Sozialfonds (ESF) 50
3.4. Günstige Situation auf dem bayerischen Arbeitsmarkt durch beschäftigungspolitische Maßnahmen der Staatsregierung 51
3.5. Strategien der Staatsregierung zum weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit 56
3.5.1. Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Bayern 56
3.5.2. Weiterentwicklung des Beschäftigungspakts Bayern 57
3.5.3. Fortsetzung und Verbesserung der arbeitsmarktlichen Programme der Staatsregierung 58

3.5.4. Erschließung neuer Beschäftigungsfelder 58
3.5.4.1. Kombi-Lohn 59
3.5.4.2. Bürgerarbeit 59
3.5.5. Bekämpfung illegaler Beschäftigung, Begrenzung der Zuwanderung 59

4. Berufliche Bildung 61

4.1. Bedeutung der beruflichen Bildung für die soziale Lage; Ziele der Staatsregierung 61
4.1.1. Bedeutung der beruflichen Bildung 61
4.1.1.1. Zusammenhang zwischen beruflicher Qualifikation und sozialer Situation 61
4.1.1.2. Hohe Bedeutung der beruflichen Aus- und Weiterbildung 61
4.1.2. Ziele der Staatsregierung 62
4.1.2.1. Ein ausreichendes Ausbildungsangebot gewährleisten 62
4.1.2.2. Den Anteil Ungelernter deutlich verringern 62
4.1.2.3. Die Aufwertung der beruflichen Bildung weiter vorantreiben 63
4.1.2.4. Das duale System der Berufsausbildung dauerhaft sichern 63
4.1.2.5. Die berufliche Fort- und Weiterbildung quantitativ und qualitativ ausbauen 63
4.2. Bisherige Maßnahmen der Staatsregierung im Bereich der beruflichen Bildung 63
4.2.1. Aktive Rolle bei der Verbesserung der Ausbildungsstellensituation 63
4.2.2. Maßnahmen der Staatsregierung im Rahmen des Beschäftigungspakts Bayern 64
4.2.3. Zusätzliche Berufe für mehr praktisch begabte Jugendliche 64
4.2.4. Verminderung der Zahl der Jugendlichen ohne Berufsabschluß und deren Eingliederung 65
4.2.5. Modernisierung und Steigerung der Ausbildungsqualität in Betrieb und Berufsschule 65

4.2.6. Sicherung einer zufriedenstellenden Ausbildungsstellensituation als Daueraufgabe 66
4.2.7. Ausbildungsstellensituation: Bayerns Position im Ländervergleich 66
4.3. Strategien der Staatsregierung zur weiteren Verbesserung der Ausbildungsstellensituation 67
4.3.1. Besondere Berücksichtigung bestimmter Regionen, neue Ausbildungsberufe 67
4.3.2. Ausbildung im öffentlichen Dienst Bayerns 68
4.3.3. Vorzeitige Auflösung von Ausbildungsverhältnissen vermeiden 68
4.3.4. Verbesserung der Ausbildungsfähigkeit und -reife der Jugendlichen in der allgemeinbildenden Schule 69

5. Bildung 71

5.1. Struktur und Grundprinzipien bayerischer Bildungspolitik 71
5.1.1. Hoher Stellenwert der Bildung 71
5.1.2. Begabungsgerechtes Fördern im gegliederten Schulwesen 71
5.1.3. Gleiche Bildungschancen für alle 72
5.1.4. Chancengleichheit und Qualitätssicherung durch vergleichbare Standards und das Leistungsprinzip 72
5.1.5. Weitere Chancen zum Erwerb von Schulabschlüssen 73
5.1.6. Investitionen in die Bildung sind Investitionen in die Zukunft 74
5.1.7. Breite Versorgung der Bevölkerung mit Abschlüssen 74
5.1.8. Wandlungsprozesse erfordern neue Ideen und Konzepte 75
5.2. Bisherige Maßnahmen und Leistungen der Staatsregierung im Hinblick auf die einzelnen Schularten 76
5.2.1. Hauptschulen 76
5.2.1.1. Bildungsauftrag der Hauptschule 76
5.2.1.2. Differenziertes System von Abschlüssen 76
5.2.1.3. Möglichkeiten der Höherqualifizierung 77
5.2.1.4. Fördermaßnahmen für Kinder mit ausgeprägten Lern- und Leistungsdefiziten 78
5.2.1.5. Nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses oder einer dem Hauptschulabschluß entsprechenden Schulbildung 78

5.2.1.6. Ausgleich von Erziehungsdefiziten durch Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern der Jugendhilfe 78
5.2.2. Förderschulen 79
5.2.2.1. Erziehung zu weitgehender Selbständigkeit 79
5.2.2.2. Behinderten Menschen Wege in den Beruf öffnen 80
5.2.2.3. Behinderte Menschen sind nicht "bildungsarm" 80
5.2.3. Realschulen 80
5.2.4. Gymnasien 81
5.2.4.1. Flächendeckendes Angebot an Gymnasien 81
5.2.4.2. Reform der gymnasialen Oberstufe 81
5.2.4.3. Stärkung der mathematisch-naturwissenschaftlichen und der sprachlichen Kompetenzen 81
5.2.5. Berufliche Schulen 82
5.2.5.1. Bildungswege und Abschlüsse 82
5.2.5.2. Jugendliche ohne Abschlußzeugnis der Berufsschule 84
5.2.6. Zur Situation ausländischer Schüler an Grund- und Hauptschulen 84
5.2.6.1. Möglichst reibungslose Integration unter Wahrung der eigenen Identität 84
5.2.6.2. Vielfältiges Angebot an Fördermaßnahmen 85
5.2.6.3. Sonderregelungen beim Erwerb der Schulabschlüsse 86
5.2.6.4. Ausländische Schüler ohne Abschluß 86
5.2.7. Erwachsenenbildung 87
5.2.7.1. "Lebensbegleitendes Lernen" 87
5.2.7.2. Zunehmende Verzahnung von allgemeiner Erwachsenenbildung und beruflicher Weiterbildung 87
5.2.7.3. Nachholung des Hauptschulabschlusses 88
5.2.7.4. Berufsbezogene Qualifizierungprojekte 88
5.2.7.5. Hohe Teilnahmequote an allgemeiner Weiterbildung in Bayern 88
5.2.7.6. Möglichkeiten einer Ankurbelung der Weiterbildungsaktivitäten 88
5.3. Ausblick auf weitere Maßnahmen 89
5.3.1. Intensivierung der medienpädagogischen Arbeit 89
5.3.2. Erweiterung außerschulischer Betreuungsangebote 89
5.3.3. Projekt "Schulinnovation 2000" 90
5.3.4. Verstärkung der Bemühungen um besonders Lernschwache 90

6. Familie 91

6.1. Familie als grundlegender Baustein unserer Gesellschaft 91
6.2. Familienpolitische Ziele der Staatsregierung 92
6.3. Bisherige familienpolitische Maßnahmen der Staatsregierung 92
6.3.1. Keine Einsparungen in der Familienpolitik 92
6.3.2. Ausbau des Familienleistungsausgleichs 92
6.3.3. Beispielhafte Leistungen der Landesstiftung "Hilfe für Mutter und Kind" 93
6.3.4. Stetige Verbesserungen beim Erziehungsgeld 94
6.3.5. Gewährleistung eines quantitativ bedartsgerechten, innovativen und qualitativ hochwertigen pluralen Kinderbetreuungsangebotes 95
6.3.5.1. Kinderkrippen - hoher Standard im Bereich der Kleinkindererziehung 96
6.3.5.2. Kindergarten 96
6.3.5.3. Kinderhort - weitere Verbesserungen 99
6.3.5.4. "Netz für Kinder" - innovative Kinderbetreuungsform 99
6.3.5.5. Verbesserung der Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen 100
6.3.6. Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik - Umsetzung des Kinder- und Jugendprogrammes 100
6.3.7. Konkrete Hilfen für Alleinerziehende 102
6.3.8. Verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten durch das Rentenreformgesetz 1999 104
6.4. Künftige Maßnahmen der Staatsregierung zur weiteren Verbesserung der Situation der bayerischen Familien 104
6.4.1. Nicht gerechtfertigte Disparitäten zwischen Familien mit Kindern und solchen ohne Kinder verringern 104
6.4.2. Weiterer Ausbau der Kinderbetreuung erforderlich 105
6.4.3. Stärkere Berücksichtigung der Sondersituation von Alleinerziehenden notwendig 105
6.4.4. Weitere Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf 106

7. Frauen 107

7.1. Bayerische Frauenpolitik 107
7.2. Bisherige frauenpolitische Maßnahmen der Staatsregierung 107
7.2.1. Änderung der bayerischen Verfassung 107
7.2.2. Schule 108
7.2.2.1. Mädchen sind von der schulischen Ausbildung her genauso qualifiziert wie Buben 108
7.2.2.2. Unterrichtsangebot bietet Schülerinnen und Schülern die gleichen Chancen 108
7.2.2.3. Sensibilisierung und Fortbildung der Lehrkräfte 108
7.2.2.4. Ausgewogenen Darstellung des Rollenbildes von Männern und Frauen in Unterrichtsmaterialien 109
7.2.3. Studium, Forschung und Lehre 109
7.2.3.1. Zahl der weiblichen Studierenden wächst 109
7.2.3.2. Reform des bayerischen Hochschulrechts kommt gerade auch Frauen zugute 110
7.2.3.3. Der Frauenanteil bei den Professoren hat sich leicht erhöht 110
7.2.4. Berufliche Bildung 111
7.2.4.1. Interesse an einer qualifizierten Berufsausbildung ist bei den Mädchen weiter angestiegen 111
7.2.4.2. Umorientierung bei der Berufswahl schreitet voran 112
7.2.4.3. Berufliche Weiterbildung gewinnt für Frauen immer mehr an Bedeutung 112
7.2.5. Frauen im Beruf (Privatwirtschaft) 113
7.2.5.1. Erwerbsquote der 25- bis unter 45-jährigen Frauen liegt bereits bei über 75 % 113
7.2.5.2. Trend in die abhängige Beschäftigung hält an, aber auch wieder mehr Selbständige 115
7.2.5.3. Fast drei Viertel der Frauen sind im Dienstleistungssektor tätig 116
7.2.5.4. Zahl der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsplätze nimmt zu 117
7.2.5.5. Frauenarbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren immer weiter gesunken 117

7.2.5.6. Steigende Erwerbstätigkeit der Mütter 117
7.2.6. Öffentlicher Dienst 118
7.2.6.1. Immer mehr Teilzeitbeschäftigte im öffentlichen Dienst 118
7.2.6.2. Berücksichtigung der sogenannten Familienkompetenzen bei Beurteilungen 119
7.2.6.3. Nachhaltiger Bewußtseinsbildungsprozeß seit Inkrafttreten des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes 119
7.2.7. Soziale Sicherung von Frauen 120
7.2.7.1. Durchschnittliche Altersrenten von Frauen steigen kontinuierlich 120
7.2.7.2. Kindererziehungsleistungen 120
7.2.7.3. Kinderberücksichtigungszeiten 121
7.2.7.4. Verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten durch das Rentenreformgesetz 1999 121
7.2.7.5. Einführung der sozialen Pflegeversicherung kommt gerade Frauen zugute 121
7.2.7.6. Soziale Absicherung der Bäuerinnen 121
7.3. Weitere frauenpolitische Strategien der Staatsregierung 122
7.3.1. Bildung und Ausbildung 122
7.3.1.1. Mehr Frauen in Führungsfunktionen 122
7.3.1.2. Studienbedingungen müssen noch familienfreundlicher werden 122
7.3.1.3. Berufswahl von Mädchen 122
7.3.2. Frauen im Beruf 123
7.3.2.1. Einkommen und Aufstiegschancen von Frauen 123
7.3.2.2. Weitere Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit 123
7.3.2.3. Öffentlicher Dienst 124
7.3.3. Soziale Sicherung: Weitere Verbesserung für Mütter in der gesetzlichen Rentenversicherung 124
7.4. Weitere Maßnahmen 124

8. Ältere Menschen 125

8.1. Stellung der älteren Menschen in der Bevölkerung 125

8.1.1. Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung steigt 125
8.1.2. Vielfältige Interessen und Bedürfnisse der älteren Menschen berücksichtigen 126
8.1.3. Angebote für ältere Menschen ständig weiterentwickeln 126
8.1.4. Soziale Sicherung für ältere Menschen gewährleistet angemessenen Lebensstandard und Hilfe 126
8.2. Bisherige Maßnahmen der Staatsregierung für ältere Menschen 127
8.2.1. Offene Altenhilfe zu flächendeckendem Netz ausgebaut 127
8.2.2. Bedarfsgerechte Pflegeinfrastruktur aufgebaut, Pflegeversicherung erfolgreich umgesetzt 127
8.2.2.1. Ambulante sozialpflegerische Angebote und "Bayerisches Netzwerk Pflege" aufgebaut 127
8.2.2.2. Alten- und Pflegeheime den veränderten Bedürfnissen angepaßt, Tagespflege und Kurzzeitpflege ausgebaut 129
8.2.2.3. Pflegeversicherung erfolgreich umgesetzt 131
8.2.3. Rentenversicherung auf die demographischen Herausforderungen einstellen 132
8.3. Weitere Maßnahmen der Staatsregierung zur Verbesserung der Situation älterer Menschen 134
8.3.1. Pflegeversicherung zukunftssicher machen 134
8.3.2. Stationäre Pflege an die geänderten Bedürfnisse anpassen 135
8.3.3. Qualitätssicherung in der stationären und ambulanten Pflege verbessern 136
8.3.4. Initiativen für den Ausbau ambulanter gerontopsychiatrischer Angebote an Bayern 136
8.3.5. Initiativen für den Ausbau ambulanter geriatrischer Rehabilitationsangebote 137

9. Politik für Menschen mit Behinderung 139

9.1. Bedeutung der Politik für Menschen mit Behinderung für die Staatsregierung 139
9.1.1. Anzahl der Menschen mit Behinderung in Bayern 139
9.1.2. Finanzielle Aufwendungen für Menschen mit Behinderung in Bayern 140

9.1.3. Landespläne für Menschen mit Behinderung 141
9.1.4. Hilfebedarf und Lebensqualität 141
9.2. Ziele bayerischer Behindertenpolitik 142
9.2.1. Grundprinzipien bayerischer Behindertenpolitik 142
9.2.2. Leitlinien bayerischer Behindertenpolitik 143
9.3. Bewertung des Material- und Analysebandes, Kapitel 14 144
9.4. Bisherige und zukünftige Maßnahmen der Staatsregierung für Menschen mit Behinderung 144
9.4.1. Dritter Bayerischer Landesplan für Menschen mit Behinderung 144
9.4.2. Zweiter Bayerischer Landesplan zur Versorgung psychisch Kranker und psychisch Behinderter 145
9.4.3. Landesbehindertenbeauftragte 146
9.4.4. Änderung der Bayerischen Verfassung 147
9.4.5. Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin 148
9.4.6. Fachdienste bei Frühförderstellen für die Zusammenarbeit mit Kindergärten 148
9.4.7. Bedeutung ambulanter Hilfen: Ambulante Beratungs- und Betreuungsdienste 149
9.4.8. Staatliche Förderung des Selbsthilfegedankens 150
9.4.9. Gebärdensprache 150
9.4.10. Enthospitalisierung 151
9.4.11. Beschäftigung Schwerbehinderter 152
9.4.11.1. Ausgangslage 152
9.4.11.2. Handlungsbedarf 152
9.4.11.3. Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung 152
9.4.12. Qualitätsmanagement: Qualitätsstandards, Qualitätsprüfung, Qualitätssicherung 156
9.4.13. Neuorganisation der Sozialhilfe für psychisch kranke Menschen 157
9.4.14. Wohnungsbau für Schwer- und Schwerstbehinderte 157
9.4.15. Weitere staatliche Förderbereiche im Rahmen der Hilfen für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit 157
9.5. Sonderbetreuung von Opfern von Gewalttaten 159

10. Gesundheit 161

10.1.Gesundheitsförderung und Prävention 161
10.1.1. Gesundheitsberichterstattung ist eine wichtige Grundlage für effektive Gesundheitspolitik 161
10.1.2. Gesundheitsförderung und Prävention sind zentrale Aufgaben für eine erfolgreiche Gesundheitspolitik 162
10.1.2.1. Gesundheitsförderung und Prävention 162
10.1.2.2. Erweitertes Neugeborenenscreening verhindert menschliches Leid 162
10.1.3. Kuren 164
10.1.3.1. Kuren sind in Bayern nicht nur ein wichtiger Baustein des Gesundheitswesens, sondern zugleich ein bedeutender Wirtschafts- und Arbeitsfaktor 164
10.1.3.2. Bisherige Maßnahmen der Staatsregierung für den Kurstandort Bayern 164
10.1.3.3. Weitere Strategien der Staatsregierung zur Sicherung des Kurstandortes Bayern 165
10.2.Sucht und Drogenpolitik 165
10.2.1. Ausmaß der Suchtproblematik 165
10.2.2. Suchtpolitik der Staatsregierung 166
10.2.2.1. Prävention 167
10.2.2.2. Hilfen bei Suchterkrankungen 168
10.2.2.3. Modellprojekte 169
10.2.2.4. Substitution bei Betäubungsmittelabhängigkeit 170
10.2.2.5. Ablehnung von Legalisierungsbestrebungen illegaler Drogen 170
10.3.Ambulante ärztliche Versorgung 171
10.3.1. Gesetzliche Krankenversicherung in Bayern 171
10.3.2. Medizinische Versorgung am Bedarf der Bevölkerung orientieren 171
10.3.3. Moderne ambulante Versorgung 171
10.3.3.1. Moderne ambulante Versorgung gewährleistet 171
10.3.3.2. Qualitätssicherung 173
10.3.3.3. Neuordnung der ärztlichen Vergütung 174

10.3.3.4. Ambulantes Operieren 174
10.3.4. Gesundheitswesen als Zukunftsbranche 174
10.4.Stationäre Versorgung 175
10.4.1. Ziele der Staatsregierung im Bereich der stationären Versorgung 175
10.4.2. Leistungen der Staatsregierung 176
10.4.2.1. Versorgung Risikoneugeborener 177
10.4.2.2. Dialyse 178
10.4.2.3. Schlaganfallpatienten und Schädel-Hirn-Verletzte 178
10.4.2.4. Herzchirurgie 178
10.4.2.5. Geriatrische Versorgung 178
10.4.3. Künftige Maßnahmen der Staatsregierung 179
10.5.Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz 180
10.5.1. Hohe Anforderungen zum Schutz der menschlichen Arbeitskraft 180
10.5.2. Aktivitäten im Freistaat Bayern 180
10.5.3. Weitere Strategien der Staatsregierung 181

11. Ausländer 183

11.1.Zuwanderung und ihr Einfluß auf die Integration 183
11.1.1. Anhaltende Zuwanderungen schaffen neue Probleme 183
11.1.2. Integration als gesellschaftspolitisches Ziel 188
11.2.Integration 189
11.2.1. Integrationserfolge 189
11.2.1.1. Integration im Bildungsbereich 189
11.2.1.2. Integration außerhalb des Schulbereichs 191
11.2.2. "Importierte" Problemlagen 192
11.2.2.1. Einkommenssituation 192
11.2.2.2. Wohnverhältnisse 193
11.2.2.3. Fazit 193
11.3.Integration fördern - Zuwanderung begrenzen 194

12. Wohnen 195

12.1.Wohnungspolitik in Bayern 195

12.1.1. Bedeutung der Wohnungspolitik 195
12.1.2. Ziele der bayerischen Wohnungspolitik 195
12.2.Bisherige wohnungspolitische Maßnahmen der Staatsregierung 196
12.2.1. Versorgungsniveau 196
12.2.1.1. Maßnahmen der Staatsregierung 196
12.2.1.2. Verbesserung des Versorgungsniveaus 201
12.2.2. Wohnqualität 205
12.2.2.1. Maßnahmen der Staatsregierung 205
12.2.2.2. Qualität der Wohnungen verbessert 208
12.2.3. Wohnkosten 210
12.2.3.1. Maßnahmen der Staatsregierung 210
12.2.3.2. Wohnkostenanstieg gebremst 210
12.2.4. Wohngeldzahlungen wachsen 211
12.2.5. Angemessenen Mieterschutz erhalten 212
12.2.6. Wohnstatus 213
12.2.6.1. Maßnahmen der Staatsregierung 213
12.2.6.2. Wohneigentumsquote steigt 214
12.2.7. Fazit 214
12.3.Zukunftsaufgaben der Wohnungs- und Städtebaupolitik 214
12.3.1. Weitere Verbesserung der Wohnungsversorgung 214
12.3.2. Verantwortung für Städtebau, Siedlungsstruktur und Umwelt 217

Anlage

Material- und Analyseband der wissenschaftlichen Projektgruppe

1. Einleitung und Zusammenfassung

1.1. Wohlstand und soziale Sicherheit in Bayern

Wohlstand und soziale Sicherheit in Bayern haben heute ein Niveau erreicht, das in der Geschichte einmalig ist.

Der Erfolg der soliden und auf sozialen Ausgleich bedachten Politik der Staatsregierung ist deutlich ablesbar an den zunehmend überdurchschnittlichen verfügbaren Einkommen, am wachsenden, auf breite Bevölkerungsschichten verteilten Vermögensbestand der privaten Haushalte und der hervorragend ausgebauten sozialen Infrastruktur. Die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Anstrengungen der letzten Jahre, vor allem der "Beschäftigungspakt Bayern" und die "Offensive Zukunft Bayern", haben entscheidend dazu beigetragen, daß die Arbeitsmarktsituation im Freistaat im Jahresdurchschnitt die günstigste unter allen Ländern ist. Die Lebenssituation der bayerischen Familien hat sich in den vergangenen Jahren durch wichtige familienpolitische Leistungen weiter verbessert; hierzu haben vor allem das Landeserziehungsgeld und der kontinuierliche Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen beigetragen. In der Frauenpolitik hat das Bayerische Gleichstellungsgesetz zur Verwirklichung von mehr Gleichberechtigung geführt. Die Staatsregierung hat maßgeblich auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hingewirkt. Die erfolgreiche Umsetzung der Pflegeversicherung in Bayern hat bewirkt, daß der Freistaat heute über eine landesweit flächendeckende und ausgewogene Versorgung mit Langzeit-, Kurzzeit- und Tagespflegeplätzen verfügt. Die gesundheitliche Versorgung der bayerischen Bürger ist auf höchstem Niveau gesichert und steht ausnahmslos allen Bürgern offen.

Die Sicherung und weitere Verbesserung des hohen sozialen Lebensniveaus in Bayern hängt jedoch nicht allein von der Politik der Staatsregierung ab. Von besonderer Bedeutung sind auch die von der Bundespolitik gesetzten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf die die Staatsregierung nur beschränkt Einfluß nehmen kann. Dem Einfluß der Staatsregierung ebenfalls entzogen sind die Politik der Tarifvertragsparteien und die Entscheidungen der europäischen Organe.

Die Staatsregierung fordert von der Bundesregierung insbesondere eine Entlastung der Wirtschaft und der Arbeitnehmer von Steuern, Abgaben und bürokratischen Reglementierungen. Eine solche Entlastung ist notwendige Voraussetzung, um Freiräume für mehr Investitionen zu schaffen. Die Senkung der Lohnnebenkosten ist erforderlich, um die internationale Wettbewerbsfähigkeitzu verbessern. Für weitere Fortschritte auf dem Arbeitsmarkt sind maßvolle Tarifabschlüsse unabdingbar.

Gegenwärtig ist jedoch zu konstatieren, daß sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechtern. Gesetzliche Neuerungen auf Bundesebene führen dazu, daß Beschäftigungsverhältnisse gelöst und daß Existenzgründungen verhindert werden. Die Beschäftigungssituation in Bayern wird darüber hinaus dadurch negativ beeinflußt, daß der Freistaat durch die Agenda 2000 der Europäischen Union Nachteile erfährt. Es drohen Beitragssatzsteigerungen in der Rentenversicherung aufgrund der Rückgängigmachung der bereits eingeführten Reformen. Auch im Gesundheitsbereich drohen aufgrund der Reformvorhaben der Bundesregierung in der gesetzlichen Krankenversicherung Nachteile: Die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung wäre durch schleichende Rationierung nicht mehr auf dem bisherigen hohen Niveau gewährleistet. Der Gesundheitssektor als dynamischer Wachstumsmotor auch für den Arbeitsmarkt würde bei einer Umsetzung der Reformpläne erheblich

geschwächt. Darüber hinaus würde die Länderverantwortung für eine flächendeckende, hochstehende stationäre Versorgung in Frage gestellt.

Trotz dieser sich verschlechternden Rahmenbedingungen wird sich die Staatsregierung mit allen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auch weiterhin für eine günstigere Gestaltung der maßgeblichen Bereiche auf Bundesebene einsetzen. Darüber hinaus wird die Staatsregierung auf Landesebene auch weiterhin die bewährte bayerische Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik betreiben und so dafür Sorge tragen, daß Bayern auch in Zukunft seinen Bürgern einen sozialen Status bietet, der seinesgleichen sucht.

Sozialpolitische Gestaltungsspielräume erwachsen aus den wirtschaftlichen Leistungen aller und hängen daher nicht zuletzt von der Leistungsfähigkeit einer mit zunehmend globalen Herausforderungen konfrontierten Wirtschaft wie auch von der Bereitschaft aller ab, die Sozialausgaben über Steuern und Abgaben zu finanzieren.
Sozialpolitik kann insbesondere kein „Reparaturbetrieb“ für alle aus individuellen Fehlentscheidungen resultierende Nachteile sein. Wer sich absichtlich ins soziale Netz fallen läßt, handelt unsozial gegenüber den wirklich Bedürftigen, mißbraucht den Sozialstaat, schadet dem sozialen Sicherungssystem insgesamt und schmälert die für die wirklichen Bedürftigen erforderlichen finanziellen Ressourcen.

1.2. Bedeutung des Bayerischen Sozialberichts

Mit den Erkenntnissen des Bayerischen Sozialberichts wird sich die zukunftsorientierte Sozialpolitik der Staatsregierung noch zielgerichteter fortführen lassen: Eine umfassende Datenbasis ist notwendige Voraussetzung für die von der Staatsregierung verfolgte vorausschauende Sozialpolitik. Die Ergebnisse des Bayerischen Sozialberichts werden dazu beitragen, daß Sozialpolitik im Freistaat Bayern auch künftig nicht als nachträgliche Hilfeleistung für gescheiterte Fälle, sondern vielmehr mit einem präventiven Ansatz betrieben wird, so daß die Bürgerinnen und Bürger zu einem eigenverantwortlichen Leben befähigt werden. Dies ist aus Sicht der Staatsregierung auch in Zukunft von besonderer Bedeutung, denn nur auf der Grundlage einer solchen vorausschauenden Sozialpolitik ist es möglich, das notwendige ausgewogene Verhältnis von Solidarität und Subsidiarität herzustellen.

Dem liegt die Überzeugung der Staatsregierung zugrunde, daß nur auf den ordnungspolitischen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft Wohlstand für die Bürger erreicht werden kann. Der Weg hierzu führt über die Verwirklichung der Prinzipien von Leistung und Selbstverantwortung sowie von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit. In der Sicherung und Stärkung dieser elementaren Kräfte, die die Gesellschaft zusammenhalten, sieht die Staatsregierung ihre vornehmste Aufgabe. Nur eine stets aufs Neue ausgewogene Balance zwischen freier Entfaltung und solidarischer Verpflichtung kann auf Dauer ein Höchstmaß an individuellem und gesamtgesellschaftlichem Wohlstand erzielen.

Wohlstand ist dabei mehr als ein hohes und stetiges, als angemessen empfundenes Einkommen. Wohlstand im recht verstandenen Sinn umfaßt die Gesamtheit der Lebenschancen und Sicherheiten, die dem einzelnen offenstehen. Dazu gehören insbesondere die Möglichkeiten zur Teilnahme an schulischer und beruflicher Bildung und Wissen sowie zur Gründung von Familien, die Beschäftigungschancen und Qualität der Arbeitsbedingungen, das Ausmaß an innerer und sozialer Sicherheit, die Versorgung mit Gesundheitsdiensten, die Wohnqualität, die Partizipation am kulturellen und politischen Leben sowie die Qualität von Umwelt und Freizeitangebot. Die Teilnahme an diesem Wohlstand und an dessen Steigerung muß auch den Leistungsschwächeren gewährleistet sein. Abdriften in Armut muß verhindert werden.

Dieses hochgesteckte Ziel kann nicht allein durch staatliches Handeln erreicht werden. Während es aus Sicht der Staatsregierung Aufgabe der staatlichen Politik sein muß, in allen sozialen Bereichen die notwendige Solidarität zu wahren, ist es Aufgabe jedes einzelnen, seine Fähigkeit und Bereitschaft zur gelebten Eigenverantwortung wahrzunehmen. Sozialpolitik kann daher nicht auf eine Nivellierung der individuellen Lebensbedingungen zielen. Diese Überzeugung der Staatsregierung wird auch gestützt durch die wissenschaftlichen Erkenntnisse der empirischen Sozialforschung: Danach führt nicht das Prinzip des passiven Empfangens von Wohltaten zu Glück und Zufriedenheit des Menschen, sondern nur eigenes Bemühen, lebenserfüllende Selbstverantwortung und zielgerichtete Aktivität. Erforderlich ist danach, daß der einzelne sich mit Tätigkeiten befaßt, die Herausforderungen darstellen, seine Fähigkeiten erweitern und durch die Entfaltung von Kräften zu Glück und Zufriedenheit führen. Die für die Förderung dieser persönlichen Kräfte des einzelnen und für die notwendige Abwägung zwischen Solidarität und Selbstverantwortung notwendige Datengrundlage soll durch den Bayerischen Sozialbericht entscheidend mitbestimmt werden.

Die elementaren Prinzipien von Leistung und Selbstverantwortung sowie von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit liegen nach Überzeugung der Staatsregierung aber nicht nur dem Verhältnis des einzelnen gegenüber dem Gemeinwesen zugrunde. Auch im Rahmen des Solidargefüges unseres föderalen Systems ist eine entsprechende ausgewogene Balance unabdingbare Voraussetzung. Die Erstellung einer umfassenden Materialbasis in den Bereichen Arbeits-, Sozial- und Gesundheitspolitik speziell für den Freistaat Bayern gewinnt nach Ansicht der Staatsregierung deshalb auch im Hinblick auf die in Wissenschaft und Politik verstärkt geführte Föderalismus-Debatte immer mehr an Bedeutung. Im Rahmen der Diskussion über die verteilungspolitischen Fehlsteuerungen innerhalb des gegenwärtigen föderalen Systems in Deutschland kann die erforderliche Bestimmung der Position der einzelnen Länder untereinander und der Versuch eines Ausgleiches des Spannungsverhältnisses zwischen politischem Wettbewerb und bündischer Solidarität nur auf der Grundlage umfassenden und vor allem regionalbezogenen Daten- und Faktenmaterials durchgeführt werden. Nur so kann aufbauend auf der ökonomischen Erfahrung, daß Wettbewerb Wohlstand schafft, das Ziel der kontinuierlichen Verbesserung des Wohlstandes für alle künftig noch besser verfolgt werden. Eine verstärkte Zurechnung der politischen Verantwortung setzt ebenso wie eine ausgewogene Gestaltung des zwischen den Ländern bestehenden Dreiklangs aus Wettbewerb, Subsidiarität und Solidarität eine eingehende Analyse des regionalbezogenen Datenmaterials voraus. Die genaue Faktenkenntnis ist insbesondere auch im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die fortschreitende europäische Einigung von besonderer Bedeutung.

1.3. Zusammenfassung

Die Darstellung der Staatsregierung gliedert sich in die Kapitel:

- Einkommens- und Vermögensentwicklung der privaten Haushalte
- Arbeitsmarktpolitik
- Berufliche Bildung
- Bildung
- Familie
- Frauen
- Ältere Menschen
- Politik für Menschen mit Behinderung

- Gesundheit
- Ausländer
- Wohnen

Im einzelnen umfassen die Kapitel folgende Schwerpunkte:

1.3.1. Einkommens- und Vermögensentwicklung der privaten Haushalte

Die offensive und innovationsorientierte Förderung des wirtschaftlichen Wachstums ist die Grundlage der erfolgreichen bayerischen Politik für mehr Wohlstand für alle. Nur eine leistungs- und wettbewerbsfähige Wirtschaft in einem technikfreundlichen und unternehmerischen Umfeld sorgt für das nötige Wachstum, für Arbeitsplätze und Einkommen. Die Staatsregierung flankiert ihre auf Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtete Politik durch soziale Vorsorge für benachteiligte Gruppen. Denn aus unterschiedlichen Gründen partizipieren nicht alle gleichermaßen am Wohlstand. Sie sieht es daher als ihre Daueraufgabe an, die Ursachen und deren Folgen durch eine vorausschauende Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie durch eine Sozialpolitik wirksam zu bekämpfen, welche die Teilhabe auch der weniger Leistungsfähigen an steigendem Wohlstand sichert.

Bayern ist in einem gewaltigen wirtschaftlichen Aufholprozeß der Sprung vom Agrarstaat zu einem der wirtschaftsstärksten und modernsten Standorte Europas gelungen. Die Staatsregierung hat mit ihrer konsequenten, auf die Verbesserung der Standortbedingungen gerichteten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, wie zum Beispiel durch die Förderung des Mittelstands, der Forschung und des Technologietransfers, eine vorausschauende Bildungspolitik und nicht zuletzt eine solide Finanzpolitik die Voraussetzungen für diesen Strukturwandel, für Produktivität und technischen Fortschritt und damit für hohes wirtschaftliches Wachstum geschaffen. Die überdurchschnittliche Wirtschaftsdynamik in Bayern hat dazu geführt, daß die Einkommen mittlerweile deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegen. Diese positive Entwicklung ist auch am wachsenden Vermögensbestand der Haushalte sichtbar, ebenso wie an den zunehmend überdurchschnittlichen verfügbaren Einkommen, einem Indikator für den erreichten privaten Lebensstandard.

Durch die Steigerung der Sozialausgaben von 1980 bis 1998 um mehr als das Dreieinhalbfache hat die Staatsregierung für den sozialen Ausgleich zugunsten der wirtschaftlich Schwächeren sowie der Menschen mit besonderen Bedürfnissen, vor allem der Kranken, Behinderten und Pflegebedürftigen, gesorgt. Als ein Erfolg der jahrzehntelangen Wirtschafts-, Struktur- und Sozialpolitik ist zu werten, daß der Anteil der einkommensschwachen Haushalte in Bayern geringer ausgeprägt ist als im Bundesdurchschnitt. Der im Material- und Analyseband verwendete „relative“ Armutsbegriff (Einkommen erreicht nicht 50 % des gesellschaftlichen Durchschnittseinkommens; vgl. Kapitel 4 des Material- und Analysebandes) analysiert allerdings das Problem gesellschaftlicher Einkommensdifferenzen unzureichend und kann daher allein kein Maßstab für sozialpolitisches Handeln sein. Unter Zugrundelegung dieses Armutsbegriffs gibt es auch in den reichsten Gesellschaften „relative“ Armut, da ihr Anteil von der Streuung der Einkommen abhängt. Die bedingte Aussagekraft dieses theoretischen Armutsbegriffs zeigt sich daran, daß sich „relative“ Armut selbst bei einer Verdoppelung aller Einkommen bei unveränderter Streubreite nicht verringert. Die im Material- und Analyseband benannten problematischen Lebenslagen für Einkommensminderungen (vgl. Kapitel 4 des Material- und Analysebandes) bestätigen die Notwendigkeit bayerischer Sozialpolitik, insbesondere der familienpolitischen Initiativen, wie sie im Landeserziehungsgeld, dem hohen Versorgungsstandard mit familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen,

der Förderung sozialer Dienste und der Jugendhilfe zum Ausdruck kommen. Sie werden weiterhin ein vorrangiger Schwerpunkt der bayerischen Sozialpolitik sein.

Gleichwohl wird die Staatsregierung die Selbsthilfekräfte stärken und die Wiedereingliederung der Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt fördern und damit Einkommensschwäche nachhaltig bekämpfen. Die Staatsregierung wird ihren wirtschaftspolitischen Kurs für mehr Wachstum als Quelle für mehr Beschäftigung, Einkommen und Vermögen fortsetzen. Sie wird weitere Anreize zur Gründung von Unternehmen schaffen, eine stärkere Beteiligung am Produktivvermögen unterstützen, auf eine noch stärkere Internationalisierung der Hochschulen sowie der Forschung hinwirken und Bayern mit der geplanten rund 2 Mrd. DM umfassenden High-Tech-Offensive zu einer der weltweit führenden Technologie- und Wachstumsregionen ausbauen.

1.3.2. Arbeitsmarktpolitik

Die langfristig angelegte und primär auf Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Beschäftigungspolitik der Staatsregierung hat wesentlich dazu beigetragen, daß sich die Arbeitsmarktsituation in Bayern weitaus günstiger als im Bundesdurchschnitt darstellt. Die vergleichsweise günstige Arbeitsmarktsituation in Bayern ist die wichtigste Grundlage für den hohen sozialen Standard. Auch die Institute gelangen im Material- und Analyseband zu einer positiven Einschätzung der Situation auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zu den anderen Bundesländern (vgl. Kapitel 5). Bayern weist im Jahresdurchschnitt die niedrigste Arbeitslosenquote aller Bundesländer auf. Hervorzuheben ist dabei, daß seit Jahren sämtliche Regierungsbezirke unter dem westdeutschen Durchschnitt liegen. Außerdem hat Bayern die bundesweit niedrigste Arbeitslosenquote bei den Jugendlichen und den niedrigsten Anteil bei den Langzeitarbeitslosen zu verzeichnen.

Angesichts des verschärften internationalen Wettbewerbs hat die Staatsregierung ihre beschäftigungspolitischen Anstrengungen in den letzten Jahren darauf gerichtet, die Investitions- und Einstellungsbedingungen in allen Landesteilen zu verbessern. Neben der Regional- und Mittelstandsförderung sowie wichtigen Aktionsprogrammen, wie zum Beispiel der „Initiative Bayern Arbeit“, hat sie bisher 5,6 Mrd. DM aus Privatisierungserlösen für die „Offensive Zukunft Bayern“ bereitgestellt. Mit diesen Mitteln werden die Bildung und Forschung ausgebaut, der Technologietransfer in den Mittelstand beschleunigt, Existenzgründungen und Investitionen durch Stärkung der Kapitalbasis mittelständischer Unternehmen gefördert und der Mittelstand bei der Erschließung neuer Auslandsmärkte unterstützt. Spürbare positive Impulse für den Arbeitsmarkt gehen von dem mit den Sozialpartnern geschlossenen Beschäftigungspakt Bayern aus. Der Beschäftigungspakt verfolgt einen kooperativen beschäftigungspolitischen Ansatz, der zur günstigen Entwicklung der Ausbildungsstellensituation und zur positiven Trendwende auf dem Arbeitsmarkt 1998 beigetragen hat. Darüber hinaus ergänzt die Staatsregierung ihre beschäftigungspolitischen Maßnahmen zur Schaffung neuer und zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze mit gezielten arbeitsmarktlichen Aktivitäten. Sie wendet seit Jahren erhebliche finanzielle Mittel auf, die schwerpunktmäßig für die Integration von schwervermittelbaren Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Hinzu kommen der Europäische Sozialfonds mit seiner Kofinanzierung auch aus Landesmitteln und der aus Privatisierungserlösen finanzierte Arbeitsmarktfonds, die sich zu wichtigen arbeitsmarktlichen Instrumenten entwickelt haben. Die aus diesen Fonds geförderten Maßnahmen unterstützen vor allem die berufliche (Wieder-)Eingliederung von Sozialhilfeempfängern, Langzeitarbeitslosen, Jugendlichen und die berufliche Qualifizierung von Arbeitslosigkeit bedrohter Personen.

Vor dem Hintergrund anhaltender Arbeitsmarktprobleme wird die Staatsregierung ihre bewährten wirtschafts-, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Initiativen weiterführen, um die Wettbewerbsfähigkeit bestehender Arbeitsplätze und die Grundlagen für die Entstehung neuer, zukunftsorientierter Arbeitsplätze in allen Landesteilen zu stärken sowie die Beschäftigungschancen der von Arbeitslosigkeit besonders Betroffenen zu verbessern. Die Staatsregierung wird sich darüber hinaus für die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder zum Beispiel auch im Niedriglohnbereich, als Beitrag zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, einsetzen sowie den Beschäftigungspakt Bayern fortführen. Gleichwohl ist die Stärkung der marktwirtschaftlichen Dynamik durch den Bund unerläßliche Voraussetzung für eine erfolgversprechende Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik auf Landesebene. Erforderlich sind vor allem eine Rückführung der Staatsquote durch strikte Ausgabendisziplin, eine Senkung der Steuer- und Abgabenlast, eine Umschichtung der Haushalte zugunsten investiver Mittelansätze und mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt.

1.3.3. Berufliche Bildung

Die Staatsregierung hat wesentlich dazu beigetragen, daß sich die Zukunftsperspektiven junger Menschen mit Hilfe einer qualifizierten Berufsausbildung verbessert haben. Ziel der beruflichen Bildungspolitik der Staatsregierung ist es vor allem, ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zu gewährleisten, den Anteil Ungelernter deutlich zu verringern, das duale Berufsausbildungssystem dauerhaft zu sichern und die berufliche Fort- und Weiterbildung quantitativ und qualitativ auszubauen.

Trotz der maßgeblichen Verantwortung der Arbeitgeber für die Aus- und Fortbildung ihrer Fachkräfte hat die Staatsregierung eine Vielzahl von Initiativen ergriffen, um auf die Ausbildungsstellensituation positiven Einfluß zu nehmen. Nicht zuletzt deshalb weist Bayern seit Jahren im Vergleich zu den anderen Ländern mit die günstigste Lehrstellenbilanz auf.

Eines der wichtigsten Instrumente ihrer vielfältigen Bemühungen ist der mit den Sozialpartnern geschlossene Beschäftigungspakt Bayern. Im Rahmen dieses Bündnisses wurde ein Maßnahmenkatalog vereinbart, der von der Ausweitung des Lehrstellenangebots bis hin zu Hilfen für Leistungsschwächere reicht und mit Mitteln aus den Privatisierungserlösen finanziert wird. Gemeinsames Ziel aller am Beschäftigungspakt Beteiligten ist es, allen geeigneten und ausbildungswilligen Lehrstellenbewerbern einen Ausbildungsplatz zur Verfügung zu stellen. Daneben setzt sich die Staatsregierung dafür ein, daß zusätzliche Berufsbilder und Ausbildungsinhalte für mehr praktisch begabte Jugendliche erarbeitet werden. Sie fördert darüber hinaus das Berufsvorbereitungsjahr an den Berufsschulen sowie Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses, damit Ausbildungsabbrüche möglichst vermieden und die Chancen der beruflichen Eingliederung verbessert werden. Durch zahlreiche inhaltliche und organisatorische Maßnahmen, wie zum Beispiel die stärkere Differenzierung des Unterrichts nach dem Leistungsniveau der Schüler, hat die Staatsregierung die Ausbildungsqualität der Berufsschulen gesteigert und die Kooperation zwischen Berufsschulen und Betrieben intensiviert.

Trotz der bundesweit überdurchschnittlich günstigen Ausbildungsstellensituation bestehen, wie auch die Institute im Material- und Analyseband zutreffend feststellen (vgl. Kapitel 5 des Material- und Analysebandes), nach wie vor regionale Unterschiede. Die Staatsregierung wird daher künftige Fördermaßnahmen bevorzugt in diesen Problemregionen berücksichtigen. Sie wird aber auch der von den Arbeitgebern immer wieder bemängelten fehlenden Ausbildungsfähigkeit und -reife der Jugendlichen durch entsprechende Gestaltung der Lehrinhalte, Fortbildung der Lehrkräfte und spezielle Förderung der Lern- und Leistungsschwächeren in den allgemeinbildenden Schulen gezielt entgegenwirken.

1.3.4. Bildung

Angesichts der Bedeutung der Bildung für die innovative Gestaltung der Zukunft und für die Verwirklichung der persönlichen Lebensentwürfe jedes einzelnen Menschen mißt die Staatsregierung der Bildungspolitik seit jeher große Bedeutung bei. Das differenziert ausgebaute Bildungswesen bietet vielfältige Möglichkeiten zum Erwerb breitgefächerter Qualifikationen und stellt durch ein gegliedertes Schulwesen eine leistungs- und begabungsgerechte Förderung sicher. Die vielfältigen Bemühungen der Staatsregierung haben einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, daß das Niveau der Bildungsversorgung der Bevölkerung, gemessen an der Zahl der Schulabschlüsse, in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist.

Gleiche Bildungschancen für alle, unabhängig von Einkommen und sozialer Herkunft, ist ein wesentliches Ziel bayerischer Bildungspolitik. Lernmittel-, Schulwegkosten- und Schulgeldfreiheit, das Leistungsprinzip als wesentliches Strukturmerkmal des Schulsystems sowie Maßnahmen zur Kompensation individueller Benachteiligungen oder besonderer Lernschwierigkeiten gewährleisten Chancengleicheit für alle beim Zugang zu Bildung. Die hohe Qualität des bayerischen Bildungswesens wird durch die Gewährleistung von vergleichbaren Standards (Anspruchsniveaus der einzelnen Schularten, verbindliche Lehrpläne, zentrale Abschlußprüfungen) dauerhaft gesichert. Mit erheblichen finanziellen Mitteln verbessert die Staatsregierung kontinuierlich die personelle Ausstattung der Schulen. Dieses hohe finanzielle Engagement schlägt sich in fast allen Schularten in einer gegenüber dem Bundesdurchschnitt günstigeren Versorgung der Schüler mit Lehrkräften nieder. Für den Erfolg staatlicher Maßnahmen sind allerdings Motivation und die Bereitschaft sich anzustrengen bei Schülern (und Eltern) eine unverzichtbare Voraussetzung.

Ein weiteres zentrales Anliegen der Staatsregierung ist die vertikale Durchlässigkeit des Bildungssystems. So wurde im Bereich der Hauptschulen ein flexibles Bildungs- und Qualifizierungsangebot aufgebaut, das für Leistungsschwächere und Leistungsstärkere gleichermaßen weitere Chancen zu einer Höherqualifizierung bereit hält. Ebenso ermöglichen die Bildungsangebote der beruflichen Schulen neben Abschlüssen der beruflichen Erstausbildung und Fortbildung die Nachholung von Schulabschlüssen und den Zugang zu weiterführenden Schulen bis hin zur Hochschulreife. Die Bandbreite der angebotenen Qualifizierungsmöglichkeiten spiegelt sich auch in der Zahl der Schulentlassenen ohne Hauptschulabschluß wider. Dieser Anteil ist, wie auch die Institute im Material- und Analyseband feststellen (vgl. Kapitel 7), seit dem Jahr 1976 um nahezu 3 Prozentpunkte auf rund 8 % gesunken. Entgegen der im Material- und Analyseband vertretenen Auffassung ist es nicht sachgerecht, von „Bildungsarmut“ zu sprechen, wenn Jugendliche ohne Schulabschluß bleiben. Der Begriff „Bildungsarmut“ ist vielmehr für die Beschreibung von Bildungsverhältnissen in Staaten geeignet, in denen es an der notwendigen Infrastruktur, den finanziellen Ressourcen und am wissenschaftlichen Know-how fehlt.

Im Hinblick auf den Wandel unserer Gesellschaft in vielerlei Bereichen ist es unerläßlich, das Bildungssystem an die Anforderungen der Zukunft anzupassen. Zu diesem Zweck hat die Staatsregierung bereits 1998 ein Konzept zur Weiterentwicklung des Bildungssystems beschlossen, das schrittweise umgesetzt wird. Wesentliche Bestandteile dieses Konzepts sind inhaltliche und methodische Neuerungen zur Sicherung der Allgemeinbildung, Erweiterung der fremdsprachlichen und naturwissenschaftlichen Kompetenzen der Schüler und Erwerb von Schlüsselqualifikationen, ebenso wie die Stärkung des pädagogischen Engagements der Schulen durch vermehrte Ganztagesbetreuungsangebote und verstärkte Zusammenarbeit mit Institutionen der Jugendhilfe sowie der Ausbau der Differenzierungsmöglichkeiten, zum Beispiel durch Einführung von Praxisklassen an Hauptschulen für besonders lernschwache

Kinder. Gleichzeitig sollen Motivation und Kompetenz der Lehrkräfte gesteigert werden sowie die Schulentwicklung durch mehr Gestaltungsspielräume für die Schulen und eine Fortbildungsoffensive für Lehrkräfte und Schulleiter gefördert werden. Daneben muß künftig auch die Medienerziehung in der Schule und im Bereich der Lehrerfortbildung verstärkt werden.

1.3.5. Familie

Die Staatsregierung hat in den letzten Jahren durch wichtige familienpolitische Leistungen dazu beigetragen, daß sich die Lebenssituation von Familien in Bayern weiter verbessert hat. Auf unterschiedlichen Ebenen wurden die Rahmenbedingungen zugunsten der Familie verändert. Der verfassungsrechtliche Auftrag zum Schutz von Ehe und Familie und die grundlegende Bedeutung der Familie für die Gesellschaft sind für die Staatsregierung die maßgebenden Leitlinien ihrer Familienpolitik. Sie sieht ihre besondere Aufgabe darin, für die Familie möglichst gute Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen und den Wert der Familie auch in der Gesellschaft immer wieder bewußt zu machen. Sie hat sich zum Ziel gesetzt, die Familie bei der Erfüllung ihrer Erziehungspflicht mit umfassenden und differenzierten Hilfen entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen wirksam zu unterstützen. Ehe und Familie bauen auf Verläßlichkeit und gegenseitige Fürsorge auf und bilden nach Überzeugung der Staatsregierung auch weiterhin die zukunftsfähigsten Formen des Zusammenlebens in der Gemeinschaft. Während die Staatsregierung in der Familie eine partnerschaftlich geprägte Lebens- und Schicksalsgemeinschaft sieht, die füreinander Verantwortung trägt, folgen die Institute im Material- und Analyseband einem völlig konträren Familienbild. Sie reduzieren die Familie auf ein zusammenhangloses Nebeneinander von Einzelpersonen und untersuchen die Lage der Familie nur eindimensional unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Frau. Der Material- und Analyseband enthält daher kaum substantielle Ausführungen zur Lage der Familie (vgl. Kapitel 11 des Material- und Analysebandes).

Die Staatsregierung hat die Familienleistungen gegenüber 1997 trotz der gebotenen Sparsamkeit nicht nur nicht gekürzt, sondern die Landesmittel hierfür auf über 3 Mrd. DM aufgestockt. Sie hat sich auch mit Erfolg für die beachtliche Erhöhung des Ausgabenvolumens für Kindergeld und Kinderfreibeträge auf rund 50 Mrd. DM im Jahr 1997 eingesetzt. Als wirksame Hilfen zum Schutz des ungeborenen Lebens haben sich die Leistungen der Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“ erwiesen. Vielen werdenden Müttern in Not konnte schnell und unbürokratisch geholfen und die Entscheidung für ihr Kind erleichtert werden.

Mit dem Landeserziehungsgeld für das dritte Lebensjahr des Kindes, das sich an das Bundeserziehungsgeld für die beiden ersten Lebensjahre anschließt, und dem kontinuierlichen Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen stellt die Staatsregierung sicher, daß Eltern Wahlfreiheit zwischen eigener Erwerbstätigkeit und Erziehungsarbeit haben. Bei der Förderung der Kinderbetreuungseinrichtungen legt die Staatsregierung neben dem quantitativen Ausbau besonderen Wert auf die Förderung der Bildung, Erziehung und Entwicklung der Kinder zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten. Der Material- und Analyseband dagegen geht auf diesen Bildungsauftrag nicht ein. Im Bereich der Kindergärten ist landesweit nahezu die Vollversorgungsstufe erreicht. Das „Netz für Kinder“, eine bundesweit einzigartige innovative Kinderbetreuungsform, hat sich als zukunftsweisendes Konzept bewährt. Der Freistaat steuert zu den Kosten der Kinderbetreuung im Haushaltsjahr 1999 bereits insgesamt 809 Mio. DM bei.

Darüber hinaus hat die Staatsregierung mit der Verabschiedung des neuen Kinder- und Jugendprogramms die Schwerpunkte der erzieherischen Jugendhilfe für die nächsten Jahre festgelegt, wie zum Beispiel die Stärkung der Erziehungskraft der Familie durch Beratung,

Familienbildung und die Schaffung sozialer Netzwerke, die pädagogische Qualifizierung der Kinderbetreuung und die Verbesserung der Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule.

Zur Verbesserung der Situation von Familien wird sich die Staatsregierung für die Verringerung nicht gerechtfertigter Disparitäten zwischen Familien mit Kindern und solchen ohne Kinder, für die Weiterentwicklung der Kinderbetreuung, wie zum Beispiel der Kinderhorte, aber auch der integrativen Kindergärten, für die Ausdehnung des Teilzeitangebots in qualifizierten Berufen und für die stärkere Unterstützung der Alleinerziehendenarbeit einsetzen. Darüber hinaus wird sie unter Beteiligung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen in einem „Forum Bayern Familie“ die Leitlinien ihrer Familienpolitik konzeptionell fortentwickeln und an die sich ändernden gesellschaftlichen Gegebenheiten anpassen.

1.3.6. Frauen

Das Selbstverständnis und die Rolle der Frau haben sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend geändert. Frauen wollen heute Wahlfreiheit für die Gestaltung ihrer persönlichen Lebensentwürfe und sie fordern im Alltag, vor allem im Beruf, die tatsächliche Gleichberechtigung und Chancengleichheit mit Männern ein.

Die Staatsregierung mißt der Bildung für die Verwirklichung von mehr Gleichberechtigung eine Schlüsselfunktion bei. Mit einem umfassenden Maßnahmenpaket hat die Staatsregierung deshalb darauf hingewirkt, daß Frauen und Männer hinsichtlich ihrer schulischen Bildung gleich qualifiziert sind. Auch die Institute stellen in ihrem Material- und Analyseband keine wesentlichen Unterschiede bei der schulischen Qualifizierung von Frauen und Männern fest (vgl. Kapitel 7 des Material- und Analysebandes). Aufgrund der intensiven Informationspolitik der Staatsregierung, die darauf abzielt, eine gleichmäßigere Verteilung der Geschlechter bei der Berufsauswahl zu erreichen, haben viele Frauen ihr Berufswahlverhalten geändert. Es ist damit zu rechnen, daß Frauen immer mehr in klassische Männerberufe vordringen mit der Folge, daß sich die durchschnittlichen Einkommen von Frauen nach und nach an das Niveau der Einkommen von Männern angleichen.

Ein weiterer Schwerpunkt bayerischer Frauenpolitik ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Angesichts der immer besseren und längeren Ausbildungen von Frauen ist ihr Wunsch gewachsen, den erlernten Beruf auch in der Familienphase auszuüben. Der Anspruch auf Erziehungsurlaub und das Bundeserziehungsgeld gehen nicht zuletzt auf bayerische Initiativen zurück. Diese Hilfen für Familien hat die Staatsregierung insbesondere durch die Einführung des Landeserziehungsgeldes für das dritte Erziehungsjahr, spezielle Beratungsangebote für Berufsrückkehrerinnen sowie durch den landesweiten Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen wirksam ergänzt. Dementsprechend liegt die Erwerbsquote von Frauen in Bayern über dem Bundesdurchschnitt, in der Gruppe der 25 bis 45jährigen sogar bei über 75 %. Gleichzeitig hat Bayern im Vergleich aller Länder die niedrigste Frauenarbeitslosigkeit zu verzeichnen.

Die Staatsregierung hat sich darüber hinaus auch für Verbesserungen in der sozialen Sicherung von Frauen im Alter mit Erfolg eingesetzt. Die Anerkennung von Kindererziehung und Pflegetätigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung hat dazu beigetragen, daß die durchschnittlichen Renten von Frauen in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind.

Trotz der frauenpolitischen Erfolge in der Vergangenheit sind Frauen nach wie vor in Führungspositionen unterrepräsentiert. Mit der Verabschiedung des bayerischen Gleichstellungsgesetzes und der Hochschulrechtsreform, die im Hinblick auf die Flexibilisierung der Einstellungsvoraussetzungen für eine wissenschaftliche Laufbahn gerade auch Frauen zu-

gute kommen wird, hat die Staatsregierung einen nachhaltigen Bewußtseinsbildungsprozeß in Gang gesetzt und wichtige Schritte unternommen, um den Frauenanteil in Leitungsfunktionen künftig zu erhöhen. Weitere Anstrengungen müssen in der sozialen Sicherung von Frauen im Alter unternommen werden. Die Staatsregierung wird sich deshalb für eine Reform der Hinterbliebenenrenten einsetzen. Ziel dieser Reform muß die Entwicklung einer eigenständigen Alterssicherung von Frauen unabhängig von ihrem jeweils gewählten Lebenskonzept sein.

1.3.7. Ältere Menschen

Die Staatsregierung hat durch ihren beachtlichen Fördermitteleinsatz in der Vergangenheit ältere Menschen in ihrem Wunsch nach selbständiger und selbstbestimmter Lebensführung wirksam unterstützt. Sie hat darüber hinaus zusammen mit den Pflegekassen in Bayern, den Trägern von Pflegeeinrichtungen und den Kommunen die Pflegeversicherung erfolgreich umgesetzt, so daß ein Großteil der pflegebedürftigen älteren Menschen in Bayern nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen ist.

Ein wichtiger Baustein für eine selbständige und eigenverantwortliche Lebensgestaltung im Alter sind die Angebote der Offenen Altenhilfe (z.B. Altentagesstätten, Altenservicezentren und Seniorenbüros). Zusammen mit den beteiligten Kommunen und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege ist es mit Hilfe staatlicher Förderung gelungen, die Offene Altenhilfe zu einem flächendeckenden Versorgungsnetz auszubauen.

Darüber hinaus wurde der Aufbau einer bedarfsgerechten Pflegeinfrastruktur im Zusammenwirken mit allen Beteiligten erreicht. Im Bereich der ambulanten Pflege konzentriert das staatliche Förderprogramm „Bayerisches Netzwerk Pflege“ die finanziellen Zuwendungen auf die Familienpflege, die Angehörigenarbeit, die ehrenamtliche Hospizarbeit und die Fortbildung von in der Altenhilfe und Altenpflege tätigen Personen. Im Bereich der stationären Pflege hat die Staatsregierung durch ihre zielgerichtete Förderung von Altenpflegeeinrichtungen wesentlich dazu beigetragen, daß Bayern heute über eine landesweit flächendeckende und ausgewogene Versorgung mit Langzeit-, Kurzzeit- und Tagespflegeplätzen für ältere Menschen verfügt. 1998 gab es fast 65.000 Pflegeplätze. Das ist eine Steigerung gegenüber 1990 um 66 %. Aufgrund der vorbildlichen Leistungen der Pflegeversicherung im ambulanten Bereich und des engmaschigen Netzes an Pflegediensten, das durch ein anspruchsvolles Angebot an Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeplätzen ergänzt wird, leben rund 75 % der Pflegebedürftigen zu Hause. Die Institute kommen in ihren Berechnungen sogar auf einen Anteil von 77 % (vgl. Kapitel 14 des Material- und Analysebandes). Das Ziel der Pflegeversicherung „ambulant vor stationär“ kann damit in Bayern als erreicht angesehen werden.

Dennoch besteht im Pflegebereich weiterer Handlungsbedarf. Zum einen muß im Interesse einer auch für die nachfolgenden Generationen finanzierbaren Pflegeversicherung über das bislang aufgelaufene Vermögen entschieden werden. Zum anderen sind Verbesserungen in der Betreuung altersverwirrter Menschen notwendig, aber auch bei den Qualitätsprüfungen in den Pflegeheimen und bei den Pflegediensten. Die Staatsregierung setzt sich auf Bundesebene mit allem Nachdruck für entsprechende Gesetzesänderungen ein und hat zu diesem Zweck Gesetzesinitiativen erarbeitet und im Bundesrat eingebracht.

1.3.8. Politik für Menschen mit Behinderung

Die Behindertenpolitik der Staatsregierung hat die Lebensbedingungen und Lebensqualität von Menschen mit Behinderung in den letzten Jahren erheblich verbessert. Im Vordergrund

ihrer Bemühungen steht das Ziel, die Fähigkeiten und Möglichkeiten von Menschen mit Behinderung zu einer selbstbestimmten und eigenständigen Lebensführung zu stärken. Sie setzt bei der Umsetzung dieses Ziels auf das Subsidiaritätsprinzip und damit auf ein vielfältiges und wohnortnahes Angebot von Hilfen durch überwiegend nichtstaatliche Einrichtungen.

Die Staatsregierung hat mit dem Dritten Bayerischen Landesplan für Menschen mit Behinderung eine deutliche Abkehr von der einseitigen Mängel- und Defizitorientierung bei der Betrachtung von Menschen mit Behinderung vollzogen und deutlich gemacht, daß Behindertenhilfe insbesondere auf die Befähigung zu selbständiger und eigenverantwortlicher Lebensführung ausgerichtet sein muß. Einen eindrucksvollen Beitrag hierzu hat die staatliche Förderung der Dienste der Offenen Behindertenarbeit geleistet. Aufgrund dieser intensiven Förderung durch die Staatsregierung ist ein fast flächendeckendes Netz von insgesamt 181 regionalen und überregionalen ambulanten Beratungs- und Betreuungsdiensten entstanden, das mit seiner Struktur an der Spitze aller Flächenländer steht.

Seit der Verabschiedung des Zweiten Bayerischen Psychiatrieplans wurden auch bei der Versorgung psychisch Kranker und Behinderter beachtliche Verbesserungen erzielt. So wurde beispielsweise das Netz der sozialpsychiatrischen Dienste ausgebaut und diese zur Regelleistung gemacht. Stationäre Behandlungszeiten wurden zugunsten ambulanter Betreuung stark verkürzt und vielerorts beginnen sich funktionierende Betreuungsnetzwerke zu etablieren.

Einen weiteren Schwerpunkt bayerischer Behindertenpolitik bildet die Integration von Menschen mit Behinderung in das Berufs- und Erwerbsleben. Die Staatsregierung initiiert und finanziert in diesem Bereich schon seit langem besondere Angebote, Leistungen und Hilfen. Angesichts der Bedeutung von Erwerbsarbeit für das Selbstwertgefühl und die gesellschaftliche Anerkennung jedes einzelnen ist primäres Ziel der beruflichen Eingliederung die Ausbildung im dualen System, die durch qualifizierte Beratungs-, Betreuungs- und Integrationsdienste erleichtert und gesichert wird. Soweit dies nicht möglich ist, steht für die dauerhafte berufliche Rehabilitation ein umfangreiches, differenziertes und abgestimmtes Fördersystem (z.B. berufsvorbereitende Maßnahmen und überbetriebliche Einrichtungen, wie Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke) zur Verfügung.

Im Bereich der beruflichen Integration weist der Material- und Analyseband der Institute allerdings zu Recht darauf hin (vgl. Kapitel 14 des Material- und Analysebandes), daß öffentliche wie private Arbeitgeber nicht die nach dem Schwerbehindertengesetz geforderte Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderung erfüllen. Die Staatsregierung nimmt ihre Vorbildfunktion ernst und hat deshalb zur Verbesserung der Beschäftigungssituation beim Freistaat bereits ein Maßnahmenbündel beschlossen, das unter anderem vorsieht, für weitere zwei Jahre eine bestimmte Anzahl von Stellen ausschließlich für die Einstellung von Schwerbehinderten vorzubehalten. Darüber hinaus hat sie das Thema der Beschäftigung von Menschen mit Behinderung in den „Beschäftigungspakt Bayern“ eingebracht, um bei den privaten Arbeitgebern für eine größere Bereitschaft für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung zu werben.

1.3.9. Gesundheit

Gesundheitsförderung und Prävention sind Basis der bayerischen Gesundheitspolitik. Denn ein ausschließlich am Reparaturmodell orientiertes Gesundheitswesen ist unzureichend. Die Staatsregierung verfolgt verstärkt Strategien, die spezifische Risikofaktoren für Krankheiten vermindern oder mitverursachende Rahmenbedingungen beeinflussen. Das bundesweit einmalige Modellprojekt zur Verbesserung des Neugeborenen-Screenings, das auf Initiative

der Staatsregierung hin vereinbart wurde, ist ein bedeutsames Beispiel für die Vielzahl der Präventionsangebote in Bayern. Der in Bayern durchgeführte Gesundheitssurvey und das Krebsregister sind wichtige Instrumente der fortentwickelten Gesundheitsberichterstattung, die für die Steuerung gesundheitlicher Problembereiche unverzichtbare Daten liefern. Auch die Institute sehen in validen Grundlagendaten eine unerläßliche Voraussetzung für eine effektive und erfolgreiche Sozial- und Gesundheitspolitik (vgl. Kapitel 9 des Material- und Analysebandes).

Neben der Gesundheitsförderung und Prävention stellt eine gute ambulante und stationäre medizinische Versorgung der Bevölkerung eine weiteres zentrales Anliegen bayerischer Gesundheitspolitik dar. Das bayerische Gesundheitswesen ist modern, leistungsfähig, flächendeckend und steht der Bevölkerung, unabhängig vom jeweiligen finanziellen oder sozialen Status offen. Die staatliche Krankenhausplanung und die intensive Förderung von Krankenhausinvestitionen garantieren zudem, daß der Bevölkerung ein Netz leistungsfähiger, möglichst wohnortnaher und sich in ihrem diagnostischen und therapeutischen Leistungsangebot einander ergänzender Krankenhäuser zur Verfügung steht. Neben der Vermeidung kostspieliger Überkapazitäten sorgt die staatliche Krankenhausplanung auch dafür, daß neue Diagnose- und Therapieformen rasch in das Leistungsangebot der Kliniken aufgenommen werden und allen Patienten gleichermaßen zugute kommen. Die hervorragende Qualität bayerischer Krankenhäuser wird auch im Bereich der hochspezialisierten Medizin deutlich, wie zum Beispiel bei der Erstversorgung und Rehabilitation von Schlaganfallpatienten und Schädel-Hirn-Verletzten, in der Herzchirurgie ebenso wie in der ausgezeichneten peri- und neonatalen Versorgung Risikoneugeborener.

In Bayern werden seit Jahrzehnten vielfältige und qualitativ hochwertige Vorsorge-, Kur- und Rehabilitationsleistungen erbracht. Die Bewältigung des erforderlichen Strukturwandels im Kur- und Bäderwesen hat die Staatsregierung mit einer Reihe von Maßnahmen und Initiativen unterstützt. Zur Sicherung des Kurstandortes Bayern wird angestrebt, das Konsolidierungsdarlehensprogramm im Rahmen der Gewinnverwendungsprogramme der Bayerischen Landesbank für Aufbaufinanzierung weiterhin zu berücksichtigen und beim Bund auf weitere gesetzliche Änderungen zugunsten der Kur- und Rehaeinrichtungen hinwirken.

Ein weiterer Schwerpunkt bayerischer Gesundheitspolitik ist die Bekämpfung von Sucht und Drogenmißbrauch. Bayern bietet eine Fülle von Angeboten der Suchtprävention und Suchtkrankenhilfe an. Die Staatsregierung hat ihren Beitrag für eine umfassende Suchtprävention in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet, sie fördert Modellprojekte im Präventions- und Therapiebereich und ist darüber hinaus an der Finanzierung der unterschiedlichsten Angebote der Suchtkrankenhilfe beteiligt. Im Bereich der Drogen- und Suchtbekämpfung wurden vor allem die niedrigschwelligen Angebote erweitert. Schließlich wird auch mit neuen und unkonventionellen Betreuungs- und Therapiemethoden versucht werden, diejenigen Suchtkranken zu erreichen, bei denen die bereits vorhandenen Angebote zum Ausstieg ohne Wirkung bleiben. Oberstes Ziel ist es, jedem Abhängigkeitskranken geeignete Hilfsangebote anzubieten, die ihn zu einem eigenverantwortlichen Leben in dauerhafter Abstinenz befähigen.

Ziel der Staatsregierung ist es, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch in Zukunft der Bevölkerung die Teilhabe am medizinischen Fortschritt zu sichern. Dabei kommt es ihr darauf an, neben weiteren qualitativen Verbesserungen der medizinischen Versorgung, wie zum Beispiel durch stärkere Vernetzung ambulanter und stationärer Versorgungsformen oder den Ausbau der Telemedizin, auch die Dynamik des Gesundheitssektors als innovativen Wirtschafts- und Wachstumsfaktor für den Arbeitsmarkt nutzbar zu machen.

1.3.10. Ausländer

Ziel der Staatsregierung ist es, die soziale und gesellschaftliche Eingliederung der dauerhaft und rechtmäßig hier lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien zu ermöglichen. Dieses Ziel ist nur erreichbar, wenn auch die Bereitschaft der ausländischen Mitbürger besteht, das Ihre dazu beizutragen, insbesondere die notwendige Sprachkompetenz zu erwerben. Die Staatsregierung, die Kommunen und verschiedene gesellschaftliche Gruppen fördern zahlreiche Integrationsmaßnahmen, die allerdings wegen des anhaltenden Zuzugs in ihrer Wirksamkeit zwangsläufig begrenzt bleiben.

Ein Schwerpunkt dieser Maßnahmen liegt im Bildungsbereich. Ein vielfältiges und differenziertes Angebot an Fördermaßnahmen, die von Übergangsklassen und zweisprachigen Klassen über Intensiv- und Förderkurse in Deutsch, muttersprachlichen Ergänzungsunterricht bis hin zur religiösen Unterweisung türkischer Schüler muslimischen Glaubens reichen, steht den ausländischen Schülern zur Verfügung. Auch der Einsatz von Fachbetreuern für diese spezielle Gruppe und Sonderregelungen beim Erwerb von Schulabschlüssen fördern die schulische Integration, ebenso wie den Erhalt ihrer kulturellen und sprachlichen Identität. Dennoch bleibt ein nicht unerheblicher Anteil von ausländischen Schülern, wie auch der Material- und Analyseband feststellt (vgl. Kapitel 15), ohne Schulabschluß. Unterschiedliche Faktoren spielen hierbei eine Rolle, mit denen sich der Material- und Analyseband allerdings nicht auseinandersetzt. Häufiger Wechsel des Aufenthaltsortes, langfristige Unterbrechungen des Schulbesuchs durch mehrmonatige Heimataufenthalte, vorzeitiges Verlassen der Hauptschule nach Erfüllung der Schulpflicht und vor allem ein hoher Anteil von Quer- und Seiteneinsteigern sind wesentliche Ursachen für den mangelnden schulischen Erfolg. Demgegenüber ist es positiv zu werten, daß der Anteil der ausländischen Jugendlichen mit Realschulabschluß und Abitur gestiegen ist und daß schätzungsweise 90 % der ausländischen Jugendlichen, die die Hauptschule voll durchlaufen, den Hauptschulabschluß erreichen.

Außerhalb der Schule leisten die Ausländersozialberatungsstellen einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration. Sie bieten Hilfe zur Selbsthilfe und ermuntern zur Anpassung an die hiesigen Lebensbedingungen, insbesondere zum Erlernen der deutschen Sprache. Hervorzuheben ist auch, daß die soziale Lage von Ausländern in Bayern, beispielsweise an der Arbeitslosigkeit oder am Sozialhilfebezug gemessen, sich im Vergleich zum früheren Bundesgebiet deutlich günstiger darstellt. Als Indiz für die positiven Wirkungen der Integrationspolitik kann darüber hinaus auch das Ergebnis einer bundesweiten Repräsentativuntersuchung aus dem Jahre 1995 gewertet werden, wonach zumindest bei den ehemals angeworbenen ausländischen Arbeitnehmern eine relative Zufriedenheit mit den hiesigen Lebensbedingungen festzustellen ist.

Zu der im Material- und Analyseband festgestellten ungünstigeren Wohnsituation von Ausländern (vgl. Kapitel 8 und 15 des Material- und Analysebandes) ist anzumerken, daß die Aussagen dazu unvollständig bleiben, weil unberücksichtigt bleibt, daß ausländische Haushalte mit Blick auf eine absehbare Rückkehr in die Heimat und vor dem Hintergrund der Wohnungsversorgung in ihrer Herkunftsregion keine hohen Anforderungen an eine vorübergehend genutzte Wohnung in Deutschland stellen, und nicht selten Wohneigentum mit sehr gutem Wohnwert im Heimatland bilden. Außerdem erlauben die bundesweit geltenden ausländerrechtlichen Vorschriften den Nachzug von Familienangehörigen auch in kleine Wohnungen, was (zunächst) zwangsläufig zu einer ungünstigeren Wohnungsversorgung führt als bei Vorgabe höherer Zuzugsvoraussetzungen.

Die Staatsregierung wird die Integration der dauerhaft und rechtmäßig hier lebenden Ausländer weiter verfolgen. Sie wird sich aber zugleich für die Beschränkung des Neuzuzugs von Drittstaatsangehörigen einsetzen, damit die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft nicht

überfordert wird. Darüber hinaus wird sie auch künftig Initiativen der EU zur Schaffung einer gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik mit einer gerechten Lastenverteilung unterstützen.

1.3.11. Wohnen

Ziel bayerischer Wohnungspolitik ist die angemessene Wohnraumversorgung für alle Bevölkerungsschichten. Die Förderung der Wohneigentumsbildung, die Wohnraumversorgung sozialschwächerer Haushalte und der Haushalte mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt stehen dabei im Vordergrund. Die wohnungspolitischen Aktivitäten der Staatsregierung haben dazu geführt, daß die Wohnungsversorgung überwiegend auch für Menschen in kritischen Lebenslagen nicht schlecht ist. Selbst für Problemgruppen bestehen in der Regel ausreichende Möglichkeiten zur Versorgung mit angemessenem Wohnraum.

Die Staatsregierung hat Wohnungsversorgungsengpässen stets energisch entgegengesteuert. Bayern hat seit jeher im Ländervergleich hohe Mittel für den Sozialen Wohnungsbau aufgewendet. Mit diesen Mitteln wird der Bau von bedarfsgerechtem Wohnraum für sozialschwache Bevölkerungskreise unterstützt. Die Staatsregierung sorgt auch dafür, daß die Bedürfnisse von Familien, älteren Menschen und Menschen mit Behinderung besonders berücksichtigt werden. Darüber hinaus zeigen Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungsbaus, wie kostengünstiges Bauen ohne Abstriche an der Wohnqualität realisiert werden kann. Sichtbarer Erfolg der Staatsregierung ist ein deutlicher Anstieg des Versorgungsniveaus. Mit einer Steigerung der relativen Wohnungsversorgung von 420 im Jahr 1987 auf 440 Wohnungen im Jahr 1997 je 1.000 Einwohner liegt Bayern unter den großen Flächenstaaten der alten Länder an erster Stelle. Die im Material- und Analyseband (vgl. Kapitel 8) gewählten Maßstäbe "ein Wohnraum" und "25 m^2 je Person" sind nach Ansicht der Staatsregierung in der verwendeten pauschalen Form für die Beurteilung des Versorgungsgrades ungeeignet. Es bleibt bei diesen Maßstäben unberücksichtigt, daß der Flächenbedarf und die Zahl der Räume nicht im gleichen Verhältnis steigen, wie die Zahl der Nutzer.

Die Förderung von Modernisierungsmaßnahmen des vorhandenen Wohnraums, die Fortentwicklung des ökologischen, sozialen und preisgünstigen Städte- und Wohnungsbaus - auch mit Hilfe von Privatisierungserlösen - sowie die Verbesserung des Wohnumfeldes und der Ausbau sozialer Infrastruktur im Rahmen der Städtebauförderung leisten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wohnqualität. Außerdem setzte sich die Staatsregierung erfolgreich für die stärkere steuerliche Begünstigung einkommenschwächerer Haushalte bei der Wohneigentumsbildung ein. Bayerns Wohneigentumsquote liegt über dem Durchschnitt der alten Länder und steigt weiter.

Trotz der erzielten wohnungspolitischen Erfolge gibt es vor allem in Ballungsgebieten noch Bedarf an preisgünstigen Wohnungen für Sozialschwächere, allerdings ist er weitaus geringer, als ihn die Institute geschätzt haben (vgl. Kapitel 8 des Material- und Analysebandes). Die Staatsregierung wird die Förderung des Sozialen Wohnungsbaus auf hohem Niveau fortsetzen, mehr Gewicht auf die Förderung und Erhaltung des Wohnungsbestandes legen, zum Beispiel durch vermehrten Erwerb von Belegungsrechten zugunsten Einkommenschwächerer und stärkere staatliche Modernisierungsförderung, und das Wohnungsbauförderrecht sowie die Förderverfahren den neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen anpassen. Auch wird sich die Staatsregierung beim Bund für die notwendige Anhebung des Wohngeldes entsprechend der Entwicklung der Einkommen und Mieten einsetzen.

1.4. Entstehung

Der Bayerische Sozialbericht geht zurück auf eine gemeinsame Tagung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund Bayern im Herbst 1995. Am 19.03.1996 beauftragte der Bayerische Landtag mit zwei Beschlüssen die Bayerische Staatsregierung, einen Bericht zur sozialen Lage in Bayern zu erstellen (LT-Beschlüsse Drs. 13/4406 und 13/4365). Mit dem Bericht soll umfangreiches Datenmaterial zur sozialen Lage in Bayern zusammengestellt werden. Dabei soll der Bericht auf die Ursache einzelner Problembereiche eingehen, sozialpolitische Handlungsperspektiven sichtbar machen und - soweit möglich - Vorschläge zur Lösung aufzeigen.

Zur Vorbereitung eines Berichts wurde im Sommer 1996 die "Projektgruppe Sozialbericht Bayern", eine Arbeitsgemeinschaft namhafter Sozialforschungsinstitute beauftragt.

Der von der Projektgruppe Ende 1997 vorgelegte Material- und Analyseband wurde durch die Sozialforschungsinstitute im Jahr 1998 nochmals gründlich überarbeitet: Staatsregierung und Projektgruppe waren sich einig, daß ein Bayerischer Sozialbericht die sozialen Verhältnisse vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und sozialen Gesamtsituation sichtbar machen muß. Da dies nur auf der Grundlage einer vollständigen Datenbasis möglich ist, wurde im Rahmen der Überarbeitung insbesondere berücksichtigt, daß für die Erstellung eines Gesamtbildes der sozialen Lage Bayerns innerhalb Deutschlands sowohl gesamtwirtschaftliche Zahlen als auch Vergleiche mit anderen Bundesländern erforderlich sind. Zudem wurde auch besonderes Gewicht auf die politischen Leistungen und Aktivitäten gelegt. Schließlich wurde auch die aktuellste Datenlage einbezogen.

Die Staatsregierung dankt den beauftragten Instituten für die Erfüllung ihres schwierigen Auftrages. Sie hat in ihren Sozialbericht auch eine bewertende Stellungnahme zu den Aussagen der Institute im Material- und Analyseband eingearbeitet. In ihrer Darstellung konzentriert sich die Staatsregierung dabei auf diejenigen Aussagen der Institute, die ihr von besonderer Bedeutung erscheinen. Zu Aussagen und Schlußfolgerungen des Material- und Analysebandes, zu denen sie sich im Sozialbericht nicht äußert, kann weder von ihrer Zustimmung noch von ihrer Ablehnung ausgegangen werden.

Auf den Hochschulbereich und auf die Situation der Kunstschaffenden, der Theater, Museen und Sammlungen wird im Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern nicht explizit eingegangen. Dadurch wird jedoch keine Aussage über die Bedeutung von Kunst und Kultur für die Politik der Staatsregierung getroffen: Kunst und Kultur beeinflussen als sog. weiche Zukunftsfaktoren die Lebensqualität des einzelnen in entscheidendem Maße.

Mit dem Material- und Analyseband wurde für den Sozialbericht der Staatsregierung wertvolle Basisarbeit geleistet. Die Analysen sind letztlich wissenschaftlich ausgerichtet und daher auch zwangsläufig nicht frei von rein theoretischen Visionen und notabene auch durch politische Einschätzungen der Autoren geprägt. Aussagen und Wertungen im Material- und Analyseband bewegen sich daher teils weit außerhalb der real gegebenen politischen Möglichkeiten. Im übrigen wertet der Material- und Analyseband überwiegend statistische Daten aus.

Die Staatsregierung löst sich in ihrem Bericht von der Einteilung des Material- und Analysebandes und orientiert sich an den Schwerpunkten der Arbeits- und Sozialpolitik. Dies führt zum einen zu einer Bündelung zusammenhängender, im Material- und Analyseband jedoch - unter anderem aufgrund des dort zugrundegelegten theoretischen Lebenslagenansatzes - getrennter Bereiche (zum Beispiel Arbeitsmarkt und Arbeitslose), zum anderen dazu, daß im

Material- und Analyseband als bloße Teilaspekte behandelte Bereiche in der Darstellung der Staatsregierung eine Aufwertung in einem eigenen Kapitel erfahren (zum Beispiel in der Frauenpolitik).

Der Bericht bemüht sich darum, geschlechtsneutrale Formulierungen zu verwenden; soweit dies nicht erfolgt, sind sowohl Frauen als auch Männer angesprochen. In der Darstellung der Staatsregierung werden – zum Teil über den Material- und Analyseband hinausgehend - auch die dynamischen Prozesse in den wichtigsten Bereichen der bayerischen Arbeits-, Sozial- und Gesundheitspolitik aufgezeigt: es werden sowohl die bisherigen politischen Maßnahmen und ihre Auswirkungen als auch noch bestehende Defizite sowie die politischen Lösungskonzepte zu ihrer Bereinigung dargestellt; denn nur durch die gleichzeitige Betrachtung von Erfolgen und Handlungsperspektiven können die Prioritäten der sozialpolitischen Aktivitäten nach den aktuellen und zu erwartenden Anforderungen neu ausgerichtet werden.

2. Einkommens- und Vermögensentwicklung der privaten Haushalte

2.1. Wohlstand für alle: Wirtschaftsförderung und soziale Flankierung

Die Staatsregierung verfolgt das Ziel der Wohlstandsmehrung für alle Bürger auf zweifache Weise: Erstens durch die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und zweitens durch den sozialen Ausgleich für benachteiligte Gruppen.

Basis einer erfolgreichen Sozialpolitik ist die offensive und innovations-orientierte Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, wie sie die Staatsregierung seit Jahrzehnten nachhaltig verfolgt. Nur eine leistungs- und wettbewerbsfähige Wirtschaft in einem technikfreundlichen und unternehmerischen Umfeld sowie kreative Arbeitnehmer sorgen für das nötige Wachstum, für Arbeitsplätze und Einkommen; sie sind damit letztlich die Grundlage einer erfolgreichen Sozialpolitik. Dies gilt in besonderem Maße in einer Zeit globaler Märkte und am Beginn einer neuen technologischen Revolution. Je höher das Wirtschaftswachstum und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, um so höher - so zeigen internationale Vergleiche - ist in der Tendenz auch das Niveau der sozialen Hilfen. Ohne eine nachhaltige und beständige Stärkung der wirtschaftlichen Basis können sozialpolitische Instrumente auf Dauer ihren Beitrag nicht leisten.

Grundlage der Sozialpolitik ist damit eine auf Leistung, Wachstum und Beschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik; sie bedarf jedoch der sozialen Flankierung, die auch dem Leistungsschwächeren Schutz und Teilhabe an der allgemeinen Einkommensentwicklung gewährleistet. Alle Maßnahmen der Sozial-, Familien- und Gesundheitspolitik streben die Chancengerechtigkeit und Wohlstandsteilhabe für alle Bürger an. Gleichwohl kann nicht völlig ausgeschlossen werden, daß auch in einer wirtschaftlich und sozial hochentwickelten Gesellschaft, wie der unseren, einzelne oder Gruppen an der Wohlstandsmehrung weniger partizipieren als andere. Häufige Ursachen hierfür sind Arbeitslosigkeit, Behinderungen oder geringere persönliche Begabungen, Alter, Krankheit, Unfälle, Pflegebedürftigkeit, Familientätigkeit, Scheidung, aber auch individuelle Fehlentscheidungen und anderes mehr.

Die Staatsregierung sieht es deshalb als eine Daueraufgabe an, die Ursachen und Folgen zu bekämpfen, insbesondere durch ihre vorausschauende Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und eine Sozialpolitik, mit der die Teilhabe aller, auch der wirtschaftlich weniger Leistungsfähigen, am wirtschaftlichen Fortschritt gesichert wird. Die Weiterentwicklung Bayerns zu einer der innovativsten Wachstumsregionen der Welt und zugleich die Bewahrung des Humanen und Menschlichen in unserer Gesellschaft stehen deshalb als zentrale Ziele auch im Mittelpunkt des Regierungsprogramms der Staatsregierung für die Legislaturperiode der Jahre 1998 bis 2003.

2.2. Überdurchschnittliche Einkommens- und Vermögensdynamik

2.2.1. Voraussetzung: Hohes Wirtschaftswachstum

In einem gewaltigen wirtschaftlichen Aufholprozeß hat sich Bayern vom Agrarstaat der Nachkriegszeit zu einem der wirtschaftsstärksten und modernsten Standorte Europas mit der bundesweit niedrigsten Arbeitslosigkeit gewandelt. Mit ihrer seit Jahrzehnten konsequent auf die Verbesserung der Standortbedingungen gerichteten Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die zunehmend in Abstimmung mit den Tarifpartnern konzipiert wird, hat die Staatsregierung die Voraussetzungen für den erforderlichen Strukturwandel, für Produktivität und tech-

nischen Fortschritt und damit für hohes wirtschaftliches Wachstum geschaffen. Schwerpunkte dieser investitions- und innovationsfördernden Wirtschafts- und Standortpolitik sind:

- Förderung von Mittelstand und Existenzgründern
- Auf- und Ausbau einer modernen Infrastruktur:
  - verläßliche, preiswerte und umweltverträgliche Energieversorgung
  - leistungsfähiges Straßen- und Schienennetz, Flughäfen, Wasserstraßen
  - Telekommunikations- und Informationstechnik
- Förderung von Forschung und Technologietransfer
- Hohe Standards in der allgemeinen Bildung sowie in der beruflichen Bildung
- Regionalpolitik zugunsten der strukturschwachen Räume
- Entwicklung des ländlichen Raumes

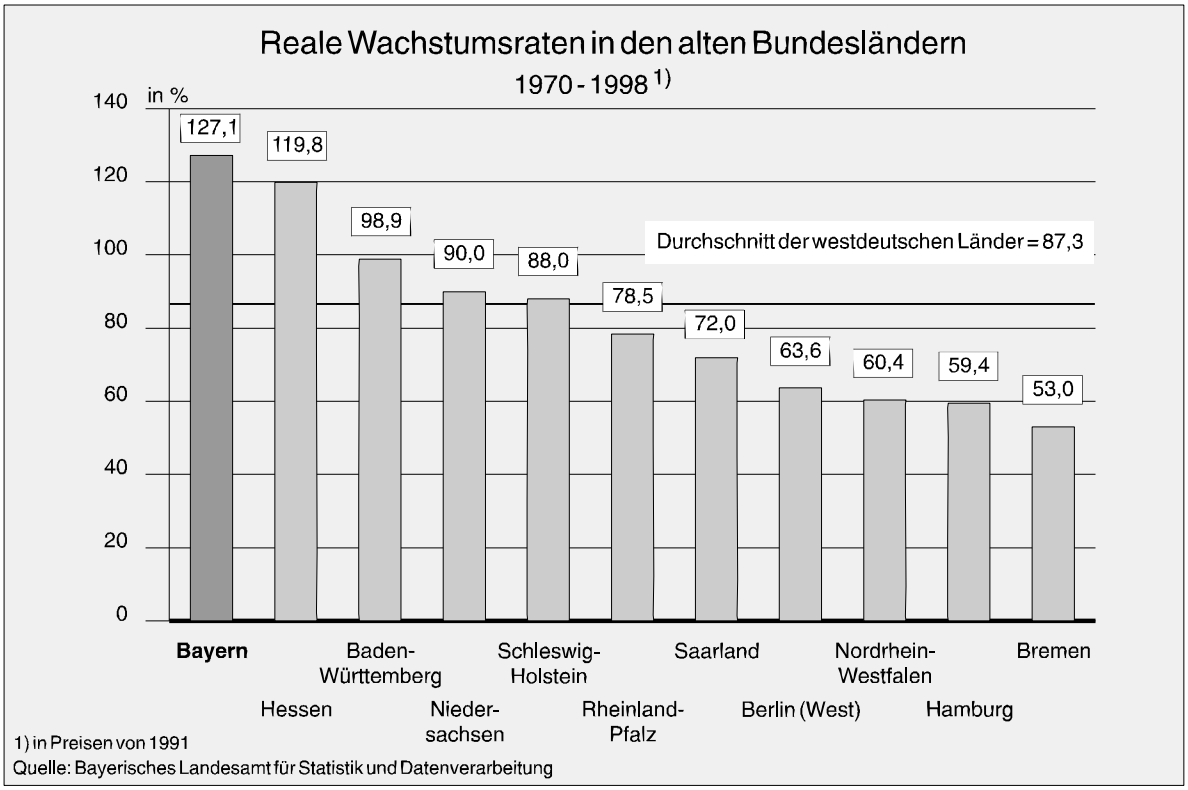
Im Rahmen des Programms „Offensive Zukunft Bayern“ wurden seit 1994 bis jetzt rund 5,6 Mrd. DM aus Privatisierungserlösen in die Modernisierung des Wirtschaftsstandorts Bayern investiert, insbesondere in die Förderung von Forschung und in den Technologietransfer, in den Aufbau von Existenzgründerzentren und in die Versorgung der Wirtschaft mit Wagniskapital. Damit wurde ein wichtiger Beitrag geleistet, um die positive wirtschaftliche Entwicklung des Freistaats an der Schwelle zum 21. Jahrhundert zu sichern.

Die wirtschaftliche und damit auch soziale Ausgangssituation Bayerns am Beginn des neuen Jahrhunderts kann sich sehen lassen. Nach einem vom Kölner Forschungsinstitut Empirica durchgeführten Ranking von 243 europäischen Standorten liegen alle bayerischen Regierungsbezirke im ersten Drittel, München/Oberbayern sogar auf Platz 1. Bayern bietet heute herausragende Standortbedingungen wie z.B.

- eine Wissenschafts- und Forschungslandschaft, die zu den leistungsfähigsten der Welt gehört,
- eine dichte Verkehrserschließung und in Deutschland führende Telekommunikationsinfrastruktur,
- leistungsfähige Schulen und Hochschulen auf überdurchschnittlichem Niveau,
- einen breiten, innovativen Mittelstand mit einem starken Handwerk,
- eine soziale Partnerschaft mit einem Beschäftigungspakt zwischen Staatsregierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften,
- Deregulierung.

Ergebnis der bayerischen Wirtschafts- und Standortpolitik ist das seit vielen Jahren überdurchschnittlich wachsende Bruttoinlandsprodukt. Seit 1970 hat es sich mit einem Plus von 127 % weit mehr als verdoppelt. Bayern ist damit das wachstumsstärkste Land in West-Deutschland. Auch 1998 hat sich das Wirtschaftswachstum in Bayern weiter beschleunigt: Das reale Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich in Bayern um 3,4 % (1997: 2,7 %) und lag damit erneut deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 2,8 % (1997: 2,2 %). Mit 643 Mrd. DM hatte Bayern 1998 nicht nur das zweithöchste Bruttoinlandsprodukt in Deutschland, sondern auch eine größere Wirtschaftsleistung als 9 der 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In der Wirtschaftskraft je Einwohner liegt der Freistaat mit rd. 53.260 DM mittlerweile auf Platz 2 unter den westdeutschen Flächenländern (alte Bundesländer: 50.100 DM je Einwohner). Der Anteil Bayerns am westdeutschen Bruttoinlandsprodukt betrug 1970 erst 15,9 %, 1998 dagegen bereits 19,2 %. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner stieg zwischen 1970 und 1998 real um 95 %, im früheren Bundesgebiet lediglich um 69 %. Dies führte nicht nur zu einem Einholen, sondern Überholen des Niveaus der alten Länder: Während der Freistaat mit seinem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt 1970 noch 8 % unter dem westdeutschen Durchschnitt lag, übertraf er diesen 1998 bereits um 6,3 %.

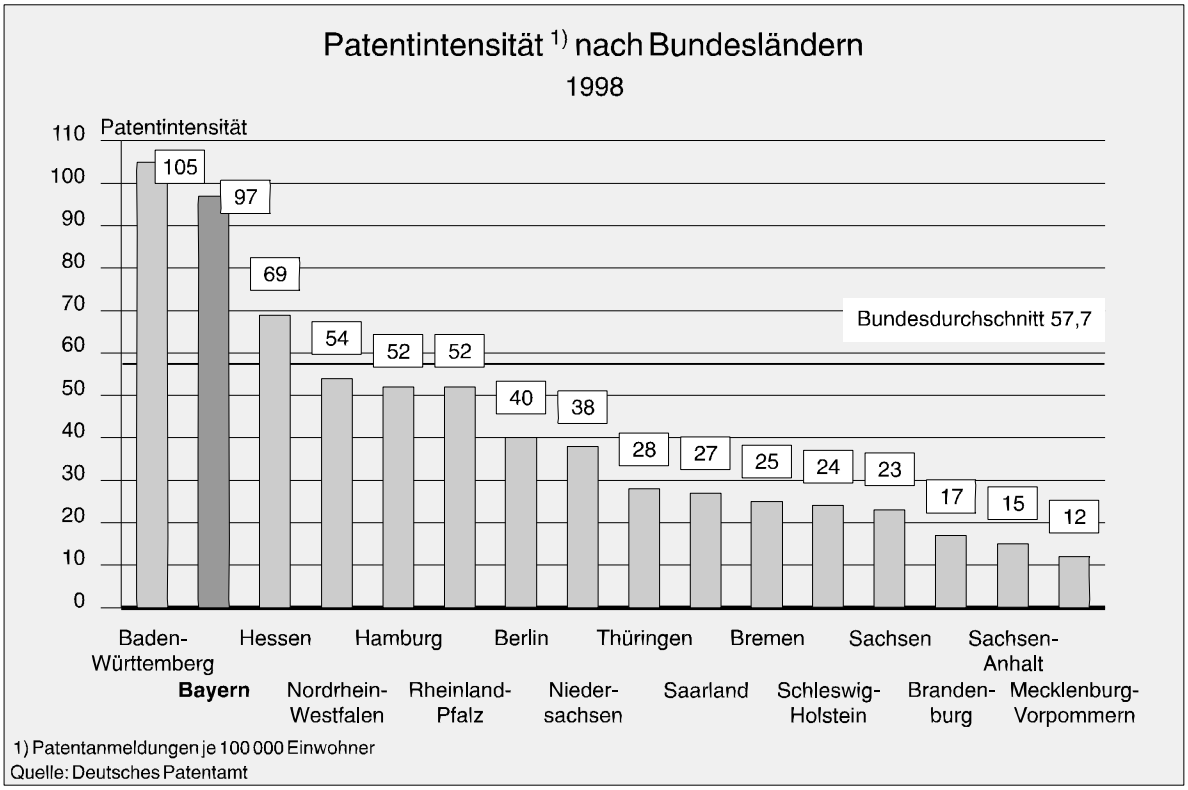
Schaubild 1



Auch im internationalen Vergleich nimmt Bayern mit seiner Wirtschaftskraft eine Spitzenstellung ein. Bei Anwendung der OECD-Berechnungsmethode lag das bayerische Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 1997 - umgerechnet nach Kaufkraftparitäten - mit 46.500 DM (Deutschland: 44.200 DM) um knapp 13 % über dem EU-Durchschnitt von 41.300 DM.

Die Staatsregierung wird ihren wachstumspolitischen Kurs auch in der Zukunft fortsetzen; mehr Wachstum ist die Quelle für mehr Beschäftigung, mehr Einkommen und mehr Vermögen. Sie wird sich auf Bundesebene weiterhin für ein wachstumsfreundliches Klima, insbesondere für eine steuerliche Entlastung von Bürgern und Unternehmen, einsetzen. Auf Landesebene wird sie die Politik für mehr Investitionen, Innovationen und Wachstum fortsetzen. Die Strategie für „neue Produkte, neue Betriebe, neue Märkte“ wird sich in der laufenden Legislaturperiode auf eine rund 2 Mrd. DM umfassende „High-Tech-Offensive“, auf weitere Anreize zur Gründung innovativer Unternehmen, auf eine Bildungsoffensive sowie auf eine noch stärkere Internationalisierung der Hochschulen und der Forschung konzentrieren. Bereits heute hat Bayern eine herausragende Position im High-Tech-Bereich. So liegt z.B. Bayern zusammen mit Baden-Württemberg an der Spitze der Patentstatistik.

Schaubild 2



2.2.2. Sozialer Ausgleich ist stets zu beachten

Ein Sozialstaat erfordert über das Wirtschaftswachstum und die damit geschaffenen und erhaltenen Arbeitsplätze hinaus für die wirtschaftlich weniger leistungsfähigen Bürger sowie jene mit besonderen Bedürfnissen, wie vor allem Kranke, Behinderte und Pflegebedürftige, den sozialen Ausgleich sowie die Solidarität und das Engagement der Leistungsfähigeren. Hinweise auf den Stellenwert der Sozialpolitik in unserem föderalen Bundestaat sind die Ausgaben der Sozialversicherung und die Sozialleistungsausgaben des Bundes und der Länder/Kommunen. Dabei kommt es weniger auf die Höhe der Ausgaben an; entscheidend für die Wirksamkeit der Sozialpolitik ist vielmehr ein gezielter Einsatz der Mittel, der auf die jeweiligen Bedürfnisse der Menschen eingeht.

In Bayern haben sich im Zeitraum 1980 bis 1998 die Ausgaben des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Einzelplan 10) von 0,97 Mrd. DM auf 3,66 Mrd. DM mehr als verdreieinhalbfacht (vgl. Schaubild 3). Dies entspricht einer jährlichen durchschnittlichen Steigerungsrate von 7,6 %. Dazu im Vergleich stieg in derselben Zeit die volkswirtschaftliche Leistung (Bruttoinlandsprodukt) pro Jahr durchschnittlich um 5,5 % und der Gesamthaushalt der Staatsregierung um 3,8 %. Als Folge dieser überdurchschnittlichen Steigerung wuchs der Anteil des Sozialhaushalts am Gesamthaushalt der Staatsregierung von 3,1 % 1980 auf 5,9 % 1998.

Schaubild 3

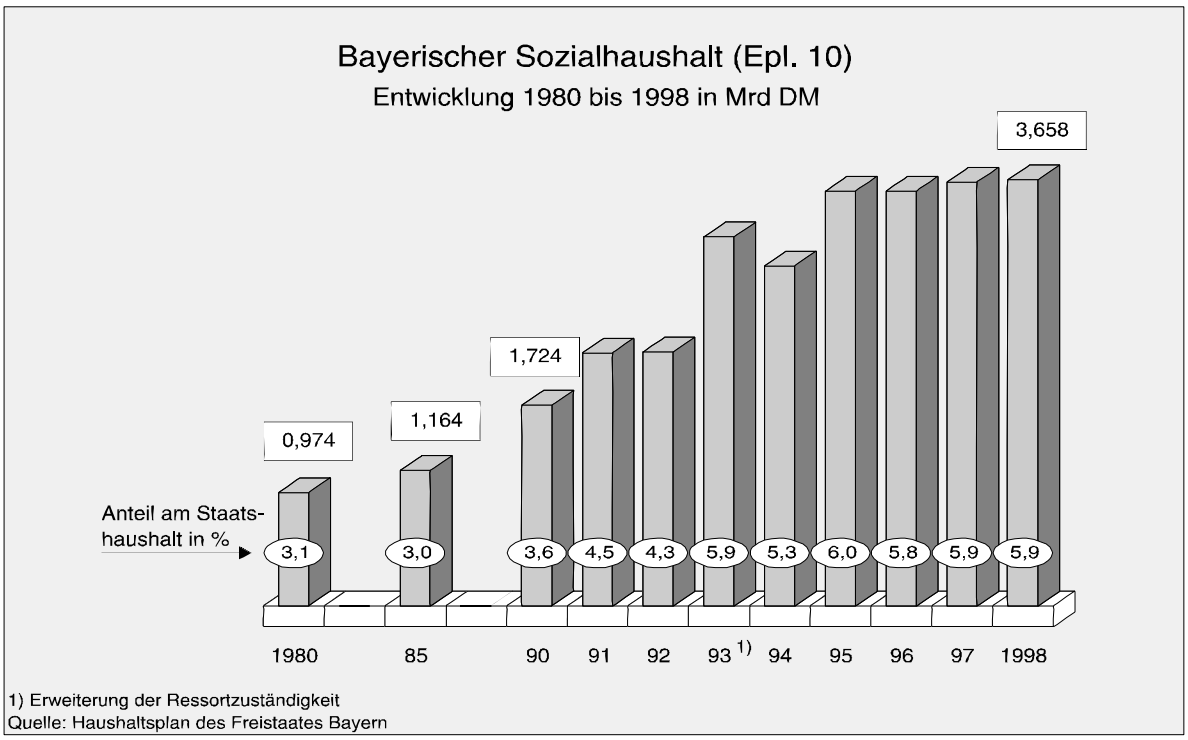
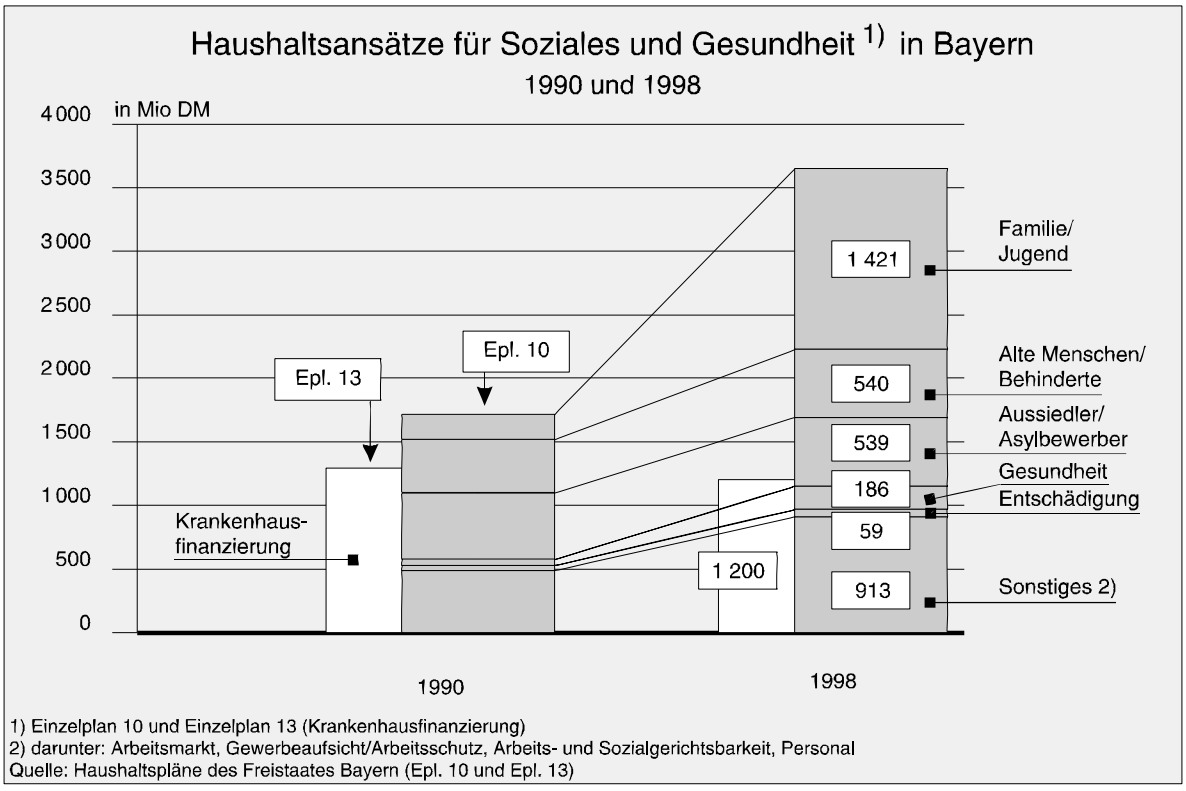


Schaubild 4



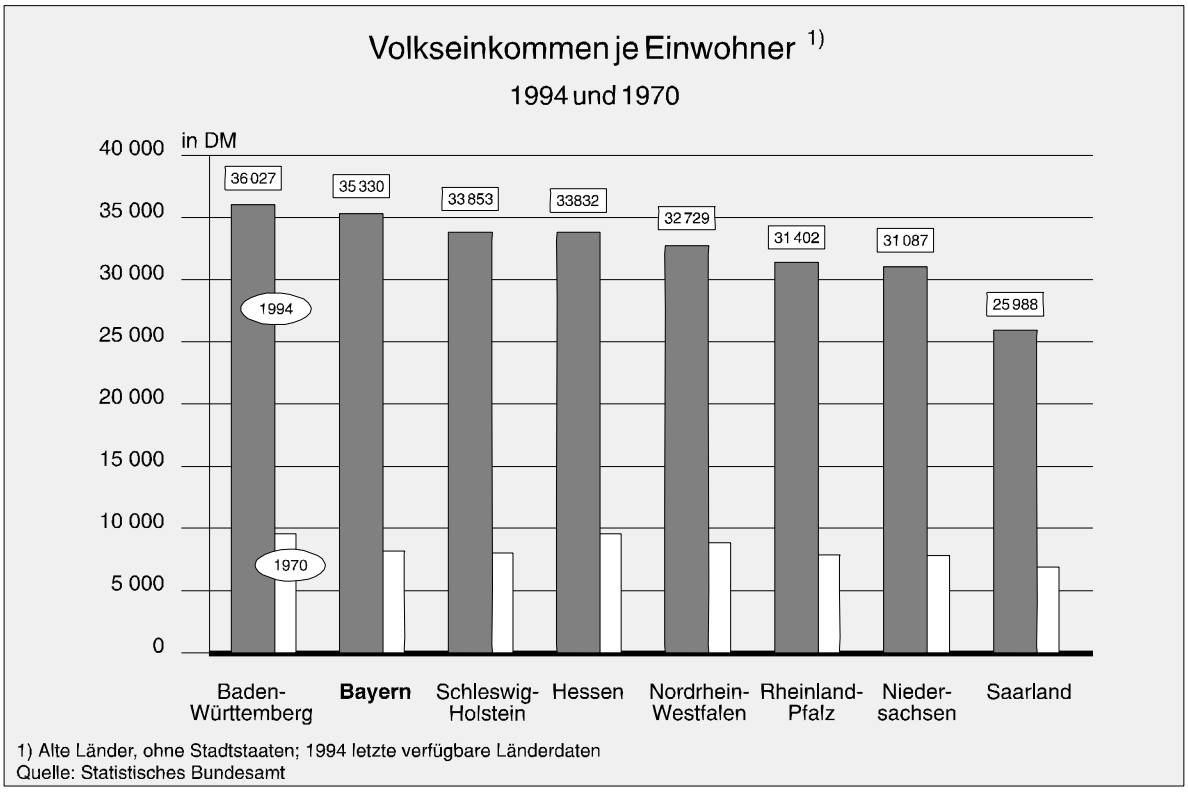
Von den Ausgaben des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit entfällt mit 35 % der größte Anteil auf die Jugend-, Familien-, Frauen- und Altenhilfe (vgl. Schaubild 4). In den 90er Jahren nahmen - neben der Jugend- und Familienhilfe - insbesondere die Ausgaben für Kriegsfolgen, Aussiedler und Asylbewerber zu; sie erreichten 1998 trotz der inzwischen wieder rückläufigen Tendenz noch einen Anteil von 16 %.

2.2.3. Erfolgreicher Aufholprozeß bei den Primäreinkommen

Dank der überdurchschnittlichen Wirtschaftsdynamik der letzten Jahrzehnte haben sich die Einkommensverhältnisse in Bayern dem Bundesdurchschnitt kontinuierlich immer stärker angenähert und diesen inzwischen deutlich überholt. Diesen erfolgreichen Aufholprozeß bei den Primäreinkommen, also den im Wirtschaftsleben erzielten Einkommen vor der sozialen Umverteilung, belegen alle verfügbaren Kennziffern, so insbesondere :

- Das Volkseinkommen je Einwohner: Es lag 1970 in Bayern noch 6 % unter, 1996 aber mit 36.900 DM bereits 13 % über dem westdeutschen Durchschnitt (Schaubild 5, Tab. 1; vgl. auch Material- und Analyseband der Forschungsinstitute, Kapitel 3). Damit nahm der Freistaat in einem Ranking der westdeutschen Flächenländer die zweite Position nach Baden-Württemberg ein (1994).

Schaubild 5



1) Alte Länder, ohne Stadtstaaten; 1994 letzte verfügbare Länderdaten
Quelle: Statistisches Bundesamt

- Die Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer: Diese Kennziffer, die im Unterschied zum Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer nicht die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber enthält, übertraf 1996 in Bayern den westdeutschen Durchschnitt um 3 %; 1970 lag sie noch um 7 % darunter (vgl. Tab. 1).

- Die Haushaltsbruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit: Daran gemessen, standen sich die privaten Haushalte in Bayern 1993 bereits um knapp 6 % günstiger als im westdeutschen Mittel; alle bayerischen Haushaltstypen übertrafen dieses Mittel, sowohl die Einpersonen-Haushalte als auch die Mehrpersonen-Haushalte (vgl. Tab 1).

Tab. 1: Primäreinkommen im Vergleich

Einkommen	Bayern	
	1970	1996
	- DM -	
- Volkseinkommen je Einwohner	8 221	36 860
- Bruttolohn- und –gehaltssumme je Arbeitnehmer	12 853	50 977
- Haushaltsbruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit pro Monat [1)]	1 446	3 646
	- Bundesgebiet West = 100 -	
- Volkseinkommen je Einwohner	94	113
- Bruttolohn- und –gehaltssumme je Arbeitnehmer	93	103
- Haushaltsbruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit pro Monat [1)]	97	106

1) EVS 1973 bzw. 1993

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung)

Daß bei einem Flächenstaat wie Bayern regionale Einkommensunterschiede auftreten, ist aufgrund der strukturellen Verschiedenheit geradezu zwangsläufig. Gemessen am Durchschnitt des Gesamtbetrags der Einkünfte je Lohn- und Einkommensteuerpflichtigem in Bayern (58.011 DM) lagen nach der letzten Statistik die Pro-Kopf-Einkünfte der Steuerpflichtigen in den Regierungsbezirken Mittelfranken (58.331 DM), Unterfranken (55.119 DM), Oberfranken (54.143 DM) und Schwaben (55.476 DM) relativ nahe am Landesdurchschnitt. Deutlich überdurchschnittlich fielen die steuerlich erfaßten Einkünfte in Oberbayern (63.669 DM), deutlich unterdurchschnittlich in Niederbayern (51.481 DM) und der Oberpfalz (51.960 DM) aus.

Der Aufholprozeß der Primäreinkommen, allen voran der Bruttoverdienste, vollzog sich in Bayern sowohl bei Angestellten als auch bei Arbeitern. Im Produzierenden Gewerbe haben den westdeutschen Durchschnitt allerdings erst die Angestellten leicht übertroffen; sie profitierten von den Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur mehr als die Arbeiter. So betrug der durchschnittliche Bruttomonatsverdienst der Angestellten im Produzierenden Gewerbe 1997 in Bayern 5.596 DM (100 % des Niveaus in Westdeutschland: 5.588 DM), während 1980 das Verdienstniveau bayerischer Angestellter mit 2.852 DM erst 96 % des westdeutschen Durchschnitts (2.965 DM) erreichte. Bei der Gruppe der Arbeiter betrug der Bruttomonatsverdienst 1997 im Produzierenden Gewerbe Bayerns 4.179 DM (Westdeutschland: 4.387 DM) oder 95 % des westdeutschen Niveaus; im Jahr 1980 lag der Verdienst aber erst bei rund 92 %.

Die Gründe für die bei den Arbeiter-Durchschnittsverdiensten noch bestehende leichte Differenz zum westdeutschen Niveau sind in erster Linie in der Branchenzusammensetzung der bayerischen Industrie zu sehen. Bei der Lohnfindung haben die Tarifvertragsparteien vor allem die Produktivität der einzelnen Branchen und Betriebe zu berücksichtigen. Neben Branchen mit hoher Produktivität, u.a. im High-Tech-Bereich, hat Bayern einen zwar abnehmenden, aber weiterhin hohen Anteil von Wirtschaftszweigen, in denen die Produktivität und der internationale Wettbewerb nur ein entsprechend niedrigeres Lohnniveau zuläßt. So ist z.B. das Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe (einschließlich des hochsubventionierten Montanbereichs), das die höchsten Durchschnittsverdienste ausweist, in Bayern vergleichsweise wenig präsent. Dagegen ist der Verbrauchsgüterbereich mit seinen niedrigeren Durchschnittslöhnen noch immer relativ stark vertreten.

Wie insgesamt in Westdeutschland, so liegen auch in Bayern die Bruttoverdienste der Frauen in der Industrie weiterhin unter dem Durchschnittsverdienst der Männer. Dies gilt insbesondere für Arbeiter. Allerdings nimmt das Verdienstgefälle deutlich ab. So erzielten Arbeiterinnen in der bayerischen Industrie 1970 mit durchschnittlich 172 DM wöchentlich erst 65 % des Bruttowochenverdienstes der Männer; 1996 erreichten sie dagegen bereits 72 % (Westdeutschland: ebenfalls 72 %). Die Gründe für den Verdienstrückstand der bayerischen Industrie-Arbeiterinnen sind vielfältig. Wesentliche Rollen spielen: Die hohe Konzentration der Arbeiterinnen auf Branchen mit relativ niedrigen Löhnen, wie z.B. den Verbrauchsgüterbereich, die durchschnittlich kürzeren Wochenarbeitszeiten und die erst allmählich wirksam werdende bessere Tarifeinstufung aufgrund der Angleichung im Bildungsniveau und in der beruflichen Qualifikation.

Voraussetzung für den erfreulichen Aufholprozeß der Arbeitseinkommen in Bayern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt war eine permanente, von der Staatsregierung nachhaltig unterstützte Modernisierung und Umstrukturierung der bayerischen Wirtschaft. Erst die dadurch erzielte hohe Produktivität der Arbeit erlaubte - trotz der beschäftigungspolitisch gebotenen Lohnzurückhaltung in den letzten Jahren - entsprechend hohe Lohnzuwächse. Aufgrund der auch in Bayern bestehenden Arbeitsmarktprobleme wäre es jedoch kontraproduktiv, wenn die Lohnerhöhung über den real zur Verfügung stehenden Produktivitätsfortschritt hinausginge, wobei regional und sektoral differenziert werden sollte. Dies gilt insbesondere unter den Bedingungen des globalen Wettbewerbs und eines zusammenwachsenden Europas.

2.2.4. Verfügbare Einkommen: Zunehmend über Bundesdurchschnitt

Während die bisher betrachteten sog. Primäreinkommen vorrangig Einkommensindikatoren für die im Produktionsprozeß erbrachten Leistungen darstellen, umfassen die Indikatoren für das sog. "verfügbare" Einkommen dasjenige Einkommen, das nach erfolgter sozialer Um-

verteilung letztlich für Konsumzwecke oder zur Ersparnisbildung zur Verfügung steht. Sie sind damit Kennziffern für den erreichten privaten Lebensstandard und zählen zu den "zentralen Dimensionen zur Beurteilung des materiellen Lebensniveaus und der verfügbaren Chancen und Handlungsspielräume in der Gesellschaft“ - wie im Material- und Analyseband (Kapitel 4) folgerichtig festgestellt. Die Sozialpolitik der Staatsregierung, insbesondere ihre konsequente Arbeitsmarktpolitik und ihr Engagement für Familien, Frauen, ältere Menschen, Behinderte und Aussiedler hat dazu beigetragen, daß auch die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in Bayern zunehmend über dem Bundesdurchschnitt liegen.

Das verfügbare Einkommen aller privaten Haushalte in Bayern, das jährlich im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelt wird, belief sich 1996 auf rund 369,0 Mrd. DM; sein Anteil am westdeutschen verfügbaren Einkommen erhöhte sich von 16,2 % im Jahr 1970 auf 18,6 % im Jahr 1996. Pro Kopf der Bevölkerung gerechnet lag das verfügbare Einkommen 1996 mit rund 30.800 DM um rund 800 DM über dem westdeutschen Durchschnitt (vgl. auch Material- und Analyseband der Forschungsinstitute, Kapitel 3). Auch die verfügbare Nettolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer stieg dank der überdurchschnittlichen Dynamik bei wirtschaftlichem Wachstum und Primäreinkommen in Bayern überproportional an und zog bereits 1996 mit dem Durchschnitt der alten Bundesländer gleich; 1970 lag sie noch um 7 % darunter.

Tab. 2: Verfügbares Einkommen [1)] im Vergleich

Private Haushalte	Bayern	
	1973	1993
	- DM pro Monat-	
Haushalte insgesamt	2 083	5 429
Haushalte mit		
- 1 Person	1 011	3 037
- 2 Personen	1 922	5 610
- 3 Personen	2 422	6 919
- 4 Personen	2 670	7 548
- 5 Personen und mehr	2 840	8 119
	- Bundesgebiet-West = 100 -	
Haushalte insgesamt	95	108
Haushalte mit		
- 1 Person	92	108
- 2 Personen	92	105
- 3 Personen	93	107
- 4 Personen	95	105
- 5 Personen und mehr	92	106

1) Ausgabefähiges Einkommen der EVS

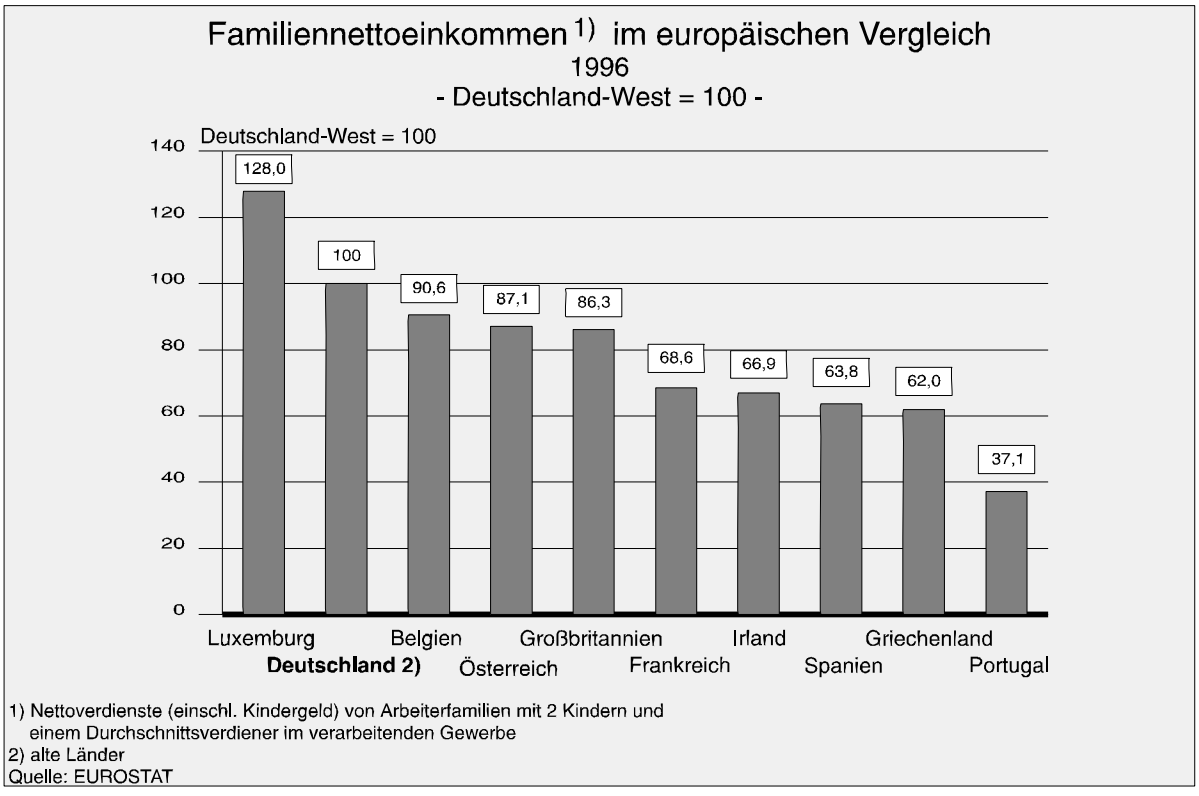
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (EVS 1973 und 1993)

Stellt man auf die privaten Haushalte ab, liefern Kennziffern für die "verfügbaren" Einkommen auf Landesebene lediglich die im Abstand mehrerer Jahre durchgeführten Einkom-

mens- und Verbrauchsstichproben (EVS) und der jährliche Mikrozensus (1 %-Stichprobe). Auf dem Mikrozensus basiert auch der Material- und Analyseband, obwohl dessen methodische Probleme zu Recht kritisch gesehen werden (Material- und Analyseband, Kapitel 4). Anhand der EVS-Ergebnisse 1973 und 1993 (letzte verfügbare Daten) wird der beachtliche Aufholprozeß bayerischer Haushalte auch bei den "verfügbaren" Einkommen wesentlich deutlicher. Der Einkommensvorsprung der Privathaushalte in Bayern im Vergleich zum westdeutschen Durchschnitt betrug z.B. beim verfügbaren Einkommen bereits 1993 über alle Haushaltsgrößen hinweg relativ gleichmäßig zwischen 5 bis 8 % (vgl. Tabelle 2). Hier wirken sich vor allem der hohe bayerische Beschäftigungsstand - Bayern hat die höchste Erwerbstätigenquote aller Flächenländer - und die im Ländervergleich niedrigste Arbeitslosenquote positiv aus. Darüber hinaus zeigen sich hier auch die Früchte einer zielgerichteten Familienpolitik der Staatsregierung: Allein für Landeserziehungsgeld und Familienbeihilfe wurden 1998 rund 350 Mio. DM ausgegeben (vgl. hierzu Kapitel Familie).

Auch im EU-Vergleich nimmt Bayern bei den verfügbaren Einkommen der Haushalte eine Spitzenposition ein. Wie das Schaubild 6 zeigt, wurde Deutschland-West - das gilt erst Recht für Bayern - bei den Familiennettoeinkommen (die von Land zu Land unterschiedlichen Preisniveaus wurden berücksichtigt) nur noch von Luxemburg übertroffen, bei allen anderen - auch großen europäischen Mitgliedstaaten - war 1996 das Familiennettoeinkommen (Nettoverdienste einschl. Kindergeld) zum Teil erheblich niedriger, so z.B. in Großbritannien um rund 14 % und in Frankreich sogar um rund 30 %.

Schaubild 6



In Bayern liegt nicht nur das Niveau der Haushaltsnettoeinkommen bzw. verfügbaren Haushaltseinkommen über dem westdeutschen Durchschnitt; auch die Einkommensschichtung ist deutlich günstiger. Rund zwei Drittel der Haushalte hatten 1996 jeweils ein mittleres Nettoeinkommen zwischen 1.800 und 6.000 DM, aber nur 17 % gehörten in Bayern zu den Niedrigeinkommen-Beziehern (weniger als 1.800 DM monatlich), im Bundesgebiet-West waren es 17,7 %. Dagegen lag der Anteil bei den Beziehern höherer Einkommen (mehr als 6.000 DM monatlich) im Freistaat bei 14,0 %, im Schnitt der alten Bundesländer aber nur bei 11,7 %. Zwei Jahrzehnte zuvor fiel der Vergleich der Haushaltsnettoeinkommens-Schichtung noch zu Ungunsten von Bayern aus (vgl. Tabelle 3).

Tab. 3: Monatliches Haushaltsnettoeinkommen nach Einkommensgruppen im Vergleich
- % -

Einkommensgruppen	1974		1996	
	Bayern	Bund-West	Bayern	Bund-West
untere [1)]	18,0	17,6	17,0	17,7
mittlere	46,0	46,9	66,6	65,9
obere [2)]	28,3	30,1	14,0	11,7
Landwirte und mithelfende Familienangehörige/ "Ohne Angabe"	7,7	5,4	2,4	4,7
Insgesamt	100	100	100	100

1) 1974: bis 800 DM; 1996: bis 1 800 DM. -2) 1974: über 2 500 DM; 1996: über 6 000 DM

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Mikrozensus)

Zu dem gleichen positiven Ergebnis beim Vergleich Bayern/Bund kommen auch die Institute im Materialien- und Analyseband (Kapitel 4). So stellen sie für das Jahr 1997 fest, "daß die Haushalte in Bayern im Vergleich zu den alten Bundesländern im Schnitt über ein etwas höheres Nettoeinkommen verfügen". Ihnen fällt vor allem die stärkere Besetzung in den höheren Einkommensklassen auf, und zwar über alle Haushaltsgrößen hinweg, vom Ein-Personen-Haushalt bis zum Haushalt mit vier und mehr Personen.

2.2.5. Überdurchschnittliche Vermögensbestände in bayerischen Haushalten; Förderung der Vermögensbildung

Das Brutto- und Nettogeldvermögen der privaten Haushalte steigt auch in Bayern kontinuierlich an. In letzter Zeit wuchs es jährlich bundesweit um rund 240 bis 250 Mrd. DM. Allein zwischen 1991 und 1997 nahm das Brutto-Geldvermögen (Spareinlagen, Bausparen, Versicherungen, Wertpapiere, Sichteinlagen, sonstige Forderungen) real, also nach Abzug der Preissteigerung, um 36 % und das Nettogeldvermögen (Bruttogeldvermögen abzüglich

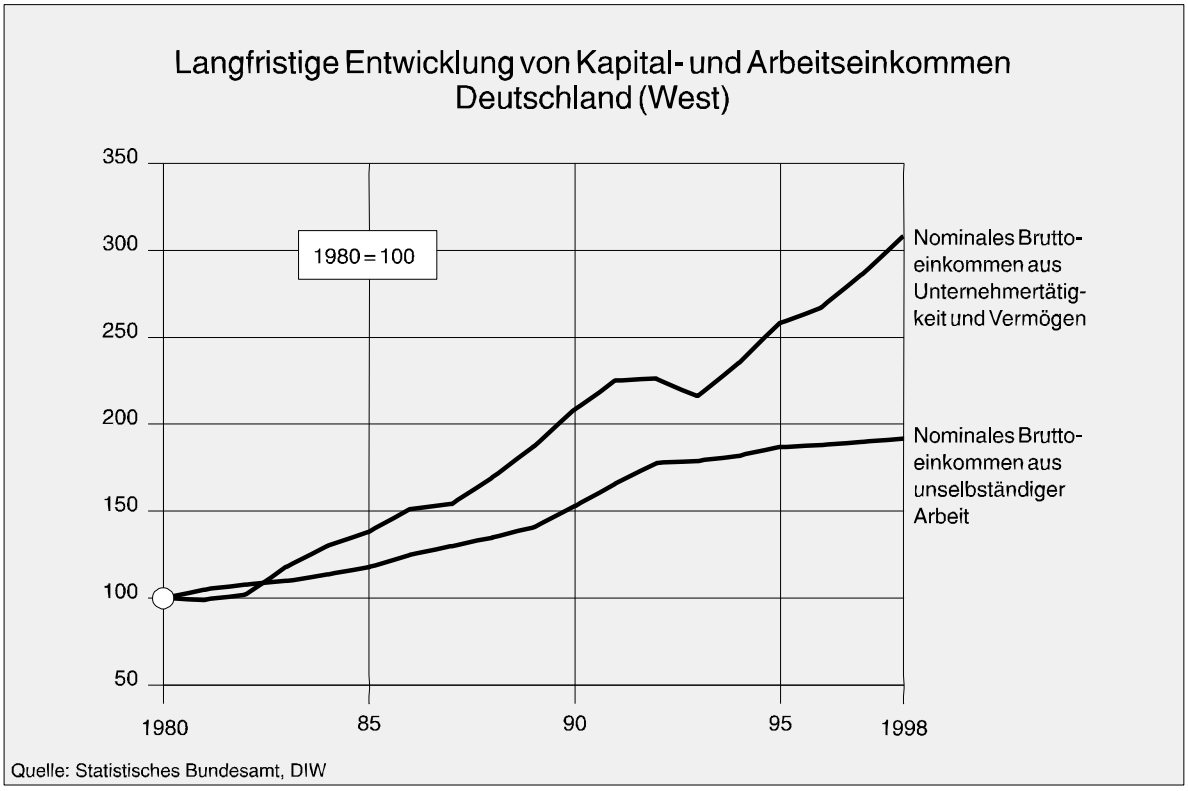
Schulden) um 40 % zu. Insgesamt verfügten die privaten Haushalte in Deutschland Ende 1997 über einen Geldvermögensbestand von 5,3 Billionen DM. Im Durchschnitt entfiel auf jeden Haushalt ein Geldvermögen von rund 143.000 DM - bei allerdings großer Streubreite.

Als Folge der wachsenden Vermögensbestände nahmen auch die Einkommen aus Vermögen rasant zu: Die Kapitaleinkommen (Einkommen aus Zinsen, Dividenden etc.) wuchsen langfristig seit Anfang der 80er Jahre doppelt so schnell wie die Arbeitseinkommen (vgl. Schaubild 7). Ein Ende dieser unterschiedlichen Wachstumstrends ist derzeit nicht absehbar.

Deshalb wird die Beteiligung möglichst vieler Bürger am Vermögen immer wichtiger. Vermögen bedeutet langfristig

- höhere Teilhabe an einer immer wichtigeren zusätzlichen Einkommensquelle als Ergänzung der relativ zu den Kapitaleinkommen weniger stark steigenden Arbeitseinkommen,
- Ergänzung der Alterssicherung durch mehr private Altersvorsorge und
- Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen durch mehr Mittel für Investitionen.

Schaubild 7



Die Vermögenseinkommen der privaten Haushalte haben sich bundesweit zwischen 1980 und 1997 von 2.800 DM auf 5.600 DM verdoppelt, was einer Realsteigerung um 36 % entspricht. Weit überdurchschnittlich erhöhten sich dabei die Vermögenseinkommen von Selbständigen (101 %) und Pensionären (85 %); unterdurchschnittlich wuchsen sie bei Arbeitern

(26 %) und bei Arbeitslosen gingen sie sogar merklich zurück (-31 %). Angestellten- und Beamtenhaushalte erzielten durchschnittliche reale Steigerungsraten von 33 % bzw. 40 %.

Dank der im Ländervergleich höheren Dynamik bei wirtschaftlichem Wachstum und Einkommen in Bayern haben die Bürger im Freistaat auch einen überdurchschnittlichen Anteil an dem rasch wachsenden Vermögen und den daraus fließenden Einkommen: Die Vermögensteuerstatistik 1995 weist je Einwohner in Bayern einen um rund 6 % höheren Vermögensbestand aus als je Einwohner im Bundesgebiet.

Der höhere Vermögensbestand der Bürger Bayerns wird auch durch Einkommens- und Vermögensbefragungen privater Haushalte bestätigt. So lag nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 (letzte Stichprobenauswertung) das Bruttovermögen je privater Haushalt in Bayern bei nahezu allen Vermögensarten deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt; dies trifft - wie Tabelle 4 zeigt - vor allem beim Bau- und Versicherungssparen sowie bei sonstigen Geldvermögensanlagen, darunter vor allem Festgelder, zu. Beim Grundvermögen je Haushalt mit Grundvermögen liegt der Freistaat etwas unter dem westdeutschen Durchschnitt; die Wohneigentumsquote lag 1993 mit 46,9 % allerdings deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt von 41,7 %. Einen Überblick über die Position der einzelnen bayerischen Haushaltsgruppen bei den verschiedenen Vermögensarten vermittelt Tabelle 4.

Tab. 4: Bruttovermögen[1)] je privater Haushalt in Bayern 1993 im Vergleich

Haushalte nach sozialer Stellung	Bayern (DM)	Bund-West=100	Bayern (DM)	Bund-West=100	Bayern (DM)	Bund-West=100
	Grundvermögen[2)]		**Sparguthaben**		**Versicherungsguthaben[3)]**	
Haushalte insgesamt	46 968	100,1	--	--	--	--
- Landwirte	41 888	87,3	14 630	89,2	52 263	95,0
- Selbständige	85 533	105,3	12 586	95,3	101 660	102,4
- Beamte	47 108	94,4	13 128	101,0	32 848	111,0
- Angestellte	49 757	100,7	11 566	103,3	38 954	114,9
- Arbeiter	38 080	97,1	10 538	109,8	23 753	101,5
- Nichterwerbstätige	41 643	100,6	14 008	96,6	19 963	113,4
	Bausparguthaben		**Wertpapiere**		**sonstiges Geldvermögen[4)]**	
- Landwirte	13 718	100,1	51 462	108,8	40 549	114,2
- Selbständige	18 536	115,1	66 160	89,5	73 446	115,5
- Beamte	14 951	101,7	37 799	96,4	36 700	111,9
- Angestellte	13 473	113,2	40 443	112,7	34 214	115,2
- Arbeiter	11 514	115,1	29 972	124,9	25 304	100,4
- Nichterwerbstätige	9 782	105,2	51 350	95,3	33 291	102,8

1) Ohne Saldierung mit Schulden, Durchschnitt der Haushalte mit Vermögen,ohne Bargeld und Sichteinlagen
2) Durchschnitt der Haushalte mit Grundvermögen, bewertet mit Einheitswert,keine Saldierung mit Restschulden
3) Rückkaufswert
4) insbesondere Festgelder

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993

Die Einkommen aus Vermögen lagen in den bayerischen Haushalten 1993 mit monatlich im Durchschnitt 850 DM um rund 150 DM oder rund ein Fünftel höher als im westdeutschen Durchschnitt (rund 700 DM); überdurchschnittliche Vermögenseinkommen erzielten dabei alle Haushaltsgrößen in Bayern:

Tab. 5: Einkommen aus Vermögen im Jahr 1993

Haushaltsgröße	Bayern	Bund-West	Bayern in %
	DM		Bund-West = 100
Haushalte mit			
Person	438	354	123,7
Personen	966	822	117,5
Personen	1 033	861	120,0
Personen	1 166	884	131,9
und mehr Personen	1 207	1 078	112,0
Haushalte insgesamt	850	703	120,9

Quelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993

Dies bestätigt auch die Analyse der Forschungsinstitute, derzufolge (Material- und Analyseband, Kapitel 3) 1994 das Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen mit 11.400 DM pro Kopf um rund 1.600 DM über dem Durchschnitt der alten Bundesländer lag.

Ungeachtet dieser vergleichsweise günstigen Position Bayerns bei den Vermögensbeständen und den daraus fließenden Einkommen wird sich die Staatsregierung für eine Weiterentwicklung der Förderung der Vermögensbildung, insbesondere der Produktivvermögensbildung, mit Nachdruck einsetzen. Sie hat deshalb bereits im Februar 1998 die Eckpunkte einer künftigen Vermögensbildungsinitiative beschlossen. Das Dritte Vermögensbeteiligungsgesetz, das am 01.01.1999 in Kraft getreten ist, bedeutet zwar schon einen Schritt in die richtige Richtung, es muß jedoch durch Regelungen ergänzt werden, die noch stärker den absehbaren Herausforderungen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels Rechnung tragen. Der Trend ist eindeutig: Das Arbeitsvolumen, also die von den Erwerbstätigen jährlich geleisteten Arbeitsstunden, sank seit 1960 um fast ein Viertel; Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung und andere Nicht-Normarbeitsverhältnisse nehmen zu, die Arbeitslosigkeit stieg über Jahre und ist nach wie vor unakzeptabel hoch. Die Erwerbsarbeit verliert, relativ gesehen, als Einkommensquelle an Bedeutung (die Kapitaleinkommen wuchsen seit 1980 doppelt so schnell wie die Arbeitseinkommen), relativ weniger stark steigende Arbeitseinkommen gefährden die Finanzierungsbasis der Sozialversicherung. Vor diesem Hintergrund sieht die Staatsregierung in der stärkeren Beteiligung der Bürger am wachsenden Produktivvermögen, das sich seit 1960 real vervierfachte, den entscheidenden Weg. Beteiligung am Produktivvermögen fördert die Beschäftigung durch Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (bessere Eigenkapitalausstattung, höhere Motivation der Arbeitnehmer), sie erschließt -zumindest längerfristig - eine zusätzliche Einkommensquelle zum Ausgleich für relativ sinkende Arbeitseinkommen, stärkt die private Altersvorsorge und trägt so zur Kompensation eines längerfristig sinkenden Rentenniveaus bei.

2.3. Einkommensschwäche in Bayern geringer ausgeprägt als im Bundesdurchschnitt

2.3.1. Definition von Armut

Im Material- und Analyseband der Institute wird ein Haushalt dann als einkommensarm bezeichnet, wenn sein Einkommen 50 % des haushaltsspezifischen westdeutschen Nettoäquivalenzeinkommens (Kapitel 4 des Material- und Analysebandes) unterschreitet; mehrfach wird im Material- und Analyseband auch die Grenze von 60 % als Maßstab für "Armutsnähe" und die Grenze von 40 % als Maßstab für "strenge" Armut genannt. Damit verwenden die Institute einen relativen Armutsbegriff.

Dazu ist festzuhalten, daß die Staatsregierung der im Material- und Analyseband niedergelegten Ansicht der Institute nicht folgt. Zum einen muß klar festgestellt werden, daß "absolute Armut", bei deren Vorliegen die physische Existenz bedroht ist, in unserer Gesellschaft nicht mehr existiert. Zum anderen müssen zur Vermeidung von Fehlinterpretationen die Grenzen der Aussagekraft eines relativen Armutsbegriffs klar umrissen werden:

- Hinter der statistischen Größe "relative Armut" stehen je nach Verlauf, Ursache, Dauer, Intensität und Möglichkeit der Überwindung aus eigener Initiative sehr unterschiedliche Lebenslagen der Menschen. "Relative Armut" ist e i n Maß, das Hinweise auf gesellschaftliche Einkommensdifferenzierungen gibt, aber diese keinesfalls erschöpfend beschreibt, keinen Bezug zur Sicherung des Existenzminimums hat und deshalb allein auch kein Maßstab für erfolgreiche Sozialpolitik sein kann. Auch die Institute verweisen darauf, daß der relative Armutsbegriff "vorrangig dazu dient, Einkommensverteilungen relativ zwischen verschiedenen Gruppen oder Regionen in Abhängigkeit vom jeweiligen Gesamtniveau zu vergleichen" (Material- und Analyseband, Kapitel 4).

- Im Unterschied zum Begriff der "absoluten Armut", bei deren Vorliegen die physische Existenz bedroht ist, basieren alle Begriffe "relativer Armut", die sich stets im Verhältnis zu einem gesellschaftlichen Durchschnittseinkommen definieren, auf politischen Wertentscheidungen. Relativ arm ist demnach, wer über ein Einkommen und Teilhabechancen unterhalb eines politisch wünschenswert erachteten soziokulturellen Existenzminimums verfügt.

- "Relative Armut" gibt es praktisch in jeder Gesellschaft, auch der reichsten. Ihr Anteil hängt von der Streuung der Einkommen um den Mittelwert ab. Selbst bei einer Verdoppelung oder Vervielfachung der Einkommen verringert sich bei unveränderter Streubreite die "relative Armut" nicht. Eine Verringerung des Armutsanteils ist nur durch eine Verringerung der Streubreite zu erreichen. In Leistungsgesellschaften, die auf Leistungsanreize angewiesen sind, können Verringerungen der Streubreite bzw. Einkommensnivellierungen ohne Schaden für das Gesamteinkommen nicht unbegrenzt vorgenommen werden; mangelnde Leistungsanreize gefährden das wirtschaftliche Wachstum und damit die Einkommen und die soziale Sicherung und letztlich den Lebensstandard aller.

- Die Grenze für die "relative Armut" definiert die EU bei 50 % des n a t i o n a l e n Äquivalenzeinkommens; in Anlehnung daran berechnen die Institute das bayerische "Armutspotential" auf der Basis des westdeutschen Äquivalenzeinkommens (Material- und Analyseband,Kapitel 4). Dieser Bezug auf das nationale Durchschnittseinkommen ist jedoch im Hinblick auf die Bekämpfung von Einkommensschwäche für den Flächenstaat Bayern mit regional sehr unterschiedlichen Einkommens- und Lebensverhältnissen ein zu grober Maßstab. Gerade wegen der regionalen Einkommensunterschiede werden in

Bayern zur Bekämpfung der Armut in den Landkreisen und kreisfreien Städten die Sozialhilferegelsätze bedarfsorientiert festgesetzt.

2.3.2. Sozialhilfebezug - Indikator für bekämpfte Armut

Legt man die EU-Armutsdefinition und die im Material- und Analyseband gewählte Berechnungsart zugrunde, können Personen, die Sozialhilfe beziehen, nicht als arm bezeichnet werden.Dank öffentlicher Hilfe verfügen sie über ein Einkommen an oder über der 50 %-Grenze des deutschen Äquivalenzeinkommens. Bei Beziehern von Sozialhilfe ist die Armut damit bekämpft.

Sozialhilfestatistiken, und insbesondere ein aus diesen ermittelter gestiegener Sozialhilfebezug bzw. gestiegene Sozialhilfeausgaben, sind damit kein Instrument zur Messung gestiegener „Armut“: So wird der Anstieg bei der Hilfe zum Lebensunterhalt nach wie vor durch den Zuzug von Ausländern mitverursacht, deren Sozialhilfedichte ca. doppelt so hoch liegt wie diejenige der deutschen Bevölkerung. 1997 war bei den bayerischen Sozialhilfeempfängern ohne deutschen Paß eine Zunahme von fast 16 % zu verzeichnen, bei allen bayerischen Sozialhilfeempfängern deutscher Staatsangehörigkeit lag der Zuwachs bei lediglich 6 %. Es handelt sich also insoweit um importierte "Problemlagen".

Ferner bewirken gesetzliche Leistungsverbesserungen eine steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern und -leistungen. So ist darauf hinzuweisen, daß gerade für Alleinerziehende und deren Kinder, deren soziale Situation besonders häufig zur Sozialhilfebedürftigkeit führt, in den letzten Jahren im Bundessozialhilfegesetz Leistungsverbesserungen eingeführt wurden, die zu einer beachtlichen Einkommensverbesserung für die Betroffenen führten. Dazu gehört auch die Nichtanrechnung des Erziehungsgeldes auf die Sozialhilfeleistungen. Nähme man hier die statistische Zahl des Anstiegs der Hilfe als Armutsindikator, so stiege paradoxerweise aufgrund der Leistungsverbesserungen das gemessene Armutspotential.

Sozialhilfeempfänger sind des weiteren keine festgefügte Gruppe, deren Schicksal langfristig festgeschrieben wäre. Sozialhilfebedürftigkeit ist überwiegend von kurzer Dauer, Langzeitbezieher stellen eine Minderheit dar. Etwa die Hälfte der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt bezieht nur bis zu einem Jahr Hilfe, 30 % zwischen ein bis drei Jahren, 20 % stehen im Langzeitbezug über 3 Jahren.

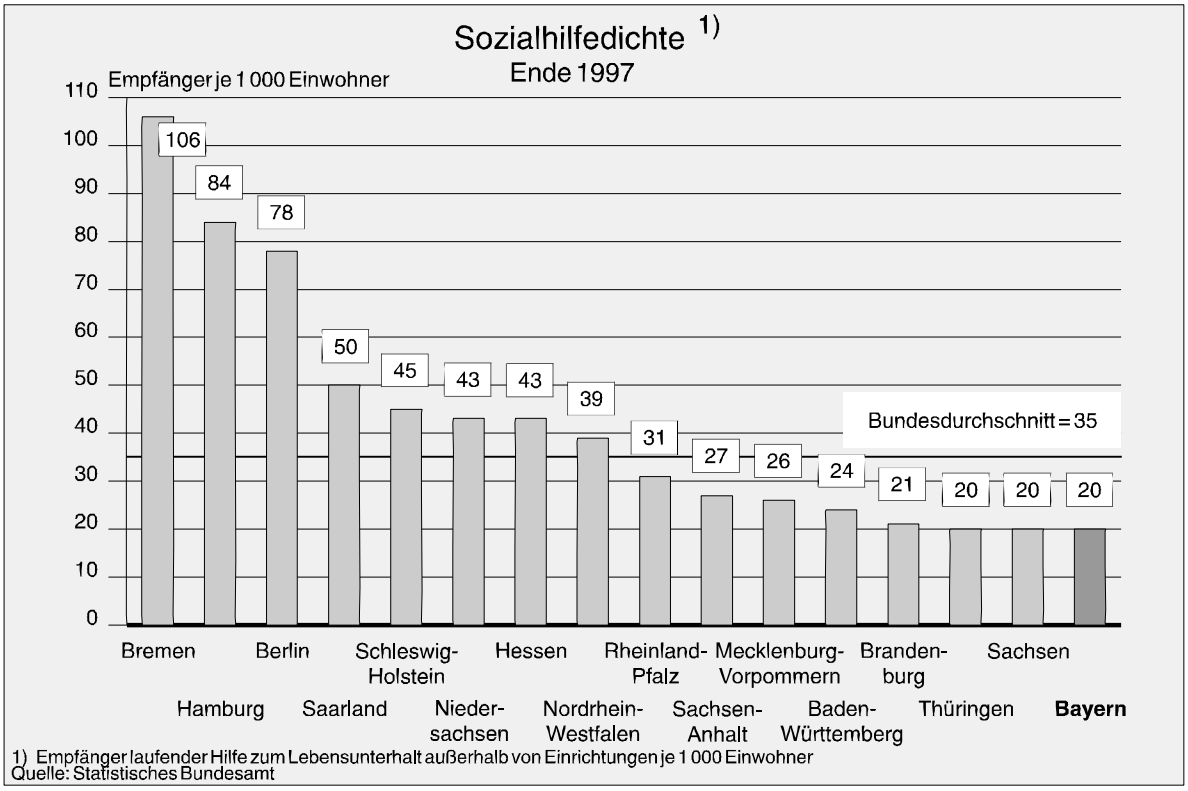
Wenn Sozialhilfebedürftigkeit ein Risiko darstellt, das einerseits größere Bevölkerungskreise betrifft, andererseits aber zumeist nur von kurzer Dauer ist und alsbald gerade mit Hilfe der Sozialhilfe selbst überwunden werden kann, so zeigt dies, daß Sozialhilfebedürftigkeit und dauerhafte Armut keinesfalls deckungsgleich sind.

Ein steigender Sozialhilfebezug kann auch Folge von strukturellen Problemen und Defiziten sein (z.B. beim Familienleistungsausgleich, Alterssicherung von Frauen, Wohngeld usw.). Dabei darf letztlich jedoch nicht unberücksichtigt bleiben, daß für gewünschte Verbesserungen im sozialen System stets die Frage der Finanzierbarkeit im Interesse des Ganzen im Auge behalten werden muß, denn eine weitere Steigerung der allgemeinen Abgaben- und Steuerlast stünde im Widerspruch zu der oben beschriebenen erfolgreichen Wachstumspolitik, Arbeitsplätze würden gefährdet und dem Gesamtsystem weitere Finanzkraft entzogen.

2.3.3. Langsamere Zunahme einkommensschwacher Haushalte in Bayern

Aufgrund der seit Jahrzehnten konsequenten Struktur- und Wirtschaftspolitik ist die Einkommensschwäche in Bayern deutlich niedriger als im Bundesdurchschnitt geblieben. Gemessen an der 50 %-Einkommensschwelle stieg sie - wie im Materialien- und Analyseband in Kapitel 4 festgestellt - in Bayern zwischen 1991 und 1997 von 8,3 % auf 9,5 % der Haushalte; im Schnitt der alten Bundesländer erhöhte sie sich in der gleichen Zeit von 9,0 % auf 10,6 %. Die Sozialhilfedichte - definiert als Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) pro 1.000 Einwohner - lag 1997 in Bayern mit einem Wert von 20 so niedrig wie in keinem anderen alten Bundesland. Relativ am meisten auf Sozialhilfe angewiesen waren die Bürger der Stadtstaaten Bremen (106), Hamburg (84) und Berlin (78); es folgten die Flächenländer Saarland (50), Schleswig-Holstein (45) sowie Hessen und Niedersachsen (je 43). Im Durchschnitt der alten Bundesländer kamen 1997 rund 38 Sozialhilfeempfänger auf 1.000 Einwohner und damit nahezu doppelt so viele wie im Freistaat (vgl. Schaubild 8). Die Zunahme der Sozialhilfeabhängigkeit verlief in Bayern ähnlich wie im westdeutschen Durchschnitt; die Sozialhilfedichte stieg hier zwischen 1993 und 1997 um knapp 18 %, in allen alten Bundesländern um 15 %, wobei allerdings wegen des niedrigeren bayerischen Ausgangsniveaus die prozentuale Zunahme für Bayern "überhöht" ausfällt (statistischer Basiseffekt).

Schaubild 8



1) Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen je 1 000 Einwohner
Quelle: Statistisches Bundesamt

Für die von den Instituten auch im Freistaat festgestellte Zunahme der Einkommensschwäche in den 90er Jahren (Kapitel 4 des Material- und Analysebandes) ist vor allem die hohe

Arbeitslosigkeit ursächlich, von der auch Bayern trotz seiner im Bundesvergleich günstigen Position nicht verschont blieb. Die Probleme kumulieren vor allem dort, wo Personen über einen längeren Zeitraum von einem oder mehreren Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, niedrigen Primäreinkommen, Alleinerzieherschaft oder sonstigen Ursachen betroffen sind. Der Material- und Analyseband benennt eine Reihe problematischer Lebenslagen, zu denen folgendes zu bemerken ist:

- Trotz der im Ländervergleich erreichten Arbeitsmarkt-Spitzenstellung Bayerns bleibt der weitere Abbau der Arbeitslosigkeit, von der natürlich auch im Freistaat viele Haushalte betroffen sind (Kapitel 4 und 13 im Material- und Analyseband), das Hauptziel der Staatsregierung. Ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik war und ist deshalb auch künftig strikt auf die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums gerichtet. Innovationen und Investitionen in Sach- und Humankapital sind der wirksamste Schutz vor Arbeitslosigkeit und das beste Mittel zur Schaffung von Arbeitsplätzen (siehe Kapitel Arbeitsmarktpolitik).

- Der enorme Aufholprozeß Bayerns bei der Einkommensentwicklung führte dazu, daß das verfügbare Einkommen der Haushalte und Familien heute im Freistaat deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt liegt. Um die Situation in den Familien, die aus den verschiedensten Gründen an dieser Einkommenssteigerung nicht ausreichend teilhatten, zu verbessern und Einkommensschwäche zu beseitigen, hat die Staatsregierung zahlreiche familienpolitische Initiativen ergriffen. Dazu zählen etwa die Einführung eines eigenständigen Landeserziehungsgeldes, die permanente Verbesserung der Versorgung in der familienergänzenden Betreuung und die Förderung der sozialen Dienste und Einrichtungen. Auch in der laufenden Legislaturperiode bleibt die Familie im Zentrum bayerischer Sozialpolitik (siehe im einzelnen die Kapitel Familie und Frauen).

- Der Anteil einkommensschwacher Seniorenhaushalte ist auch in Bayern in den letzten Jahrzehnten erheblich zurückgegangen. Zwar ist der Anteil einkommensschwächerer Seniorenhaushalte in Bayern noch geringfügig höher als im Bundesdurchschnitt - was insbesondere auf die ehemals größere Bedeutung der Landwirtschaft im Freistaat zurückzuführen ist -, jedoch zeigt sich bei den Durchschnitts-Alterseinkommen von Ehepaaren bereits eine weitgehende Angleichung, bei den Alleinstehenden (Männer und Frauen) bereits ein deutlicher Einkommensvorsprung gegenüber dem Bundesdurchschnitt.

- Die Einkommenssituation der Ausländer in Bayern ist im Vergleich zu anderen Bundesländern zwar günstig (siehe Kapitel Ausländer), im Vergleich zu den Deutschen wird sie jedoch vor allem durch die beruflichen Qualifizierungsdefizite beeinträchtigt. In der Regel ziehen gerade einkommensschwache Ausländer zu, die zudem allenfalls als An- oder Ungelernte Arbeitsmöglichkeiten im unteren Einkommenssegment finden. Ziel der Staatsregierung ist die soziale und gesellschaftliche Eingliederung der dauerhaft und rechtmäßig hier lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien. Die Förderung dieser Integration, die u.a. durch das starke Anwachsen und die Fluktuation der ausländischen Wohnbevölkerung nicht unerheblich erschwert wird, bleibt auf der politischen Agenda.

- Als eine wichtige Ursache sozialen Abstiegs wird (in Kapitel 10 des wissenschaftlichen Material- und Analysebandes) die Überschuldungssituation beschrieben - wobei der Verantwortung des einzelnen, Überschuldungssituationen zu vermeiden oder sich aus ihnen zu befreien, nicht genügend Rechnung getragen wird. In Bayern besteht aber eine im Bundesvergleich geringe Überschuldungsrate (4,0 bis 4,5 % der Haushalte gegenüber 4,9 bis 5,3 % der Haushalte der alten Länder). Dies ist u.a. auch auf die gute baye-

rische Wirtschaftssituation zurückzuführen und bestätigt die Richtigkeit insbesondere familien- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die Überschuldungssituationen vermeiden helfen.

2.4. Breites Bündel von Maßnahmen

2.4.1. Fortführung und Weiterentwicklung der bayerischen Sozialhilfepolitik

2.4.1.1. Vermeidung verdeckter Armut

Zentrale Aufgabe der bayerischen Sozialhilfepolitik ist es, demjenigen, der sich nicht selbst helfen kann, der keine vorrangigen Sozialleistungsansprüche erworben hat und dem keine Angehörigen zur Seite stehen, ausreichende Existenzmittel zur Verfügung zu stellen. Sozialhilfe sichert vor Armut, und dabei nicht nur vor physischer Not, sondern bewahrt darüber hinaus vor Ausgrenzung. Sozialhilfe ermöglicht die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und garantiert somit den soziokulturellen Mindestbedarf. Sozialhilfeempfänger sind nicht vom Leben in der Gemeinschaft ausgeschlossen.

Sozialhilfe kann dieser existentiellen Aufgabe nur gerecht werden, wenn sie von den Bedürftigen auch in Anspruch genommen wird. Ein wichtiges sozialpolitisches Anliegen ist daher die möglichst weitgehende Vermeidung "verdeckter" oder "verschämter" Armut, die entsteht, wenn trotz Bedürftigkeit keine Sozialhilfe beansprucht wird. Dieser Personenkreis verbleibt aufgrund des Verzichts auf einem Einkommensniveau, das unterhalb der oben skizzierten 50 %-Schwelle liegt. Es ist deshalb davon auszugehen, daß ein wesentlicher Anteil der im Material- und Analyseband ausgewiesenen Einkommensschwachen den verdeckt Armen zuzurechnen ist.

Der Material- und Analyseband geht - gestützt auf ältere Untersuchungen - davon aus, daß nur die Hälfte aller Sozialhilfeberechtigten die Leistungen dieses Transfersystems in Anspruch nimmt (Dunkelziffer rd. 50%, Kapitel 4).

Differenziertere Aussagen zur Dunkelziffer bzw. zum Ausschöpfungsgrad treffen insbesondere Untersuchungen, die sich auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) stützen ("Armut im Wohlstand", Frankfurt 1990, S. 111 ff). Hiernach hatten Menschen im Alter von 65 Jahren und darüber eine geringere Ausschöpfung von nur 43% gegenüber Menschen unter 65 Jahren mit 75%. Die Ausschöpfungsquote lag bei älteren Männern mit 29% deutlich niedriger als bei älteren Frauen mit 48%. Daß die Ausschöpfungsquote besonders in der jüngeren Generation stark steigt, ist allgemein anerkannt.

Zum quantitativen Ausmaß der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe durch Anspruchsberechtigte gibt es keine im Detail gesicherten Erkenntnisse. Der Material- und Analyseband kommt, gestützt auf neuere Untersuchungen, zu dem Ergebnis, daß das Einkommen der verdeckt armen Haushalte im Schnitt um 18,2 % (das entspricht 316 DM pro Haushalt) unter der Sozialhilfeschwelle liege. Daraus folge, daß es sich bei den meisten der verdeckt armen Haushalte um solche handele, die neben einem Einkommen zusätzliche Ansprüche auf Hilfe zum Lebensunterhalt haben (Material- und Analyseband, Kapitel 4). Also: Keinesfalls können mit (wie immer gelagerten) Dunkelziffern Hypothesen gestützt werden, wonach Menschen in nennenswertem Umfang ohne jegliche materielle Grundlage leben müssen ("absolute Armut"). Von Dunkelziffern werden auch Menschen erfaßt, deren Einkommen z.B. nur um wenige DM unter dem Sozialhilfesatz liegt. Schließlich geben Dunkelziffern allein keine Auskunft darüber, aus welchen Gründen eine mögliche Sozialhilfeberechtigung nicht in Anspruch genommen wird.

Unabhängig von den Unsicherheiten in der Datenlage ist es weiterhin eine wichtige Aufgabe aller beteiligten Stellen, die Nichtinanspruchnahme durch Berechtigte zu vermindern. Dies gelingt vor allem durch eine fallorientierte Information und Beratung Hilfebedürftiger. Niemand braucht sich zu schämen, weil er auf Sozialhilfe angewiesen ist; denn: Sozialhilfebezug ist nicht diskriminierend und Sozialhilfe kein Almosen. Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen besteht ein Rechtsanspruch auf Hilfe. Die Fachkräfte in den Sozialverwaltungen wirken darauf hin, daß jeder erhält, was ihm zusteht. Niemand braucht aus Unkenntnis über seine Rechte auf Sozialhilfe verzichten.

2.4.1.2. Hilfe zur Arbeit

Die bayerische Sozialhilfepolitik war und ist auch künftig stets darauf bedacht, Hilfe zur Selbsthilfe als das eigentliche und vordringliche Ziel der Sozialhilfe zu leisten und nicht Daueralimentation und Rentenersatz zu sein. Sozialhilfe ist kein Einbahnstraßensystem, in dem Fremdverantwortung und Solidarität an die Stelle der Eigenverantwortung treten. Finanzielle Hilfen und persönliche Beratung müssen auf eine Stärkung der Selbsthilfekräfte abzielen. Die Hilfesuchenden können sich nicht auf eine Rolle als Empfänger beschränken. Selbstachtung, Zufriedenheit, innere Ruhe und Selbstverwirklichung erfordern den Einsatz eigener Fähigkeiten.

Das hervorstechende Instrumentarium der Sozialhilfeträger zur Verwirklichung dieser Ziele ist neben der Beratung in allen Lebenslagen die "Hilfe zur Arbeit": Für Langzeitarbeitlose, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt keine Arbeitsstelle finden können, schaffen die bayerischen Kommunen (Sozialhilfeträger) gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten, mit denen sie an die Anforderungen des Arbeitsmarktes herangeführt werden. Zur Unterstützung der Aktivitäten der Sozialhilfeträger hat die Staatsregierung 1994 als Teil des Aktionsprogramms "Bayern für mehr Beschäftigung" das Landesprogramm "Arbeit statt Sozialhilfe" aufgelegt, mit dessen Hilfe in jedem Regierungsbezirk Bayerns mindestens ein Modellversuch über einen Zeitraum von drei Jahren bezuschußt wurde. In den Jahren 1994 bis 1996 standen im Staatshaushalt für diesen Zweck jährlich 500.000 DM zur Verfügung, seit 1995 zusätzlich ESF-Mittel in gleicher Höhe. Das Programm "Arbeit statt Sozialhilfe" wird über die Modellphase hinaus fortgesetzt. Gefördert wird die berufliche Qualifizierung und sozialpädagogische Begleitung (Beratung, Motivation) im Zusammenhang mit der Wiedereingliederung von Sozialhilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt.

Darüber hinaus wird das Programm verstärkt mit Mitteln aus dem Arbeitsmarktfonds, einem Teil des "Beschäftigungspaktes Bayern", der am 11.06.1996 zwischen der Staatsregierung, den Organisationen der Wirtschaft und den Gewerkschaften geschlossen wurde. Im Zeitraum 1994-1997 wurden insgesamt 5,61 Mio. DM aus Staatsmitteln bereitgestellt, für die Jahre 1997-2000 wurden im Rahmen des Arbeitsmarktfonds Fördermittel des Freistaates Bayern in Höhe von 19,17 Mio. DM an Maßnahmen vergeben, die dem Bereich der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz zuzuordnen sind. Die bayerischen Kommunen haben ihre Aktivitäten auf dem Felde der "Hilfe zur Arbeit" seit 1994 jährlich gesteigert; im Jahr 1997 haben sie rund 5.000 Menschen in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt, rund 5.600 beruflich qualifiziert und rund 13.500 gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung gestellt.

Vor demselben Hintergrund einer Hilfe zur Selbsthilfe und zur Vermeidung einer ungerechtfertigten Belastung anderer Arbeitswilliger und Steuerzahler ist - quasi als Kehrseite der Medaille - die Sanktion der Kürzung oder Streichung der Sozialhilfe bei Verweigerung zumutbarer Arbeit durch die Hilfesuchenden zu sehen. Die Staatsregierung hat hierzu stets eine kon-

sequente Auffassung vertreten und unterstützt die bayerischen Kommunen bei der Umsetzung. Selbstverständlich müssen diejenigen Solidarität erfahren, die ihrer bedürfen. Ebenso eindeutig muß die solidarische Gemeinschaft von jeder einzelnen Person jede ihr mögliche und zumutbare Mitwirkung erwarten. Ohne solche Anreize zur Arbeitsaufnahme würden der Selbsthilfewille der Betroffenen aber auch die Akzeptanz und die Bereitschaft der Allgemeinheit zur Solidarität erlahmen.

2.4.1.3. Wahrung des Lohnabstandsgebotes

Unabhängig von Sanktionen im Einzelfall hängt die Anreizsituation zur Annahme von und zur selbständigen Bemühung um Arbeit auch von der allgemeinen Höhe des Sozialhilfeniveaus und von der Differenz zu den Einkommen der Arbeitnehmerhaushalte, dem sogenannten Lohnabstand, ab. Die Staatsregierung überprüft jährlich, inwieweit ein genügender Abstand auch zu den durchschnittlichen Einkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen gewahrt ist. Während in den Jahren bis 1996 noch insgesamt ausreichende Abstände zu verzeichnen waren, hat sich im Jahr 1997 die Gesamtsituation verändert, d.h. das Lohnabstandsgebot wird in immer mehr Fällen nicht eingehalten. Dies gilt insbesondere für Familien von Niedriglohnbeziehern in der Landeshauptstadt München. Dort wurde 1998 das Lohnabstandsgebot in 7 von 21 untersuchten Fällen (verschiedene Haushaltstypen und Leistungsgruppen) nicht eingehalten (1997: 2 Fälle). Betroffen sind ausschließlich Familien mit zwei oder mehr Kindern (Ehepaare und Alleinerziehende). Der Abstand wird um so kleiner, je größer die Kinderzahl und je kleiner das Arbeitsentgelt ist. Bei einem verheirateten Alleinverdiener (Angestellter in der Leistungsgruppe V) mit 3 Kindern lag in der Landeshauptstadt München das verfügbare Einkommen (Nettoarbeitsentgelt + Kindergeld + Wohngeld) mit 3.852 DM sogar um 98 DM oder 2,5 % niedriger als der vergleichbare Sozialhilfebedarf (3.951 DM).

Als Ursachen dieser Entwicklung kommen u.a. in Frage das regional unterschiedliche Mietniveau, Handlungsbedarf beim Familienleistungsausgleich und nicht oder kaum steigende Löhne, aber auch eine unzureichende Berücksichtigung des Lohnabstandsgebotes durch die Landeshauptstadt München bei der Bemessung der dortigen Sozialhilfe-Regelsätze in früheren Jahren; zuletzt stiegen die Regelsätze aufgrund bundeseinheitlicher Vorgaben überall gleichmäßig an, ohne daß einzelne Städte oder Kreise die Möglichkeit hatten, frühere Fehlentwicklungen zu korrigieren.

Die Staatsregierung wird angesichts dieser Ergebnisse verstärkt - erforderlichenfalls auch im Wege von Gesetzesänderungen und/oder der Rechtsaufsicht über die bayerischen Sozialhilfeträger - auf die Einhaltung des Lohnabstandsgebotes drängen. Selbstverständlich kann hierbei die Bestimmung der Höhe der Sozialhilfe nur ein flankierendes Element sein neben der vordringlichen Aufgabe, die allgemeine Einkommenssituation und den Familienleistungsausgleich zu befördern.

2.4.1.4. Weitere Stärkung der Selbsthilfekräfte erforderlich

Zur Stärkung der Selbsthilfekräfte der Hilfesuchenden und zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sowie zur Vermeidung von Sozialhilfemißbrauch sind - in Fortführung der Änderungen im Rahmen der Sozialhilfereform des Jahres 1996 - weitere gesetzliche Schritte erforderlich, die von der Staatsregierung mit Nachdruck betrieben werden:

- Angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation in der Bundesrepublik Deutschland muß auch der Ausbau einfacher personenbezogener Dienste und die Schaffung niedrigentlohnter Tätigkeiten gefördert werden. Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung ge-

raten Arbeitskosten für wenig qualifizierte bzw. wenig produktive Arbeit in den Industrieländern zunehmend unter Konkurrenzdruck. Dies führt dazu, daß Einfacharbeitsplätze immer mehr wegfallen bzw. nicht neu entstehen. Gegenüber der erforderlichen Lohndifferenzierung, d.h. der Absenkung der Tariflöhne in den unteren Lohngruppen, erweist sich das bestehende Sozialleistungs-(Sozialhilfe-)Niveau als Hemmnis, weil unter dem Sozialhilfesatz liegende Löhne keinen genügenden Anreiz zur Annahme der Arbeitsgelegenheit bieten. Hier kann sich infolge der staatlichen Transferzahlungen kein adäquater Marktpreis bilden. Änderungen im Sozialhilferecht sind erforderlich, um die Anreizsituation zur Schaffung und Annahme niedrig entlohnter Tätigkeiten zu verbessern.

Dazu ist es - neben Leistungskürzungen bei Verweigerung einer zumutbaren Arbeit - erforderlich, die bisherigen Freibeträge bei der Anrechnung von Arbeitseinkommen aus geringfügiger oder niedrig-entlohnter Tätigkeit auf die Sozialhilfe anzuheben und den Sozialhilfeträgern vermehrte Möglichkeiten an die Hand zu geben, die Arbeitsaufnahme durch Lohnzuschüsse an die Hilfesuchenden und Lohnkostenzuschüsse an die Arbeitgeber zu fördern.

Die Staatsregierung wird auf das Gebrauchmachen der neuen gesetzlichen "Experimentierklausel" (seit Mitte 1998 im Bundessozialhilfegesetz) durch die bayerischen Sozialhilfeträger hinwirken (zum Gesamtzusammenhang "Kombilohn" wird auf das Kapitel "Arbeitsmarktpolitik" verwiesen) und Initiativen zur generellen Anhebung der Freibeträge unterstützen.

Erforderlich ist darüber hinaus eine gesetzliche Absenkung der Sozialhilfe für Arbeitsfähige, die keine ausreichenden Eigenbemühungen nachweisen. Hierdurch soll der Anreiz zur Annahme auch niedrig-entlohnter Tätigkeiten erheblich verstärkt werden. Zugleich dient die Regelung der Vermeidung von Mißbrauch. Eine ähnliche Regelung besteht bereits im Arbeitsförderungsrecht. Die Staatsregierung hat bereits eine Bundesratsinitiative zur Durchsetzung der bezeichneten Änderung ergriffen. Die Initiative liegt derzeit noch in den Bundesratsausschüssen.

- Durch die Einführung des sogenannten "Eingliederungsvertrages" auch in der Sozialhilfe könnten die Vermittlungschancen insbesondere von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern verbessert werden. Danach könnten die Arbeitgeber befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zum Kennenlernen, Einarbeiten und Qualifizieren unter Befreiung von typischen Arbeitgeberrisiken eingehen. Die Möglichkeit zur Vermittlung von Eingliederungsverträgen besteht heute lediglich für die Arbeitsämter. Dieselbe Möglichkeit müssen die Sozialämter erhalten. Die Staatsregierung hat auch hierzu bereits eine Bundesratsinitiative ergriffen.

- Darüber hinaus ist eine effektive Kontrolle des Leistungsmißbrauchs im Interesse der Gleichbehandlung aller Leistungsempfänger sowie zur Stärkung der allgemeinen Akzeptanz des Hilfesystems in der Bevölkerung geboten. Die Akzeptanz droht zu schwinden, wenn die Menschen, die mit ihrer Arbeit soziale Leistungen erst möglich machen, den Eindruck erhalten, daß andere diese zu Unrecht in Anspruch nehmen.
  Die bestehenden Regelungen zur Überprüfung der Angaben der Betroffenen beziehen sich im wesentlichen auf die Einkommenssituation, vernachlässigen aber den - für die Gewährung von Sozialhilfe erheblich bedeutsameren - Bereich des Vermögens.
  Die Staatsregierung hat daher eine Bundesratsinitiative zu folgenden Änderungen ergriffen:

- Gesetzliche Klarstellung, daß die Erhebung von Daten zur Mißbrauchskontrolle einen Anfangsverdacht nicht voraussetzt; die Änderung ist im Interesse der Gleichbehandlung aller Leistungsempfänger geboten.

- Einführung einer Auskunftspflicht von Banken, Lebensversicherungen u.a. sowie des Bundesamtes für Finanzen bezüglich der Anzahl der von einem Auftraggeber erteilten Freistellungsaufträge; entsprechende Regelungen bestehen bisher nur für den Bereich der Arbeitsförderung. Die Sozialhilfeträger sind derzeit bezüglich evtl. vorhandener Bankguthaben und ähnlichem im wesentlichen von der Richtigkeit und der Vollständigkeit der Angaben der Betroffenen abhängig.

- Ermöglichung des automatisierten Datenabgleichs auch zwischen Wohngeldstelle und Sozialamt; dadurch sollen Fälle gleichzeitigen Bezuges von pauschaliertem Wohngeld vom Sozialamt neben Tabellenwohngeld von der Wohngeldstelle aufgedeckt oder vermieden werden.

- Kontrollmitteilungen der Arbeits- und Hauptzollämter bei aufgedeckten Fällen von nicht an die Einzugsstellen gemeldeten Beschäftigungsverhältnissen; werden z.B. Schwarzarbeiter auf Baustellen ertappt, soll eine automatische Mitteilung auch an das Sozialamt erfolgen, um überprüfen zu können, ob neben Schwarzarbeiterlohn auch Sozialhilfe bezogen wird.

- Beweislastumkehr bei Haushaltsgemeinschaften; die bisherige gesetzliche Vermutung, daß sich zusammenwohnende Verwandte und Verschwägerte in Notlagen beistehen, ist auf alle Haushaltsgemeinschaften, und damit auch auf nichteheliche Lebensgemeinschaften zu erstrecken. Die Mitglieder einer Wohngemeinschaft sollen künftig belegen müssen, daß Unterstützung nicht geleistet wird.

2.4.2. Schutz vor Überschuldung, Hilfen für Überschuldete

Soweit Verschuldung (als übliche Teilnahme an Wirtschaftsverkehr) die Gefahr des Einstiegs in Überschuldung (Vermögen deckt die bestehenden Verbindlichkeiten nicht mehr, es droht oder besteht Zahlungsunfähigkeit) in sich trägt, reagiert zum einen die Rechtsordnung mit verbraucherschützenden Bestimmungen (z.B. Verbraucherkreditgesetz, Gesetz über den Widerruf von Haustürgeschäften und ähnlichen Geschäften, notarielle Beurkundung beim Grundstückskauf). Zum anderen fällt die Beratung überschuldeter Bürger in den Aufgabenbereich der das Bundessozialhilfegesetz vollziehenden Kommunen. Die bayerischen Sozialhilfeträger erfüllen ihre gesetzliche Pflicht u.a. dadurch, daß sie die Aktivitäten der freien Wohlfahrtspflege subventionieren; zum geringen Teil haben die Behörden selbst Schuldnerberatungsstellen eingerichtet. Insgesamt besteht mit rund 150 Einrichtungen in öffentlicher (ca. 20 %) und freier (ca. 80 %) Trägerschaft in Bayern ein weitgehend flächendeckendes Netz an Schuldnerberatungsstellen; in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt steht zumindest eine Schuldnerberatungsstelle zur Verfügung.

Schuldnerberatung als Teil der Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) und der hiernach gebotenen vorbeugenden persönlichen Hilfe hat die Zielsetzung, Einzelpersonen wieder eine optimistische Perspektive und aktive Lebensplanung zu ermöglichen, die Selbsthilfefähigkeit zu stärken durch Bewußtmachung der Ursachen der Überschuldung (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Einkommensentwicklung, Bankinteressen, fehlende Bereitschaft zum Konsumverzicht etc.). Weitere Hilfen sind Aufstellung eines Wirtschafts- und Tilgungsplans, Verhandeln mit Gläubigern und Unterstützung bei der Umschuldung im Zusammenwirken mit Banken. Im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen

und Gesundheit hat die Technische Universität München-Weihenstephan 1997 einen Bericht über die "Situation der Schuldnerberatung in Bayern" erstellt. Er wurde dem Bayerischen Landkreistag und dem Bayerischen Städtetag als Grundlage für die Überlegungen zum weiteren Ausbau der Schuldnerberatung in Bayern übermittelt.

Seit 01.01.1999 können auch natürliche Personen ein Insolvenzverfahren mit dem Ziel der Restschuldbefreiung beantragen, wenn sie zahlungsunfähig sind oder die Zahlungsunfähigkeit droht. Die im Material- und Analyseband (Kapitel 10) aufgezeigten Bewältigungsstrategien gegenüber dem Phänomen der Überschuldung liegen auch den rechtlichen Grundüberlegungen zum neuen Verbraucherinsolvenzverfahren nach der Insolvenzordnung zugrunde. Die Überschuldungssituation im soziologischen Sinne soll nicht vor Gericht, sondern in einem außergerichtlichen Vorverfahren bewältigt werden. Dabei soll auf die bestehenden Erfahrungen der Schuldnerberatungsstellen zurückgegriffen werden, die auf Antrag als geeignete Stellen anerkannt werden können und dann das rechtlich strukturierte gerichtliche Entschuldungsverfahren vorbereiten sollen. Die Staatsregierung fördert seit 01.01.1999 die insoweit erfolgende Beratungstätigkeit der Schuldnerberatungsstellen mit insgesamt 3 Mio. DM pro Jahr.

Die im Haushalt angesetzten Mittel stellen einen verantwortungsbewußten und ausgewogenen Kompromiß dar zwischen den gesamtwirtschaftlichen Interessen und Haushaltszwängen einerseits und den Bedürfnissen der Schuldner und der Beratungsstellen andererseits.

2.4.3. Zur Stärkung der Eigenverantwortung - weitere Maßnahmen

Die nachhaltige Bekämpfung von Armut und Überschuldung ist nur ein Zielbereich bayerischer Sozial- und Wirtschaftspolitik. Von entscheidender Bedeutung ist darüber hinaus die Stärkung und Verbesserung der Systeme, die der Sozialhilfe vorgelagert sind; hierzu zählen insbesondere der Arbeitsmarkt, die Schul- und Berufsausbildung, das Lehrstellenangebot, die Erziehungskraft und die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Familien, die Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Sicherheit der Alterseinkommen, die Qualität und Finanzierbarkeit der Sozialversicherung, die private Vermögensbildung, die Absicherung bei Pflegebedürftigkeit, das Angebot an preisgünstigem und qualitativ hochwertigem Wohnraum. Die Stärkung der vorgelagerten Systeme baut auf der Eigenverantwortung einzelner sowie der Verantwortung von Unternehmen, Gewerkschaften, Verbänden und Landesregierungen auf. Diese weiteren einkommens- und sozialpolitisch relevanten Bereiche werden in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt.

3. Arbeitsmarktpolitik

3.1. Auswirkungen langfristiger Entwicklungstrends auf den bayerischen Arbeitsmarkt

Die wirtschaftliche Entwicklung in Bayern verläuft seit Jahrzehnten im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet insgesamt günstiger. So stieg das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Indikator der Wirtschaftskraft in Bayern von 1970 bis 1998 weit überdurchschnittlich, nämlich um 127,1 % (Durchschnitt Bund-West: 87,3 %). Die wirtschaftliche Leistungskraft je Einwohner war 1998 mit 53.260 DM im Freistaat die zweithöchste unter den Flächenländern im Bundesgebiet. Das Bruttoinlandsprodukt in Bayern übertraf 1998 das Vorjahresergebnis preisbereinigt um 3,4 %. Im Bundesgebiet insgesamt war eine Zunahme der wirtschaftlichen Gesamtleistung von 2,8 % zu verzeichnen. Aufgrund dieser Entwicklung, die durch eine konsequente Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ermöglicht wurde, ist auch die Situation auf dem bayerischen Arbeitsmarkt weit günstiger als im Bundesdurchschnitt. So hatte Bayern 1998 im Ländervergleich nicht nur die niedrigste Arbeitslosenquote, sondern auch den geringsten Anteil an Langzeitarbeitslosen und die niedrigste Jugendarbeitslosigkeit.

Doch trotz dieser vergleichsweise günstigen Entwicklung bleibt die Arbeitsmarktsituation auch in Bayern noch unbefriedigend. Sie ist die Folge aus dem Zusammenwirken mehrerer, auch im Material- und Analyseband beschriebener, langfristiger Entwicklungstrends:

- Aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Arbeitskosten (Arbeitszeit, Löhne und Lohnnebenkosten) und zeitweise nachteiligen Wechselkursveränderungen haben die Unternehmen im Bemühen um den Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit ihre Rationalisierungsanstrengungen verstärkt. Dies hat dazu beigetragen, daß die Arbeitsproduktivität, also die Leistung je Arbeitsstunde, vor allem in den letzten Jahren in Deutschland wie in Bayern deutlich schneller wuchs als das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Entsprechend ist die Beschäftigungsentwicklung hinter dem Wachstum der wirtschaftlichen Leistung zurückgeblieben, mit der Folge, daß die Zahl der Beschäftigten vorübergehend (1992 – 1997) zurückging.

- Verstärkt wurde bis in die Mitte der 90er Jahre dieser Druck auf den Arbeitsmarkt durch ein steigendes Erwerbspersonenpotential: Zum einen drängten geburtenstarke Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt – ein Trend, der sich auch künftig wieder verstärken wird; so wird aufgrund der demographischen Entwicklung die Zahl der Schulabgänger in Bayern (bis einschließlich mittlerer Reife) noch bis zum Jahr 2006 um durchschnittlich 2.000 pro Jahr steigen. Zum anderen nimmt die Erwerbsquote der Frauen weiterhin zu; sie stieg bereits in den alten Ländern von 46 % im Jahre 1970 auf 60 % im Jahre 1997. Der Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials und dem Anstieg der Arbeitslosigkeit zeigt sich auch darin, daß – wie auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) festgestellt hat - bei im wesentlichen unveränderten Beschäftigtenzahlen zwischen 1995 und 1997 im Bundesgebiet-West die Arbeitslosigkeit um rd. 450.000 zugenommen hat. Bereits seit Mitte der 80er Jahre wird der Druck auf den Arbeitsmarkt zusätzlich durch einen hohen positiven Zuwanderungssaldo verstärkt, allerdings seit 1993 mit abnehmender Tendenz.

  Am deutschen Arbeitsmarkt ist auch eine Tendenz zur Zunahme von „Nicht-Normarbeitsverhältnissen“ zu beobachten. Dazu zählen nach Auffassung der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen z.B. sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte, geringfügig (sozialversicherungsfrei) Beschäftigte, befristet

Beschäftigte, Leiharbeitnehmer, Scheinselbständige, ABM-Beschäftigte und Kurzarbeiter. So hat sich nach Berechnungen der Zukunftskommission in Westdeutschland von 1970 bis 1995 der Anteil von Nicht-Normarbeitsverhältnissen verdoppelt, nämlich von rund 16 % auf rund 32 % der abhängig Beschäftigten; in Bayern betrug der Anteil 1995 nach diesen Berechnungen sogar rund 35 %, was etwa 1,7 Mio. Beschäftigten entspricht. Mit am stärksten war dabei der Anstieg bei den Teilzeitbeschäftigten.

3.2. Beschäftigungspolitische Ziele und Strategien der Staatsregierung

Trotz eines Rückgangs der Arbeitslosigkeit in Bayern um 6,1 % innerhalb eines Jahres hat angesichts 415.263 Arbeitsloser im Jahresdurchschnitt 1998 die nachhaltige Bekämpfung der Arbeitslosigkeit für die Staatsregierung in den nächsten Jahren weiterhin absolute Priorität. Neben den wirtschaftlichen Folgen – der Material- und Analyseband geht zu Recht von fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit von schätzungsweise 17,6 Mrd. DM 1997 in Bayern aus - hat Arbeitslosigkeit eine tiefgreifende soziale Dimension. Es geht um die menschenwürdige Existenz des einzelnen und seiner Teilnahme an der Gesellschaft. Der weitaus größte Teil der Menschen ist auf Erwerbsarbeit zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Alterssicherung angewiesen.

Die Sicherung bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist deshalb eine gemeinsame Aufgabe von Wirtschaft, Gewerkschaften und Staat. Neben dem Staat, der die passenden Rahmenbedingungen für Vollbeschäftigung zu setzen hat, trifft die Hauptverantwortung die Lohnpolitik der Tarifpartner. Unabdingbare und zentrale Voraussetzung für mehr Beschäftigung bleibt der Erhalt und die Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums: Ohne Wirtschaftswachstum kann weder die Arbeitskräftenachfrage erhöht und das Arbeitsvolumen stabilisiert noch die Einkommenssituation breiter Bevölkerungsschichten verbessert werden. Als Folge ungenügender Beschäftigung wird dann auch die Finanzierung der sozialen Sicherung zunehmend in Frage gestellt.

Unverzichtbarer Bestandteil einer erfolgversprechenden Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik ist deshalb die Förderung der Wachstumskräfte, die möglichst in Abstimmung von Politik und Tarifparteien erfolgen sollte. Von der Staatsregierung wird diese auf Konsens ausgerichtete Politik im Rahmen des „Beschäftigungspakts Bayern“ mit Erfolg praktiziert. Aber auch Unterstützung aus Bonn wäre verstärkt notwendig, denn der Landespolitik sind kompetenzmäßige Grenzen gesetzt. Insbesondere müssen die marktwirtschaftlichen Entwicklungspotentiale weiterhin gestärkt werden durch

- den Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen zugunsten größerer marktwirtschaftlicher Dynamik, d.h. Rückführung der Staatsquote, Senkung der Steuer- und Abgabenlast, strikte Ausgabendisziplin,
- eine Steuerreform auf Bundesebene, die zu einem deutlichen Absenken der Steuersätze führt, für mehr Steuergerechtigkeit und –transparenz durch den Abbau von Steuervergünstigungen sorgt und eine deutliche Nettoentlastung von Bürgern und Wirtschaft bewirkt,
- Sozialversicherungsreformen durch den Bund zur Eindämmung der hohen Beitragsbelastungen,
- die Entlastung der Wirtschaft von Kosten durch den Abbau beschäftigungsfeindlicher Reglementierungen und bürokratischer Hemmnisse,
- eine intensive Innovations-, Forschungs-, Bildungs- und Technologiepolitik, um den Strukturwandel offensiv bewältigen zu können und die Voraussetzungen für neue zukunftsträchtige Arbeitsplätze zu schaffen,
- eine verstärkte Standort- und Außenwirtschaftspolitik,

- eine Steigerung der Zahl der Selbständigen auch durch gezielte Existenzgründungsförderung,
- eine verstärkte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes,
- beschäftigungsorientierte, d.h. stärker produktivitätsorientierte und stärker differenzierte Lohnabschlüsse durch die Tarifvertragsparteien, flankiert durch eine zunehmende Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivkapital.

Diese Maßnahmen reichen aber alleine zur Sicherung von Beschäftigung, Einkommen und sozialen Standards nicht aus. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht sollten die Wachstums- und Kostensenkungsstrategien deshalb durch Anpassungsstrategien, insbesondere bei der Arbeitszeitpolitik, ergänzt werden. Beschäftigungsfördernd wäre vor allem eine Flexibilisierung der Arbeitszeit ohne zusätzliche Kostenbelastung der Unternehmen, z.B. durch mehr Teilzeit – auch Altersteilzeit – und den freiwilligen Abbau von Überstunden, soweit damit kein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit einhergeht. Auch eine wirkungsvolle Begrenzung der Zuwanderung würde den Druck auf den Arbeitsmarkt verringern.

Wie u.a. aktuelle Simulationsrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit zeigen, sind die Beschäftigungspotentiale einer kombinierten Wachstums-, Kostenbegrenzungs- und Arbeitszeitpolitik weiterhin ganz erheblich. Eine solche Politik, die im Modell des IAB auch Maßnahmen wie die deutliche Reduzierung von Sozialausgaben, Subventionen und staatlichen Sachausgaben beinhaltet, erfordert aber einen langfristig stabilen Konsens aller Beteiligten. Bis zu rund 2,5 Mio. Arbeitsplätze könnten nach dem Simulationsmodell des IAB in Deutschland (West) bei Einsatz eines breiten Maßnahmenbündels zusätzlich entstehen.

Stärker produktivitätsorientierte und differenzierte Löhne, eine Absenkung der Lohnnebenkosten sowie eine höhere Flexibilität des Arbeitsmarktes sind für eine Verbesserung der Beschäftigungssituation unter den Bedingungen eines immer globaler werdenden Wettbewerbs unabdingbar. Die Staatsregierung hält allerdings eine direkte Übertragung z.B. des „amerikanischen Weges“ mit extremer Lohnspreizung auf Deutschland weder für nötig noch für richtig. Zwar erfordert eine Lösung des Beschäftigungsproblems auch ihrer Ansicht nach verstärkt leistungsfördernde Maßnahmen, gleichzeitig dürfen aber die Grundlagen einer sozialen und solidarischen Gesellschaft nicht gefährdet werden.

3.3. Bisherige beschäftigungspolitische Aktivitäten der Staatsregierung

Die Herausforderungen an die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik des Bundes und der Länder nehmen durch die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen (Globalisierung), den Ausbau des europäischen Binnenmarktes zu einer Wirtschafts- und Währungsunion und die zunehmende Konkurrenz aus den europäischen Reformstaaten erheblich zu. Angesichts des verschärften internationalen Wettbewerbs wirken sich falsche ökonomische Weichenstellungen stärker negativ auf die Beschäftigungssituation aus.

Gerade angesichts dieser Gefahr hat die Staatsregierung in den letzten Jahren ihre beschäftigungspolitischen Anstrengungen auf breiter Front verstärkt und ein umfangreiches Bündel von Aktionsprogrammen beschlossen und umgesetzt, die zu einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen beitragen. Zu nennen sind neben dem „Aktionsprogramm Standort Bayern 2000“, dem „Aktionsprogramm Bayern für mehr Beschäftigung“ und der „Initiative Bayern Arbeit“ vor allem

- der Einsatz von Privatisierungserlösen in Höhe von 5,6 Mrd. DM im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“,

- der Abschluß des in seiner Qualität bundesweit einmaligen Beschäftigungspakts Bayern am 11. Juni 1996,
- gezielte Existenzgründungsförderung,
- Maßnahmen zur Rettung von Arbeitsplätzen in Krisenbetrieben,
- die verstärkte Verzahnung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik,
- die Durchführung spezifischer arbeitsmarktlicher Maßnahmen ergänzend zur aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit.

Die Staatsregierung setzt diese beschäftigungspolitischen Instrumente gezielt auch unter regionalpolitischen Gesichtspunkten ein, um dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Regionen Bayerns Rechnung zu tragen und noch vorhandene regionale Disparitäten abzubauen. Die Aktionsprogramme im einzelnen:

3.3.1. Offensive Zukunft Bayern

Im Jahr 1995 startete die Staatsregierung die mit bisher 5,6 Mrd. DM dotierte „Offensive Zukunft Bayern“. Die Einrichtung mehrerer Fonds, wie z.B. der mit 400 Mio. DM dotierte Arbeitsmarkt- und Sozialfonds, aus denen nur die jährlichen Zinsen ausgegeben werden, ermöglichen den zielgerichteten Einsatz der Mittel bis weit in das nächste Jahrtausend. Die wesentlichen Schwerpunkte dieser Offensive liegen im weiteren Ausbau von Bildung und Forschung, in der Beschleunigung des Technologietransfers in den Mittelstand, in der Unterstützung von Existenzgründungen und Erleichterungen der Betriebsnachfolge sowie in der Förderung von Investitionen durch Stärkung der Kapitalbasis mittelständischer Unternehmen. Weitere zentrale Ziele sind: die Erschließung von Auslandsmärkten, die noch bessere Qualifizierung der Arbeitnehmer, die gezielte Unterstützung von Regionen, die vom Strukturwandel besonders betroffen sind und der Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur.

Insgesamt geht es der Staatsregierung darum, die Investitions-, Innovations- und Einstellungsbedingungen in allen Landesteilen gezielt zu verbessern und den Standort Bayern fit zu machen für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und für den globalen Wettbewerb.

3.3.2. Beschäftigungspakt Bayern

Spürbare positive Impulse für den bayerischen Arbeitsmarkt brachte der am 11. Juni 1996 zwischen der Staatsregierung, den Gewerkschaften und den Organisationen der bayerischen Wirtschaft geschlossene Beschäftigungspakt Bayern. Die Unterzeichner vereinbarten darin eine kooperative Beschäftigungspolitik und setzen sich vorrangig eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit in Bayern zum Ziel.

Der Abschluß des Beschäftigungspakts Bayern markiert eine neue Partnerschaft zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern in Bayern, die in dieser Qualität bisher noch keinen Nachahmer gefunden hat. Der mit dem Beschäftigungspakt verfolgte kooperative beschäftigungspolitische Ansatz hat 1998 in Bayern mit zur Trendwende auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere zur positiven Ausbildungsstellensituation (vgl. dazu das Kapitel Berufliche Bildung) beigetragen. So

- wurden seit Abschluß des Beschäftigungspakts im Juni 1996 in Bayern mit staatlicher Unterstützung in den ersten zwei Jahren rd. 150.000 Arbeitsplätze gesichert und rd. 52.000 neu geschaffen,

- wurden für eine Förderung durch den „Arbeitsmarktfonds“ bis Ende 1998 137 Projekte mit einem Fördervolumen von rd. 75 Mio. DM ausgewählt. Außerdem werden aus dem Arbeitsmarktfonds Ausbildungsplatzakquisiteure, Mobilitätshilfen für Auszubildende und Zuschüsse für Betriebe, die sozial benachteiligte Jugendliche zusätzlich ausbilden, gewährt (vgl. dazu das Kapitel Berufliche Bildung);
- verlangt die Staatsregierung in Abstimmung mit den Beteiligten des Beschäftigungspakts bei der Vergabe staatlicher Bauaufträge von den Bietern die Abgabe einer Tariftreue- und Nachunternehmererklärung; dadurch werden heimische Arbeitsplätze in der Baubranche gesichert;
- enthielten die Tarifabschlüsse in Bayern in zunehmendem Maße beschäftigungswirksame Elemente (z.B. moderate Lohnabschlüsse, Rahmen für flexible Arbeitszeitmodelle), die durch das positive Klima im Rahmen des Beschäftigungspakts begünstigt wurden.

Der Beschäftigungspakt Bayern kann seine volle Wirksamkeit allerdings erst dann entfalten, wenn er durch bessere Rahmenbedingungen auf Bundesebene ergänzt wird.

3.3.3. Förderung von Existenzgründungen und Betriebsnachfolge

Vor allem durch eine spürbare Zunahme selbständiger Existenzen läßt sich die Zahl der Arbeitslosen reduzieren. Jede erfolgreiche Existenzgründung schafft im Durchschnitt drei bis vier neue Arbeitsplätze Der beschäftigungspolitische Zusammenhang zeigt sich auch darin, daß Bayern bundesweit den höchsten Selbständigenanteil und die niedrigste Arbeitslosenquote aufweist. Die Staatsregierung hat deshalb die Förderung von Existenzgründungen in den letzten Jahren systematisch ausgebaut. Beispiele sind die erhöhte Haftungsfreistellung bei Krediten aus dem Mittelstandskreditprogramm, die Einführung eines Förderprogramms für technologieorientierte Gründer, die Förderung von Gründer- und Technologiezentren, die Durchführung einer Gründeroffensive zusammen mit den Wirtschaftskammern, die Verbesserung der Gründerberatung und des Coaching, die Förderung von Business-Plan-Wettbewerben und die verstärkte Bereitstellung von Wagniskapital.

Ebenfalls von zentraler arbeitsmarktpolitischer Bedeutung sind unterstützende Maßnahmen zur Sicherstellung der Weiterführung des Unternehmens bei altersbedingten Betriebsaufgaben. Die Staatsregierung wird zusammen mit den Kammern ein Informations- und Beratungsnetz für Betriebsübernahmen und eine Übernahmebörse aufbauen.

Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten besonders wirkungsvoll ist es, wenn Personen sich aus der Arbeitslosigkeit heraus selbständig machen. Mit dem Überbrückungsgeld, das diesen Personen in den ersten sechs Monaten nach der Existenzgründung den Lebensunterhalt in Höhe der bisher bezogenen Arbeitslosenunterstützung sichert, sowie den Einstellungszuschüssen bei Neugründungen verfügt die Bundesanstalt für Arbeit über ein effektives Instrumentarium. In Bayern stockt die Staatsregierung in ländlichen Gebieten (Ziel 5b) das Überbrückungsgeld aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) um monatlich 600 DM auf. Zwischen 1995 und 1998 wurden über 7.000 Personen mit rd. 27 Mio. DM gefördert.

Zusätzlich zu den Förderprogrammen des Bundes und der Arbeitsverwaltung unterstützt Bayern das Gründungsgeschehen insbesondere durch das Bayerische Mittelstandskreditprogramm. In den letzten 5 Jahren (1994 bis 1998) wurden über 11.000 Gründer mit zinsverbilligten Darlehen in Höhe von 1,1 Mrd. DM gefördert. Dadurch entstanden unmittelbar fast 20.000 Arbeitsplätze. Um das Potential an Gründern noch besser auszuschöpfen wurde das Mittelstandskreditprogramm im letzten Jahr für alle gewerblichen Dienstleister geöffnet. Vor kurzem wurden die Konditionen des Mittelstandskreditprogramms für Gründer weiter

verbessert und die Haftungsfreistellung für Gründer generell auf 70 % angehoben. Durch die Förderung von insgesamt 21 kommunalen und 9 technologieorientierten Gründerzentren wurde in den letzten Jahren die Gründer-Infrastruktur landesweit wesentlich verbessert.

3.3.4. Rettung von Arbeitsplätzen in Krisenbetrieben

Zur Rettung angeschlagener Unternehmen existiert in Bayern mit öffentlichen Bürgschaften und Konsolidierungsdarlehen der Bayerischen Landesanstalt für Aufbaufinanzierung (LfA) ein wirkungsvolles Instrumentarium.
Insgesamt konnte in den letzten 4 Jahren ca. 3.600 Unternehmen, schwerpunktmäßig Klein- und Mittelbetrieben mit Liquiditätsproblemen, aber positiven Zukunftschancen, geholfen und damit eine Vielzahl von Arbeitsplätzen gerettet werden. So wurden in 840 Fällen Konsolidierungsdarlehen mit einem Gesamtvolumen von 390 Mio. DM ausgereicht. Über 27.500 Arbeitsplätze wurden somit gesichert. In 2.770 Fällen wurden Bürgschaften bzw. Garantien mit einem Gesamtvolumen von 760 Mio. DM zugunsten mittelständischer Unternehmen übernommen.
Zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in Krisenbetrieben kann in geeigneten Fällen auch die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen beitragen, deren weiterer Ausbau von der Staatsregierung nachhaltig befürwortet wird.

Ebenso wichtig wie finanzielle Hilfen sind auch die Beratung von Unternehmen in Not und die Moderation zwischen Eigentümern, Arbeitnehmern, Banken und Neuinvestoren. Um hier noch effizienter helfen zu können, hat die Staatsregierung vor knapp 3 Jahren bei der LfA eine Stabsstelle „Task Force“ neu eingerichtet. Als Anlaufstelle für Unternehmen in Schwierigkeiten soll diese Stelle zunächst gemeinsam mit dem betroffenen Unternehmen die Ursachen für die aufgetretenen Probleme analysieren und Lösungsansätze ausloten.
Dabei geht es vor allem darum, sich vor Ort ein konkretes Bild von der Situation des Unternehmens zu machen, die Beiträge der verschiedenen Beteiligten (Unternehmen, Hausbanken) abzustimmen und schließlich auch die Möglichkeiten des Einsatzes des öffentlichen Förderinstrumentariums zu prüfen. Dieses Angebot ist bei den betroffenen Unternehmen auf rege Nachfrage gestoßen; in den knapp 3 Jahren ihres Bestehens wurde die Unterstützung der Task Force in über 600 Fällen in Anspruch genommen.

Die Vermeidung von Arbeitslosigkeit steht auch bei den aus dem Arbeitsmarktfonds (s.u.) geförderten regionalen Koordinierungsstellen im Vordergrund. Diese in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit eingerichteten Stellen leisten gerade kleinen und mittleren Unternehmen, in denen infolge wirtschaftlicher Schwierigkeiten Personalabbau droht, konkrete Hilfestellungen insbesondere in betriebswirtschaftlichen und fördertechnischen Fragen.

3.3.5. Regionalförderung

Mit der Regionalförderung trägt die Staatsregierung dazu bei, in den strukturschwachen Regionen das wirtschaftliche Wachstum zu stärken, durch Schaffung von dauerhaft wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen den Strukturwandel zu erleichtern und die regionalen Arbeitsmärkte zu entlasten.
In den letzten 10 Jahren wurden im Rahmen der gewerblichen und fremdenverkehrsgewerblichen Regionalförderung Zuschüsse in Höhe von über 1,8 Mrd. DM und zinsgünstige Darlehen in Höhe von knapp 4 Mrd. DM gewährt. Mit dem damit geförderten Investitionsvolumen von mehr als 25 Mrd. DM wurden über 60.000 Arbeitsplätze neu geschaffen und mehr als 310.000 bestehende Arbeitsplätze gesichert.

Für den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur, insbesondere für den Erwerb und die Erschließung von Industrie- und Gewerbegelände und für öffentliche Fremdenverkehrseinrichtungen, wurden in den letzten 10 Jahren Zuschüsse in Höhe von 1,1 Mrd. DM und zinsgünstige Darlehen von 0,5 Mrd. DM bewilligt. Damit wurden Investitionen von 3,3 Mrd. DM unterstützt.

3.3.6. Verzahnung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

Wirksame Arbeitsmarktpolitik setzt eine Verknüpfung mit anderen Politikfeldern und eine dezentrale Umsetzung unter Beteiligung der relevanten Akteure voraus. Dies gilt vor allem für die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit. Insofern markierte die vor allem von Bayern geforderte Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung, die ein wesentliches Ziel des am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Arbeitsförderungsrecht (SGB III) war, einen wichtigen Schritt zu einer wirksameren Beschäftigungspolitik. Die Entscheidungskompetenz der örtlichen Arbeitsämter wurde dadurch gestärkt, daß sie die Mittel für die Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in einem Betrag ohne verbindliche Aufteilungsvorgaben erhalten (sog. Eingliederungstitel).

Die Reform wertet damit auch den Verwaltungsausschuß als Selbstverwaltungsgremium der örtlichen Arbeitsämter auf, der u.a. den Eingliederungstitel verabschiedet. Mitglieder in den Verwaltungsausschüssen sind seit 01.04.1998 erstmals auch Vertreter der jeweiligen Bezirksregierung. Dadurch haben die Einflußmöglichkeiten der Staatsregierung auf die Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit in Bayern zugenommen. Die Vertreter der Regierungen kommen überwiegend aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung, so daß bereits insoweit eine stärkere Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik ermöglicht wird.

Die Staatsregierung unterstützt lokale Arbeitsmarktinitiativen etwa durch die Förderung von sechs regionalen Koordinierungsstellen in arbeitsmarktlichen Problemregionen aus Mitteln des Arbeitsmarktfonds (vgl. dazu unten). Deren Aufgabe ist es u.a., gemeinsam mit den regionalen Akteuren die bestehenden Arbeitsmarktinitiativen zu bündeln und neue zu entwikkeln. Durch die enge Zusammenarbeit der Koordinierungsstellen mit den für Fragen der Wirtschaftsförderung zuständigen Stellen erfolgt eine enge Verzahnung der Arbeitsmarkt- mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik.

Die Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung markiert aus der Sicht der Staatsregierung allerdings nur einen – wenn auch wichtigen – Zwischenschritt hin zu einer Föderalisierung der Sozialversicherung. Die Länderverantwortung muß auch unter Demokratiegesichtspunkten gestärkt, der föderale Wettbewerb gesteigert und die Effizienz verbessert werden. Landespolitische Leistungen müssen sich für die Bürger und die Wirtschaft spürbar positiv auch in der Sozialversicherung auswirken, wobei die Solidarität unter den Ländern, vor allem gegenüber den neuen Ländern, soweit unvermeidbare Struktur- und Arbeitsmarktdefizite in Frage stehen, selbstverständlich gewährleistet bleiben muß.

3.3.7. Arbeitsmarktliche Maßnahmen (Programme) der Staatsregierung

3.3.7.1. Mittelverteilung

Seit Jahrzehnten ist es Ziel der Staatsregierung, durch aktive Beschäftigungspolitik die Voraussetzungen für die Sicherung bestehender und die Errichtung neuer Arbeitsplätze zu schaffen. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Programme und sonstigen Aktivitäten der

Staatsregierung, welche die Beschäftigungspolitik flankieren und maßgeblich unterstützen, sind vor folgendem Hintergrund zu sehen:

- Die meisten Mittel stehen der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung. 1999 setzt sie in Bayern allein für Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung nach dem sog. Eingliederungstitel (z.B. ABM, Förderung der beruflichen Weiterbildung) rd. 2,1 Mrd. DM ein.
- Der beitragsfinanzierte Mitteleinsatz durch die Arbeitsämter als Grundstock der Arbeitsförderung wird durch die Maßnahmen und Programme des Freistaats zielgerichtet ergänzt, flankiert und verstärkt (s.u. 3.3.7.2).

Bei der Zuweisung der Mittel für den Eingliederungstitel an die einzelnen Landesarbeitsämter sind insbesondere die regionale Entwicklung der Beschäftigung, die Nachfrage nach Arbeitskräften, Art und Umfang der Arbeitslosigkeit sowie die jeweilige Ausgabenentwicklung im abgelaufenen Haushaltsjahr zu berücksichtigen. Bayern erhält im Vergleich zur Erwerbsbevölkerung mit 2,1 Mrd. DM einen niedrigeren Anteil an den für die alten Länder bereitgestellten Mittel. Dieses Ergebnis ist auf die in der Verteilungsformel vorgesehene besondere Berücksichtigung der Situation auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit, offene Stellen etc.) zurückzuführen. Diese Berechnungsformel führt dazu, daß die bayerischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit ihrem Beitrag zur Arbeitslosenversicherung je nach Berechnungsmethode mindestens 2 Mrd. DM, wenn nicht sogar 5 Mrd. DM jährlich zum gesamten Beitragsaufkommen mehr beitragen, als hier in Bayern an Ausgaben wirksam wird. Die besonderen Anstrengungen Bayerns bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch eine aktive Beschäftigungs- und Strukturpolitik bleiben so ohne Berücksichtigung.

3.3.7.2. Grundsätze und Schwerpunkte

Die Staatsregierung ergänzt die dargelegten beschäftigungspolitischen Anstrengungen und Schwerpunkte zur Schaffung neuer und zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze durch gezielte arbeitsmarktliche Aktivitäten. Sie setzt zur Ergänzung, Flankierung und Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit erhebliche Mittel ein. Allein für 1998 standen hierfür aus Landesmitteln, Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz rd. 175 Mio. DM zur Verfügung. Teure „Strohfeuerprogramme“ sowie Arbeitsmarktprogramme, die überwiegend auf die Ausweitung des zweiten Arbeitsmarktes gerichtet sind, lehnt die Staatsregierung wegen der drohenden Wettbewerbsverzerrungen und des ohnehin fraglichen Nutzens, aber auch aufgrund der hohen Kosten ab.

Die bayerischen arbeitsmarktlichen Programme orientieren sich an folgenden Grundsätzen:

- Integration in den ersten Arbeitsmarkt: Arbeitsmarktliche Maßnahmen bauen Brücken in den ersten Arbeitsmarkt. Die Programme der Staatsregierung sind auf die rasche (Re-)Integration der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet. Alle beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen sind daher praxisorientiert konzipiert. Die Vermittlungsquoten von in der Regel mindestens 50 % beweisen den richtigen Ansatz der Maßnahmen.
- Nutzung von Synergieeffekten: Mit dem Landesarbeitsamt Bayern werden laufend Gespräche über die Umsetzung der Programme und die arbeitsmarktlichen Probleme vor Ort geführt. Ziel ist es, Synergieeffekte durch eine optimale Verzahnung der aus Landesmitteln geförderten Maßnahmen mit dem Instrumentarium der Bundesanstalt für Arbeit zu erreichen. Die Zusammenarbeit wurde durch Einrichtung der Aufgabenbereiche Beschäftigung bei den Regierungen und die Entsendung von Regierungsvertretern in die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter institutionell verstärkt.

- Konzentration der Mittel: Die Mittel werden schwerpunktmäßig für besonders förderungsbedürftige Personengruppen und Regionen eingesetzt, wie im folgenden dargestellt wird.

Die bayerischen Arbeitsmarktprogramme lassen sich den folgenden drei Schwerpunkten zuordnen:

- Förderung besonderer Personengruppen: Schwervermittelbare Arbeitslose (insbesondere Langzeitarbeitslose), Existenzgründerinnen und arbeitslose Existenzgründer, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer aus kleinen und mittleren Unternehmen, Jugendliche, Frauen, Aussiedler, Menschen mit Behinderung und arbeitslose Sozialhilfeempfänger (zu den Ausländern siehe das Kapitel Ausländer).

  Einen wichtigen Schwerpunkt bayerischer Arbeitsmarktpolitik bildet die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Sozialhilfeempfängern, zumal diese in der Regel keine Ansprüche auf Förderleistungen der Bundesanstalt für Arbeit haben. Gefördert werden aus ESF- und Landesmitteln z.B. berufliche Qualifizierungsmaßnahmen sowie Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des Projekts „Arbeit statt Sozialhilfe“. Als ein besonders effektiver Weg, gerade auch schwervermittelbare Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger beruflich wieder einzugliedern, hat sich in Bayern die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung erwiesen. Mittlerweile wurde der Aufbau von insgesamt 29 Maßnahmen an 23 Standorten mit Mitteln des Freistaats gefördert. Durch eine Kombination von Elementen der Arbeitsvermittlung, beruflicher Qualifizierung, befristeter Beschäftigung und sozialpädagogischer Betreuung lassen sich hohe Erfolgsquoten zur beruflichen Integration dieser Personengruppen erreichen. Die Eingliederungsquote in den ersten Arbeitsmarkt liegt bei rd. 60 %.

  Einen weiteren wichtigen Bereich stellt die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit dar. Die Staatsregierung legt dabei ihren Schwerpunkt neben den Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsstellensituation im Rahmen des Beschäftigungspakts Bayern (vgl. dazu das Kap. „Berufliche Bildung“) auf die Förderung von Maßnahmen der berufsbezogenen Jugendhilfe. In diesen Maßnahmen werden sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte junge Menschen bei sozialpädagogischer Betreuung beruflich qualifiziert und beschäftigt mit dem Ziel, ein reguläres Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis antreten zu können. 1998 wurden aus ESF- und Landesmitteln in Bayern 64 der 100 Einrichtungen mit rd. 20 Mio. DM gefördert.

  Jugendliche werden schwerpunktmäßig auch im Rahmen der Aussiedlerintegration gefördert. Ziel der beruflichen Qualifizierung, von Sprachkursen wie von Orientierungs- und Beratungsmaßnahmen ist es, die Aussiedler z.B. bei der Entscheidung über ihre berufliche Zukunft zu unterstützen, ihnen Hilfen für eine berufliche Neuorientierung oder Beschäftigungsalternative zu geben und ihnen Auswege aus der Arbeitslosigkeit aufzuzeigen und dabei begleitend mitzuwirken. Allein 23 Mio. DM werden für jugendliche Aussiedler für Unterricht in Eingliederungsklassen, für Intensivkurse und Förderunterricht Deutsch zur Verfügung gestellt. Auch die Mittel des aus dem Bundeshaushalt finanzierten Garantiefonds werden überwiegend für Sprachkurse Jugendlicher verwendet, insbesondere zur Erlangung des qualifizierenden Hauptschulabschlusses. Bei der Kofinanzierung von Garantiefonds-Maßnahmen mit Hilfe von EU-Mitteln ist Bayern bundesweit führend.

- Förderung bestimmter Regionen:
  Angesichts der regionalen Unterschiede auf dem bayerischen Arbeitsmarkt werden die Landes- und ESF-Mittel auf von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Gebiete konzen-

triert. So wird rd. ein Drittel der Mittel des Arbeitsmarktfonds im Großraum Nürnberg und in Augsburg eingesetzt. 1998 wurden insgesamt 75 % der Mittel des Arbeitsmarktfonds, d.h. jährlich 15 Mio. DM, für die 12 von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Arbeitsamtsbezirke eingeplant.

Daneben werden in den vom industriellen Rückgang stark betroffenen Regionen Schweinfurt und Hof insbesondere aus dem ESF (Ziel 2) zusätzliche Arbeitsmarktmaßnahmen durchgeführt, um dort die wirtschaftliche Umstellung zu flankieren und den Abbau der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit zu unterstützen. Nicht zuletzt der zielgerichtete Einsatz dieser Mittel hat dazu geführt, daß einige arbeitsmarktliche Problemregionen in Bayern 1998 einen überdurchschnittlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen hatten. So hat die Staatsregierung allein seit 1993 an Landesmitteln und ESF-Geldern rd. 45 Mio. DM im Arbeitsamtsbezirk Schweinfurt eingesetzt, wo die Arbeitslosigkeit gegenüber 1997 um 7,4 % zurückging (zum Vergleich Bayern: 6,1 %).

- Förderung innovativer Maßnahmen (Modellprojekte):
  Die Erprobung neuer arbeitsmarktpolitischer Ansätze in Modellprojekten ist wichtiger Bestandteil einer innovativen Arbeitsmarktpolitik. Die Staatsregierung fördert zahlreiche Modellprojekte mit den unterschiedlichsten Zielrichtungen. Ein weiteres Beispiel ist neben den bereits erwähnten regionalen Koordinierungsstellen und den Projekten „Gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung“ die Förderung des innovativen Informations- und Reservierungssystems (IRS), aus dem mittlerweile mit der Bayern Tourismus GmbH (BTL) ein eigenständiges Unternehmen entstanden ist, das das Informations- und Reservierungssystem betreibt und weiterentwickelt. Weiter zu nennen für die Nutzung von IuK-Technologien im Zusammenhang mit Arbeitsmarktpolitik sind aus ESF-Mitteln finanzierte Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte, in denen (Langzeit-)Arbeitslose im Bereich von Telearbeit bzw. call-center-Anwendungen ausgebildet werden (z.B. Projekt „Telearbeit Kreis Kronach“). Auch spezifische Qualifizierungsmaßnahmen im ländlichen Raum, in denen Frauen zu Telekommunikationsassistentinnen und Fachkräften für Telekommunikation, Informatik und kaufmännische Anwendungen ausgebildet werden, zählen hierzu. In dieses Feld fällt auch das Projekt „Virtual Community“, das bayernweit die Voraussetzungen für eine systematische und effiziente Zusammenarbeit an den Schnittstellen der beruflichen und sozialen Eingliederung und eine gezielte Steuerung des Eingliederungsprozesses für Menschen mit Behinderung schaffen soll.

3.3.7.3. Arbeitsmarktfonds und Europäischer Sozialfonds (ESF)

Zu einem wichtigen arbeitsmarktlichen Instrument hat sich insbesondere der Arbeitsmarktfonds entwickelt. Er ist zentraler Bestandteil des am 11. Juni 1996 abgeschlossenen Beschäftigungspakts Bayern und wird unter Federführung des Arbeitsministeriums gemeinsam mit den Organisationen der Wirtschaft und den bayerischen Gewerkschaften umgesetzt. Beteiligt ist auch das Landesarbeitsamt Bayern. Die im Konsens ausgewählten Maßnahmen decken ein breites arbeitsmarktliches Spektrum ab. Schwerpunkte sind Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen (Re-)Integration von Sozialhilfeempfängern und zur beruflichen Eingliederung Jugendlicher, die Förderung von Existenzgründerinnen, die Verbesserung der Ausbildungsstellensituation sowie die Förderung von Modellprojekten (z.B. Dienstleistungszentren und -agenturen). Die Mittel des Arbeitsmarktfonds in Höhe von jährlich 20 Mio. DM aus Zinserträgen aus den Privatisierungserlösen der Offensive Zukunft Bayern werden derzeit vorrangig in den 12 von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich betroffenen Arbeitsamtsbezirken eingesetzt. Bis Ende 1998 wurden 137 Projekte mit einem Mittelvolumen von rd. 75 Mio. DM, von denen (1997 bis 2000) 116 begonnen haben, ausgewählt. Davon profitierten rd. 5.000 Personen. Aus dem Arbeitsmarktfonds werden darüber hinaus auch

Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsstellensituation gefördert (vgl. Kapitel Berufliche Bildung).

Eine herausragende Rolle innerhalb der bayerischen Arbeitsmarktprogramme nimmt der Europäische Sozialfonds (ESF) ein. Den intensiven Bemühungen der Staatsregierung ist es zu verdanken, daß der bayerische Arbeitsmarkt mit einem Mittelvolumen von rd. 460 Mio. DM im Zeitraum von 1994 bis 1999 am Europäischen Sozialfonds (ESF) partizipiert. Der Bayerische Landtag hat zusätzlich Mittel in Millionenhöhe zur Kofinanzierung der aus ESF-Mitteln bezuschußten Projekte beschlossen.

Mit diesen Mitteln fördert die Staatsregierung schwerpunktmäßig zusätzliche Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung von Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen. Daneben werden auch Orientierungs- und Beratungsprojekte bezuschußt sowie individuell Zuschüsse für Arbeitgeber gewährt, die (Langzeit-) Arbeitslose oder von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit Bedrohte einstellen und einarbeiten. Ebenso werden Existenzgründer, die vorher arbeitslos waren, finanziell unterstützt. Die ESF-Mittel werden dabei auf bestimmte Personengruppen (Langzeitarbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitskräfte, benachteiligte Jugendliche, Behinderte, Frauen, Aussiedler und sonstige vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohte Personen) sowie strukturschwache Regionen (z.B. ländliche Gebiete) konzentriert. In den Jahren 1994 bis 1998 sind allein im Geschäftsbereich des StMAS über 1.300 Projekte angelaufen, die mit ESF-Mitteln in Höhe von insgesamt rd. 280 Mio. DM finanziert werden. Damit konnte für etwa 57.000 Personen die Chance auf eine (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt deutlich erhöht oder der Arbeitsplatz gesichert werden.

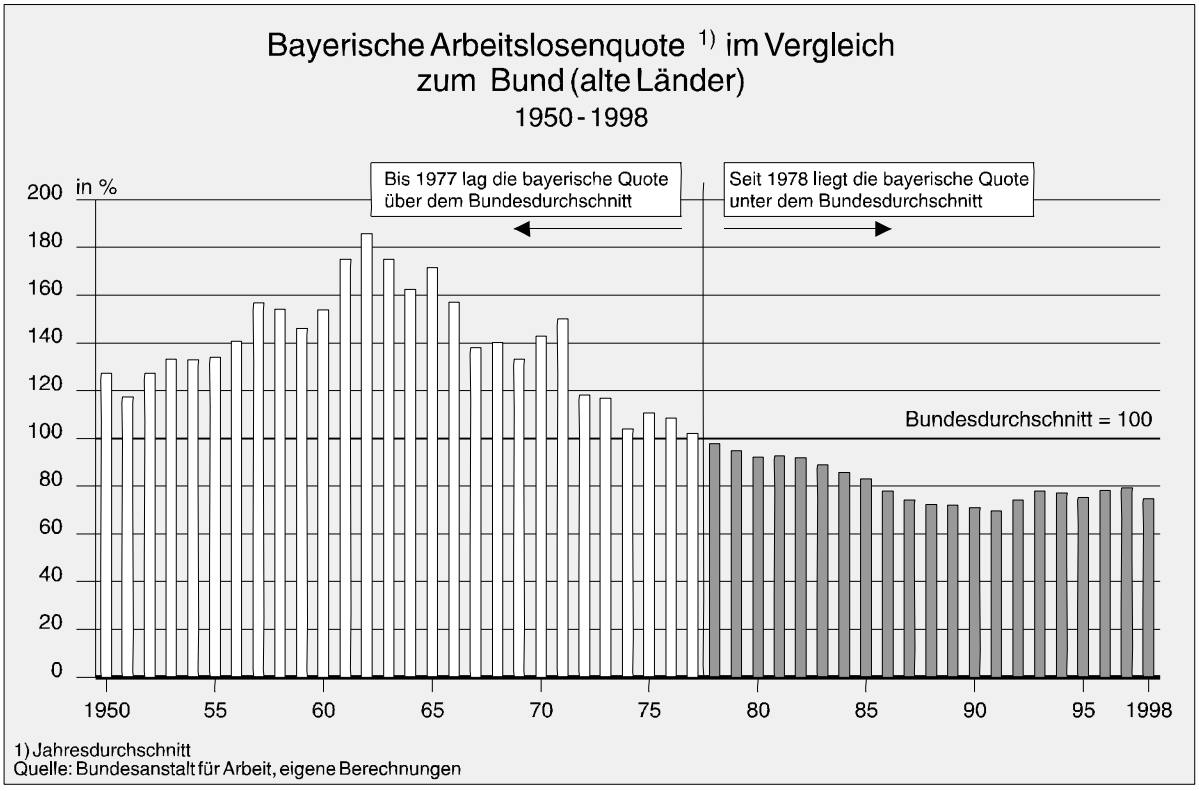
Eine besondere Bedeutung kommt auch der Förderung des ländlichen Raumes in Bayern zu (Ziel 5b), da sich gerade diese Gebiete erheblichen Schwierigkeiten und Entwicklungshemmnissen gegenübersehen. Diese Räume sind neben gravierenden Umstellungen im Agrarbereich durch konjunkturell und strukturell anfällige Arbeitsmärkte, ungünstige Beschäftigungsmöglichkeiten und durch eine rückständige Sektorstruktur sowie ein unterdurchschnittliches Lohnniveau gekennzeichnet. Vor diesem Hintergrund werden in erheblichem Umfang Ziel 5b-Mittel für spezifische Aktionen zur Entwicklung von Humanressourcen und zur Förderung von Beschäftigungswachstum und –stabilität eingesetzt. Den Schwerpunkt bilden dabei berufliche Qualifizierungsmaßnahmen in unterschiedlichen Feldern (z.B. Weiterbildung für bäuerliche Familien, Qualifizierung für Arbeitslose und bestimmte arbeitsmarktliche Zielgruppen, berufsbezogene und –verwertbare Erwachsenenbildung). Auch die individuelle Gewährung von Einstellungs- und Existenzgründungszuschüssen trägt zur Entwicklung im ländlichen Raum wesentlich bei. Mit diesen Förderinstrumenten wurden zwischen 1994 und 1996 etwa 4.200 Arbeitsplätze geschaffen. Die bisher dem Ziel 5 b zugeordnete Förderung im ländlichen Raum entfällt zukünftig. Nach den Beschlüssen des Rates wird ein neues Ziel 2 geschaffen, das allerdings 33 % weniger Einwohner erfaßt als die bisherigen Ziele 2 alt und 5 b. Für Bayern stellt sich der Wegfall der Ziel 5 b - Förderung als deutlicher Nachteil dar.

3.4. Günstige Situation auf dem bayerischen Arbeitsmarkt durch beschäftigungspolitische Maßnahmen der Staatsregierung

Die langfristig angelegte und primär auf die Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtete Beschäftigungspolitik der Staatsregierung hat wesentlich dazu beigetragen, daß Bayern sich von einem strukturschwachen, agrarisch geprägten Land zu einer der dynamischsten Wachstumsregionen Europas entwickelt hat. Der Erfolg dieser Strategie zeigt sich darin, daß Bayern bei annähernd gleichen Rahmenbedingungen in

Westdeutschland seine Position im Vergleich zu den anderen Bundesländern konsequent verbessern konnte. 1978 lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote Bayerns erstmals unter dem Bundesdurchschnitt (vgl. Schaubild).

Seit 1994 weist Bayern die niedrigste Arbeitslosenquote aller Bundesländer auf. 1998 belief sie sich – bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen - auf 7,0 % (zum Vergleich: Bund-West: 9,4 %). 1998 ging die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Bayern ggü. dem Vorjahr um rd. 27.000 zurück; dies bedeutet einen Rückgang um 6,1 % (zum Vergleich: Bund-West: 3,9 %).



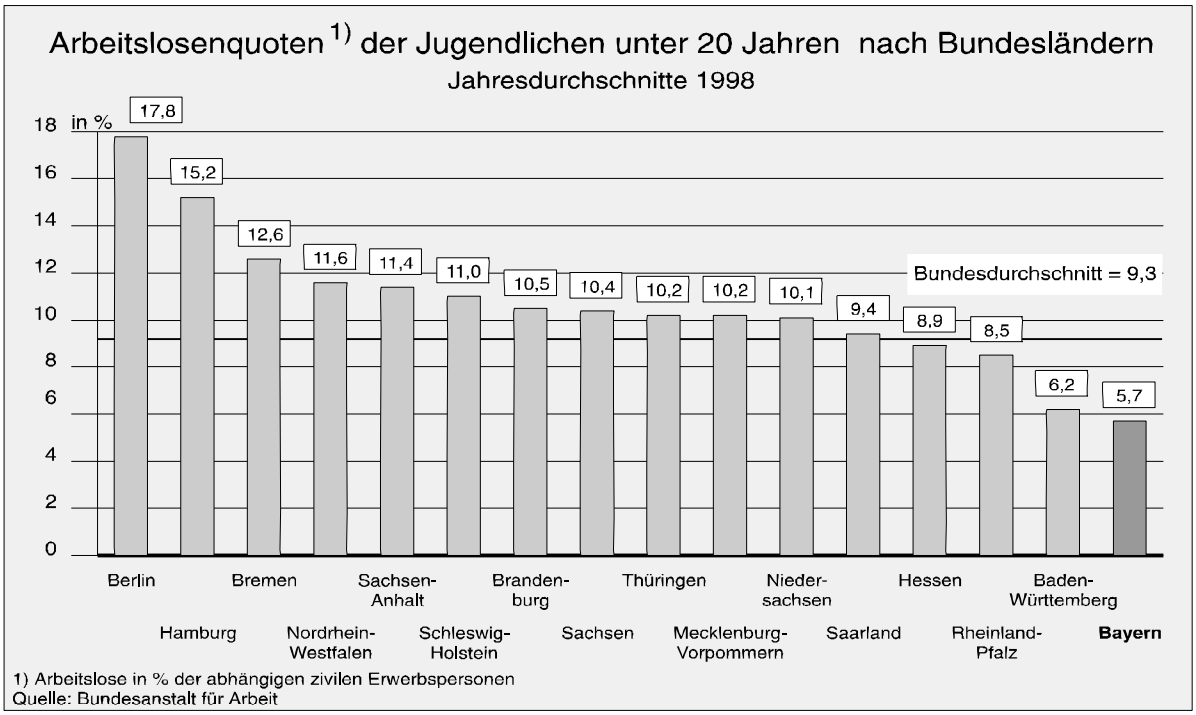
Unter den 20 Arbeitsamtsbezirken in Deutschland mit den besten Arbeitsmarktzahlen 1998 befinden sich 14 aus Bayern. Selbst der Arbeitsamtsbezirk mit der schlechtesten bayerischen Bilanz (Hof: 10,3 %) liegt noch deutlich unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt (11,1 %). Sämtliche bayerische Regierungsbezirke lagen 1998 unter dem westdeutschen Durchschnitt von 9,4 %.Würden überall „bayerische Verhältnisse“ herrschen, gäbe es allein in Westdeutschland rd. 740.000 Arbeitslose weniger. Allein schon diese Zahlen belegen die herausragende Spitzenstellung Bayerns auf dem deutschen Arbeitsmarkt.

Darüber hinaus hat Bayern bundesweit

- den niedrigsten Anteil Langzeitarbeitsloser an den registrierten Arbeitslosen. So lag der Anteil der schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen in Bayern im Dezember 1998 mit 28,5 % deutlich unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer mit 35,2 %.
- die geringste Jugendarbeitslosigkeit: Die Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen) der Jugendlichen unter 20 Jahren war im Jahresdurchschnitt

1998 in Bayern mit 5,7 % am günstigsten (zum Vergleich: Baden-Württemberg: 6,2 %, Bund: 9,3 % (vgl. Schaubild).
- den besten Ausbildungsstellenmarkt (vgl. das Kapitel Berufliche Bildung).
- die höchste Erwerbstätigenquote (Erwerbstätige je 100 Einwohner im Alter zwischen 15 und 65 Jahren) unter den Flächenländern mit 65,8 % im Jahr 1997 (zum Vergleich: Bund-West: 60,8 %).
- mit 11,9 % im Jahr 1998 den höchsten Anteil Selbständiger (zum Vergleich: Bund-West: 10,4 %).
- die meisten Arbeitsplätze geschaffen. Zwischen 1952 und 1992 wurden rd. 2 Mio. neue sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze geschaffen – so viele wie in keinem anderen Bundesland. Seit dem Beschäftigungshöchststand 1992 ging die Beschäftigung in Bayern unterdurchschnittlich um 5,1 % zurück, während der Rückgang im Bundesgebiet-West bei 5,5 % lag (März 1992 zu März 1998). Inzwischen steigt die Zahl der Beschäftigten in Bayern seit 1997 wieder an. So wurden im September 1998 in Bayern rd. 28.000 mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gezählt als noch ein Jahr zuvor – dies bedeutet einen Anstieg um 0,6 % (zum Vergleich: Bundesgebiet-West: 0,2 %).

Auch die Tatsache, daß rund 57.000 Pendler aus den neuen Bundesländern in Bayern arbeiten (gegenüber rund 11.000 Auspendlern aus Bayern in die neuen Bundesländer, Stand Juni 1997), beweist die Aufnahmekapazität des bayerischen Areitsmarktes.



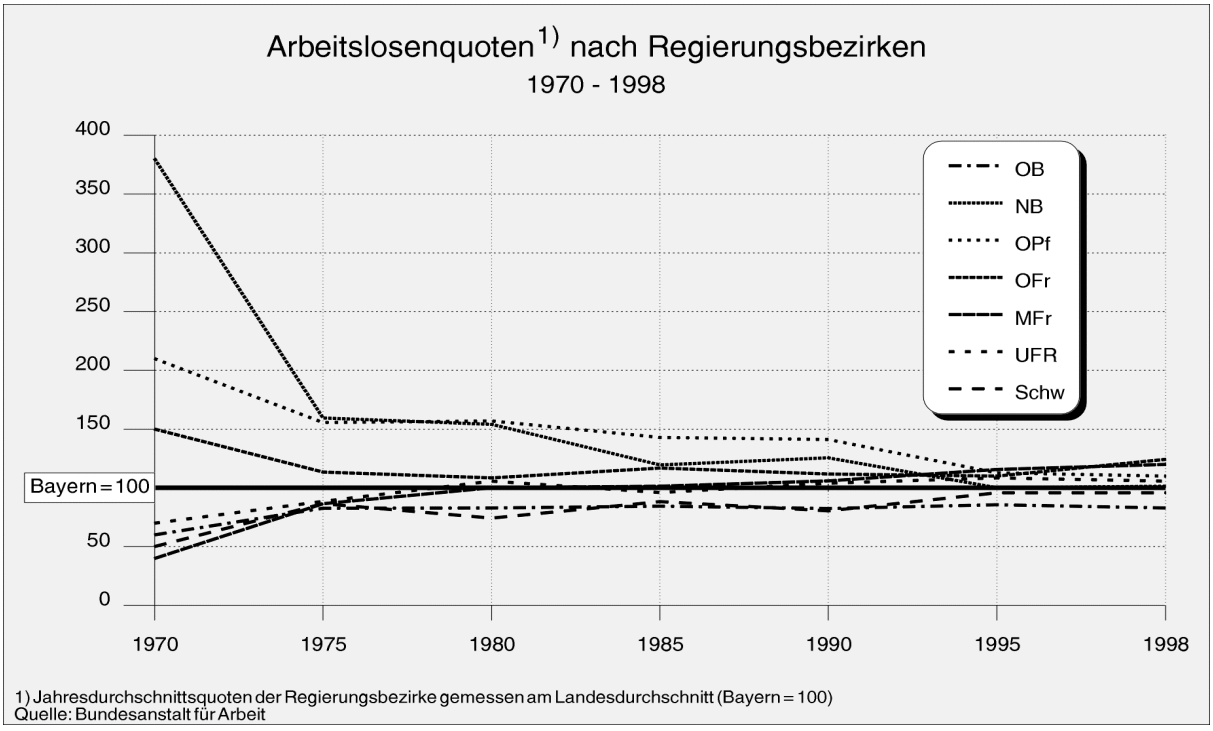
Dieser positiven Bilanz steht bei einer Gesamtbetrachtung allerdings auch eine Reihe von generellen Einschränkungen gegenüber, denen sich auch Bayern nicht völlig entziehen kann und die in Zukunft noch zusätzliche Anstrengungen erfordern.

Denn trotz der erfreulichen Trendwende auf dem bayerischen Arbeitsmarkt ist die Zahl von 415.263 registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1998 nach wie vor zu hoch. Die 1998 erstmalige Zunahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Bayern seit 1993 bewirkte noch keinen spürbaren Abbau der Arbeitslosigkeit. Ferner dürfen in einer Bewer-

tung des bayerischen Arbeitsmarktes die regionalen Unterschiede und das unterschiedliche persönliche Risiko, arbeitslos zu werden, nicht außer acht gelassen werden.

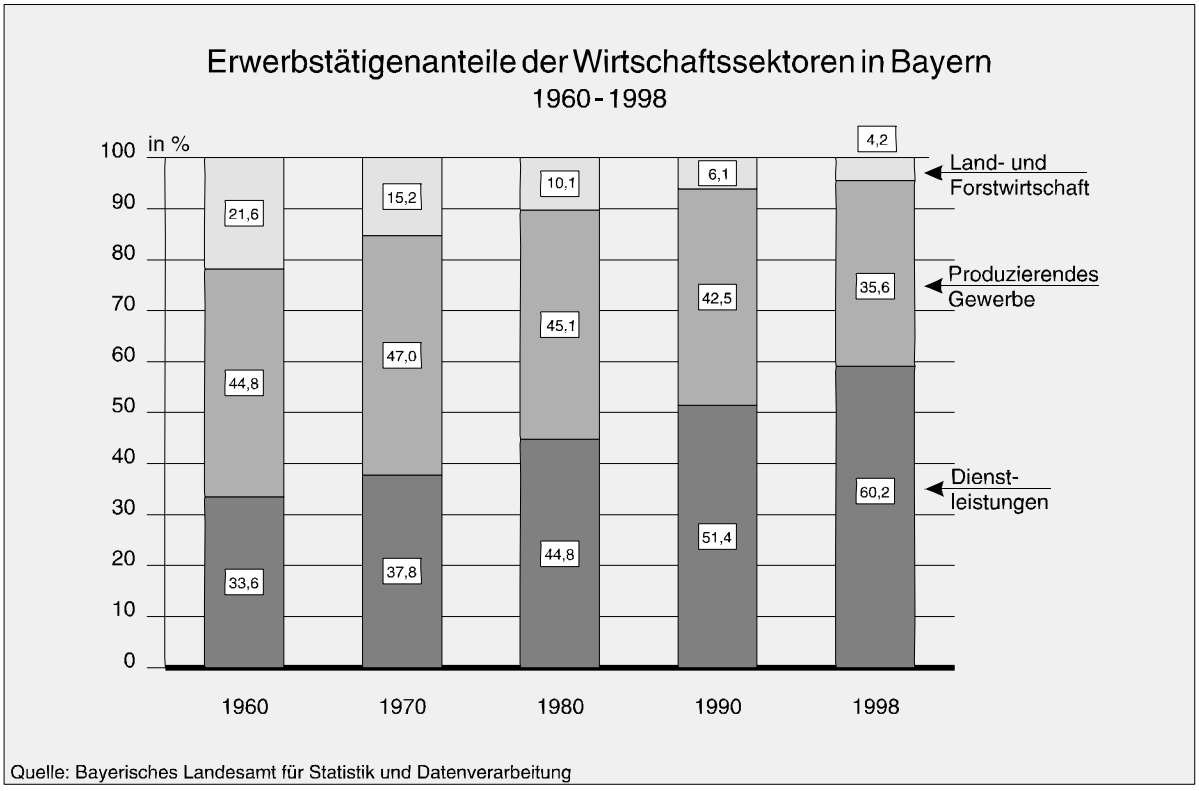
So vermittelt der bayerische Arbeitsmarkt in personaler und regionaler Hinsicht ein heterogenes Bild. Vom Risiko der Arbeitslosigkeit sind bestimmte Personengruppen viel stärker betroffen als andere. Während in manchen technischen Berufen Fachkräftemangel herrscht (z.B. Ingenieure), wird es für Geringqualifizierte immer schwieriger, ihren Arbeitsplatz zu behalten oder einen neuen zu finden. Der Material- und Analyseband weist zu Recht darauf hin, daß die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit (d.h. mindestens 12 Monate arbeitslos) besonders groß ist bei älteren Personen (61,2 % der Langzeitarbeitslosen sind über 50 Jahre) und bei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen (41,8 % der Langzeitarbeitslosen). Kumulieren diese Merkmale in einer Person, bestehen oft nur minimale Chancen auf eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Dies ist allerdings kein spezifisch bayerisches Problem. Niedrig dagegen ist in Bayern der Anteil der Jugendlichen unter 25 Jahre an den Langzeitarbeitslosen (1,3 % im Januar 1999), was sich in erheblichem Maße auf die positive Lehrstellensituation zurückführen läßt (dazu das Kapitel Berufliche Bildung). Nur geringfügig wichen 1998 die Arbeitslosenquoten bei Männern (6,8 %) und Frauen (7,3 %) voneinander ab.

Wie im Material- und Analyseband weiter ausgeführt wird, weisen vom Strukturwandel besonders betroffene nordbayerische Arbeitsamtsbezirke wie Nürnberg und Hof deutlich über dem bayerischen Durchschnitt liegende Arbeitslosenquoten (9,4 % und 10,3 %) auf, während in einigen südbayerischen Arbeitsamtsbezirken (z.B. Freising mit einer Arbeitslosenquote von 4,1 % im Jahresdurchschnitt 1998, Weilheim: 5,0 %, Donauwörth: 5,2 %) fast Vollbeschäftigung herrscht. In diesem Zusammenhang muß allerdings gesehen werden, daß gerade Problemregionen wie Augsburg (- 7,5 %) und Schweinfurt (- 7,4 %) einen überdurchschnittlichen Rückgang der Arbeitslosenzahlen 1998 gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen hatten (Bayern: - 6,1 %). Dies belegt die Effizienz der bayerischen struktur- und regionalpolitischen Instrumente, die wesentlich dazu beigetragen haben, daß die regionalen Unterschiede im Freistaat deutlich abgebaut werden konnten (vgl. Schaubild).



1) Jahresdurchschnittsquoten der Regierungsbezirke gemessen am Landesdurchschnitt (Bayern = 100)
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Auch in struktureller Hinsicht unterliegt das bayerische Beschäftigungssystem einem starken Wandel: Seit 1980 ging der Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigten von 10,1 % auf 4,2 % zurück, im Produzierenden Gewerbe von 45,1 % auf 35,6 %. Im selben Zeitraum wuchs der Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten von 44,8 % auf 60,2 % (vgl. Schaubild). Wie im Material- und Analyseband zutreffend ausgeführt wird, geht die Anzahl der industriell Beschäftigten weitgehend unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung zurück. Dieser Rückgang konnte bisher nur teilweise von einem Zuwachs im Dienstleistungssektor kompensiert werden und ist so eine Ursache für den Anstieg der Arbeitslosenzahlen in den 80er und 90er Jahren.



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Bei der Bewertung der Gesamtsituation muß auch gesehen werden, daß der Arbeitsmarkt ständig in Bewegung ist und die monatlich gemeldeten Arbeitslosen keinen starren Block bilden. Vielmehr stehen hinter diesen Zahlen vielfältige Strukturen und Veränderungen. So ist rund die Hälfte der registrierten Arbeitslosen in Bayern weniger als sechs Monate arbeitslos, findet also im Regelfall relativ schnell wieder eine neue Stelle. Die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt kommt darin zum Ausdruck, daß allein 1998 die bayerischen Arbeitsämter 884.537 (Zugang Januar bis Dezember 1998) Arbeitslosmeldungen und gleichzeitig 916.709 Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit registrierten. Sie vermittelten 475.552 Arbeitslose in Arbeit. Ende 1998 befanden sich 36.700 Personen in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, der Arbeitsmarkt wurde im Jahresdurchschnitt mit 6.100 Personen, die in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt waren, entlastet.

Die Zahl der offenen Stellen in Bayern nahm im Jahresdurchschnitt 1998 um 11.140, d.h. 19,8 % zu. Die Stellen- und Bewerberdatenbanken über den Stellen-Informations-Service (SIS) im Internet wurden deutlich ausgeweitet. Mit dem Arbeitgeber-Informations-Service

(AIS) haben Arbeitgeber und Personalchefs die Chance, bei der Suche nach neuen Mitarbeitern über Internet anonymisierte Bewerberprofile abzurufen und auf diesem Weg schnell und komfortabel den Markt zu sondieren. Die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter kann aber nur dann optimal genutzt werden, wenn möglichst alle offenen Stellen gemeldet werden. Nur ein Teil der offenen Stellen kann freilich von Arbeitslosen besetzt werden, da diese vielfach die Qualifikationsanforderungen nicht erfüllen (Problem des sog. "Mismatch"). Außerdem tritt die sog. „stille Reserve“, also Personen, die nicht als Arbeitslose registriert sind, bei denen aber dennoch von einer Erwerbsbereitschaft ausgegangen werden kann, in Konkurrenz zu den Arbeitslosen. Der Material- und Analyseband weist zutreffend darauf hin, daß Umfang und genauere Zusammensetzung der „stillen Reserve“ nur geschätzt werden können. Prognosen zur Höhe der „stillen Reserve“ in Bayern liegen nicht vor. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) geht von einer stillen Reserve von rund 2,52 Mio. (1996) in Deutschland aus. Bezieht man den Anteil der stillen Reserve an den im Jahresdurchschnitt 1996 registrierten Arbeitslosen in Deutschland (3,965 Mio. Verhältnis = 63,5 %) auf Bayern, ergäbe dies eine stille Reserve in Bayern in Höhe von rund 263.000 Personen. Da Bayern jedoch erstens eine bundesweit überdurchschnittliche Erwerbstätigenquote hat und zweitens die beste Arbeitsmarktlage und damit überdurchschnittliche Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, aufweist, dürfte die „stille Reserve“ in Bayern tatsächlich niedriger ausfallen.

3.5. Strategien der Staatsregierung zum weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit

Vor dem Hintergrund, daß die Probleme auf dem Arbeitsmarkt auch in den nächsten Jahren fortbestehen, wird die Staatsregierung ihre beschäftigungspolitischen Aktivitäten verstärkt weiterführen. Sie wird neben der Durchführung der „Initiative Bayern Arbeit“ insbesondere

- die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Bayern weiter erhöhen,
- den Beschäftigungspakt weiterentwickeln,
- die arbeitsmarktlichen Programme fortsetzen und dabei gezielt auf eine Verbesserung der Beschäftigungschancen der von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Personengruppen hinwirken,
- neue Beschäftigungsfelder initiieren, um insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Dabei wird sie wie bisher ihren Schwerpunkt auf die vom strukturellen Wandel besonders betroffenen Gebiete legen. Die schärfere Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und die Begrenzung der Zuwanderung werden weitere Bestandteile der beschäftigungspolitischen Strategie der Staatsregierung sein.

3.5.1. Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Bayern

Die Staatsregierung wird auch in der neuen Legislaturperiode durch ein günstiges Investitionsklima die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Bayern weiter erhöhen. Dabei geht es zum einen darum, die Wettbewerbsfähigkeit bestehender Arbeitsplätze zu verbessern und diese damit zu erhalten. Zum anderen müssen durch eine gezielte Politik zugunsten von Investitionen und Innovation die Grundlagen für die Entstehung neuer, zukunftsorientierter Arbeitsplätze in allen Landesteilen weiter gestärkt werden. Dies betrifft nicht nur die Förderung der Innovation von Produkten und Verfahren, sondern auch die Förderung von Existenzgründungen, die Ansiedlung neuer Unternehmen und die Unterstützung des Mittelstandes bei der Erschließung neuer Märkte.

Einen Schwerpunkt bildet dabei der gezielte Einsatz von Privatisierungserlösen aus dem geplanten Verkauf staatlicher Anteile an der VIAG im Rahmen der High-Tech-Offensive. Ziel dieses Programms ist es, Bayerns Platz in der "ersten Liga" der Technologieregionen zu sichern. Die Staatsregierung setzt auf herausragende wissenschaftlich-technische Kompetenz in der Bio- und Gentechnologie, der Informations- und Kommunikationstechnik, den Materialwissenschaften, der Medizin- und Umwelttechnik und der Mechatronik. Dabei geht es um den Ausbau bestehender Spitzenpositionen, um die Schärfung der Technologieprofile in den Regierungsbezirken und um die Vernetzung der regionalen Kompetenzzentren. Hinzu kommen Maßnahmen zur Verstärkung der Gründerdynamik und zum Vorantreiben der Internationalisierung von Forschung und Wirtschaft in Bayern. Mit der High-Tech-Offensive werden erstens in den wissensbasierten Industrien viele neue, hochwertige Arbeitsplätze entstehen. Zweitens wird auf breiter Front der Einsatz neuer Technologien für Produkt- und Verfahrensinnovationen in Handwerk, Handel, Dienstleistungsgewerbe und produzierendem Gewerbe beschleunigt. Auch das sorgt für wettbewerbsfähige, sichere Arbeitsplätze in Bayern.

Die Nutzung regionaler Wachstums- und Beschäftigungschancen wird durch eine bayernweite Qualifizierungsoffensive Informations- und Kommunikationstechnologie (IuK) flankiert. Wie keine andere Schlüsseltechnologie wird die Informations- und Kommunikationstechnologie die Wirtschafts- und Arbeitswelt von morgen in allen Landesteilen bestimmen. Die Schaffung neuer hochwertiger Arbeitsplätze läuft leer, wenn in diesem Bereich nicht genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Engpässen, die sich heute bereits abzeichnen, soll durch ein aus den Privatisierungserlösen finanziertes breites Bündel von Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen entgegengewirkt werden.

Weitere Schwerpunkte legt die Staatsregierung auf den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und auf die Stärkung der allgemeinen und der beruflichen Bildung (z.B. durch eine Verbesserung der mathematisch-naturwissenschaftlichen Ausbildung an den Schulen und die Einstellung zusätzlicher 2.500 junger Lehrerinnen und Lehrer in den Jahren 1998 bis 2002, eine Verbesserung des Meister-BaföG und die Fortführung des Meisterpreises).

3.5.2. Weiterentwicklung des Beschäftigungspakts Bayern

Die Staatsregierung wird den mit dem Beschäftigungspakt Bayern eingeschlagenen Weg einer kooperativen Beschäftigungspolitik gemeinsam mit den Spitzenorganisationen der bayerischen Wirtschaft und den Gewerkschaften fortsetzen. Von dieser Zusammenarbeit werden wichtige beschäftigungspolitische Impulse ausgehen. Aufbauend auf den bisherigen Erfolgen wird die Staatsregierung gemeinsam mit den am Pakt Beteiligten

- Vorstellungen zur Ausweitung der flexiblen Arbeitszeit, der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit und zum freiwilligen Abbau von Überstunden entwickeln und umsetzen;
- den Arbeitsmarktfonds auch weiterhin zur Verbesserung des bayerischen Arbeitsmarktes einsetzen. Auf der Grundlage der Ergebnisse gegenwärtig laufender Maßnahmen werden die Beteiligten des Beschäftigungspakts evtl. neue, an den jeweiligen regionalen Erfordernissen ausgerichtete Schwerpunkte festlegen.

Außerdem werden gemeinsame Anstrengungen unternommen, um auch in den nächsten Jahren in Bayern eine positive Ausbildungsstellenbilanz zu erzielen (s.u. das Kapitel Berufliche Bildung). Eine verstärkte Beteiligung der Arbeitnehmer am wachsenden Produktivvermögen ist ein weiteres Thema des Beschäftigungspakts (s.u. das Kapitel Einkommens- und Vermögensentwicklung der privaten Haushalte). Geprüft werden sollen effektive Formen der

allgemeinen Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer sowie verbesserte Möglichkeiten der Beteiligung am arbeitgebenden Unternehmen. Entsprechend der steigenden Bedeutung von Vermögen und Vermögenseinkünften für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Alterssicherung und zur Ergänzung von Arbeitseinkommen werden dabei insbesondere die landespolitischen Möglichkeiten der Förderung der Vermögensbildung ausgelotet.

3.5.3. Fortsetzung und Verbesserung der arbeitsmarktlichen Programme der Staatsregierung

Der bisherige Ansatz, die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit zu flankieren, aufzustocken und zu ergänzen, die Förderung auf von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Personengruppen und Regionen zu konzentrieren sowie innovative Maßnahmen zu unterstützen, soll auch in den nächsten Jahren konsequent weitergeführt werden. Die Staatsregierung wird die bewährten Programme fortführen und kontinuierlich auf ihre arbeitsmarktpolitische Effizienz überprüfen. 1999 stehen ihr – vorbehaltlich der Zustimmung des Bayerischen Landtags – hierfür einschließlich der Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) und der Ausgleichsabgabe für Menschen mit Behinderung rd. 191 Mio. DM zur Verfügung. Neue Ideen, die sich in Modellphasen bewährt haben, werden in die Programme einbezogen.

Ein besonderes Augenmerk wird auf eine noch engere Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit mit den arbeitsmarktlichen Programmen des Freistaats gelegt. Auf der Grundlage der Erfahrungen, welche die Vertreter der Regierungen in den Verwaltungsausschüssen der örtlichen Arbeitsämter sammeln, wird der zielgerichtete Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit in Bayern weiter optimiert und das Erfordernis einer zusätzlichen Flankierung durch die arbeitsmarktlichen Programme des Freistaats laufend überprüft.

Im Jahr 2000 beginnt ein neuer Förderzeitraum für die Umsetzung des ESF. Nach den Beschlüssen der Agenda 2000 werden die ESF-Mittel auch zukünftig gezielt zur Bekämpfung und Verhinderung von Arbeitslosigkeit sowie zur Entwicklung des Arbeitskräfte- und Beschäftigungspotentials eingesetzt. Die Strukturfondsverordnungen und der auf der Grundlage der beschäftigungspolitischen Leitlinien entwickelte nationale Aktionsplan bilden den Rahmen für die ESF-Förderung. Die Staatsregierung wird ihren Gestaltungsspielraum nutzen, um bewährte und innovative Projektkonzepte fortzuführen und weiterzuentwickeln. Vorrangiges Ziel wird es dabei sein, auf die arbeitsmarktlichen Problemlagen und auf die Beschäftigungssituation vor Ort abgestimmte Fördermöglichkeiten zu schaffen.

3.5.4. Erschließung neuer Beschäftigungsfelder

Eine entscheidende Voraussetzung für den spürbaren Abbau der Arbeitslosigkeit ist die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder insbesondere auch für un- bzw. angelernte Arbeitskräfte. Potentiale bestehen vor allem im Niedriglohnsektor, wo durch Rationalisierungen und aufgrund des im internationalen Vergleich sehr hohen deutschen Lohnniveaus in den letzten Jahren viele Arbeitsplätze abgebaut wurden. Neben der Senkung der Lohnnebenkosten, der besseren Verteilung von Arbeit (z.B. durch den freiwilligen Abbau von Überstunden) und einer deutlichen Spreizung der tariflichen Lohnpolitik (z.B. niedrige Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose) sieht die Staatsregierung zusätzliche Entlastungspotentiale für den Arbeitsmarkt in der Aufstockung der Vergütung gering bezahlter Arbeit durch Transferleistungen („Kombi-Lohn“) und in neuen Beschäftigungsformen jenseits der Erwerbsarbeit (Bürgerar-

beit), beides mit dem Ziel, neue Brücken zu existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen im ersten Arbeitsmarkt zu entwickeln.

3.5.4.1. Kombi-Lohn

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor scheitert derzeit daran, daß eine produktivitätsorientierte Bezahlung geringqualifizierter Tätigkeiten zu Löhnen führen würde, die an der Grenze oder sogar unterhalb des Sozial- und Arbeitslosenhilfeniveaus liegen und daher so gut wie keine Anreizwirkung entfalten. Grundgedanke des „Kombi-Lohn-Modells" ist es deshalb, Löhne für niedrigpoduktive Tätigkeiten aus Mitteln der Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe aufzustocken oder Sozialversicherungsbeiträge zu übernehmen. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, einen doppelt positiven Effekt zu erzielten:

- Der Anreiz für Arbeitslose, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, würde verstärkt, da das Gesamteinkommen dann über dem Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosenhilfeniveau läge.
- Wenn dies tatsächlich zu einer Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsniveaus führt, werden gleichzeitig die öffentlichen Kassen entlastet, weil statt der vollen Transferhöhe nur die Aufstockung finanziert werden muß.

Je nach konkreter Ausgestaltung des Kombilohn-Modells sind unterschiedlich hohe Mitnahmeeffekte und u.U. auch kritische Belastungen der Sozialhaushalte zu erwarten. Die Staatsregierung befürwortet deshalb die Durchführung befristeter und auf bestimmte Regionen beschränkter Modellvorhaben. Dabei sollte auch erprobt werden, ob durch Qualifizierungsmaßnahmen während der Zeit des Kombi-Lohn-Bezugs ein „Aufstieg" in höherwertige Tätigkeiten und damit ein Ausscheiden aus dem Kreis der Kombi-Lohn-Bezieher erreicht werden kann. Sobald die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen vor allem im Arbeitslosenhilferecht vorliegen, wird die Staatsregierung entsprechende Modellmaßnahmen initiieren.

3.5.4.2. Bürgerarbeit

Die Staatsregierung verfolgt über die bisherigen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hinaus auch neue Wege zur Förderung von Arbeit jenseits der Erwerbsarbeit: Die Idee der Bürgerarbeit wird mit Modellversuchen zur Bürgerarbeit in der Realität erprobt. Ziel dieser Bürgerarbeit ist es, in gemeinschaftlicher, zunächst gemeinnütziger Arbeit mit Unterstützung der kommunalen Stellen und der Arbeitsverwaltung ein weiteres gesellschaftlich nützliches Betätigungsfeld für Menschen zu eröffnen, die keinen Erwerbsarbeitsplatz haben. Durch die Modellvorhaben ab 1999 soll den klassischen Freiwilligenarbeitern ein zusätzliches Betätigungsfeld (z.B. Hilfen für ältere Menschen) eröffnet werden. Sofern sich aus den Modellversuchen Einstiegsformen für bezahlte Arbeit, also für marktfähige Produkte (insbesondere wohl Dienstleistungen), entwickeln, sollen diese Angebote marktfähig gemacht und schließlich ausgegliedert, d.h. aus dem gemeinnützigen Status in den ersten Arbeitsmarkt entlassen werden. Aus diesem Grund ist vorgesehen, die Modellversuche unter Beteiligung der örtlichen Wirtschaft, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu entwickeln und zu starten.

3.5.5. Bekämpfung illegaler Beschäftigung, Begrenzung der Zuwanderung

Die Staatsregierung will illegale Beschäftigung und Schwarzarbeit schärfer bekämpfen, weil diese den Arbeitsmarkt stark belasten, hohe Steuerausfälle verursachen und die Sozialversicherung schädigen. Sie hat deshalb einen Gesetzentwurf in den Bundesrat eingebracht, der

unter anderem die Befugnisse der Kreisverwaltungsbehörden zur Aufdeckung von Schwarzarbeit erweitern soll. Der Bundesrat hat es am 19.03.1999 abgelehnt, den Gesetzentwurf in den Bundestag einzubringen.

Zur Entlastung des Arbeitsmarktes will die Staatsregierung außerdem ein Auslaufen der Werkvertragsvereinbarungen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie der Türkei spätestens bis zum Jahr 2001 erreichen. Die Arbeitsmarktbelastung durch weit mehr als 10.000 Werkvertragsarbeitnehmer allein in Bayern mit den zahlreichen negativen Begleitumständen, wie illegaler Arbeitnehmerüberlassung, Abrechnungsmanipulationen und Steuerhinterziehung, ist auch vor dem Hintergrund, daß die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Werkvertragsvereinbarungen als erfüllt angesehen werden können, nicht länger vertretbar. Die Staatsregierung ist mit einem entsprechenden bayerischen Entschließungsantrag im Bundesrat initiativ geworden.

4. Berufliche Bildung

4.1. Bedeutung der beruflichen Bildung für die soziale Lage; Ziele der Staatsregierung

4.1.1. Bedeutung der beruflichen Bildung

4.1.1.1. Zusammenhang zwischen beruflicher Qualifikation und sozialer Situation

Der laufende Strukturwandel von der Industrie- zur Informationsgesellschaft erhöht die Anforderungen an die Bildung und Ausbildung der Erwerbstätigen. Nicht mehr Bodenschätze, Technik oder Kapital sind die bedeutendsten Ressourcen eines Landes, sondern das Wissen und die Qualifikation seiner Arbeitskräfte. Dieser Rohstoff Geist entscheidet zunehmend sowohl über die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes als auch über die individuelle berufliche Perspektive der Erwerbstätigen.

Empirische Untersuchungen belegen die Tatsache, daß eine fehlende fundierte berufliche Aus- und zunehmend auch Weiterbildung das Risiko von Arbeitslosigkeit erhöht. So hatten 1997 über 40% der Langzeitarbeitslosen in Bayern keine abgeschlossene Berufsausbildung. Zwischen 1992 und 1997 verringerte sich der Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung von 19,6 auf 16,1% aller Beschäftigten. Es ist nach einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) damit zu rechnen, daß der Bedarf an Ungelernten bis zum Jahr 2010 auf 10% sinken wird.

Diese Entwicklung stellt eine Auslese zwischen höher und weniger qualifizierten Arbeitnehmern dar, der sich infolge des zunehmenden Leistungs-, Produktivitäts- und Kostendrucks kaum eine Branche entziehen kann. Dies gilt insbesondere für Unternehmen, die im globalen Wettbewerb stehen. Minderqualifizierte laufen Gefahr, trotz staatlicher Hilfe, insbesondere im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik, den Anschluß auf dem Arbeitsmarkt zu verlieren. Dies geht oftmals mit dem Verlust von Zukunftsperspektiven einerseits und dem Bezug von Lohnersatzleistungen andererseits (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und schließlich Sozialhilfe) einher. Diese Kausalkette läßt sich in vielen Fällen zurückverfolgen bis zu der – meist bereits im Jugendalter – zu treffenden Entscheidung für oder gegen eine fundierte berufliche oder akademische Ausbildung.

4.1.1.2. Hohe Bedeutung der beruflichen Aus- und Weiterbildung

Die hohe Bedeutung beruflicher Bildung als Schutz vor Arbeitslosigkeit beschränkt sich infolge ökonomischer und sozialer Wechselwirkungen nicht auf die einzelne Person. Dort konkretisiert sich jedoch das erhöhte Risiko des Arbeitsplatzverlustes mit den bekannten Problemen: Verlust an Kaufkraft, sozialer Integration und Selbstwertgefühl. Diese, insbesonders bei lang andauernder Arbeitslosigkeit verstärkt zu beobachtende Entwicklung birgt auch ein erhebliches soziales, volkswirtschaftliches und politisches Problempotential. Mangelnde soziale Integration der Eltern wird trotz vielfältiger sozialintegrativer Bemühungen staatlicher Stellen oftmals auch zur mangelnden sozialen Integration ihrer Kinder führen, was wiederum vielfach Ursache für Jugendarbeitslosigkeit und Jugendkriminalität ist. Gleichzeitig schwächt der Verlust an individueller Kaufkraft auch die Nachfrage und damit die Binnenkonjunktur. Der Bezug von Sozialleistungen anstelle der Zahlung von Steuern und Sozialabgaben wirkt sich negativ auf die öffentlichen Haushalte und die sozialen Sicherungssysteme aus.

4.1.2. Ziele der Staatsregierung

Vor diesem Hintergrund räumt die Staatsregierung der beruflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung hohen politischen Stellenwert ein. Bei ihren bildungspolitischen Entscheidungen läßt sie sich dabei von folgenden fünf Leitlinien tragen:

- ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot gewährleisten,
- den Anteil Ungelernter deutlich verringern,
- die Aufwertung der beruflichen Bildung weiter vorantreiben,
- das duale System der Berufsausbildung dauerhaft sichern,
- die berufliche Fort- und Weiterbildung quantitativ und qualitativ ausbauen.

In ihrem Berufsbildungsprogramm 1997 hat die Staatsregierung weitere, diese fünf Leitlinien konkretisierende Grundsätze und Ziele formuliert, z.B. die Beseitigung regionaler Engpässe und sektoraler Gefälle, die höhere Ausbildungsbeteiligung jugendlicher Ausländer und Aussiedler, die besondere Förderung Leistungsstärkerer, die vermehrte Vermittlung von Fremdsprachenkenntnissen und Austauschmaßnahmen auf EU-Ebene, Erleichterungen für Existenzgründer sowie Eingliederungshilfen für Frauen nach familienbedingter Unterbrechung der Erwerbstätigkeit.

4.1.2.1. Ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot gewährleisten

Das duale System der Berufsausbildung, das sich auf die enge Partnerschaft von Betrieb und Berufsschule stützt, und das darauf aufbauende vielgestaltige System beruflicher Fort- und Weiterbildung hat sich bewährt und genießt weltweit Anerkennung. Wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems ist, daß für junge Nachwuchskräfte ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung steht.

Es bleibt vorrangige Aufgabe der Wirtschaft, für die Heranbildung ihres Fachkräftenachwuchses Sorge zu tragen. Dazu hat sich die Wirtschaft auch immer wieder selbst bekannt. Die Unternehmen und Verwaltungen dürfen ihre Einstellungsentscheidung nicht allein an kurzfristigen Kosten/Nutzen-Überlegungen ausrichten, sondern müssen die langfristigen Vorteile eigener Ausbildung stärker in den Vordergrund rücken. Auch die Lastenverteilung zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben bleibt eine primäre Aufgabe der Wirtschaft selbst. Eine gesetzlich verordnete Umlagefinanzierung lehnt die Staatsregierung deshalb ab.

4.1.2.2. Den Anteil Ungelernter deutlich verringern

Wirtschaftliche Prognosen sprechen von einer Halbierung des Bedarfs an nicht qualifizierten Arbeitskräften bis zum Jahr 2010. Alle an der beruflichen Bildung Beteiligten sind daher aufgerufen, sich für eine schrittweise Verringerung des Anteils der An- und Ungelernten in der Erwerbsbevölkerung einzusetzen. Bestimmte Personengruppen, wie Behinderte, Lern- und Leistungsschwächere oder ausländische Jugendliche, haben es dabei schwerer als andere. Ihnen wird vor, während und auch nach den Bildungsmaßnahmen besondere Hilfe angeboten. Außerdem sind bei der Anpassung bestehender und dem Erlaß neuer Ausbildungsordnungen auch vermehrt Berufe für Leistungsschwächere und eher praktisch begabte Jugendliche zu berücksichtigen.

4.1.2.3. Die Aufwertung der beruflichen Bildung weiter vorantreiben

Weil Gleichwertigkeit der beruflichen mit der allgemeinen Bildung sehr eng auch mit der Attraktivität der beruflichen Bildung zusammenhängt, ist die Schaffung erweiterter Aufstiegsmöglichkeiten für qualifizierte Fachkräfte in Betrieben und Verwaltungen eine besonders wichtige Zukunftsaufgabe der für die Personalentwicklung Verantwortlichen. Außerdem sind über die bereits erfolgten Schritte zur Herstellung der Gleichwertigkeit hinaus (z.B. Meister-BAföG) weitere Initiativen mit der Zielrichtung erforderlich, berufliche Bildungsabschlüsse aufzuwerten und den Durchstieg bis hin zur Hochschule offenzuhalten.

4.1.2.4. Das duale System der Berufsausbildung dauerhaft sichern

Anpassungen an die wirtschaftlichen Entwicklungen müssen fortlaufend erfolgen. Das in Jahrzehnten gewachsene System der Ausbildung in Betrieb und Berufsschule ist noch enger aufeinander abzustimmen und den sich ändernden Anforderungen der Arbeitswelt ständig anzupassen. Die Staatsregierung verfolgt das Ziel, Zeitanteile von Betrieb und Berufsschule entsprechend den zu leistenden Aufgaben festzulegen und flexibel zu organisieren, Ausbilder und Lehrkräfte bestmöglich zu qualifizieren und für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zu gewinnen. Verbundmodelle zwischen Fachhochschulstudium und (paralleler) betrieblicher Ausbildung sind eine wünschenswerte Ergänzung des Studienangebots.

4.1.2.5. Die berufliche Fort- und Weiterbildung quantitativ und qualitativ ausbauen

Die berufliche Weiterbildung gewinnt immer mehr an Bedeutung, nicht zuletzt zur Bewältigung des strukturellen und technologischen Wandels in der Wirtschaft. Aufbauend auf einer fundierten Erstausbildung müssen die beruflichen Fähigkeiten heute durch einen lebenslangen Lernprozeß immer wieder aktualisiert werden. Aufgabe des Staates ist es hierbei, die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für einen dezentralen, pluralistischen und an den Bedürfnissen der Wirtschaft orientierten Weiterbildungsmarkt zu setzen. Die Staatsregierung verfolgt deshalb das Ziel, die Inhalte und Berechtigungen bei den Aufstiegsfortbildungen an Fachschulen und Fachakademien weiterzuentwickeln, um die Qualifikation von künftigem Führungspersonal und Selbständigen ebenso zu sichern wie den Durchstieg im Bildungswesen. Die vorrangige Verantwortung für Anpassungsfortbildungen, insbesondere auch die notwendige Qualitätssicherung, soll in der Selbstverantwortung der Wirtschaft und ihrer Unternehmen verbleiben. Wesentliche Bedeutung hat die enge Verknüpfung von Betriebspraxis und Lernprozessen.

4.2. Bisherige Maßnahmen der Staatsregierung

4.2.1. Aktive Rolle bei der Verbesserung der Ausbildungsstellensituaton

Die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen hängt in erster Linie von der Zahl der Schulabgänger ab, gegebenenfalls erhöht um Altbewerber aus dem Vorjahr. Diese Zahl ist nicht beeinflußbar. Zur Erreichung einer zufriedenstellenden Lehrstellenbilanz ist daher entscheidend, ob eine ausreichende Zahl an Ausbildungsplätzen angeboten wird. Dies ist vorrangig Aufgabe der Wirtschaft; die unmittelbaren Interventionsmöglichkeiten des Staates bei der Schaffung von Ausbildungsplätzen sind nicht nur beschränkt; aus ordnungspolitischen Erwägungen ist hier grundsätzlich Zurückhaltung geboten.

Allerdings ist bundesweit seit 1991 in Teilen der Wirtschaft ein konjunkturell und strukturell bedingter Rückgang an Ausbildungsbereitschaft festzustellen. Trotz eines seit 1997/98 wieder wachsenden Ausbildungsplatzangebotes sieht die Staatsregierung Handlungsbedarf im Rahmen ihrer sozialstaatlichen Verantwortung für die Zukunftschancen junger Menschen. Dieser Handlungsbedarf verstärkt sich durch die Tatsache, daß aufgrund der demographischen Entwicklung die Zahl der Schulabgänger in Bayern (bis einschließlich mittlerer Reife) noch bis zum Jahr 2006 um durchschnittlich 2000 pro Jahr steigen wird, wie im Material- und Analyseband in Kapitel 5 zutreffend dargestellt wird.

4.2.2. Maßnahmen der Staatsregierung im Rahmen des Beschäftigungspakts Bayern

Die Initiativen der Staatsregierung sind im wesentlichen eingebettet in den 1996 mit den Organisationen der bayerischen Wirtschaft und den Gewerkschaften geschlossenen Beschäftigungspakt Bayern (vgl. hierzu Kapitel Arbeitsmarktpolitik). 1997 haben sich in diesem Rahmen Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften auf einen Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Ausbildungsstellensituation geeinigt mit dem gemeinsamen Ziel, daß auch weiterhin für jeden geeigneten und ausbildungswilligen Lehrstellenbewerber ein Ausbildungsplatz zur Verfügung steht. Diese “Ausbildungsinitiative Bayern” umfaßt 43 Einzelmaßnahmen, deren primäre Zielsetzung wie folgt zusammengefaßt werden kann: Ausweitung des Angebots an Ausbildungsplätzen, Ausschöpfung des Ausbildungsplatzangebots durch die Jugendlichen, Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Betrieb und Berufsschule, Berufsinformation und Berufsvorbereitung sowie besondere Hilfen für Leistungsschwächere. Soweit hierin kostenauslösende Maßnahmen enthalten sind, werden diese aus dem Arbeitsmarktfonds der Staatsregierung finanziert. Dieser Fonds wurde 1996 mit 400 Mio. DM aus Privatisierungserlösen eingerichtet. Seit 1997 wurden mit den Fondserträgen mehrere Förderprogramme aufgelegt, z.B. zur Einstellung zusätzlicher Ausbildungsplatzakquisiteure bei Kammern und Kommunen sowie Mobilitätshilfen für Jugendliche, die einen entfernteren und mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht erreichbaren Ausbildungsplatz annehmen sowie Zuschüsse für Betriebe, die benachteiligte Jugendliche zusätzlich ausbilden.

4.2.3. Zusätzliche Berufe für mehr praktisch begabte Jugendliche

Das theoretische Niveau vieler Ausbildungsgänge ist in der jüngeren Vergangenheit spürbar gestiegen. Nicht alle Jugendlichen sind diesen Anforderungen gewachsen. Um zu verhindern, daß sie in zunehmendem Maße ohne Ausbildung bleiben, setzt sich die Staatsregierung dafür ein, daß auch für eher praktisch begabte Jugendliche Berufsbilder und damit Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen.

Auf Initiative der Staatsregierung hat der Landesausschuß für Berufsbildung die Empfehlung ausgesprochen, daß Gewerkschaften und Arbeitgeber sich auf Expertenebene dahingehend verständigen, Eckpunkte für geeignete Berufe und Grobinhalte für Ausbildungsregelungen für mehr praktisch begabte Jugendliche zu erarbeiten. Diese sollen dann von den Sozialpartnern und der Staatsregierung an die auf Bundesebene Zuständigen herangetragen werden.

4.2.4. Verminderung der Zahl der Jugendlichen ohne Berufsabschluß und deren Eingliederung

Da der Bedarf an Arbeitskräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung in den nächsten Jahren weiter zurückgehen wird, ist es nicht nur Ziel der Staatsregierung, die Zahl der Jugendlichen ohne Berufsabschluß weiter zu verringern, sondern auch denjenigen, die gleichwohl ohne Berufsabschluß bleiben, Zukunftsperspektiven zu eröffnen.

In enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung, den Schul- und Jugendämtern sowie den Kammern soll die Berufsberatung gerade leistungsschwächere Jugendliche bei Planung und Realisierung der notwendigen Schritte zur Berufsausbildung unterstützen. Durch ausbildungsbegleitende Hilfen werden Ausbildungsabbrüche vermieden (s.o.). Die Staatsregierung fördert das Berufsvorbereitungsjahr an den Berufsschulen und Förderschulen nach Maßgabe des Haushalts entsprechend dem jährlichen Bedarf. Im Rahmen des Beschäftigungspakts wurden Mittel für die Einrichtung von zusätzlichen Klassen des Berufsvorbereitungsjahres bereitgestellt. Durch Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses sollen die Chancen der beruflichen Eingliederung verbessert werden.

Daneben sollen soziale Brennpunkte entschärft werden; hierzu werden Modellprojekte zur begleitenden Sozialarbeit an Haupt- und Berufsschulen gefördert. Schwerpunkte bilden hierbei Maßnahmen zur Minderung der Aggressivität und Gewaltbereitschaft sowie zur Hausaufgabenbetreuung für Jugendliche mit problematischem familiären Hintergrund.

4.2.5. Modernisierung und Steigerung der Ausbildungsqualität in Betrieb und Berufsschule

Durch den Zusammenhang zwischen beruflicher Qualifikation und sozialer Situation des einzelnen ist nicht nur die Frage, ob ein Beruf erlernt wurde, von Bedeutung, sondern auch die Qualität dieser Ausbildung. Die Staatsregierung setzt sich deshalb für eine Optimierung der Ausbildung in Betrieb und Berufsschule ein. Im Bereich der Berufsschule, für den die Staatsregierung im Rahmen des dualen Systems verantwortlich ist, wird durch zahlreiche inhaltliche und organisatorische Maßnahmen die Ausbildungsqualität gesteigert, u.a. durch erhöhte Anstrengungen in der Lehrerfortbildung, z.B. in Form von Betriebspraktika, durch die Einführung neuer fächerübergreifender Lehrplankonzepte und Fremdsprachenpflichtunterricht sowie durch Pilotprojekte im Bereich Multimedia und Telekommunikation. Auch die Kooperation zwischen Berufsschule und Betrieb wird weiter verbessert; auch hierzu laufen Modellprojekte. Die Staatsregierung versteht dies im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses als Daueraufgabe.

Die Berufsschulen wurden aufgefordert, den Unterricht je nach schulischer Vorbildung und Leistungsvermögen stärker zu differenzieren. Um das unterschiedliche Leistungsvermögen und Vorbildungsniveau der Schüler im Berufsschulunterricht besser berücksichtigen zu können, haben die Berufsschulen die Möglichkeit, ein differenziertes Unterrichtsangebot für besonders leistungsfähige Schüler einzurichten. Um dem hohen Grad an Differenzierung bei verwandten Ausbildungsberufen gerecht zu werden und trotzdem überregionale Fachsprengel zu vermeiden, wird die Bildung von regionalen Berufsschulverbünden angestrebt. Dies bedeutet, daß die Schüler für den berufsspezifischen fachlichen Unterricht aus zwei oder mehr Berufsschulen zusammengefaßt an einer Schule unterrichtet werden. Diese Maßnahme ermöglicht einen näher am Ausbildungsplatz orientierten Schulbesuch. Dadurch kann die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe erhöht werden.

Im organisatorischen Bereich wurde der Berufsschulunterricht flexibler gestaltet und stärker auf die Bedürfnisse der Betriebe abgestellt, z.B. durch die weitere Optimierung der Unterrichtsplanung, die zu einer Erhöhung der Anwesenheit der Auszubildenden im Betrieb beitragen konnte. Ziel dieser Anpassung ist auch, die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu erhöhen. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Verwaltungsreform die Entscheidungskompetenz der Schulleiter im Bereich der beruflichen Schulen kontinuierlich ausgeweitet, z.B. eigenverantwortliche Entscheidung über die Bildung von Gruppen, die Einrichtung von Wahlfachangeboten und Einstellung von Lehrpersonal für nebenberuflichen Unterricht.

4.2.6. Sicherung einer zufriedenstellenden Ausbildungsstellensituation als Daueraufgabe

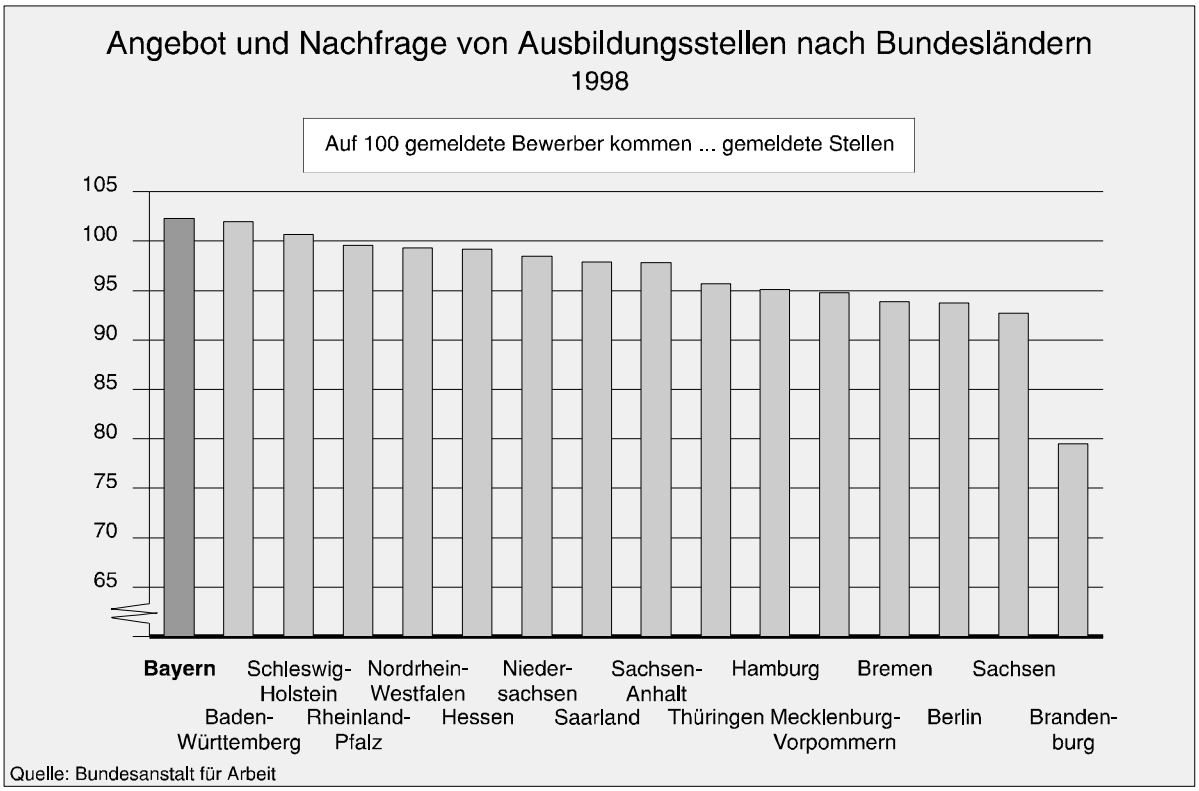
Neben diesen aktuellen, situationsbezogenen Maßnahmen ist der Staatsregierung die Bereitstellung ausreichend vieler Ausbildungsplätze ein Daueranliegen. Sie veranstaltet z.B. den "Berufsbildungskongreß", der seit 1976 alle 4 Jahre in Nürnberg stattfindet. Der nächste Kongreß wurde um 1 Jahr auf 1999 vorgezogen. Auf dieser bundesweit einzigartigen Veranstaltung werden von allen in der Berufsbildung Beteiligten die Vielfalt und Leistungsfähigkeit der beruflichen Bildung publikumswirksam dargestellt, zugleich bietet er auch der Fachwelt ein breites Spektrum an Information und Anregungen.

Auf diese Weise unterstützt die Staatsregierung die vielfältigen Bemühungen der nichtstaatlichen Stellen zur Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation. Insbesondere die Verantwortlichen vor Ort in den Arbeitsämtern, Kommunen, Kammern, Verbänden und privaten Initiativen leisten hervorragende Arbeit. Beispielhaft genannt sei hier die Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung, mit deren Ausbildungsplatzprogramm, das als zinsgünstiges Betriebsmitteldarlehen ausgestaltet ist, seit 1997 (Stand: Ende 1998) rund 14.000 zusätzliche Ausbildungsplätze gefördert wurden.

4.2.7. Ausbildungsstellensituation: Bayerns Position im Ländervergleich

Als Ergebnis dieser vielfältigen und engagierten Bemühungen nimmt Bayern im bundesweiten Vergleich der Ausbildungsstellensituation seit Jahren die beste bzw. mit die günstigste Position ein. Diese Tendenz ist auch aktuell ungebrochen: Zum Stichtag 30.09.1998 steht Bayern in der Relation des Gesamtangebots an Lehrstellen zur Gesamtnachfrage mit einer Quote von 102,3 bundesweit wieder an der Spitze (vor Baden-Württemberg mit 102,0 bei einem Bundesdurchschnitt (West) von 99,9; vgl. Schaubild).

Die Spitzenposition Bayerns im Ländervergleich zeigt sich – wie in Kapitel 6 des Material- und Analysebands zutreffend dargestellt – auch in anderen Bereichen: Wirtschaftswachstum und Selbständigenquote liegen in Bayern traditionell über dem Bundesdurchschnitt, während die Konkursquote regelmäßig niedriger ist. Da die wirtschaftlichen Eckdaten – gesetzliche Lohnnebenkosten, steuer- und arbeitsrechtliche Bestimmungen, Zinssätze etc. – bundesweit identisch sind, liegen die Gründe für diese Spitzenpositionen, die sich im Ergebnis auch günstig auf die Arbeitslosenquote und die Ausbildungsstellensituation auswirken, in der Landespolitik.



4.3. Strategien der Staatsregierung zur weiteren Verbesserung der Ausbildungsstellensituation

4.3.1. Besondere Berücksichtigung bestimmter Regionen, neue Ausbildungsberufe

Wie in Kapitel 5 des Material- und Analysebands zutreffend dargestellt, bestehen trotz der bundesweit überdurchschnittlich günstigen Ausbildungsstellensituation in Bayern regionale Unterschiede in Form eines ausgeprägten Nord-Süd-Gefälles. Ausnahmen sind Augsburg und Regensburg, deren Lehrstellenmarkt deutlich negativ (Augsburg) bzw. positiv (Regensburg) von der regionalen Tendenz abweicht.

Im Rahmen der Zielsetzung der Staatsregierung, die Ausbildungsstellensituation in Bayern weiter zu verbessern, finden daher die genannten Problemregionen besondere Aufmerksamkeit. Bei der Mittelvergabe aus dem Arbeitsmarktfonds werden Maßnahmen in diesen Problemregionen bevorzugt berücksichtigt. Jugendliche, die einen weiter entfernten Ausbildungsplatz annehmen – was naturgemäß vor allem bei regional schlechter Angebotslage der Fall ist – erhalten mit Fahrkostenzuschüssen und Mobilitätsprämien gezielte Anreize, einen weiter entfernten Ausbildungsplatz anzunehmen. Daneben wurde das Berufsvorbereitungsjahr bedarfsgerecht ausgebaut und das Ausbildungsangebot an den bestehenden Berufsfachschulen erweitert; so wurden in den vergangenen Schuljahren 17 zusätzliche Berufsfachschulen gezielt in Problemregionen eingerichtet.

Die Staatsregierung setzt sich daneben für eine rasche Einführung neuer Ausbildungsberufe ein, insbesondere in Zukunftsbranchen, z.B. im Bereich Medien, Informations- und Kommunikationstechnologie, was gerade auch strukturschwachen Regionen zugute kommen soll. 1996/97 traten für 17 völlig neue Berufe Ausbildungsregelungen in Kraft; 1998 folgten weite-

re 11 Ausbildungsordnungen. Im gleichen Zeitraum wurden über 100 Ausbildungsordnungen modernisiert. Die Staatsregierung betrachtet diesen dynamischen Prozeß als Daueraufgabe, um das Potential an Ausbildungsplätzen insbesondere von Wachstumsbranchen rasch zu erschließen, dort einem Fachkräftemangel vorzubeugen und gleichzeitig neue Arbeits- und Ausbildungsplätze verstärkt in Problemregionen zu schaffen. Auch das erwiesenermaßen vorhandene Ausbildungspotential bei ausländischen Selbständigen soll mobilisiert werden, insbesondere durch Information der nichtausbildenden Betriebe, durch Qualifikation zum Ausbildungsbetrieb, verstärktem Einsatz von Lehrstellenakquisiteuren und Förderung der Verbundausbildung.

4.3.2. Ausbildung im öffentlichen Dienst Bayerns

Der Rückgang der Zahl der Ausbildungsverhältnisse im öffentlichen Dienst zwischen 1985 und 1995 ist insbesondere auf die Privatisierung großer Bereiche des öffentlichen Dienstes (z.B. Post und Bahn) zurückzuführen. Würde man diese “ausgegliederten” Ausbildungsverhältnisse dem öffentlichen Dienst zurechnen, wäre der Rückgang wesentlich geringer. So hat beispielsweise die Zahl der Einstellungen in die Laufbahnen des mittleren Dienstes beim Freistaat 1995 gegenüber 1985 sogar zugenommen.

Grundsätzlich werden Einstellungen im öffentlichen Dienst in Bayern nach dem vorhandenen Bedarf vorgenommen. Durch diese Bedarfsausbildung wird sichergestellt, daß die Auszubildenden nach erfolgreicher Ausbildung auf Dauer im öffentlichen Dienst übernommen werden können. In den beamtenrechtlich geregelten Ausbildungsgängen sowie in den meisten sonstigen Ausbildungsberufen des öffentlichen Dienstes sind die Inhalte speziell auf die Belange der Verwaltung ausgerichtet. Eine Ausbildung über den Bedarf hinaus wäre daher nicht sinnvoll, da die Ausgebildeten, die nicht in die staatliche Verwaltung übernommen werden könnten, mit ihrer Ausbildung in der privaten Wirtschaft nur sehr schwer Beschäftigungsmöglichkeiten finden würden.

Aufgrund verschiedener Faktoren, insbesondere aufgrund der Vorgaben zum Stellenabbau und zur Haushaltskonsolidierung sowie des Altersaufbaus in der staatlichen Verwaltung, ging der Bedarf und damit die Zahl der Einstellungen in den letzten Jahren insgesamt zurück.

Gleichwohl hat der Freistaat Bayern seine Verpflichtungen aus dem Beschäftigungspakt und aus den Tarifverträgen zur Erhöhung der Zahl der Ausbildungsstellen insbesondere in Berufen, die auch Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der öffentlichen Verwaltung eröffnen, erfüllt und in diesen Bereichen über den eigenen Bedarf hinaus Auszubildende eingestellt.

4.3.3. Vorzeitige Auflösung von Ausbildungsverhältnissen vermeiden

Entsprechend dem bundesweiten Trend ist der Anteil der vorzeitig gelösten Ausbildungsverhältnisse an den neu abgeschlossenen Verträgen zwischen 1985 und 1995 auch in Bayern gestiegen: von 4,8 auf 6,7 %. Die Lösungsquote in Bayern ist jedoch seit Jahren bundesweit eine der niedrigsten, 1996 nach spürbarem Rückgang die niedrigste.

Da ein Drittel der betroffenen Jugendlichen nach Auflösung des Ausbildungsvertrages arbeitslos wird - wie auch im Material- und Analyseband zutreffend festgestellt wird –, ist es Ziel der Staatsregierung, die Lösungsquote zu senken. Dies kann in erfolgversprechender Weise vornehmlich präventiv im Zuge der Berufsberatung und Berufswahlentscheidung der Jugendlichen erfolgen. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, den Jugendlichen ein realistischeres Bild der zur Auswahl stehenden Berufe und Betriebe zu vermitteln.

Die Staatsregierung wird sich im Rahmen des permanenten Dialogs mit der Arbeitsverwaltung für eine entsprechende Berücksichtigung im Rahmen der Berufsberatung einsetzen. Dabei darf aber auch die Verantwortung der Eltern nicht außer Acht gelassen werden. Auch sie sollten als Ratgeber ihrer elterlichen Erziehungs- und Förderungspflicht nachkommen.

4.3.4. Verbesserung der Ausbildungsfähigkeit und -reife der Jugendlichen in der allgemeinbildenden Schule

Seitens der Wirtschaft wird immer wieder fehlende Ausbildungsfähigkeit und –reife der Jugendlichen beklagt. Die Staatsregierung ist der Auffassung, daß diese Klagen ernst genommen werden müssen. Im Rahmen der “Ausbildungsinitiative Bayern” ist daher die Verbesserung der Ausbildungsfähigkeit und –reife ein Schwerpunktthema.

Folgende Maßnahmen wurden vereinbart und teilweise bereits umgesetzt: Ein neuer Lehrplan der Hauptschule stärkt Grundlagenfächer wie Deutsch, Mathematik und Englisch. Er zielt auf die Vermittlung von methodischer, personaler und sozialer Kompetenz der Schüler und legt besonderen Wert auf die Hinführung zur Arbeits- und Wirtschaftswelt. Die Zusammenarbeit von Schule und Wirtschaft soll intensiviert werden, z.B. durch Betriebserkundungen und Betriebspraktika. Es sollen Partnerschaften zwischen Schulen und Betrieben entstehen. Für lern- und leistungsschwache Schüler werden zusätzliche Förderkurse angeboten, um individuelle Lern- und Leistungsdefizite gezielt beheben zu können.

Auf die Möglichkeiten, schulische Abschlüsse im Bereich der beruflichen Bildung nachzuholen und über das differenzierte berufliche Bildungswesen im Wege der "vertikalen Durchlässigkeit" bis zur Hochschule zu gelangen, wird im Kapitel Bildung eingegangen. Auch die Auswirkungen der Schulreform im Bereich der Hauptschule und Realschule auf die Qualifizierung der Schüler sind dort dargestellt.

5. Bildung

5.1. Struktur und Grundprinzipien bayerischer Bildungspolitik

5.1.1. Hoher Stellenwert der Bildung

Bildung genießt in Bayern seit jeher einen hohen Stellenwert. Als rohstoffarmes Land verdankt der Freistaat seine wettbewerbsfähige Wirtschaft, seine Kreativität und Innovationskraft, seine Kultur und Lebensqualität dem hohen Bildungs- und Ausbildungsstand der Bevölkerung. Ein leistungsfähiges Bildungswesen legt den Grundstein dafür, daß fundierte Forschung, zukunftsorientierte Entwicklung und qualifizierte Arbeit gewährleistet sind. Der Bildungsbereich avanciert zunehmend zu einem für die Zukunft eminent wichtigen Standortfaktor, der die Förderung des allgemeinen Wohlstandes und die wirtschaftliche, soziale und intellektuelle Weiterentwicklung des Gemeinwesens entscheidend mitbeeinflußt.

Das hervorragend und differenziert ausgebaute bayerische Bildungswesen, das für jeden ein qualitativ und quantitativ hochentwickeltes Bildungsangebot zur Verfügung stellt, darf keinesfalls in unzulässiger Weise mit den irreführenden Begriffen der “Bildungsarmut” oder der “beruflichen Bildungsarmut” belegt werden, wie es im Material- und Analyseband der wissenschaftlichen Projektgruppe der Fall ist. Diese Begriffe sind gemeinhin als gravierende Notlagen definiert und können allenfalls für die Beschreibung der Bildungsverhältnisse in Staaten der Dritten Welt verwendet werden, in denen es an finanziellen Ressourcen, der notwendigen Infrastruktur und am wissenschaftlichen Know-How mangelt. Wenn dagegen in Industrieländern Jugendliche ohne Schulabschluß bleiben, sollte sachgerechterweise von individuellen Bildungsdefiziten gesprochen werden, wobei multikausal zu erklären wäre, aus welchen persönlichen, intellektuellen, familiären, gesellschaftlichen oder institutionellen Ursachen die betreffenden Schüler keinen Abschluß erwerben konnten. Selbstverständlich stellen derartige Einzelfälle auch für die Schulaufsicht einen Anlaß dar, sich Gedanken über etwaige Folgerungen zu machen.

5.1.2. Begabungsgerechtes Fördern im gegliederten Schulwesen

Das bayerische Bildungswesen zeichnet sich durch eine begabungsgerechte Gliederung aus. Das gegliederte Schulwesen mit seinen drei weiterführenden, allgemein bildenden Schulen bietet mit den verschiedenen, am Berufsleben orientierten Schwerpunktsetzungen durch Wahlpflichtfächergruppen in der Haupt- und Realschule und den verschiedenen Ausbildungsrichtungen am Gymnasium vielfältige Möglichkeiten zur Entfaltung und Förderung der individuellen Fähigkeiten aller Schüler. Dies bedeutet jedoch nicht, daß zwischen den verschiedenen Schullaufbahnen keine Durchlässigkeit besteht. Korrekturmöglichkeiten an bestimmten Knotenpunkten sind ohne weiteres möglich und es gibt keinen Abschluß, der nicht die Möglichkeit zur Weiterbildung bietet. Zum gegliederten Schulwesen gehört ebenfalls das vielfältig differenzierte System beruflicher Schulen, das auf der bis dahin an Schulen, vor allem Haupt- und Realschulen, erworbenen Bildung aufbaut und zu qualifizierter beruflicher Tätigkeit befähigt bzw. innerhalb weiterführender beruflicher Schulen (z.B. Fachakademien, Fachoberschulen / Berufsoberschulen) die Möglichkeit zum Erlangen allgemein bildender Abschlüsse bietet. Die gegliederte Struktur des Schulwesens sorgt dafür, daß der gesellschaftlich-wirtschaftliche Bildungsbedarf und die individuelle Bildungsnachfrage effizient miteinander verbunden werden.

5.1.3. Gleiche Bildungschancen für alle

Angesichts der vielfältigen Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit hält es die Staatsregierung für verfehlt, von einer „Vererbbarkeit von Bildungsdefiziten“ zu sprechen und zu behaupten, es habe sich „trotz einer starken normativen Ausrichtung an der Chancengleichheit wenig geändert“, wie es im Material- und Analyseband der Fall ist. Diese Einschätzung mißachtet die hohe berufliche und soziale Mobilität in der Gesellschaft, die auf einen breiten Anstieg des Bildungsniveaus in den Generationenfolgen zurückzuführen ist und in der wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten 50 Jahren ihren Niederschlag findet.

Lernmittelfreiheit, Schulwegkostenfreiheit und Schulgeldfreiheit schaffen in Bayern die Voraussetzungen dafür, daß der Zugang zu Bildung vom Einkommen und von der sozialen Herkunft unabhängig ist.

Dazu kommt ein flächendeckendes Netz von Schulen aller Art, einschließlich vielfältiger Möglichkeiten beruflicher Ausbildung, Fachhochschulen und Hochschulen. Bayern hat einen entsprechenden Schulentwicklungsplan unter erheblichen finanziellen Anstrengungen verwirklichen können und ist bemüht, das dicht geknüpfte Netz auch bei geringeren Schülerzahlen zu erhalten.

Damit das reichhaltige Bildungsangebot auch von bildungsferneren Bevölkerungskreisen aufgenommen werden kann, ist ein Beratungssystem eingerichtet worden, das sich auf verschiedenen Ebenen an die Elternschaft wendet: Alle Eltern erhalten kostenlos übersichtlich und motivierend gestaltetes Informationsmaterial über die Einrichtungen des bayerischen Schulwesens. Darüber hinaus werden in Elternversammlungen an der Grundschule schon frühzeitig die verschiedenen Schullaufbahnen und Abschlüsse vorgestellt. In individuellen Elterngesprächen werden zudem die Eltern von den Lehrkräften über den bestmöglichen Bildungsweg für ihre Kinder beraten. Ansonsten stehen den Erziehungsberechtigten und Schülern besonders ausgebildete Beratungslehrer und Schulpsychologen auch in Fragen der Schullaufbahn jederzeit mit Rat und Tat zur Seite.

Zur Gewährleistung von Chancengleichheit tragen vielfältige Maßnahmen der Kompensation individueller Benachteiligungen oder besonderer Lernschwierigkeiten bei. An den bayerischen Volksschulen gibt es eine breite Palette von Förder- und Stützunterricht, der zum Ziel hat, Teilleistungsstörungen zu beheben, Rückstände aufzuholen und erzieherische Defizite auszugleichen. In Jahrgangsstufe 5 des Gymnasiums wird für Schüler, die mit den veränderten Verhältnissen nach dem Schulübertritt Probleme haben, Ergänzungsunterricht in den Kernfächern angeboten. Besondere Unterstützung erhalten schließlich Ausländer und Aussiedlerkinder in Deutsch-Intensivkursen und im muttersprachlichen Ergänzungsunterricht (vgl. Punkt 5.2.6. und Kapitel Ausländer).

Diesen zusätzlichen pädagogischen Anforderungen wird in der Lehrerausbildung und in Veranstaltungen der Lehrerfortbildung Rechnung getragen. Verstärkt worden sind in letzter Zeit die Anteile der pädagogischen Psychologie, z.B. durch Kurse zur Beurteilungs- und Prognosefähigkeit und zum Umgang mit verhaltensauffälligen, in ihrem Selbstwertgefühl geschädigten Kindern.

5.1.4. Chancengleichheit und Qualitätssicherung durch vergleichbare Standards und das Leistungsprinzip

Es ist eine Errungenschaft der demokratischen Gesellschaft, daß nicht Geburt, Stand oder Vermögen über Lebenschancen entscheiden, sondern die eigene Leistung, Motivation und

Anstrengung. (Daß die Schule sozial bedingte Fähigkeitsunterschiede auszugleichen sucht, wurde vorstehend erläutert.) Zur gerechten Bewertung von Leistung sind vergleichbare Anspruchsniveaus und Abschlüsse aller Schulen einer Schulart im ganzen Land erforderlich. Dies wird durch verbindliche Lehrpläne und zentrale, lehrplankonforme Prüfungen gewährleistet. Die dadurch erreichte Vergleichbarkeit der Leistungen in ganz Bayern trägt ganz entscheidend zur Sicherung der hohen Qualität der Ausbildung der heranwachsenden Generation bei. Damit diese vergleichbaren Standards in Zukunft noch gestärkt werden können, werden derzeit neue Formen von externer Evaluation und von Leistungsvergleichstests entwickelt, die sich auf die unterrichtlichen wie auch die erzieherischen Ziele beziehen. Das bayerische Schulwesen wird sich zu diesem Zweck auch weiterhin nationalen und internationalen Vergleichsuntersuchungen stellen.

5.1.5. Weitere Chancen zum Erwerb von Schulabschlüssen

Das vom einzelnen in der Schule erreichte Bildungsniveau -ein vielschichtiges Geflecht aus Werten, Wissen, Fähigkeiten und Erfahrungen- wie auch die Qualifikation sind zunächst eine wichtige Voraussetzung für die Berufschancen und für die politischen und sozialen Partizipationsmöglichkeiten in der Gesellschaft. Darüber hinaus existiert aber eine ganze Reihe von Möglichkeiten, um in einem “zweiten Anlauf” Qualifikationen nachzuholen, die auf dem Arbeitsmarkt neue Perspektiven eröffnen.

Schulabgängern ohne Abschluß stehen in Bayern vielfältige Optionen zum Nachholen von Qualifizierungen offen. So gibt es die Möglichkeit den Hauptschulabschluß:

- als externer Bewerber an der Hauptschule (unabhängig von der Vorbildung)
- im Rahmen der beruflichen Ausbildung
- im Rahmen des Berufsgrundschuljahres
- oder im Rahmen des Berufsvorbereitungsjahres

nachzuholen. Diese Angebote sind zum Teil mit enormen Investitionen verbunden. So wurden im Rahmen des Beschäftigungspaktes Bayern allein im Schuljahr 1997/98 das Berufsvorbereitungsjahr mit 1 Million DM sowie im Jahr 1997 und 1998 die Vorbereitungskurse zum Erwerb des erfolgreichen Hauptschulabschlusses an den Institutionen der Erwachsenenbildung mit je 2 Millionen DM gefördert (vgl. Punkt 5.2.7.).

Schulabgänger ohne Abschluß können außerdem bei Nachweis einer mehrjährigen Berufstätigkeit über den Zweiten Bildungsweg das Abitur nachholen (Abendgymnasien, Kollegs).

Abgesehen davon existieren vielfältige Möglichkeiten der Höherqualifizierung:

- Mit einem erfolgreichen Hauptschulabschluß und einer regelmäßigen Berufstätigkeit von zwei Jahren kann über den Zweiten Bildungsweg an einer Abendrealschule der mittlere Schulabschluß erworben werden.
- Aufbauend auf einem erfolgreichen Hauptschulabschluß und einem erfolgreichen Berufsschulabschluß kann bei besonderen Leistungen der mittlere Schulabschluß an der Berufsschule oder an der Berufsfachschule verliehen werden.
- Aufbauend auf dem Qualifizierenden Hauptschulabschluß kann sowohl an der Hauptschule (Freiwillige 10. Klasse) als auch im Rahmen der beruflichen Ausbildung (Qualifizierter beruflicher Bildungsabschluß) der mittlere Schulabschluß erreicht werden.

Dazu kommt, daß nach dem Erwerb des mittleren Schulabschlusses an Fachoberschulen, Berufsoberschulen, Fachschulen und Fachakademien je nachdem die Fachhochschulreife,

die fachgebundene Hochschulreife oder die Allgemeine Hochschulreife erreicht werden kann und somit der Weg zum Studium offen steht. Insgesamt gesehen gelingt es durch diese Angebote, individuelle Bildungsdefizite deutlich zu verringern und die Lebenschancen der Betroffenen merklich zu verbessern.

Im übrigen zeigt sich in der Berufspraxis zunehmend, daß die Tätigkeiten der Beschäftigten nicht in direktem Zusammenhang mit den in einer Erstausbildung erworbenen Abschlüssen stehen. Deshalb muß ein modernes Bildungswesen vor allem die Fähigkeit zu lebenslangem Lernen vermitteln; alle Schulabgänger müssen im Stande sein, sich mit den im Unterricht angeeigneten Methodenkenntnissen, Lern- und Problemlösestrategien sowie Schlüsselqualifikationen wie Selbständigkeit, Teamfähigkeit und Leistungsbereitschaft jederzeit flexibel in ein völlig neues Arbeits- und Anforderungsumfeld einzuarbeiten und sich neuen Anforderungen im Erwerbsleben anzupassen.

5.1.6. Investitionen in die Bildung sind Investitionen in die Zukunft

Die bayerische Schulpolitik trägt der Bedeutung des Standortfaktors Bildung für die innovative Gestaltung der Zukunft durch erhebliche finanzielle Aufwendungen Rechnung. Allein im Jahr 1998 gab der Freistaat Bayern rund 10,3 Milliarden DM für Unterricht und Kultus aus, das sind 16,6 % des Gesamthaushalts. Dazu gehört zur Verbesserung der personellen Ausstattung und zur Verjüngung der Schulen neben der Besetzung sämtlicher freiwerdender Stellen auch die zusätzliche Einstellung von 2.500 jungen Lehrkräften im Zeitraum von 1998 bis 2002. Das ist im bundesweiten Vergleich eine beispiellose Investition zugunsten der Qualitätssicherung und -verbesserung im Bildungsbereich.

Diese hohen Investitionen schlagen sich in den statistischen Zahlen und Fakten zum bayerischen Schulwesen nieder. In Bayern erteilten im Schuljahr 1997/98 insgesamt 100.796 Lehrkräfte an allgemein bildenden und beruflichen Schulen 2.304.646 Unterrichtsstunden pro Woche. Die durchschnittliche Klassenstärke betrug in der Grundschule 24,6 Schüler je Klasse; in den Jahrgangsstufen 7 - 9/10 ergaben sich an der Hauptschule 23,7, an der Realschule 27,5 und am Gymnasium 27,1, an der Berufsschule 22,3, an der Fachoberschule 24,7 und an der Berufsoberschule 22,0 Schüler je Klasse. Es ist ein Charakteristikum des bayerischen Schulwesens, daß ganz besonderer Wert auf ein vielfältiges, differenziertes Unterrichtsangebot (auch in Kleingruppen) gelegt wird und dafür etwas größere Klassenstärken als im Bundesdurchschnitt in Kauf genommen werden. Betrachtet man jedoch die als Indikator für die Versorgung der Schüler mit Lehrkräften maßgebliche Relation “Schüler je Lehrkraft”, so zeigt sich, daß die bayerischen Werte in fast allen Schularten günstiger liegen als der Bundesdurchschnitt. So kamen in der bayerischen Grundschule 21,1 Schüler auf eine Lehrkraft bei einem Wert von 21,6 im Bund. In den Jahrgangsstufen 7 - 10 der Realschulen stand dem bayerischen Wert von 16,5 der Bundesdurchschnitt von 17,6 Schülern je Lehrkraft gegenüber.

5.1.7. Breite Versorgung der Bevölkerung mit Abschlüssen

In welchem Ausmaß das bayerische Bildungswesen der Bevölkerung Möglichkeiten bietet, breitgefächerte Qualifikationen zu erwerben, wird erkennbar, wenn die Gesamtzahl der Schulabsolventen nach ihrer Abschlußart aufgeschlüsselt wird (in Klammern jeweils der Anteil an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung):

Im Jahr 1975 hielten 86.011 Schüler den Hauptschulabschluß (51,4 %), 49.018 Schüler den mittleren Schulabschluß (29,3 %) und nur 16.197 Schüler die allgemeine Hochschulreife

(11,4 %) in Händen. Dagegen blieben 17.363 Schüler ohne Hauptschulabschluß (10,4 %). Vergleicht man diese Zahlen mit den Werten von 1996, so zeigt sich ein eindrucksvoller Aufwärtstrend, der das deutlich gestiegene Niveau der Bildungsversorgung in Bayern belegt. So besaßen 1996 insgesamt 52.983 Schüler den Hauptschulabschluß (41,7 %), 54.596 Schüler den mittleren Schulabschluß (43,0 %) und 23.715 Schüler die allgemeine Hochschulreife (19,0 %). Im selben Jahr erfüllten nur noch 10.401 Schüler lediglich ihre Volksschulpflicht und blieben ohne Hauptschulabschluß (8,2 %).

In der Gruppe der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluß befanden sich 1996 allein ca. 40 % Schüler aus Förderschulen, die auf Grund ihrer Behinderung den Hauptschulabschluß gar nicht erreichen konnten, sondern auf eine Tätigkeit in einer betreuten Werkstatt für Behinderte vorbereitet wurden (z.B. Geistigbehinderte) oder den Hauptschulabschluß nachträglich freiwillig und über die berufliche Ausbildung erworben haben. Außerdem ist bei den Schulentlassenen ohne Abschluß der Anteil an ausländischen Schülern trotz gezielter Maßnahmen zur Förderung der Integration und der Verbesserung der Lebenschancen hoch. Dies ist auf die teils großen sprachlichen Probleme, den teils bewußten kulturellen und sprachlichen Rückzug in die eigene Identität und auf die vergleichsweise hohe Mobilität dieser Bevölkerungsgruppe zurückzuführen (vgl. Punkt 5.2.6.).

Bei der Betrachtung des Anteils an Schulabgängern, die das allgemein bildende Schulwesen ohne Hauptschulabschluß verlassen, liegt Bayern mit 8,2 % im Ländervergleich an dritter Stelle. Lediglich Nordrhein-Westfalen (5,7 %) und Baden-Württemberg (8,0 %) wiesen im Jahr 1996 einen geringeren Wert auf; der Bundesdurchschnitt lag mit 8,6 % über dem bayerischen Wert. In sechs Ländern lag die entsprechende Quote sogar über 10 %. Neuere Quoten für 1997 und 1998 liegen bisher noch nicht vor.

5.1.8. Wandlungsprozesse erfordern neue Ideen und Konzepte

Auch und besonders die Bildungspolitik muß sich mit den tiefgreifenden Veränderungsprozessen auseinandersetzen, die sich in vielen Bereichen unserer Gesellschaft manifestieren. Die Staatsregierung hat deshalb Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Bildungswesens festgelegt. Sie wurden im Juni 1998 vom Ministerrat beschlossen und werden derzeit an den Schulen konkret umgesetzt. Sie betreffen die Bereiche:

- Erweiterung des Unterrichtskonzepts:
  Inhaltliche und methodische Neuerungen zur Sicherung der Allgemeinbildung, Erweiterung der fremdsprachlichen und naturwissenschaftlichen Kompetenz der Schüler, Erwerb von Lernstrategien und Schlüsselqualifikationen,
- Verstärkung des pädagogischen Engagements der Schule:
  Schule als sozialer Erfahrungsraum, Verstärkung ganztägiger Betreuungsangebote, Zusammenarbeit mit Institutionen der Jugendhilfe,
- Ausbau der Differenzierungsmöglichkeiten:
  Fördermaßnahmen für schwächere Schüler, Angebote zur Begabtenförderung,
- Steigerung der Motivation und Kompetenz der Lehrkräfte:
  Leistungszulagen, Verstärkung des Praxisbezugs, der pädagogischen Psychologie, der Lernpsychologie und der Didaktik in der Ausbildung,
- Förderung der Schulentwicklung:
  Mehr Gestaltungsspielraum für die Schule vor Ort, interne Fortbildung, Verbesserung der Management- und Führungskompetenz der Schulleiter.

5.2. Bisherige Maßnahmen und Leistungen der Staatsregierung im Hinblick auf die einzelnen Schularten

In den folgenden Unterkapiteln wird auf die wichtigsten Entwicklungen in den verschiedenen Schularten, die besondere Situation ausländischer Schüler sowie auf die Weiterqualifizierung im Bereich der Erwachsenenbildung eingegangen.

5.2.1. Hauptschulen

5.2.1.1. Bildungsauftrag der Hauptschule

Die Hauptschule ist Pflichtschule. Sie stimmt ihr Bildungsangebot auf die unterschiedlichen Begabungen, Interessen und Leistungen ihrer Schülerinnen und Schüler ab. Sie zielt auf grundlegende Allgemeinbildung, fördert die Persönlichkeit der Schüler in einem differenzierten Bildungsangebot und gibt individuelle Hilfestellungen. Die Schüler der Hauptschule, vor allem jene, denen das Arbeiten und Lernen weniger leicht von der Hand geht, sind meist auf einen Unterricht angewiesen, der die Lernaufgaben schülernah und lebensnah strukturiert, der in verstärktem Maße konkret-anschaulich und handlungsorientiert gestaltet ist. Diese Art Unterricht verbessert die Aussicht auf Erfolg in der Schule und schafft bei der überwiegenden Mehrzahl dieser Schüler eine solide Grundlage für eine qualifizierte Berufsausbildung.
Im Lernfeld "Arbeitslehre" erwerben die Schüler außerdem wirtschaftliche, soziale und technische Grundkenntnisse. Sie orientieren sich in der Welt der Berufe und erfahren Unterstützung und Beratung bei der Wahl ihres Berufes.

5.2.1.2. Differenziertes System von Abschlüssen

Als Pflichtschule wird die Hauptschule von jenen Schülern besucht, die nicht an das Gymnasium oder die Realschule übertreten wollen (in Jahrgangsstufe 4 sind dies etwa 10 % der Grundschüler) oder auf Grund ihrer Leistungsdispositionen nicht können. Für die Hauptschule kennzeichnend ist deshalb eine breite Leistungsstreuung. Sie ist für die Lehrkräfte der Hauptschule eine große pädagogische Herausforderung, die mit didaktisch-methodischen Mitteln aufgefangen werden muß. Dies schlägt sich in der Konzeption der Hauptschule als weiterführende Schule nieder, die für leistungsstärkere ebenso wie für leistungsschwächere Schüler ein ausgefeiltes System von Abschlüssen offeriert.

Den erfolgreichen Hauptschulabschluß erwirbt, wer die im Lehrplan für die Jahrgangsstufe 9 der Hauptschule beschriebenen Anforderungen bewältigt, d.h. wenn im Abschlußzeugnis in allen Fächern wenigstens ausreichende Leistungen vorliegen. Mit dem erfolgreichen Hauptschulabschluß haben die Schulabgänger eine solide Basis für die anschließende Berufsausbildung; der Zugang zu bestimmten Berufsfachschulen ist offen.

Das Zeugnis über den qualifizierenden Hauptschulabschluß bezieht sich auf die Leistungen des Schülers im Unterricht der Jahrgangsstufe 9 und auf die Ergebnisse einer besonderen Leistungsfeststellung am Schuljahrsende, die in den Fächern Deutsch, Mathematik und Englisch zentral das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus stellt. Die übrigen schriftlichen sowie die praktischen und mündlichen Prüfungsaufgaben stellt die Schule. Der qualifizierende Hauptschulabschluß ist ein freiwilliges Angebot, sich über den Hauptschulabschluß hinaus zusätzlich zu qualifizieren. Das Zeugnis ist der Nachweis überdurchschnittlicher Leistungen und wird von etwa 58 % der Hauptschulabsolventen erreicht. Der "Quali" öffnet grundsätzlich den Zugang zu fast allen Ausbildungsberufen.

In den 90er Jahren ist die Bedeutung des "Quali" sogar noch gestiegen, weil er Ausgangspunkt für eine ganze Reihe von Aufstiegsmöglichkeiten für den leistungswilligen und leistungsfähigen Hauptschulabsolventen wurde, so z.B. beim Einstieg in die Freiwillige 10. Klasse der Hauptschule und als Bestandteil des mittleren Schulabschlusses durch Berufsausbildung.

5.2.1.3. Möglichkeiten der Höherqualifizierung

Den mittleren Schulabschluß der Freiwilligen 10. Klasse der Hauptschule (F 10) gibt es seit dem Schuljahr 1994/95. Bis zum Schuljahr 1997/98 sind die Schülerzahlen von 183 auf insgesamt 2.500 gestiegen. Die F 10 ist ein Bildungsangebot für Hauptschüler, in einem zusätzlichen Jahr an der eigenen Schulart den mittleren Abschluß mit allen seinen Berechtigungen zu erwerben. Die Anforderungen sind hoch, ihr Schwerpunkt liegt auf den Fächern Deutsch, Mathematik und Englisch.

Bei den mittleren Schulabschlüssen durch Berufsausbildung handelt es sich um mittlere Abschlüsse, die neben schulischen auch berufliche Leistungen in das Abschlußzeugnis mit einbeziehen und so die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung verwirklichen. Bayern war eines der ersten Länder, die entsprechende Schritte unternahmen. Inzwischen gibt es den mittleren Schulabschluß durch Berufsausbildung in allen Ländern Deutschlands. Dabei treten die Hauptschüler mit ihrem Abschlußzeugnis die berufliche Ausbildung an und erreiche am Ende den Berufsabschluß und bei bestimmten Leistungen zugleich den mittleren Schulabschluß. Dieser Weg ist in zwei Ausprägungen im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen verankert:

qualifizierter beruflicher Bildungsabschluß (Quali)	mittlerer Schulabschluß der Berufsschule oder der Berufsfachschule
Voraussetzungen:	
• qualifizierender Hauptschulabschluß (Quali) • überdurchschnittlicher Berufsabschluß • befriedigende Kenntnisse in Englisch	• überdurchschnittliche Leistungen im Abschlußzeugnis der Berufsschule oder Berufsfachschule • abgeschlossene Berufsausbildung • befriedigende Kenntnisse in Englisch
Zeugnis erteilt	
die Hauptschule	die Berufsschule oder die Berufsfachschule

Diese Abschlüsse öffnen den Zugang zu den weiterführenden beruflichen Schulen (z.B. Fachakademien, Fachoberschulen oder Berufsoberschulen). Für das Gros der Hauptschüler wurde so ein flexibles Bildungs- und Qualifizierungsangebot aufgebaut, das für jeden weitere Chancen bereit hält, insbesondere auch für Jugendliche, die ihre Leistungsschwerpunkte nicht gerade bei den Anforderungen der Schule voll nutzen können, wohl aber in der Berufs-

ausbildung. Es wird deutlich, daß die "horizontale Durchlässigkeit" zu den anderen allgemein bildenden Schularten nach der einmal erfolgten Schulwahl nicht mehr so wichtig ist. Die verschiedenen Abschlüsse schaffen "vertikale Durchlässigkeit" nach oben.

5.2.1.4. Fördermaßnahmen für Kinder mit ausgeprägten Lern- und Leistungsdefiziten

Die Pflichtschule besuchen auch Schüler, die aus unterschiedlichen Gründen größte Schwierigkeiten haben, die angestrebten Bildungsziele zu erreichen. Sie würden alle nach Beendigung ihrer neunjährigen Vollzeitschulpflicht die Hauptschule ohne Abschluß verlassen, wenn sie nicht das Angebot wahrnähmen, die Hauptschule freiwillig länger zu besuchen. Art. 38 BayEUG eröffnet diesen Schülern die Möglichkeit, in einem zehnten oder elften, in Ausnahmefällen sogar in einem zwölften Schuljahr, den Abschluß doch noch zu erreichen. Von diesem Angebot machen viele der betroffenen Jugendlichen Gebrauch; in den 9. Klassen der Hauptschulen sind dies etwa 15 % der Schüler.

5.2.1.5. Nachträglicher Erwerb des Hauptschulabschlusses oder einer dem Hauptschulabschluß entsprechenden Schulbildung

Junge Menschen, denen es nicht gelang, während ihrer Vollzeitschulpflicht den Hauptschulabschluß zu erreichen, können diesen oder eine entsprechende Schulbildung auch noch nachträglich erwerben. Wer die *Berufsschule oder eine zweijährige berufliche Vollzeitschule* erfolgreich besucht hat, erwirbt eine dem erfolgreichen Hauptschulabschluß entsprechende Schulbildung (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 VSO). Auch wer während seiner Schulzeit mindestens die Erlaubnis zum Vorrücken in die Jahrgangsstufe 9 erlangt und ein einjähriges Vollzeitschuljahr an der Berufsschule oder Berufsfachschule, ausgenommen Ergänzungsschule, erfolgreich abgeschlossen hat, erwirbt eine dem Hauptschulabschluß entsprechende Schulbildung (§ 29 Abs. 1 Nr. 3 VSO).

Der Hauptschulabschluß kann auch nachträglich durch Teilnahme an einer Leistungsfeststellung erworben werden. Dazu müssen sich die Bewerber an einer Hauptschule, die die Jahrgangsstufe 9 führt, einer eigenen Leistungsfeststellung unterziehen oder an der besonderen Leistungsfeststellung zum Erwerb des qualifizierenden Hauptschulabschlusses teilnehmen.

5.2.1.6. Ausgleich von Erziehungsdefiziten durch Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern der Jugendhilfe

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Kooperation der Schulen mit den Verbänden und Institutionen der Jugendhilfe ist bereits in Art. 31 BayEUG verankert. Korrespondierend erhielten mit § 81 KJHG die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Aufgabe, mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen zusammenzuarbeiten, insbesondere mit Schulen und Stellen der Schulverwaltung, Einrichtungen und Stellen der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Wie die Rückmeldungen aus der täglichen Praxis eindrucksvoll bestätigen, werden diese bestehenden juristischen Vorgaben konsequent umgesetzt.

Einen nachhaltigen Impuls erhielten diese Maßnahmen auch durch die in der Gemeinsamen Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst vom 13. August 1996 erlassenen Richtlinien über die Koordination der Zusammenarbeit und über regelmäßi-

ge gemeinsame Besprechungen zwischen Jugendämtern und Schulen. Neben der Herausbildung von Kooperationsformen zur Einzelfallhilfe konstituierten sich ferner institutionalisierte Arbeitskreise, in denen Vertreter der Beratungs- und Förderdienste gemeinsam aktuelle Fragestellungen bearbeiten (z.B. Gewalt- und Drogenprävention, Konflikttraining, Prävention von sexuellem Mißbrauch, “Come back” für Schulverweigerer, etc.) In einigen Landkreisen wurden Beratungsführer für die jeweilige Region erstellt, um die Fülle der Betreuungs- und Beratungsangebote darzustellen.

Die Bayerischen Staatsministerien für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit und für Unterricht und Kultus haben darüber hinaus eine Handreichung zur Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe erarbeitet, in der die Formen institutioneller Zusammenarbeit praxisnah erläutert werden (z.B. regelmäßige gemeinsame Besprechungen, Durchführung gemeinsamer Fortbildungsveranstaltungen, Austausch von Informationsmaterialien).

Schon jetzt zeichnet sich ab, daß die Festlegung des Handlungs- und Gestaltungsspielraums und die ausführliche Darstellung aller Kooperationsmöglichkeiten zu einer Intensivierung der regelmäßigen Kontakte und bei Bedarf zum Aufbau eines festen Austauschsystems führen.

5.2.2. Förderschulen

5.2.2.1. Erziehung zu weitgehender Selbständigkeit

Die Zahl der Besucher der Förderschulen (Volksschulen für Behinderte) hat sich vom Schuljahr 1985/86 bis zum Schuljahr 1997/98 kontinuierlich von 38.900 auf 59.600 erhöht. Sonderpädagogische Förderung verwirklicht das Recht der Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung oder drohenden Behinderung auf eine ihren individuellen Möglichkeiten entsprechende Bildung und Erziehung. Sie bereitet die Kinder und Jugendlichen darauf vor, erfolgreich und soweit wie möglich selbständig ihr Leben in Gesellschaft und Staat, in Berufs- und Arbeitswelt sowie im privaten Bereich zu bewältigen. Sonderpädagogische Förderung richtet sich grundsätzlich an den Bildungs- und Erziehungszielen der allgemein bildenden Schulen aus und ergänzt eigenständige Bildungsaufgaben, die sich aus einer Behinderung oder drohenden Behinderung ergeben. Die schulische Bildung und Förderung Behinderter bezieht somit alle Schulformen und Schulstufen ein. Sie berücksichtigt auch vorschulische Bildung.

Eine Vielzahl von Förderungs- und Schulformen hat sich für behinderte Kinder und Jugendliche entwickelt:

- Sonderpädagogische Förderung durch vorbeugende Maßnahmen, denn frühe, vorschulische Förderung ist wirksame Förderung.
- Sonderpädagogische Förderung durch gemeinsamen Unterricht an allgemein bildenden Schulen.
- Sonderpädagogische Förderung in Schulen für Behinderte wie Volksschulen für Behinderte, Berufsschulen für Behinderte, weiterführende Schulen für Behinderte (z.B. Realschulen, Wirtschaftsschulen, Fachoberschulen).
- Sonderpädagogische Förderung im berufsbildenden Bereich und beim Übergang in die Arbeitswelt.

5.2.2.2. Behinderten Menschen Wege in den Beruf öffnen

Stets richten sich die Schulen für Behinderte mit ihren Lernzielen und Lerninhalten an den allgemeinen Schulen aus, um deren Abschlüsse zu erreichen. Behinderten Menschen werden Wege zu einer qualifizierten Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder, wo dies nicht durchführbar erscheint, in einem für Behinderte vorgesehenen Ausbildungsberuf eröffnet, um damit die Voraussetzungen für eine dauerhafte Eingliederung in die Arbeitswelt zu schaffen.
Dies gilt für die Schulen für Blinde, für Sehbehinderte, für Gehörlose, für Schwerhörige, für Körperbehinderte, zur individuellen Sprachförderung, zur Erziehungshilfe**.**
Dies gilt auch für die Schulen zur individuellen Lernförderung**.** Schüler dieser Schulform erwerben den Hauptschulabschluß durch eine erfolgreiche Feststellungsprüfung, den freiwilligen erfolgreichen Besuch der Hauptschule in einem 10. Schulbesuchsjahr, ein erfolgreich absolviertes 1-jähriges Vollzeitschuljahr an der Berufsschule, den erfolgreichen Besuch der Berufsschule, den erfolgreichen Abschluß des Berufsgrundschuljahres, den erfolgreichen Besuch eines Förderlehrgangs, den erfolgreichen Besuch der Berufsschule für Behinderte mit Facharbeiterqualifikation oder Gesellenbrief, den erfolgreichen Besuch einer mindestens 2-jährigen beruflichen Vollzeitschule.

Dies gilt so nicht für die Schulen zur individuellen Lebensbewältigung**.** Kinder und Jugendliche mit einer geistigen Behinderung besuchen nach ihrer entwicklungsorientierten, handlungsbezogenen und fächerbestimmten Bildung sowie der Ausbildung in der Werkstufe die Werkstatt für Behinderte oder stehen in einem betreuten Arbeitsverhältnis.

5.2.2.3. Behinderte Menschen sind nicht "bildungsarm"

Behinderte Menschen, die das bayerische Schulwesen verlassen, können somit nicht zu den Schulabgängern ohne Abschluß gezählt werden. Explizites Ziel aller Schulen für Behinderte ist es, durch speziellen Unterricht und durch intensive, vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Elternhaus und Schule in Hinblick auf Leben, Beruf und Beschäftigung die individuell optimale Bildung und Erziehung für die Kinder und Jugendlichen mit Sonderpädagogischem Förderbedarf zu erreichen. Diese Förderung hat zudem zur engen Kooperation zwischen Schule und anderen Fachdiensten geführt. Ärztliche, psychologische und soziale Dienste, dazu die jeweils zuständigen Kostenträger wie Krankenkassen, Sozialhilfe, Jugendhilfe, Arbeitsämter, Betriebe und die Träger von Bildungs-, Kultur- und Freizeitangeboten sowie Selbsthilfeorganisationen sind auf diese Weise am Bildungsprozeß behinderter Kinder und Jugendlicher beteiligt und ermöglichen die Koordinierung unterschiedlichster Förder- und Hilfeleistungen.

5.2.3. Realschulen

Die Zahl der Realschüler nahm in Bayern in den letzten 30 Jahren (1965/66 bis 1995/96) von 75.860 Schülern auf 137.963 Schüler zu (Steigerung 81,9%). Damit verbunden ist auch ein deutlicher Anstieg der an Realschulen erworbenen mittleren Schulabschlüsse (Steigerung 112,3 %):

1965/66: 13.433 Realschulabschlüsse
1995/96: 28.522 Realschulabschlüsse

Der Anteil der ausländischen Schüler an Realschulen nahm von 1,77 % im Jahr 1981/82 (=3.174 Schüler) bis zu einer Höchstmarke von 4,88 % im Schuljahr 1991/92 zu (=5.946

Schüler). Seither ist der Anteil leicht rückläufig. Im Schuljahr 1997/98 besuchten 5.930 ausländische Schüler eine Realschule in Bayern; das sind 4,06 % an der Gesamtschülerzahl.

5.2.4. Gymnasien

5.2.4.1. Flächendeckendes Angebot an Gymnasien

Bayern bietet mit nun fast 400 Gymnasien diese Schulart flächendeckend an. Dadurch können alle Kinder und Jugendlichen, "die sich als in besonderem Maße geistig beweglich, lernbegierig und phantasievoll erweisen, die schnell, zielstrebig und differenziert lernen können, ein gutes Gedächtnis haben, sich gern selbständig, ausdauernd und von verschiedenen Seiten mit Denk- und Gestaltungsaufgaben beschäftigen und in allem die Bereitschaft erkennen lassen, die Anstrengungen auf sich zu nehmen, die der Bildungsweg des Gymnasiums ihnen abverlangt" (Lehrplan für das bayerische Gymnasium), ein Gymnasium besuchen. Dementsprechend ist der Anteil der Abiturienten an der gleichaltrigen Wohnbevölkerung von 11,4 % im Jahre 1975 auf 19,2 % im Jahre 1997 kontinuierlich gestiegen.

5.2.4.2. Reform der gymnasialen Oberstufe

Das bayerische Abitur genießt in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor einen guten Ruf. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß trotz der grundsätzlichen Wahlfreiheit in der Oberstufe auf die für die Studierfähigkeit besonders wichtigen Fächer Deutsch, fortgeführte Fremdsprache und Mathematik stets großer Wert gelegt wurde. Die Erlangung der Studierfähigkeit bleibt auch oberste Prämisse bei der zukünftigen Schärfung des gymnasialen Schulprofils durch die geplante Oberstufenreform, die derzeit auf Kultusministerkonferenz-Ebene diskutiert wird. Zum einen geht es dabei um die Sicherung einer möglichst breiten Allgemeinbildung, die gewährleistet wird, indem die grundlegenden Fächer Deutsch, Mathematik und eine Fremdsprache verpflichtende Abiturfächer sind. Zum anderen kommt dem wissenschaftspropädeutischen Arbeiten im Rahmen der individuellen fachlichen Schwerpunktbildung und im neu einzuführenden Seminarfach besondere Bedeutung zu. Das bayerische Abitur soll dabei nicht schwerer werden, sondern vielmehr zu einer fundierten Allgemeinbildung, zur Stärkung der Studierfähigkeit und generell zu einer höheren Qualifikation der Abiturienten beitragen.

5.2.4.3. Stärkung der mathematisch-naturwissenschaftlichen und der sprachlichen Kompetenzen

Die Stärkung der mathematisch-naturwissenschaftlichen und der sprachlichen Kompetenzen der Schüler sowie die weitere Verbesserung der pädagogischen Arbeit ohne Abstriche bei den fachlichen Anforderungen sind auch in Zukunft zentrale Anliegen des gymnasialen Unterrichts. Dazu sind verschiedene Vorhaben im Rahmen der Bildungsoffensive in die Wege geleitet (vgl. Punkt 5.1.).

5.2.5. Berufliche Schulen

5.2.5.1. Bildungswege und Abschlüsse

Die beruflichen Schulen bilden neben den allgemeinbildenden Schulen (Volksschulen, Realschulen, Gymnasien) einen weiteren großen Bereich des bayerischen Bildungssystems.

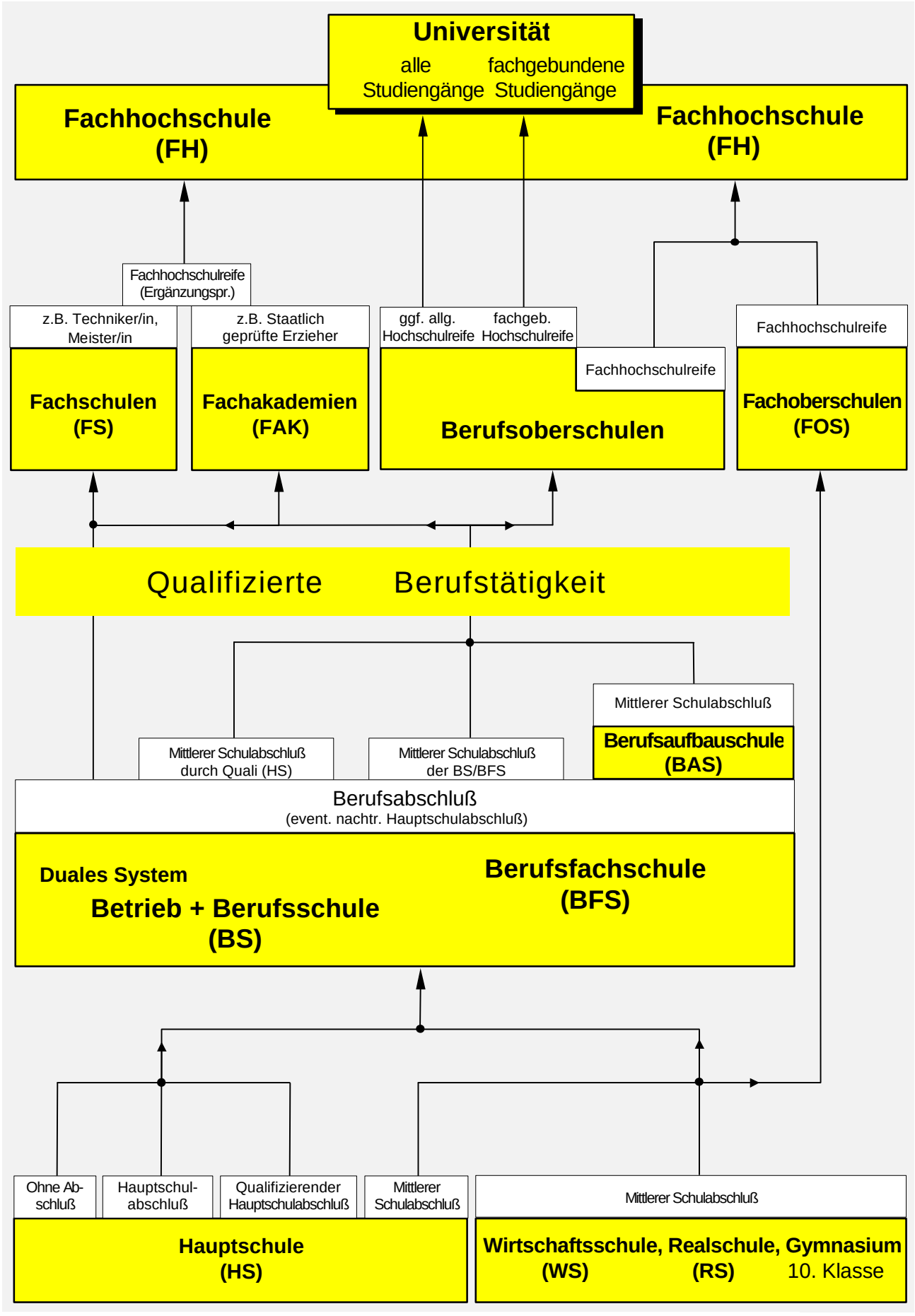
Innerhalb eines differenzierten Angebots von unterschiedlichen Schulen können die interessierten Jugendlichen und jungen Erwachsenen vielfältige Abschlüsse erwerben. Die beruflichen Schulen bieten folgende Möglichkeiten:

- Sie vermitteln eine berufliche Erstausbildung (Berufsschule, Berufsfachschule) oder bereiten auf eine Erstausbildung vor (z.B. Berufsvorbereitungsjahr) mit dem Ziel eines Berufsabschlusses.
- Sie fördern den beruflichen Aufstieg durch Fortbildungsabschlüsse an beruflichen Vollzeitschulen (Fachschulen, Fachakademien).
- Sie bieten die Möglichkeit, im Zusammenhang mit beruflichen Abschlüssen bislang nicht erworbene Schulabschlüsse zu erwerben (z.B. Hauptschulabschluß, mittlerer Schulabschluß).
- Sie ermöglichen geeigneten Schülern über weiterführende Schulen den Erwerb schulischer Berechtigungen bis hin zur Hochschulreife (Berufsaufbauschule, Fachoberschule, Berufsoberschule).

Die Bildungsangebote der beruflichen Schulen ermöglichen somit nicht nur Abschlüsse im Bereich der beruflichen Erstausbildung und der beruflichen Weiterbildung, sondern stellen auch die vertikale Durchlässigkeit im bayerischen Bildungssystem sicher.

Weitere Ausführungen zu den beruflichen Schulen, insbesondere zu ihrer arbeitsmarktpolitischen Bedeutung sind im Kapitel Berufliche Bildung enthalten.

Die folgende Abbildung zeigt die Zugangsvoraussetzungen und die möglichen Abschlüsse an den unterschiedlichen beruflichen Schularten (Berufsschule, Berufsaufbauschule, Berufsfachschule, Wirtschaftsschule, Fachschule, Fachakademie, Fachoberschule, Berufsoberschule).



Schematische Darstellung ohne Berücksichtigung der zeitlichen Dauer in den einzelnen Bildungsgängen

5.2.5.2. Jugendliche ohne Abschlußzeugnis der Berufsschule

Im Kapitel 7 des Material- und Analysebandes ist an verschiedenen Stellen ausgeführt, daß der Anteil von Schulentlassenen der Berufsschule ohne Abschlußzeugnis im Jahr 1997 bei 18 % liegt. In dieser Zahl sind Personengruppen enthalten, die sich im 1. Jahr der Berufsausbildung befinden. Diese Schüler werden jedoch nicht aus der Berufsschule entlassen, sondern setzen ihre Ausbildung fort und erreichen einen Berufsabschluß. Auch ein Großteil der Jugendlichen des Berufsvorbereitungsjahres erhält nach Abschluß dieses Jahres einen Ausbildungsvertrag und erreicht den Berufsschulabschluß. Bei dieser differenzierten Form der Zahlenauswertung kommen die Autoren zu der Feststellung, daß nur etwa 9 % ohne Berufsschulabschluß bleiben; gleichwohl werden bei der Beschreibung von „Bildungsarmut“ und der Steigerung von Bildungsdefiziten im Bereich der beruflichen Bildung Prozentsätze verglichen, die den tatsächlichen Verhältnissen nicht entsprechen.

Hinsichtlich der in Kapitel 7 des Material- und Analysebandes beschriebenen „Entwicklung der Situation“ bei den Jugendlichen ohne Abschlußzeugnis der Berufsschule ist folgendes festzustellen:
Der im Bericht gewählte Vergleich zwischen dem Schuljahr 1985 und 1997 ist ein Vergleich zwischen einem minimalen Wert im Jahr 1985 und einem Maximum 1997. Zieht man zum Vergleich die Jahre 1977 und 1997 heran, so ergibt sich für diese Jahre kaum ein Unterschied bei der Anzahl an Schulentlassenen ohne Berufsschulabschlußzeugnis.
Die Zahl der Schulentlassenen ohne Berufsschulabschluß ist keine unabhängige Meßgröße zur Bestimmung der Qualität des Bildungssystems, denn gerade das berufliche Schulwesen unterliegt erheblichen Einflüssen, die von außen auf das Bildungssystem einwirken. Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem betrieblichen Ausbildungsplatzangebot und der Anzahl der Jugendlichen ohne Berufsschulabschluß: Je geringer das Angebot an Ausbildungsplätzen, um so höher ist die Zahl der Jugendlichen, die aus der Berufsschule ohne Abschlußzeugnis ausscheiden. In der zeitlichen Gegenüberstellung ist zu erkennen, daß derzeit die Situation am Ausbildungsstellenmarkt ähnlich ungünstig ist wie im Jahr 1977. Im Jahr 1985 hingegen war die Situation durch ein großes Angebot an Ausbildungsstellen gekennzeichnet.
Es erscheint deshalb nicht sachgerecht, einen Tatbestand (Ausbildungsstellenangebot), der außerhalb des Einflußbereiches der Bildungspolitik liegt, dem Bildungswesen anzulasten und damit den Eindruck von Mängeln in der Qualität des beruflichen Bildungssystems zu erwecken.

5.2.6. Zur Situation ausländischer Schüler an Grund- und Hauptschulen

5.2.6.1. Möglichst reibungslose Integration unter Wahrung der eigenen Identität

Der Anteil ausländischer Schüler an den Grund- und Hauptschulen in Bayern ist von 1977 bis 1997 von 3,8 % auf 10,3 % angestiegen. Seit mehr als 25 Jahren werden deshalb im Freistaat Bayern vielfältige Maßnahmen zur Beschulung von ausländischen Schülerinnen und Schülern an den Grund- und Hauptschulen getroffen. Hauptziel der Förderung dieser Schüler ist der schnelle und gründliche Erwerb der deutschen Sprache und damit die möglichst reibungslose Integration in Schule, Arbeitsmarkt und Gesellschaft. Zudem soll der Erhalt der eigenen sprachlichen und kulturellen Identität dieser Schüler gewährleistet werden.

5.2.6.2. Vielfältiges Angebot an Fördermaßnahmen

Dazu besteht ein vielfältiges und variables Angebot an Fördermaßnahmen, das aus Übergangsklassen, zweisprachigen Klassen, Förderklassen, Intensiv- und Förderkursen im Fach Deutsch, dem muttersprachlichen Ergänzungsunterricht und der religiösen Unterweisung für türkische Schüler muslimischen Glaubens besteht. Zudem werden die Privaten Volksschulen der Republik Griechenland in München, Nürnberg und Dachau vom Freistaat gefördert. Für diese Schulen wird derzeit eine neue Stundentafel und anschließend ein neuer Lehrplan erstellt.

Durch die weiterhin hohe Zahl ausländischer Schüler in den Regelklassen besteht nach wie vor großer Bedarf an Fördermaßnahmen im Fach 'Deutsch als Zweitsprache'. Deshalb stehen insbesondere die Intensiv- und Förderkurse für das Fach Deutsch im Mittelpunkt der oben genannten umfangreichen Maßnahmen. So konnten im Schuljahr 1997/98 5.556 Gruppen und Kurse für insgesamt rund 43.000 ausländische Schülerinnen und Schüler angeboten werden. Allein im Förderbereich Deutsch werden rund 500 Lehrkräfte zusätzlich eingesetzt.

Die Probleme beim Erlernen einer Zweitsprache zeigen sich auch in allen anderen Staaten, in denen die Aufgabe der Integration von Ausländerkindern zu bewältigen ist. Dabei ist die Situation in der Bundesrepublik, mit Schülern aus Herkunftsländern ohne jegliche Verbindung zur hiesigen Landessprache, besonders schwierig.

Gerade bei ausländischen Schülern der dritten und vierten Generation zeigt sich auch immer häufiger das Problem, daß diese Kinder in großer Zahl ohne ausreichende Deutschkenntnisse in die Grundschule eingeschult werden. Dies trifft vor allen Dingen bei Angehörigen der größeren Ausländergruppen zu, die sich zunehmend in ihre eigene Religions-, Sprach- und Kulturgemeinden zurückziehen und den Kontakt zur deutschen Bevölkerung meiden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß ausländische Kinder in einem geringeren Maße als dies bei deutschen Kindern der Fall ist, einen deutschsprachigen Kindergarten besuchen. Von daher ist nicht nur die sprachliche sondern auch die soziale Integration in die Schule erschwert.

Zukünftig werden die Fördermöglichkeiten ausländischer Schülerinnen und Schüler in zweisprachigen Klassen oder auch Übergangsklassen mit dem Ziel einer Überweisung in den Regelbereich nur mit ausreichenden Deutschkenntnissen noch stärker betont werden. Das breite Angebot an Intensiv- und Förderkursen in Deutsch wird aufrecht erhalten bleiben, auch um die Entlastung der Lernsituation in den Regelklassen weiterhin gewährleisten zu können.

Um den Erhalt der sprachlichen und kulturellen Identität der ausländischen Schüler zu gewährleisten, erhielten im Schuljahr 1997/98 circa 20.000 ausländische Schüler an den Grund- und Hauptschulen muttersprachlichen Ergänzungsunterricht.

Eine weitere Maßnahme zur speziellen Förderung dieser Schülergruppe ist der Einsatz von Fachbetreuern. Für die Grund- und Hauptschulen sind insgesamt 90 Fachbetreuer tätig. Sie werden nach ihrer fachlichen Qualifikation ausgewählt und müssen gute Sprachkenntnisse in der Muttersprache der ausländischen Lehrkräfte nachweisen. Die Tätigkeit der Fachbetreuer für deutsche und ausländische Lehrkräfte trägt dazu bei, die Qualität des Unterrichts zu steigern, die Abschlußprofile und das Anforderungsniveau zu verbessern und damit die schnellere Integration der ausländischen Schüler zu fördern.

Den besonderen Verhältnissen der Regelklassen mit einem erheblichen Anteil an Schülern mit geringen Deutschkenntnissen wird bei der Zuweisung von Lehrerstunden Rechnung getragen. So gibt es im Schuljahr 1998/99 in der Landeshauptstadt München und in Nürnberg an derartigen Schulen keine Klasse mit über 30 Schülern.

Zudem werden vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus Modellversuche durchgeführt, um den Unterricht mit ausländischen Schülerinnen und Schülern zu optimieren.

5.2.6.3. Sonderregelungen beim Erwerb der Schulabschlüsse

Für die besondere Leistungsfeststellung zum Erwerb des qualifizierenden Hauptschulabschlusses und für die Prüfungen zum mittleren Schulabschluß der Freiwilligen 10. Klasse der Hauptschule sieht die VSO eine Reihe von Sonderregelungen für die ausländischen Schüler vor. So kann beispielsweise in bestimmten Fällen im qualifizierenden Hauptschulabschluß das Fach Deutsch durch das Fach Deutsch als Zweitsprache ersetzt werden, statt Englisch kann das Fach Muttersprache als Prüfungsfach gewählt werden. Im Rahmen der Prüfungen zum mittleren Schulabschluß der Freiwilligen 10. Klasse hat das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus eine Fernprüfung für das Fach Muttersprache eingerichtet, die auch den - meist ausländischen - Schülern, die das Fach Englisch aus nicht selbst zu vertretenden Gründen nicht belegen konnten, die Möglichkeit, den mittleren Schulabschluß zu erwerben, einräumt.

5.2.6.4. Ausländische Schüler ohne Abschluß

Der Material- und Analyseband ermittelte mit ca. 25 % einen hohen Wert von ausländischen Schülern, die die Schule ohne Abschluß verlassen. Dieser bayerische Wert liegt jedoch unter den Vergleichswerten z.B. in Niedersachsen, Thüringen, Sachsen, Berlin oder dem Saarland. Daß trotz der vielfältigen Fördermaßnahmen nicht alle ausländischen Schülerinnen und Schüler die Schule mit Erfolg abschließen, hat vielfältige Gründe. Ausländische Kinder, die erst in fortgeschrittenem Lebensalter einreisen, sind, wie auch viele bosnische Flüchtlingskinder mit einer kurzen schulischen Vorlaufzeit (unter 2 Jahren) und mit geringen Deutschkenntnissen kaum in der Lage, in der verbleibenden Schulzeit einen Abschluß zu erreichen. Der obige Wert schließt auch die Schulabgänger der Privaten Volksschulen der Republik Griechenland in München, Nürnberg und Dachau ein, sofern diese die (freiwillige) Prüfung zum Erwerb des qualifizierenden Hauptschulabschlusses nicht erfolgreich ablegen. Diese Schulen sind staatlich genehmigt und können demnach den bayerischen Hauptschulabschluß nicht von sich aus vermitteln; die Schulen verleihen vielmehr einen griechischen Schulabschluß, der einen Aufstieg im griechischen Schulsystem ermöglicht.

Die gegenüber einheimischen Schülern ungünstigere Quote von ausländischen Schülern ohne Schulabschluß ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Population ausländischer Schüler in einem hohen Maß durch Zu- und Wegzüge gekennzeichnet ist. So zogen 1997 (aus dem Ausland) allein aus den ehemaligen Anwerbestaaten (Griechenland, Italien, Portugal, Spanien, Türkei, ehemaliges Jugoslawien) rund 4.300 Kinder und Jugendliche (0-bis18-jährige) neu nach Bayern, 9.000 Ausländer unter 18 Jahren, darunter fast 4.000 Bosnier, verließen Bayern. Diese nicht nur 1997 große Zahl tatsächlich eingetretener Wanderungsbewegungen wirkt sich ungünstig auf die Schullaufbahn und den Schulerfolg der Kinder und Jugendlichen aus. Die Zahl der Schulabschlüsse 1997 wurde insbesondere dadurch negativ beeinflußt, daß die ohne Deutschkenntnisse eingereisten bosnischen Flüchtlingskinder mit noch immer bestehenden Defiziten in Deutsch in die Abschlußklassen aufgestiegen

waren. Schule ist auf einen kontinuierlichen Unterrichtsbesuch ausgerichtet. Längerfristige Abwesenheit führt zumal dann zu Defiziten, wenn - wie bei ausländischen Schülern - Sprachprobleme im Bereich der eigenen Muttersprache hinzukommen. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß Schüler, die eine Ausgangssprache beherrschen, erheblich besser eine Zweitsprache erlernen.

Aus dem hohen Anteil der Quer- und Seiteneinsteiger ergibt sich trotz intensiver Fördermaßnahmen, wie sie in Bayern bestehen, das Problem, daß bei einer kurzen Verweildauer von nur wenigen Schuljahren die Ziele der bayerischen Hauptschule nicht erreicht werden können.

Die Schullaufbahn ausländischer Schüler wird auch dadurch ungünstig beeinflußt, daß sie häufig vor Erreichen der Jahrgangsstufe 9, nach Erfüllung der Schulpflicht, die Hauptschule vorzeitig verlassen. Nach Schätzungen der Regierungen erreichen jene ausländischen Schüler, die die Volksschulen bis zur 9. Jahrgangsstufe voll durchlaufen, zu über 90 % den Hauptschulabschluß. Dies ist angesichts der wesentlich schwieriger gewordenen Rahmenbedingungen ein großer Erfolg der bayerischen Bildungspolitik.

5.2.7. Erwachsenenbildung

5.2.7.1. "Lebensbegleitendes Lernen"

Mit der Beschleunigung des technologischen Wandels veraltet praxisbezogenes, konkretes Wissen der beruflichen Erstausbildung entsprechend schnell, so daß den berufsbezogenen Qualifizierungsangeboten eine immer größere Bedeutung zukommt. Gleichzeitig liegt es nahe, sogenannte Schlüsselqualifikationen zu erwerben, die weniger schnell obsolet werden. Hierzu gehört auch die allgemeine Bildung und Persönlichkeitsbildung als "Schlüsselressource für die Zukunft". Die allgemeine Erwachsenenbildung stellt in beiden Bereichen Angebote bereit.

5.2.7.2. Zunehmende Verzahnung von allgemeiner Erwachsenenbildung und beruflicher Weiterbildung

Die Staatsregierung fördert den Trend der Verzahnung von allgemeiner Erwachsenenbildung mit der beruflichen Weiterbildung. Verstärkt werden soll das Programm berufsbezogener Qualifikationsmaßnahmen, durch die anerkannte Abschlüsse erworben werden können.
Die Einrichtungen der allgemeinen Erwachsenenbildung sind dabei künftig denkbar als Kompetenzzentren für selbstgesteuertes Lernen, die vermittels der Neuen Medien zeit- und ortsunabhängig individuelles Lernen gestatten. An die Vorstellung vom "Telelernen" ist auch die Hoffnung geknüpft, eine Öffnung der traditionellen VHS für neue, speziell auch im Material- und Analyseband angesprochene Schichten zu bewirken.

Im Material- und Analyseband wird zwischen beruflichen und allgemeinen Formen der Weiterbildung getrennt, was nicht dem Entwicklungstrend der zunehmenden Verzahnung beider Bereiche entspricht und dazu führt, die Leistungen der allgemeinen Erwachsenenbildung praktisch unerwähnt zu lassen. Dabei bieten die Einrichtungen der allgemeinen Erwachsenenbildung sowohl berufsbezogene Qualifizierungsmaßnahmen wie auch einen Vorbereitungskurs zur Nachholung des Hauptschulabschlusses an, die sich maßgeblich auch an die im Material- und Analyseband beschriebenen Bevölkerungsgruppen richten.

5.2.7.3. Nachholung des Hauptschulabschlusses

Seit Herbst 1997 laufen die Kurse, die gezielt auf die Nachholung des Hauptschulabschlusses vorbereiten. Die Maßnahme wird gefördert mit Mitteln aus dem "Beschäftigungspakt Bayern" (Nr. VII 2: "Schulische Qualifizierungsoffensive"). Über 400 Teilnehmern im Alter zwischen 15 und 29 wird so die Möglichkeit gegeben, über diese Qualifizierung auf dem Arbeitsmarkt bessere Chancen zu haben. Besonders wichtig ist diese von sozialpädagogischer Betreuung begleitete Maßnahme für "Problemjugendliche", die nicht mehr für Angebote innerhalb des klassischen Bildungssystems gewonnen werden können. Nach Auskunft der Träger der Erwachsenenbildung hat die Mehrzahl der Schüler den Hauptschulabschluß erhalten, andere Schüler befinden sich - gestützt durch die sozialpädagogische Betreuung - in einem Arbeitsverhältnis.

5.2.7.4. Berufsbezogene Qualifizierungsprojekte

Der beruflichen (Wieder-)Eingliederung dienen auch mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds geförderte berufsbezogene Qualifizierungsprojekte. Der Trend der Maßnahmen geht dabei zum Dienstleistungssektor mit Einsatz moderner Arbeitsmittel. 1997 nahmen daran 5.494 Personen teil, davon 1.860 unter 25jährige.

Als Beispiele seien angeführt:

- Die Kolping-(Erwachsenen)-Bildungswerke haben sich in 35 Trainings- und Eingliederungsmaßnahmen schwerpunktmäßig an die Zielgruppen Spätaussiedler, Sozialhilfeempfänger und Langzeitarbeitslose gewandt, um diesem Personenkreis elementare Grundvoraussetzungen zur Aufnahme in den Arbeitsmarkt zu vermitteln.

- Die von den Volkshochschulen durchgeführten Maßnahmen lassen sich schwerpunktmäßig den Bereichen EDV-Fortbildungslehrgänge (Beispiel: Projekt "EDV-Sachbearbeiterin Teilzeit" für den beruflichen Wiedereinstieg von Frauen), Fremdsprachenlehrgänge, Kurse im Pflegebereich, Betriebliche Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen zur beruflichen Orientierung und Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen zuordnen.

5.2.7.5. Hohe Teilnahmequote an allgemeiner Weiterbildung in Bayern

Nach den Ergebnissen einer Studie von Infratest Burke weist Bayern eine überdurchschnittliche Teilnahmequote an allgemeiner Weiterbildung auf: "Die Teilnahmequote an allgemeiner Weiterbildung in Bayern liegt mit 33 % deutlich über dem Bundesdurchschnitt" (26 %). Selbst bei Vernachlässigung der Werte der neuen Bundesländer liegt die Beteiligung in Bayern noch immer über dem Durchschnitt der alten Länder (29 %) (aus: Infratest Burke Sozialforschung: Weiterbildung in Bayern, durchgeführt im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, München, Mai 1996, S. 6 u. 8).

5.2.7.6. Möglichkeiten einer Ankurbelung der Weiterbildungsaktivitäten

Es sei vorab betont, daß das Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung (EbFöG) vom 24.07.1974 den Landesorganisationen und Trägern der Erwachsenenbildung in Bayern die Freiheit in der Programmgestaltung gewährt, die Staatsregierung hier primär - z.B. mittels Projektförderung - Anregungen geben kann.

Der Weiterbildungsgedanke wird allgemein ins Bewußtsein gerufen werden mit einer “Woche der Weiterbildung” (“Lernfest 1999"), einem von Bund, Ländern und Trägern der Erwachsenenbildung 1999 zum zweiten Mal gemeinsam organisierten Unternehmen.

Soll das Angebot berufsbezogener Qualifizierungsmaßnahmen ausgebaut werden, so stellt sich verstärkt die Frage der Zertifizierung in Form von eigenständigen Teilnahme- und Leistungsnachweisen. Denkbar wäre ein trägereinrichtungsübergreifendes Zertifikatssystem, das es erlaubt, Veranstaltungen unterschiedlicher Anbieter zeit- und ortsunabhängig miteinander vereinbar zu machen. Dies würde es den Teilnehmerinnen und Teilnehmern ermöglichen, den eigenen Bildungsweg durch Wahrnehmung von Bildungsangeboten individuell zu gestalten. Gleichzeitig ist dabei die Qualität der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahme selbst zu sichern. In Bayern laufen derzeit drei Pilotprojekte, die Formen der Qualitätsevaluierung und -sicherung in ihrer Wirksamkeit erproben.

5.3. Ausblick auf weitere Maßnahmen

5.3.1. Intensivierung der medienpädagogischen Arbeit

Angesichts des bereits angebrochenen Informationszeitalters ist es für die Bildungspolitik unerläßlich, sich in den Schulen auch verstärkt der Medienpädagogik zu widmen. Dabei geht es zum einen um diejenigen Kompetenzen, die erforderlich sind, um die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien versiert zu benutzen. Zum anderen müssen Kinder und Jugendliche lernen, sinnvoll und verantwortlich mit den diversen Medien umzugehen, sowie ihre Aussagen zu verstehen und zu verarbeiten, da der Einfluß der Medien auf Einstellungen und Wertvorstellungen, auf Lebensgestaltung und Weltsicht unbestritten und teils sogar massiv ist. Medienerziehung in der Schule zielt aus diesem Grunde darauf ab, die Heranwachsenden im Rahmen einer ganzheitlichen Werteerziehung zu einem sachgerechten, selbstbestimmten, bewußt auswählenden, kritischen, verantwortlichen und kreativen Umgang mit dem vielfältigen Medienangebot zu befähigen. Um die Medienpädagogik auf ein tragfähiges Fundament zu stellen, wurden im Rahmen der letzten Änderung der Lehramtsprüfungsordnung Studieninhalte aus diesem Bereich verbindlich festgeschrieben. Auch im Bereich der Lehrerfortbildung soll die Medienerziehung intensiviert werden, indem alle 70.000 Lehrkräfte der weiterführenden Schulen schulintern durch Multiplikatoren für den Einsatz der neuen Medien im Unterricht geschult werden.

Weiterhin wird intensiv daran gearbeitet, die bayerischen Schulen mit einem Netzzugang auszustatten. Es wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 1999 im Rahmen des Förderungsprogrammes “Bayern Online” gelingen, dies für alle weiterführenden Schulen zu realisieren.

5.3.2. Erweiterung außerschulischer Betreuungsangebote

Durch eine veränderte Familiensituation in der Gesellschaft mit einem höheren Anteil an berufstätigen Müttern oder alleinerziehenden Elternteilen kommt dem Schulleben für das soziale Lernen eine gesteigerte Bedeutung zu. Die bayerische Familienpolitik ist seit jeher darauf ausgerichtet, die Stellung der Familie zu stärken und der elterlichen Erziehungskompetenz einen optimalen Rückhalt zu geben. Zur weiteren Unterstützung der Eltern wird momentan im Rahmen einer Projektgruppe eine neue Konzeption für bedarfsgerechte, flexible Betreuungsangebote außerhalb der Unterrichtszeit an den allgemein bildenden Schulen erarbeitet. Gleichzeitig sollen bereits beschlossene und bestehende Projekte wie die Mittags-

betreuung an Volksschulen, die kind- und familiengerechte Halbtagesschule, der Hort an der Schule und die Nachmittagsbetreuung in Einrichtungen der Jugendarbeit konsequent und bedarfsorientiert ausgebaut werden.

5.3.3. Projekt "Schulinnovation 2000"

Die Schule der Zukunft muß ständig offen sein für neue Ideen und Anregungen, damit sich die Bildungs- und Lebenschancen aller stetig verbessern können. Auf dem Symposium "Schulinnovation 2000", das das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus im Rahmen der Millenniumsveranstaltungen in Augsburg veranstalten wird, können ausgewählte Schulen aus ganz Bayern besonders gelungene, zukunftsweisende Projekte vorstellen, die der Verbesserung der Unterrichtsqualität, einer verstärkten schulischen Erziehungsleistung, der Förderung von Schulentwicklung und Schulqualität, der Steigerung von Motivation und Kompetenz der Lehrkräfte oder dem begabungsgerechten Fordern und Fördern verpflichtet sind. Damit soll innovativen Kräften, die sich bereits vielerorts mit hohem Engagement aktiv um die Weiterentwicklung von Unterricht und Schule bemühen, ein adäquates Forum zur Präsentation und zum gegenseitigen Ideenaustausch zur Verfügung gestellt werden. Von der Veranstaltung werden vielfältige Impulse für die Schulpraxis ausgehen.

5.3.4. Verstärkung der Bemühungen um besonders Lernschwache

Ein hoch aktueller Akzent in der Weiterentwicklung der Hauptschule ist die Einführung sogenannter Praxisklassen in sozialen Brennpunktbereichen. Das Angebot richtet sich insbesondere an Schülerinnen und Schüler, die aus unterschiedlichen Gründen große Schwierigkeiten mit dem Lernen und Arbeiten haben. Es ist ein Modell der Förderung für Schüler der Jahrgangsstufen 7 und darunter, die vor dem letzten Jahr ihres neunjährigen Schulbesuchs stehen, und die - da sie die Jahrgangsstufe 9 nicht erreicht haben - keine Aussicht haben, in der Regelklasse den Hauptschulabschluß zu erreichen.

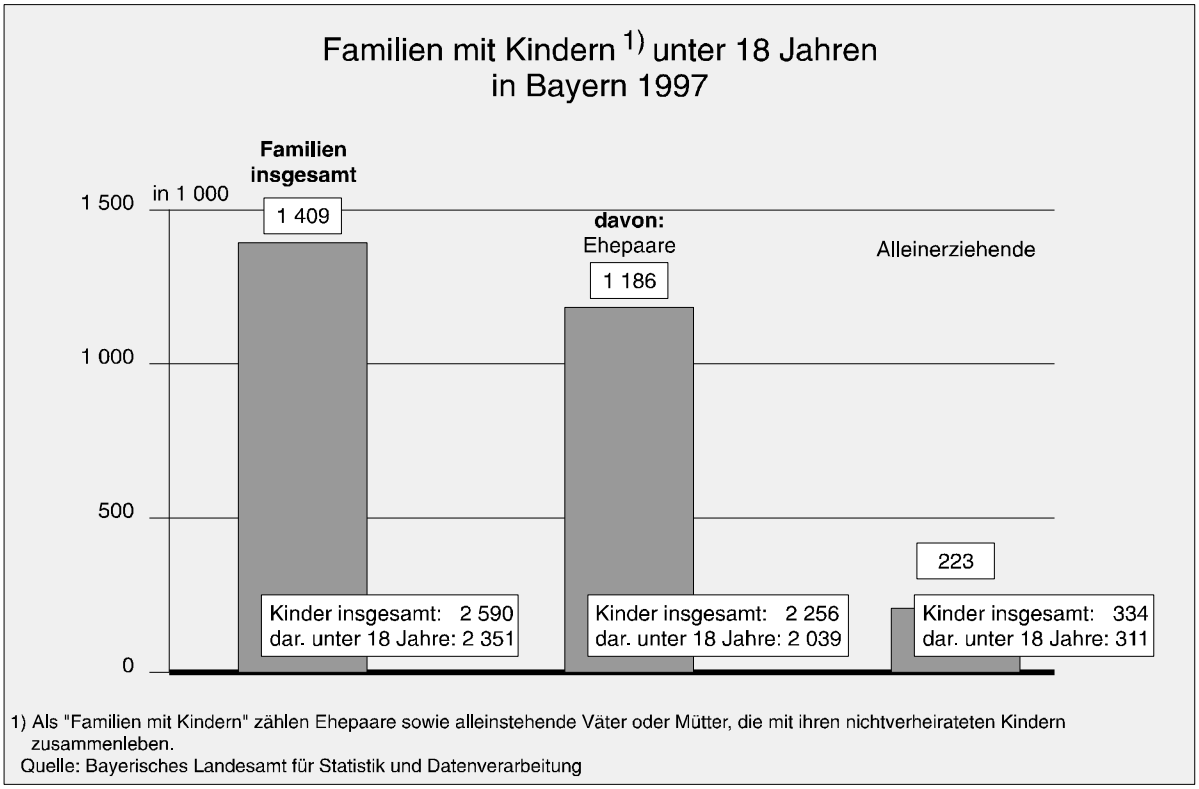
Die Jugendlichen erhalten in überbetrieblichen Werkstätten außerschulischer Partner unter der Anleitung von Fachleuten, z.B. eines Meisters, in verschiedenen Praxisbereichen (z.B. Metall, Holz, Hauswirtschaft, EDV) die Möglichkeit, durch Praxis zu lernen. Das bisherige Modell dieser Art an der Lindenschule in Memmingen zeigt, daß sie dabei ihre handwerklichen Fähigkeiten positiv erleben. Ihre Arbeitsergebnisse verschaffen ihnen Erfolge, sie gewinnen wieder Zutrauen in ihre eigenen Fähigkeiten, ihre Persönlichkeitsentwicklung stabilisiert sich.

Der Unterricht in diesen Praxisklassen zielt vor allem darauf ab, die größten Defizite im Bereich der Grundkenntnisse und Grundfertigkeiten der Schüler zu beheben. Die Schüler bewältigen grundlegende schulische Anforderungen, werden dadurch offener für künftiges Lernen und verbessern ihre Chancen auf dem Lehrstellenmarkt. Die zusätzlichen Betriebspraktika schaffen Kontakte zu den Partnerbetrieben mit dem Ergebnis, daß einige der Schulabgänger in ein Berufsausbildungsverhältnis übernommen werden. Die anderen erhalten anschließend in einer Berufsfördermaßnahme weitere Betreuung. Die Praxisklassen erfüllen damit nicht nur für die Gesellschaft, sondern insbesondere auch für die betroffenen leistungsschwachen Schüler eine positive Funktion, da ihre Lebensperspektiven insgesamt verbessert werden.

6. Familie

6.1. Familie als grundlegender Baustein unserer Gesellschaft

Ehe und Familie stellen die natürliche und wichtigste Form menschlichen Zusammenlebens dar. Die Familie ist der grundlegende Baustein unserer Gesellschaft. Immer noch wächst die weit überwiegende Zahl der Kinder, nämlich 88 %, bei den verheirateten Eltern auf und mehr als zwei Drittel zusammen mit ihren Geschwistern. 58 % der Bevölkerung leben derzeit in der klassischen Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern; in der Altersgruppe der 30- bis 60jährigen sind es sogar etwa 75 %. Zugleich hat in den letzten Jahren die Zahl der Familien mit alleinerziehenden Vätern und Müttern stetig zugenommen.



1) Als "Familien mit Kindern" zählen Ehepaare sowie alleinstehende Väter oder Mütter, die mit ihren nichtverheirateten Kindern zusammenleben.
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

In der Familie finden Kinder Geborgenheit, Fürsorge, Verläßlichkeit und Liebe. Hier werden den Kindern durch die Erziehung wichtige soziale und gesellschaftliche Werte vermittelt, die für ein Zusammenleben unerläßlich sind. Schließlich kann der Generationenvertrag, auf dem unser gesamtes Sozialversicherungssystem beruht, nur durch die Familien erfüllt werden. Dieser grundlegenden Bedeutung der Familie als Keimzelle des Staates wird sowohl im Grundgesetz als auch in der Bayerischen Verfassung dadurch Rechnung getragen, daß Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates gestellt werden. An diesen Maßstäben muß sich staatliches Handeln jederzeit messen lassen.

Die Familie ist eine Lebens- und Schicksalsgemeinschaft, die von Verantwortung füreinander geprägt ist. Dem Material- und Analyseband liegt hingegen eine konträre Betrachtungsweise

zugrunde. Er vermittelt den Eindruck, als handle es sich bei Familie um ein zusammenhangloses Nebeneinander mehrerer Einzelpersonen. Dieses unzutreffende Familienbild tritt deutlich zutage, wenn es im Material- und Analyseband (Kapitel 11) heißt, es seien Wege zu finden, die Mütter „nicht für die Dauer mehrerer berufsbiographisch entscheidender Jahre auf Sozialhilfe bzw. die ausschließliche Versorgung durch den Ehepartner zu verweisen". Hier wird die partnerschaftliche Gestaltung des Familienlebens mit finanzieller Abhängigkeit vom erwerbstätigen Ehepartner sowie mit Sozialhilfebezug gleichgesetzt. Entsprechend dieser Betrachtungsweise erscheint die Lage der Familien fast nur als Nebenaspekt der Lage der Frau. Daher enthält das mit „Frauen, Alleinerziehende und kinderreiche Familien" titulierte Kapitel des Material- und Analysebandes nur lückenhafte und wenige substantielle Ausführungen zur Lage der Familien in Bayern, die der Politik konkrete Handlungsanregungen geben könnten.

6.2. Familienpolitische Ziele der Staatsregierung

Aufgabe und Ziel der Familienpolitik der Staatsregierung ist es, möglichst gute Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten für die Familien zu schaffen und auf allen Ebenen Rahmenbedingungen zu setzen, unter denen die Familien auch in Zukunft ihren sowohl für den einzelnen als auch für die Gesellschaft so wichtigen Aufgaben nachkommen können. Daher wird sich die Staatsregierung auch künftig stets in besonderem Maße für die Förderung der Familien einsetzen, etwa durch umfangreiche familienpolitische Leistungen, aber auch durch die stetige Bewußtmachung des Wertes der Familie für den einzelnen wie für die Gesellschaft.

Um die Familienpolitik der Staatsregierung kontinuierlich an die sich ändernden gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen und im Gespräch mit den gesellschaftlichen Gruppen, deren Arbeit für die Familien von grundsätzlicher Bedeutung ist, kontinuierlich fortzuentwikkeln, wird ein „Forum Bayern Familie" in Form eines Runden Tisches eingerichtet. Dieses hochrangige Gremium wird dazu beitragen, die Grundlinien für die Familienpolitik der Staatsregierung am Beginn des neuen Jahrhunderts zu definieren.

6.3. Bisherige familienpolitische Maßnahmen der Staatsregierung

6.3.1. Keine Einsparungen in der Familienpolitik

Im Jahr 1998 förderte der Freistaat Bayern Familien mit Landesmitteln in Höhe von ca. 3,2 Mrd. DM. Gegenüber 1997 bedeutet dies eine Steigerung um ca. 6 %. Trotz der schwierigen Haushaltslage und trotz des notwendigen Umbaus des Sozialstaates wurden in Bayern somit die Familienleistungen nicht nur nicht gekürzt, sondern sogar deutlich erhöht. Das Regierungsprogramm der Staatsregierung für die 14. Legislaturperiode (1998 bis 2003) nimmt die Familienpolitik trotz der nach wie vor bestehenden Notwendigkeit zu äußerster Sparsamkeit weiterhin von allen Einsparungen aus.

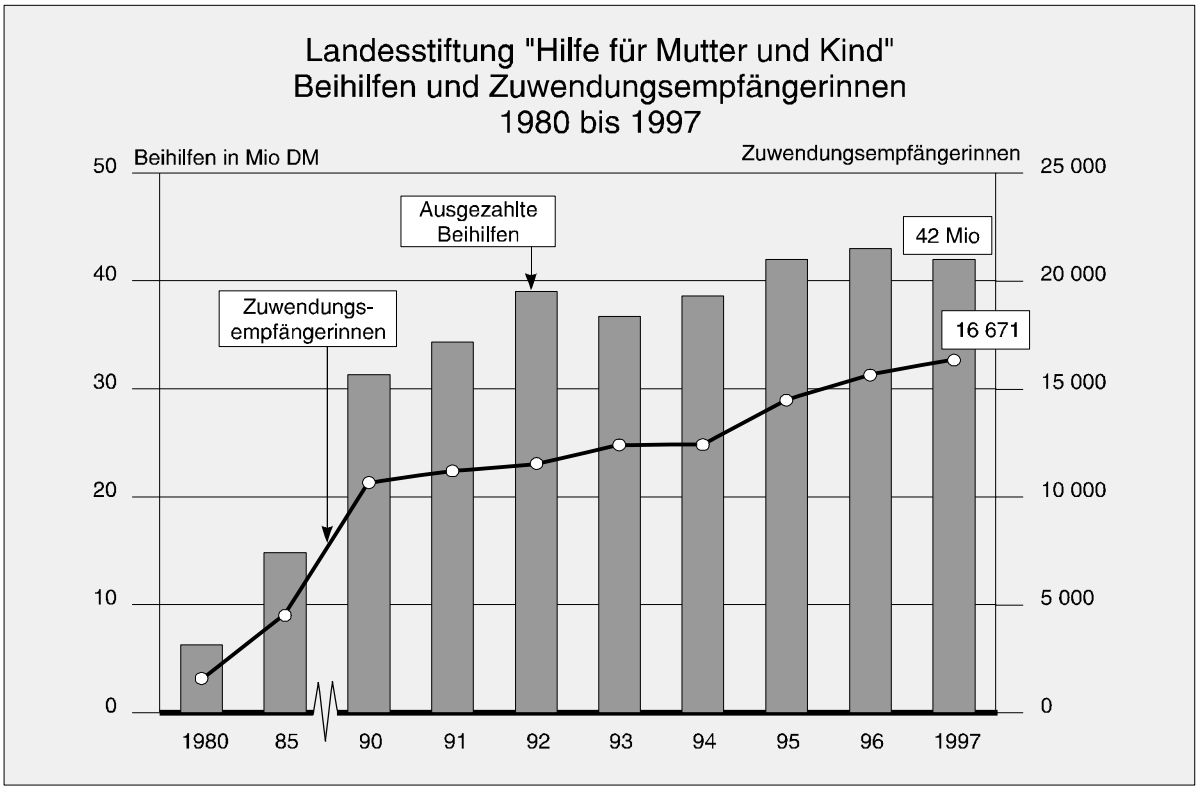
6.3.2. Ausbau des Familienleistungsausgleichs

Auf maßgebliches Drängen der Staatsregierung wurde der Familienleistungsausgleich durch die Jahressteuergesetze 1996 und 1997 erheblich verbessert. Das Kindergeld wurde auf 220 DM monatlich für das 1. und 2. Kind, auf 300 DM monatlich für das 3. Kind und 350 DM monatlich für das 4. und jedes weitere Kind erhöht. Gleichzeitig wurde der Kinderfreibetrag auf 6.912 DM jährlich angehoben. Die allgemeine Altersgrenze für das Kindergeld wurde von 16 auf 18 Jahre angehoben. Das Volumen des Familienleistungsausgleichs, d.h. die Ge-

samtausgaben für Kindergeld und Kinderfreibeträge, erhöhte sich durch diese Reform deutlich von ca. 37 Mrd. DM im Jahr 1995 auf ca. 50 Mrd. DM im Jahr 1997. Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Familienleistungsausgleich vom 10.11.1998, die in ihren Grundaussagen die bayerische Familienpolitik bestätigt, werden sich diese Ausgaben nochmals deutlich erhöhen.

6.3.3. Beispielhafte Leistungen der Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“

Die Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“, die schwangeren Frauen in Not schnell und unbürokratisch hilft, konnte allein im Jahr 1997 über 16.600 werdenden Müttern mit Hilfen in einem Gesamtvolumen von 42 Mio. DM die Entscheidung für ihr Kind erleichtern.

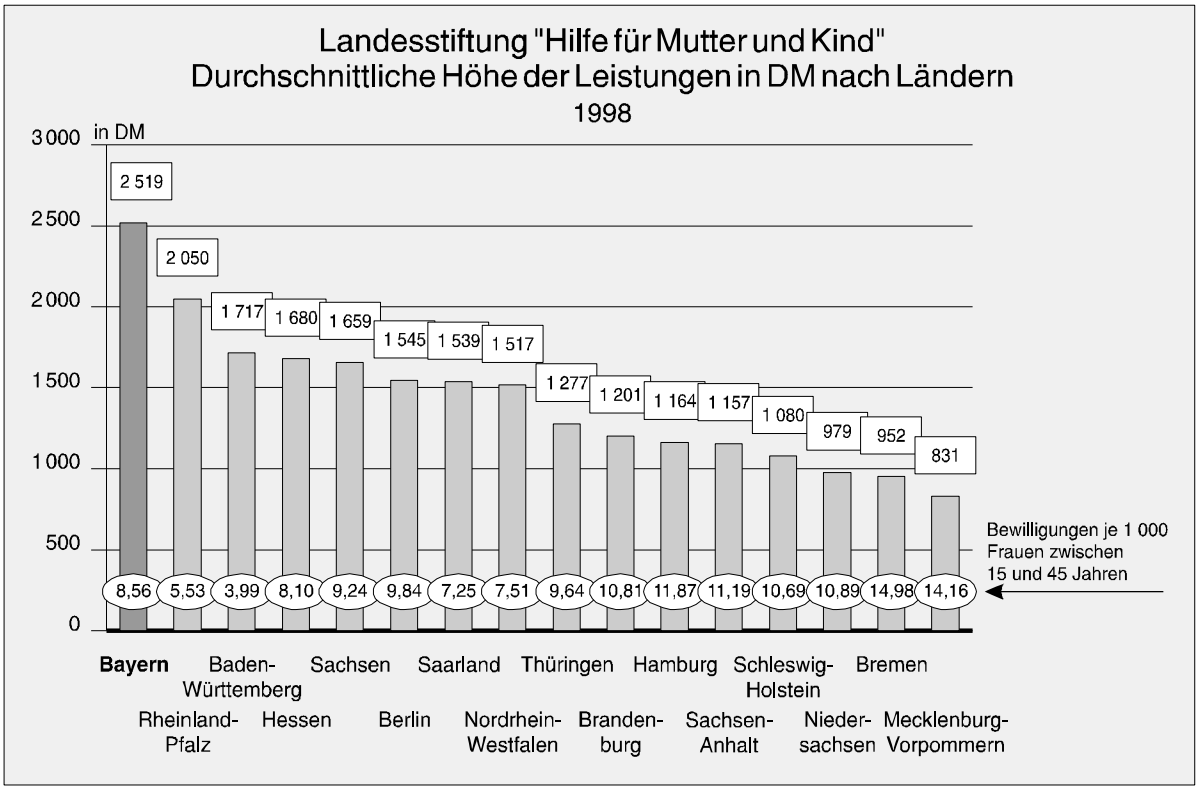


Mit einer durchschnittlichen Hilfeleistung von ca. 2.500 DM steht die Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“ damit bundesweit an der Spitze. In Niedersachsen lag der Durchschnittssatz dagegen im Jahr 1997 nur bei 979 DM (vgl. Schaubild unten).

Daß der Lebensschutz in Bayern höchste Priorität hat, wurde auch im Jahre 1996 besonders deutlich. Als Reaktion auf die Kürzung von Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und Krankengeld stellte die Staatsregierung der Landesstiftung unbürokratisch Mittel zur Verfügung, um die finanziellen Einbußen für werdende Mütter in wirtschaftlichen Notsituationen ausgleichen zu können. Kein anderes Bundesland gewährte eine vergleichbare Leistung.

Zudem wurden der Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“ vom Freistaat Bayern für die Jahre 1997 und 1998 zusätzliche Mittel aus dem Bayerischen Sozialfonds in Höhe von je-

weils 500.000 DM zugewiesen, um kinderreichen Familien, die unverschuldet in Gefahr geraten sind, ihr Familienheim durch Zwangsversteigerung zu verlieren, ihr Zuhause erhalten zu können.



6.3.4. Stetige Verbesserungen beim Erziehungsgeld

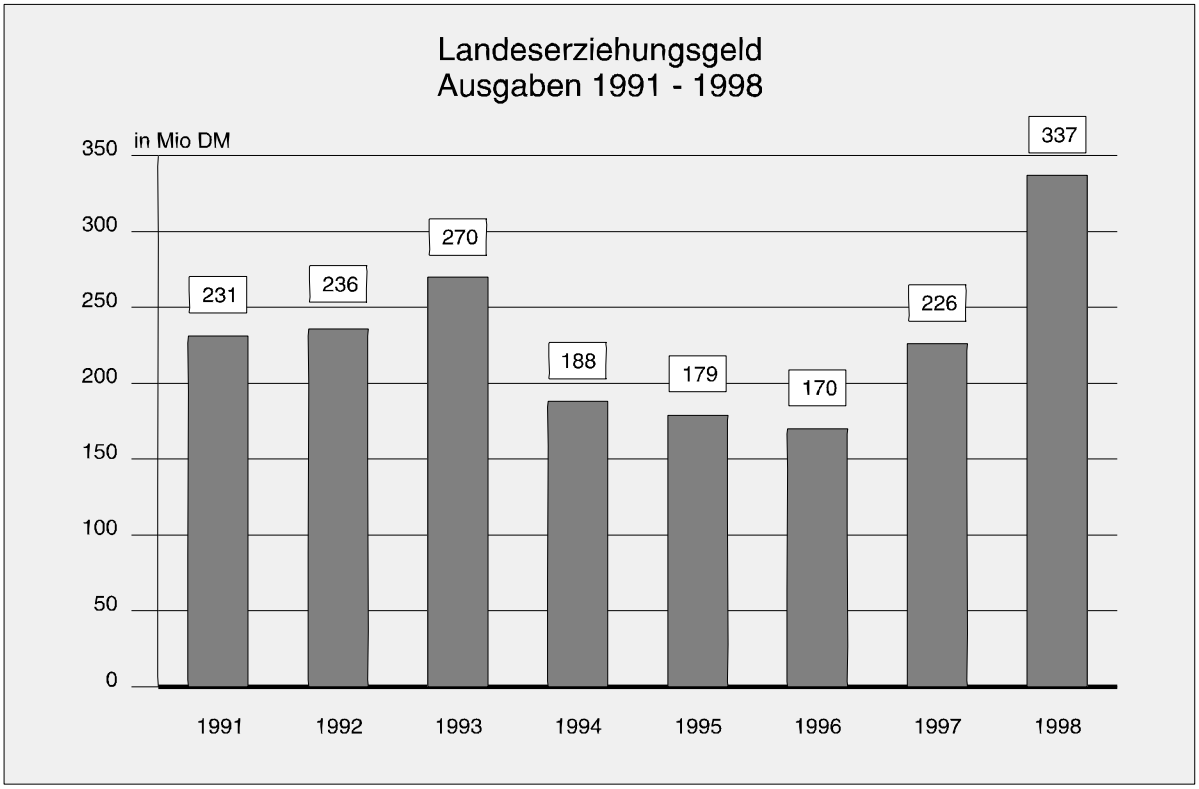
Insbesondere auf das Engagement Bayerns ist es zurückzuführen, daß mit der Einführung des Bundeserziehungsgeldes im Jahr 1986 ein neuer, ganz entscheidender Schritt in der Familienpolitik getan wurde. Erstmals war Gegenstand eines Leistungsgesetzes die Honorierung der Erziehungsarbeit der Eltern. Ziel des Bundeserziehungsgeldgesetzes ist es, den Eltern Wahlfreiheit zwischen der Tätigkeit für die Familie einerseits und der Erwerbstätigkeit andererseits zu bieten.

Da der Bund entgegen seiner ursprünglichen Planung das Erziehungsgeld nicht auf die vollen ersten drei Lebensjahre des Kindes ausdehnte, gewährt Bayern im Anschluß an den Bewilligungszeitraum für Bundeserziehungsgeld im 3. Lebensjahr des Kindes ein eigenes Landeserziehungsgeld. Dadurch wird sichergestellt, daß die Eltern während der gesamten ersten drei Lebensjahre des Kindes und damit in einer für dessen spätere Entwicklung maßgebenden Lebensphase die Wahlfreiheit zwischen Erwerbstätigkeit und Erziehungsarbeit haben.

Bayern nimmt damit im Ländervergleich eine Spitzenstellung ein, da nur noch Baden-Württemberg und Sachsen für das gesamte 3. Lebensjahr des Kindes ein Landeserziehungsgeld gewähren. Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen zahlen zwar ebenfalls ein Landeserziehungsgeld, dessen Bezugszeitraum endet jedoch bereits mit dem

30. Lebensmonat des Kindes, d.h. nach sechs Monaten. Alle anderen Bundesländer gewähren den Eltern dagegen in der so wichtigen Phase nach der Geburt eines Kindes keine vergleichbaren Leistungen.

Bayern hat das Landeserziehungsgeld darüber hinaus seit seiner Einführung im Jahr 1989 trotz des immer enger werdenden Finanzspielraums stetig ausgebaut. So wurde der Bezugszeitraum für Geburten ab dem 08.12.1994 von 6 auf 12 Monate verlängert und gleichzeitig die Kappungsgrenze (d.h. der Betrag, bei dessen Unterschreitung kein Landeserziehungsgeld mehr gewährt wird) von 250 DM auf 40 DM gesenkt.
Infolge des stetigen Ausbaues stiegen die Ausgaben für das Landeserziehungsgeld von ca. 231 Mio. DM 1991 auf ca. 337 Mio. DM im Jahr 1998.



6.3.5. Gewährleistung eines quantitativ bedarfsgerechten, innovativen und qualitativ hochwertigen pluralen Kinderbetreuungsangebotes

Angesichts gesellschaftlicher Veränderungen und vielfach sehr unterschiedlicher Bedürfnisse der Familien ist ein vielfältiges Angebot zur Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern erforderlich. Kleiner werdende Familien, abnehmende Geflechte von Geschwister- und Nachbarschaftsbeziehungen sowie eine wachsende Erwerbstätigkeit von Müttern sind einige Aspekte, die veränderte Anforderungen an eine qualifizierte Kinderbetreuung bedingen.

Primäres Anliegen der staatlichen Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen, die zum eigenen Wirkungskreis der Kommunen gehören, ist die Sorge um die optimale Entwicklung der Kinder. Die Staatsregierung legt dabei besonderen Wert auf die Förderung der Bildung, Erziehung und Entwicklung von Kindern zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen

Persönlichkeiten. Voraussetzung dafür ist eine lebensweltorientierte Ausgestaltung der Kindertagesstätten, pädagogisch und organisatorisch ausgerichtet an den Bedürfnissen der Kinder und deren Familien. Die Angebote der Kindertagesbetreuung in Bayern sind deshalb von einer größtmöglichen Pluralität sowohl bei den organisatorischen als auch bei den inhaltlichen Grundlagen geprägt. Sie umfassen Betreuungsformen für Kinder bis zu drei Jahren, wie z.B. Kinderkrippen, Elterninitiativen, Spielgruppen und Spielkreise, Eltern-Kind-Gruppen, sowie Familien- und Mütterzentren. Sie umfassen Betreuungsformen für Kinder ab dem dritten Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule, wie z.B. Kindergärten, Schulkindergärten, Integrationskindergärten, heilpädagogische Tagesstätten für Vorschulkinder, Elterninitiativen und schulvorbereitende Einrichtungen; und sie umfassen schließlich Betreuungsformen für Kinder ab dem Schulalter, wie z.B. Horte, Hort an der Schule, Mittagsbetreuung an der Schule, Schülernachmittagsbetreuung in Einrichtungen der Jugendarbeit, sowie heilpädagogische Tagesstätten für Schulkinder. Darüber hinaus entstanden besondere Betreuungsformen mit breiter Altersmischung, wie Angebote des „Netz für Kinder“ sowie Kinderhäuser.

Der Material- und Analyseband geht auf den Bildungsauftrag der Kinderbetreuungseinrichtungen nicht ein. Er behandelt die Kinderbetreuung fast ausschließlich unter dem Aspekt der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dies greift zu kurz. Zudem wird das im Freistaat Bayern bestehende plurale Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen auch nicht annähernd erwähnt.

6.3.5.1. Kinderkrippen – hoher Standard im Bereich der Kleinkindererziehung

Die Staatsregierung vertritt die Auffassung, daß für Kinder unter drei Jahren der Erziehung in der Familie erste Priorität eingeräumt werden muß. Eltern können ihren Kindern durch ihre Nähe, durch ihre unmittelbare Zuwendung und Fürsorge und durch ihre Verläßlichkeit die Sicherheit und Geborgenheit geben, die für deren Entwicklung notwendig ist. Ist diese direkte Zuwendung nicht realisierbar, z.B. weil manche Eltern oder Alleinerziehende auf eine Erwerbstätigkeit nicht verzichten können, können Kinderkrippen oder Mütterzentren eine Alternative sein.

Durch die Weiterentwicklung pädagogischer Konzeptionen in den letzten Jahren konnte ein hoher Standard im Bereich der Kleinkinderziehung erreicht werden. Den fachlichen Schwerpunkt setzte die Staatsregierung dabei in der Qualitätssicherung, insbesondere in der Weiterqualifizierung der pädagogischen Fachkräfte.

In 200 frühkindlichen Tagesbetreuungseinrichtungen werden in Bayern derzeit rund 4.600 Plätze für Kinder unter drei Jahren vorgehalten. Kinderkrippen bestehen in großer Anzahl hauptsächlich in den städtischen Ballungsräumen. In den Landkreisen wird dagegen die Betreuung in familienbezogenen Tagespflegestellen bevorzugt.

6.3.5.2. Kindergarten

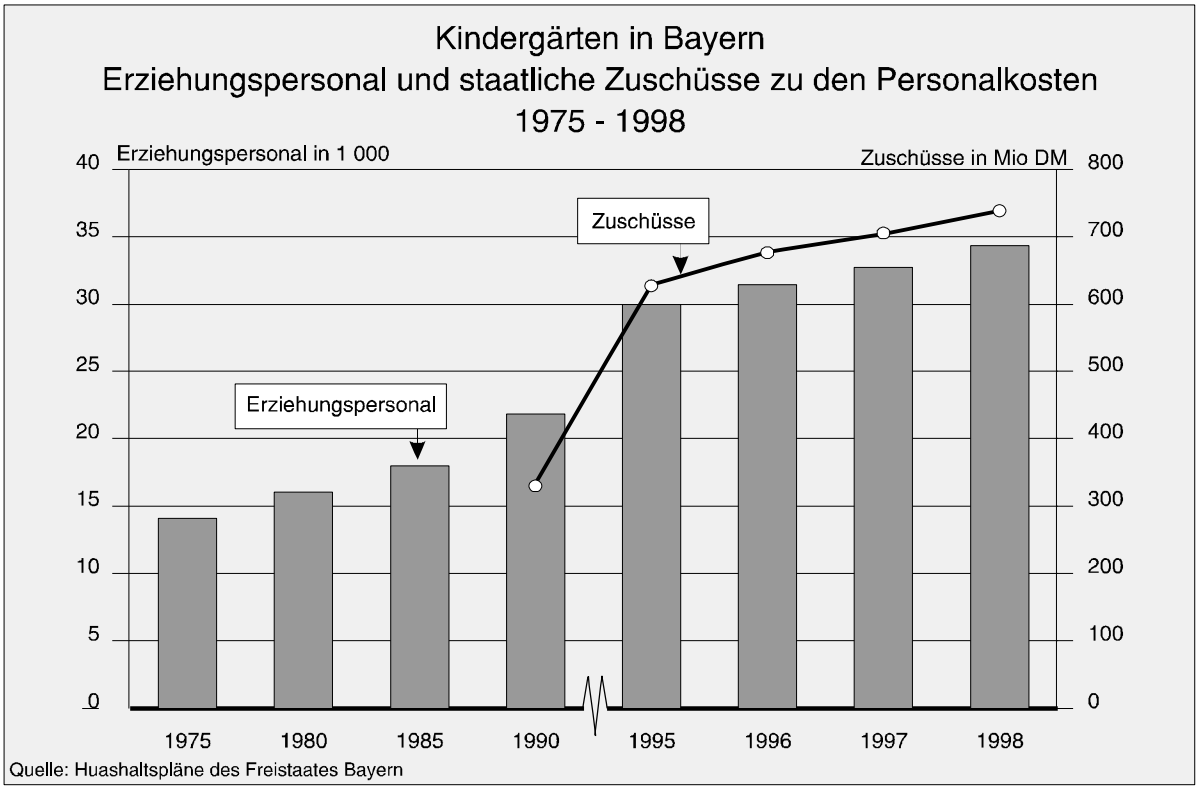
Rechtsgrundlage für das Kindergartenwesen in Bayern ist das Bayerische Kindergartengesetz vom 25.07.1972. Als eigenständiges Landesgesetz, das sich auf die Gesetzgebungskompetenz für das Bildungswesen stützt, bleibt es vom bundesrechtlich normierten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz unberührt. Dies hat jedoch keine negativen Auswirkungen. Bayern nimmt unter allen Ländern der Bundesrepublik eine Spitzenstellung in der Versorgung mit Kindergartenplätzen ein.

Der landesweite Ausbau des Kindergartenwesens ist aufgrund des enormen finanziellen Engagements der Kommunen, der freien Träger und des Freistaates Bayern nahezu abgeschlossen. Standen im Jahre 1972 für 502.000 Drei- bis Fünfjährige in 3 166 Einrichtungen ca. 208.700 Ganztagsplätze zur Verfügung (Besuchsquote 46,8 %), so lag die Besuchsquote im Jahr 1997 (414.300 Kinder im Kindergartenalter) bereits bei 90,3 %. In 5.793 Einrichtungen wurden 374.108 Kinder im Alter von drei bis fünf Jahren betreut (Stand: 01.01.1998).

1) Anteil der drei- bis fünfjährigen Kinder in Kindergärten an der Gesamtzahl der Kinder in dieser Altersgruppe
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Die staatliche Personalkostenförderung stieg von 1989 bis 1998 von 280 Mio. DM auf 730 Mio. DM, d.h. um 260 %. Deutliche Steigerungsraten ergaben sich für Kommunen und freigemeinnützige Einrichtungsträger, die mit ihren Anteilen von 40 % bzw. 20 % der förder-

fähigen Personalkosten entscheidend zur guten Kindergarteninfrastruktur in Bayern beitragen.



Der Haushaltsansatz für die Baukostenförderung beträgt seit 1992 jährlich 100 Mio. DM. Hinzu kommt aus dem Programm „Offensive Zukunft Bayern“ für die Jahre 1995 bis 1999 nochmals ein Betrag von insgesamt 75 Mio. DM.

Im Ländervergleich steht Bayern an der Spitze in der staatlichen Bezuschussung von Kindertagesstätten. Im Gegensatz zu vielen Bundesländern hat Bayern keine Einsparungen in diesem Bereich vorgenommen. Zusammen mit den Förderleistungen der Kommunen ist dies auch der Grund dafür, daß in Bayern die Elternbeiträge im Durchschnitt 190 DM betragen und damit 50 % unter dem Bundesdurchschnitt liegen.

Neben der quantitativen Leistungssteigerung wird den Bedürfnissen der Eltern und Kinder auch in qualitativer Hinsicht entsprochen: Zum 01.01.1998 wurden in Kindergärten 34.314 pädagogische Kräfte beschäftigt, über 80 % mehr als 1986. Seit 1990 ist in jeder Kindergartengruppe eine pädagogische Zweitkraft förderfähig. Eine generelle Erhöhung der Gruppenstärken wurde in Bayern vermieden. Die Öffnungszeiten werden vorwiegend flexibel gestaltet. In Bayern haben 55,8 % aller Kindergartengruppen eine Öffnungszeit von acht und mehr Stunden, sowie weitere 27,6 % eine Öffnungszeit von sechs bis acht Stunden. In Rheinland-Pfalz und Niedersachsen beispielsweise gibt es dagegen überwiegend Halbtagsplätze ohne Mittagsbetreuung, was die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit nachhaltig erschwert. Die im Material- und Analyseband allein unter dem Aspekt der kontinuierlichen Erwerbstätigkeit von Frauen erhobene Kritik an einem Mangel an Kindergartenganztagsplätzen ist unzutreffend. So wird nicht auf die 27,6 % aller Kindergartengruppen eingegangen, die

Öffnungszeiten zwischen sechs und acht Stunden haben. Zum anderen wird übersehen, daß gar nicht alle Eltern ihre Kinder ganztägig in Kinderbetreuungseinrichtungen geben wollen. Ca. 7 % aller Eltern verzichten sogar überhaupt auf eine Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsangebotes. Auch unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist es deshalb nicht erforderlich, daß 100 % der Kindergartengruppen Ganztagsgruppen sind. Die Aussage, das Teilzeitangebot von Kindergärten stehe dem Ziel, Frauen Optionen zu geben, klar entgegen, ist deshalb nicht haltbar. Das bestehende Betreuungsangebot ist grundsätzlich sowohl bedarfs- als auch bedürfnisgerecht und ermöglicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

6.3.5.3. Kinderhorte – weitere Verbesserungen

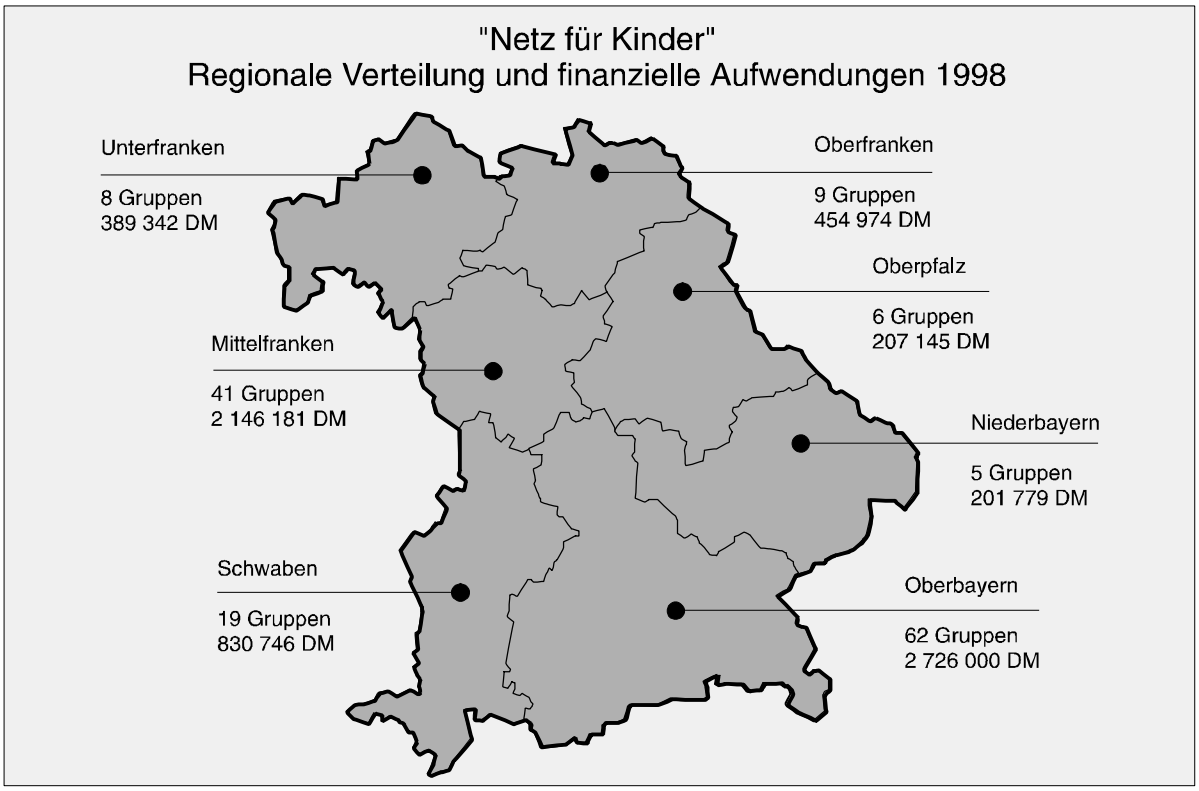
Horte haben als Tageseinrichtungen außerhalb von Familie und Schule primär den sozialpädagogischen Auftrag, Betreuung, Bildung und Erziehung für jüngere und ältere Schulkinder zu leisten. Dieser Auftrag setzt eine intensive Erziehungspartnerschaft mit Eltern und eine enge Zusammenarbeit mit der Schule voraus. Die Entwicklung von Kindern zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten wird durch Angebote gefördert, die von den Fachkräften des Hortes für das einzelne Kind und für die Hortgruppe erarbeitet und bereitgestellt werden.

Die Versorgung mit Hortplätzen konnte in Bayern seit 1989 um 46,7 % gesteigert werden. Zum 01.01.1998 standen 27 307 Hortplätze zur Verfügung, wobei die Hälfte aller Plätze allerdings in Oberbayern konzentriert ist. Die Staatsregierung entlastet die Kommunen, die für den Ausbau des Hortwesens zuständig sind, und die freigemeinnützigen Träger im Hortbereich durch die Vergabe von Zuschüssen zu den Bau- und Fachpersonalkosten (staatliche Mittel 1998: 42 Mio. DM). Dabei werden heute für Horte in kommunaler und freier Trägerschaft Zuschüsse zu den Baukosten gewährt; Personalkostenförderung erhalten Horte in freier Trägerschaft und alle „Horte an der Schule“.

6.3.5.4. „Netz für Kinder“ – innovative Kinderbetreuungsform

Das „Netz für Kinder“ ist eine bundesweit einzigartige innovative Kinderbetreuungsform. Insbesondere wegen der Elterneinbindung und familienähnlicher Strukturen hat sich das Konzept als zukunftsweisend bewährt. In den 150 Gruppen mit je 12 bis 15 Kindern werden Kinder altersgemischt von 2 bis 12 Jahren gemeinsam von einer pädagogischen Fachkraft und Eltern betreut. Das Sozialverhalten der Kinder wird besonders gefördert.
Zwischen den Familien entsteht in vielen Fällen eine richtige Gemeinschaft, so daß das „Netz für Kinder“ zu einem „Netz für Familien“ wächst.

In nur fünf Jahren konnten das Ausbauziel von zunächst 150 Gruppen erreicht und über 2.200 Betreuungsplätze neu geschaffen werden. 1998 standen hierfür vom Freistaat Bayern 8 Mio. DM zur Verfügung.



6.3.5.5. Verbesserung der Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen

Verstärkt werden seelisch oder körperlich behinderte Kinder oder Kinder, die von einer solchen Behinderung bedroht sind, in Regeleinrichtungen aufgenommen und betreut. Durch die Aufnahme behinderter Kinder wird ein wichtiger Beitrag zur Integrationsförderung Behinderter geleistet. Die Vorteile, die ein Aufwachsen mit nichtbehinderten Kindern mit sich bringt, sind fachlich unbestritten. Das gemeinsame Erleben des Einrichtungsalltags mit der Vielfalt kindlicher Handlungs- und Ausdrucksmöglichkeiten birgt ein wichtiges Entwicklungs- und Lernpotential sowohl für behinderte als auch nichtbehinderte Kinder. Allein im Jahr 1997 wurden 109 integrative Kindergartengruppen neu gebildet. Zum Stand 01.01.1998 gab es in Bayern 334 integrative Kindergartengruppen bzw. Integrationskindergärten und ca. 20 integrative Hortgruppen.

Die Staatsregierung bezuschußt in integrativen Kindergärten und Horten zusätzliches Personal. Ferner besteht die Möglichkeit einer Verringerung der Mindestgruppenstärke. Die Finanzierung erfolgt im Rahmen einer Mischfinanzierung von Staat, Kommune und Bezirk.

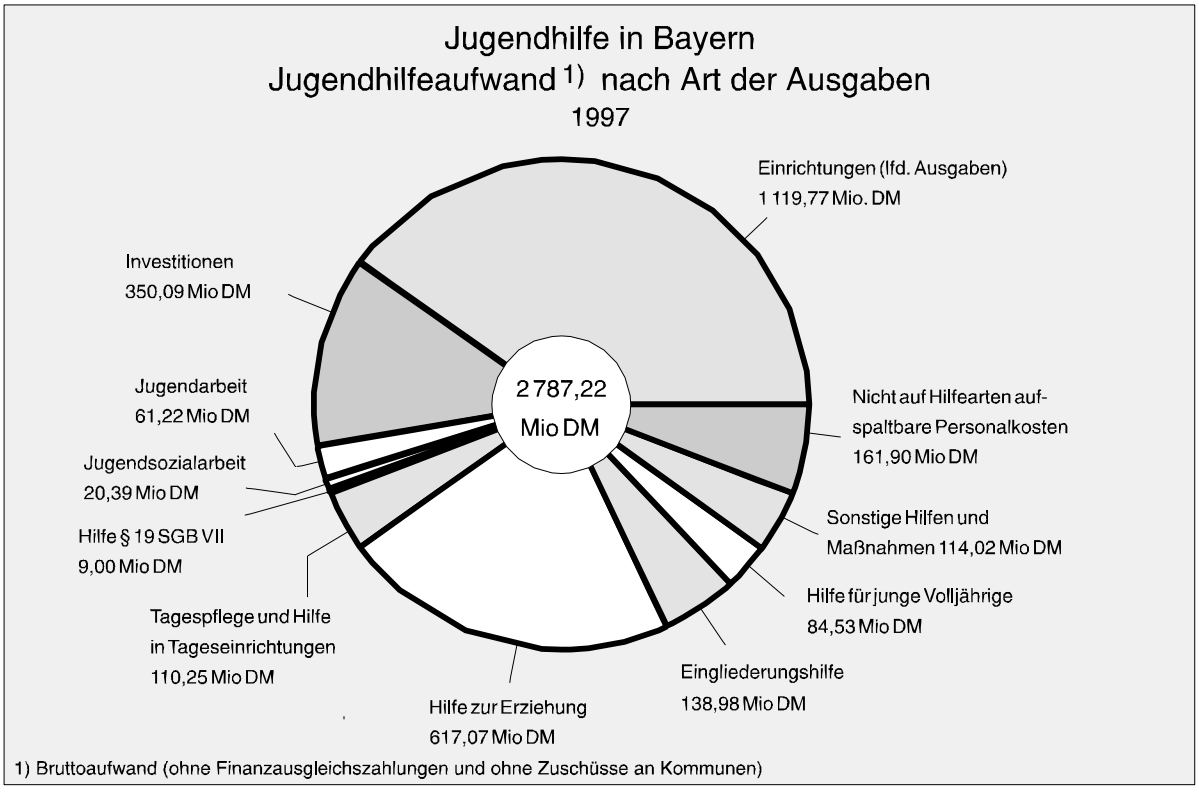
6.3.6. Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik - Umsetzung des Kinder- und Jugendprogrammes

Junge Menschen haben in Bayern viele Chancen und Möglichkeiten. Die meisten wachsen unter materiell guten Bedingungen auf. Bayern hat die niedrigste Jugendarbeitslosigkeit. Bei den Jugendlichen unter 25 Jahren lag 1998 die Quote bei 6,8 % (Arbeitslosenquote, bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen). Sie war damit deutlich niedriger als der Bundesdurchschnitt von 11,8 % (Bundesgebiet West 10,4 %, Bundesgebiet Ost 17,0 %). Die

meisten jungen Menschen erfahren auch eine qualifizierte Bildung und Ausbildung. Nirgendwo sind die beruflichen Perspektiven der Jugend besser als in Bayern.

Gerade die jungen Menschen, deren Weg zum Erwachsenwerden aufgrund besonderer sozialer Bedingungen oder individueller Probleme erschwert ist, benötigen Sicherheit, Orientierung und Zukunftsperspektiven. Junge Menschen brauchen sozialen Rückhalt und verläßliche Leitlinien, um ihren Weg in ein sinnerfülltes Leben zu finden. Der zunehmenden Orientierung an Besitz und Konsum, einem übersteigerten Individualismus und Werterelativismus gilt es daher eine Politik entgegenzusetzen, die sich an den Prinzipien der Eigenverantwortung, der Solidarität und der Subsidiarität ausrichtet. Jugendhilfe als zukunftsbezogene und gesamtgesellschaftliche Investition ist hier von hoher Bedeutung, damit auch junge Menschen mit persönlichen und sozialen Schwierigkeiten ihr Leben selbstverantwortlich gestalten können.

Die Staatsregierung hat der Kinder- und Jugendpolitik seit jeher einen besonderen Stellenwert eingeräumt. Davon zeugen die Jugendprogramme aus den Jahren 1974, 1978 und 1986. Dies belegt auch die Tatsache, daß die Mittel für die Jugendarbeit und Jugendhilfe der obersten Landesjugendbehörden trotz enger finanzpolitischer Rahmenbedingungen im Doppelhaushalt 1997/98 nicht gekürzt, sondern um insgesamt 12 Mio. DM aufgestockt wurden. In Bayern haben die Landkreise und kreisfreien Gemeinden als örtliche öffentliche Träger der Jugendhilfe, das Landesjugendamt, die kreisangehörigen Gemeinden und die obersten Landesjugendbehörden 1997 insgesamt rd. 2,8 Mrd. DM für die Jugendhilfe aufgewendet. Davon entfielen auf den Freistaat Bayern rd. 135,5 Mio. DM für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe auf überörtlicher Ebene.



Mit der Verabschiedung des neuen Kinder- und Jugendprogramms im Jahr 1998 will die Staatsregierung mit innovativen Leitlinien und Maßnahmen Anstöße für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in Bayern geben. Kindern und Jugendlichen sowie ihren Familien sollen die nötigen Angebote und Hilfen zur Verfügung gestellt werden, um Eltern und Erziehungsberechtigte bei ihrer Erziehungsarbeit wirksam zu unterstützen und den jungen Menschen den Weg zu einem selbstbestimmten Leben in sozialer Verantwortung zu ebnen. Das neue Kinder- und Jugendprogramm enthält eine Vielzahl von Aussagen und Maßnahmen zu nahezu allen Handlungsfeldern der Jugendhilfe, die im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel in den kommenden Jahren umgesetzt werden sollen. Schwerpunkte der erzieherischen Jugendhilfe sind neben dem weiteren Ausbau und der pädagogischen Qualifizierung der Kindertagesbetreuung die Stärkung der Erziehungskraft der Familien durch Beratung, Familienbildung und die Schaffung sozialer Netzwerke, die Verbesserung der Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule durch Förderung modellhafter Kooperationsprojekte, der Aufbau eines Krisenhilfeverbundsystems für junge Menschen in Not- und Konfliktlagen, die Bekämpfung der Kinder- und Jugendkriminalität, die Förderung der berufsbezogenen Jugendhilfe und die modellhafte Erprobung verbesserter Kooperations- und Finanzierungsstrukturen im Kindergartenbereich.

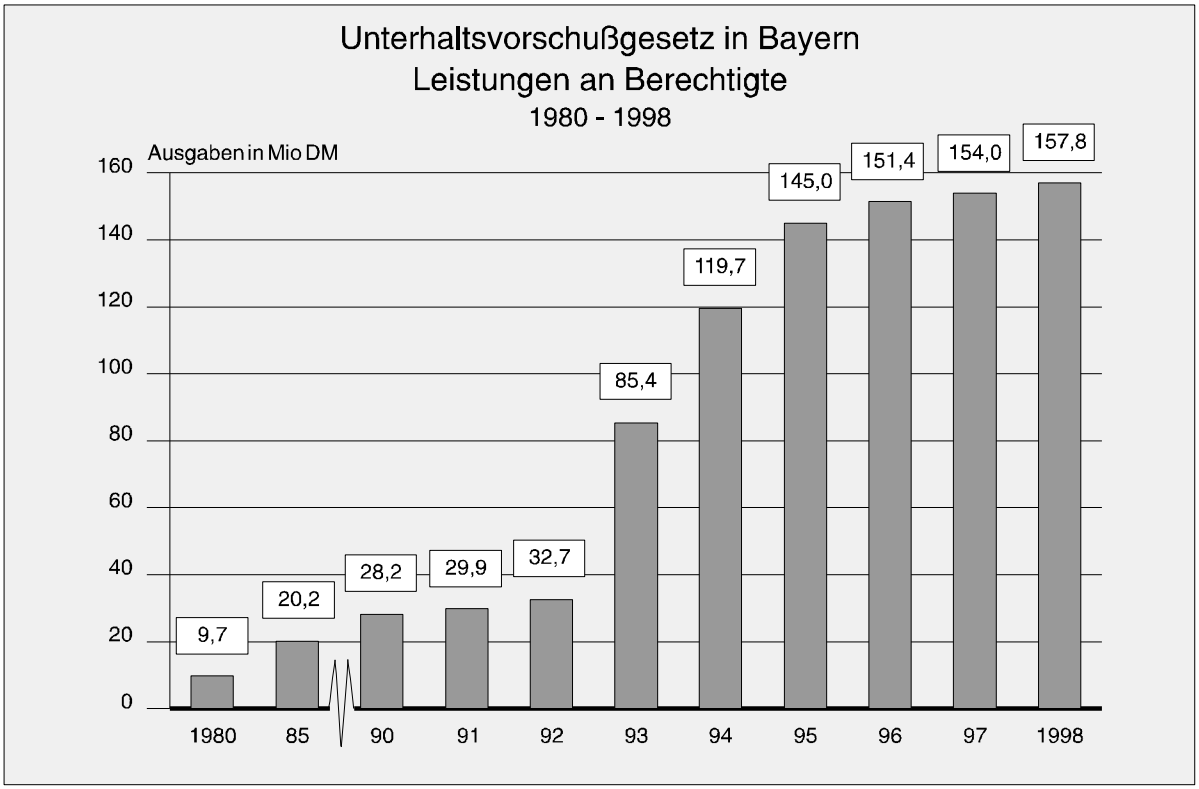
Ein besonderes Ziel der Staatsregierung bei der Umsetzung des neuen Kinder- und Jugendprogrammes ist die stärkere Zusammenführung und Vernetzung der Stellen und Institutionen der Jugendhilfe, um durch Bündelung der vorhandenen Ressourcen und entsprechendes Qualitätsmanagement Effektivität und Effizienz zu stärken und so trotz enger finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen den Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere den jungen Menschen, ein leistungsfähiges und bedarfsgerechtes Angebot an Hilfen zu gewährleisten.

6.3.7. Konkrete Hilfen für Alleinerziehende

Der Familienstand „alleinerziehend“ ist – zumal in der Großstadt – häufiger geworden. Nach wie vor haben Ein-Eltern-Familien teilweise Schwierigkeiten. Insbesondere ist es häufig nicht einfach, Berufstätigkeit, Haushaltsführung und Elternschaft miteinander zu vereinbaren. Oft müssen Trennung oder Partnerverlust erst bewältigt werden. Auch bestehen immer noch Vorurteile gegen Alleinerziehende. Der Material- und Analyseband läßt jedoch unerwähnt, daß viele Alleinerziehende ihre Situation sehr gut meistern, etwa weil sie selbst aktiv auf ihr soziales Umfeld, d.h. Verwandte, Bekannte und Freunde, aber auch den Arbeitgeber und die für Hilfen zuständigen Stellen zugehen oder sich in Selbsthilfeinitiativen engagieren.

Ziel der Staatsregierung ist daher, das Selbsthilfepotential von Alleinerziehenden zu stärken und gleichzeitig im Rahmen ihrer Möglichkeiten konkrete Hilfen zu gewähren. Deshalb wurden wichtige Leistungen für Alleinerziehende geschaffen. Besonders hervorzuheben ist hierbei das am 01.01.1980 in Kraft getretene Unterhaltsvorschußgesetz (UVG). Kindern, die bei alleinerziehenden Müttern oder Vätern leben, wird durch Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz geholfen, wenn ihr Unterhalt vom unterhaltspflichtigen anderen Elternteil nicht getragen wird. Damit soll garantiert werden, daß Alleinerziehende, die ihre Kinder ohnehin unter erschwerten Bedingungen erziehen müssen, nicht auch noch für den ausfallenden Unterhalt des anderen Elternteils aufkommen müssen. Auch beim UVG wurden die Leistungen seit dessen Inkrafttreten kontinuierlich verbessert. Zum einen stieg der Auszahlungsbetrag von anfänglich 163 DM monatlich auf nunmehr 239 DM für Kinder unter 6 Jahren, zum anderen werden Leistungen nach dem UVG seit dem 01.01.1993 nicht nur für Kinder unter 6 Jahren, sondern auch für Kinder von 6 bis unter 12 Jahren gewährt (z.Zt. monatliche 314 DM). Schließlich wurde die Höchstbezugsdauer von anfänglich 36 Monaten auf nunmehr 72 Monate verlängert. Infolge dieser Leistungsverbesserungen stiegen die Ausgaben für das Unterhaltsvorschußgesetz in Bayern von ca. 28 Mio. DM 1990 auf über

157 Mio. DM im Jahr 1998. Die Ausgaben tragen der Freistaat Bayern und der Bund jeweils zur Hälfte.



Durch diese finanziellen Leistungen für Alleinerziehende sowie durch die zunehmende Flexibilisierung der Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen können alleinerziehende Eltern in vielen Fällen einer Teilzeitarbeit nachgehen, die ihnen einen kontinuierlichen Kontakt zum Erwerbsleben ermöglicht. Diese Entwicklung wird im Material- und Analyseband (Kapitel 11) aufgrund der Verkürzung der Wahlmöglichkeiten von Alleinerziehenden auf Vollzeit-Erwerbstätigkeit oder Sozialhilfebezug nicht berücksichtigt.

In den vergangenen Jahren hat sich die Alleinerziehendenarbeit vor allem in Form einer vorrangig auf Selbsthilfebasis organisierten "Kontakt- und Treffpunktarbeit“ entwickelt und bewährt. Sie besteht im Austausch von Informationen und Erfahrungen und in der Knüpfung sozialer Kontakte. Sie wird ergänzt durch Kurse, Wochenendseminare und Ferienangebote. Die Förderprogramme zur Familienerholung sehen Alleinerziehende als Zielgruppe ausdrücklich vor. Fachlich begleitet wird die Alleinerziehendenarbeit vor allem von der Katholischen Kirche, dem Diakonischen Werk und dem Verband alleinstehender Mütter und Väter (VAMV). Die Staatsregierung unterstützt die Kontakt- und Treffpunktarbeit fachlich durch die Förderung von landesweit tätigem Fachpersonal, das die örtliche Treffpunktarbeit koordiniert und qualifiziert sowie deren Ausbau vorantreibt. Außerdem werden Zuschüsse zu Fortbildungsmaßnahmen für ehrenamtliche Treffpunktleiterinnen und Kinderbetreuer sowie für überregionales Informationsmaterial gewährt. Der Landesverband Bayern des VAMV wurde 1992 in die staatliche Förderung aufgenommen. Seit 1991 haben sich die staatlichen Fördermittel sukzessive von jährlich 58.000 DM (1991) auf 220.000 DM (1998) erhöht.

Dem speziellen Beratungsbedarf von Alleinerziehenden wird auch dadurch Rechnung getragen, daß sich die Unterstützung alleinerziehender Mütter durch die Schwangerenberatungsstellen seit dem Inkrafttreten des Bayerischen Schwangerenberatungsgesetzes im Jahre 1996 auch auf die Zeit nach der Austragung einer zunächst ungewollten Schwangerschaft erstreckt.

Im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit gibt die Staatsregierung die Broschüre "Information - Rat - Hilfe: Alleinerziehen in Bayern" heraus, die in den verschiedenen Lebens- und Problembereichen von Alleinerziehenden umfassend Auskunft und Hilfestellung gibt.

6.3.8. Verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten durch das Rentenreformgesetz 1999

Durch das Rentenreformgesetz 1999 vom 16.12.1997, an dessen Konzeption die Staatsregierung maßgeblich beteiligt war, wird die Bewertung der Kindererziehungszeiten künftig verbessert und stufenweise von 75 % auf 100 % des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten angehoben. Die Höherbewertung erfolgt in drei Schritten:

Seit dem 1. Juli 1998 auf 85 %,
vom 1. Juli 1999 an auf 90 %,
vom 1. Juli 2000 an auf 100 % des Durchschnittsverdienstes.

Neu eingeführt wurde auch die additive Anrechnung, d.h. die Kindererziehungszeiten werden beim Zusammentreffen mit anderen Beitragszeiten bis zur geltenden Beitragsbemessungsgrenze zusätzlich bewertet.

Beide Regelungen gelten nicht nur für die Rentenneuzugänge, sondern auch für die Bestandsrenten. Die Kosten der verbesserten Anrechnung von Kindererziehungszeiten betragen 1998 1 Mrd. DM, 1999 1,9 Mrd. DM, 2000 3,1 Mrd. DM, 2010 4,1 Mrd. DM, 2020 4,2 Mrd. DM und 2030 5,9 Mrd. DM.

Durch die verbesserte Anerkennung der Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung wird der Leistung, die die Eltern mit der Kindererziehung erbringen, in weitergehendem Umfang als bisher Rechnung getragen.

6.4. Künftige Maßnahmen der Staatsregierung zur weiteren Verbesserung der Situation der bayerischen Familien

6.4.1. Nicht gerechtfertigte Disparitäten zwischen Familien mit Kindern und sdchen ohne Kinder verringern

Im Material- und Analyseband (Kapitel 11) wird zu Recht auf nicht gerechtgertigte Disparitäten zwischen Familien mit Kindern und solchen ohne Kinder hingewiesen. Diese müssen weiter verringert werden. Hier sind noch Verbesserungen bei den Familienleistungen erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seinen Beschlüssen zum Familienleistungsausgleich vom 10.11.1998 bestätigt. Bayern wird sich nachhaltig dafür einsetzen, daß diese Beschlüsse auch wirklich nach den Vorgaben des Gerichts für die Familien umgesetzt werden. Notwendig sind insbesondere eine weitere Erhöhung des Kindergeldes sowie die Anhebung der Einkommensgrenzen im Erziehungsgeld. Bayern hat sich bereits seit Jahren nachhaltig für die Anhebung der Einkommensgrenzen im Bundeserziehungsgeldgesetz eingesetzt. Sollte der Bund die Einkommensgrenzen im Bundeserziehungsgeldgesetz anheben,

wird Bayern trotz der erheblichen Mehrkosten dies auch im Landeserziehungsgeld realisieren. Damit wird sichergestellt werden, daß Eltern auch künftig im 3. Lebensjahr des Kindes die Wahlfreiheit zwischen eigener Erwerbstätigkeit und Erziehungsarbeit haben.

6.4.2. Weiterer Ausbau der Kinderbetreuung erforderlich

In manchen Regionen Bayerns, insbesondere in den Verdichtungsräumen, bestehen noch Defizite im Hortbereich, d.h. bei Kindern im Alter von sechs bis 14 Jahren – insoweit ist den Aussagen des Material- und Analysebandes (Kapitel 11) zuzustimmen. Die Staatsregierung wird sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit und der finanziellen Möglichkeiten für eine weitere Verbesserung der Situation einsetzen.

Wo trotz der erheblichen Anstrengungen sowohl des Freistaates als auch der Kommunen eine ausreichende Versorgung an Kindergartenplätzen noch nicht erreicht ist - vor allem in einigen Verdichtungsräumen -, wird ein weiterer qualitätsgesicherter Ausbau erfolgen. Die Staatsregierung wirkt ferner in gleicher Intensität auf den Ausbau integrativer Kindergärten hin, um behinderte und von Behinderung bedrohte Kinder auch im Bereich der Kinderbetreuung nicht auszugrenzen.

Bei den Kinderkrippen bestehen jedoch auch unter Berücksichtigung anderer Betreuungsformen, wie Tagesmütter, Kinderhäuser oder dem „Netz für Kinder“, regional noch Versorgungsdefizite. Die Deckung dieses Bedarfs ist allerdings nicht staatliche, sondern kommunale Aufgabe.

6.4.3. Stärkere Berücksichtigung der Sondersituation von Alleinerziehenden notwendig

Die Unterstützung alleinerziehender Mütter und Väter ist eine kommunale Aufgabe. Die Staatsregierung wird im Zusammenwirken mit den kommunalen Spitzenverbänden bei den Kommunen darauf hinwirken, die Alleinerziehendenarbeit im Rahmen der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie verstärkt zu unterstützen. Die kommunale Unterstützung kann bestehen in der fachlichen und finanziellen Förderung einer kontinuierlich stattfindenden Treffpunktarbeit zur Stärkung des Selbsthilfepotentials Alleinerziehender, z.B. durch

- Vermittlung kostenfreier Räume in kommunalen Einrichtungen oder bei gemeinnützigen Institutionen sowie geeigneter Referenten zu Themen, die die Situation Alleinerziehender betreffen,
- die stärkere Berücksichtigung Alleinerziehender im Bereich der Familienberatung durch Gruppenangebote,
- vermehrte Familienbildungsangebote, die auf die spezifische Situation Alleinerziehender ausgerichtet sind, und
- geeignete Freizeit- und Erholungsmaßnahmen für Alleinerziehende.

Darüber hinaus soll mittelfristig die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Einrichtungen, die mit Leistungen für Alleinerziehende befaßt sind (z.B. Jugend-, Arbeits-, Sozialamt, Beratungsstellen) verbessert und dadurch die Betroffenen entlastet werden.

6.4.4. Weitere Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Im Material- und Analyseband (Kapitel 11) wird zutreffend darauf hingewiesen, daß sich insbesondere für viele Mütter die Vereinbarung von Familie und Beruf immer noch als schwierig erweist. Eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zum einen durch den Ausbau der Kinderbetreuung zu erreichen. In diesem Rahmen sollen auch bereits beschlossene und bestehende Projekte wie die Mittagsbetreuung an Volksschulen, die kind- und familiengerechte Halbtagesschule, der Hort an der Schule und die Nachmittagsbetreuung in Einrichtungen der Jugendarbeit konsequent und bedarfsorientiert ausgebaut werden.

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist daneben vor allem auch durch die Ausweitung und Flexibilisierung der Teilzeitbeschäftigung zu erreichen. Die Staatsregierung hat deshalb eine Fülle von Teilzeitmodellen im öffentlichen Dienst geschaffen und will damit ein Vorbild für die Privatwirtschaft geben (vgl. Kapitel Frauen). Hier ist aber noch eine stärkere „Flexibilität in den Köpfen“ notwendig. Die vielen, immer noch vorhandenen unberechtigten Vorurteile gegenüber der Teilzeitarbeit müssen abgebaut werden. Auch muß speziell das Angebot von Teilzeit in qualifizierten Berufen erweitert werden. Dabei ist allen Beschäftigten auch die Möglichkeit von Höherqualifizierung, Aufstieg und Ausübung von Leitungsfunktionen einzuräumen.

Die Staatsregierung sieht darüber hinaus in flexiblen Arbeitszeitmodellen ein erhebliches Beschäftigungspotential. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten bietet eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit auch Möglichkeiten, auf Nachfrageschwankungen zu reagieren und damit z.B. einen Personalabbau zu vermeiden. Für die Arbeitnehmer ist damit eine höhere Arbeitsplatzsicherheit verbunden. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit sollte sich dabei auch im Rahmen eines Interessenausgleichs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vermehrt auf Arbeitszeitkonten und Arbeitszeitkorridore beziehen und sich gleichzeitig an den Betriebszeiten orientieren.

7. Frauen

7.1. Bayerische Frauenpolitik

Die veränderte Stellung der Frau in Familie, Staat und Gesellschaft ist prägend für die Zukunft unseres Gemeinwesens. In den vergangenen Jahrzehnten haben sich das Selbstverständnis und die Rolle der Frauen in vielen Lebensbereichen grundlegend geändert. Sie fordern daher zu Recht Chancengleichheit mit Männern ein.

In den vergangenen Jahren konnten in der Frauen- und Gleichstellungspolitik viele Fortschritte und Verbesserungen erzielt werden. So stellt z.B. eine qualifizierte Schul- und Berufsausbildung heute für Mädchen und junge Frauen eine absolute Selbstverständlichkeit dar. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wurde mit dem gesetzlichen Anspruch auf Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld, mit dem ständigen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots, mit immer mehr Teilzeitarbeitsplätzen und flexiblen Arbeitszeiten erheblich erleichtert. Die Altersversorgung von Frauen konnte durch die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich verbessert werden. Die Beseitigung der bestehenden Nachteile und die Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern ist mittlerweile Auftrag des Grundgesetzes und der Verfassung des Freistaates Bayern.

Doch trotz der formalen und rechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern sind Frauen noch immer im Alltag in vielen Lebenssituationen benachteiligt. So sind Frauen zum Beispiel noch immer in Führungspositionen in der Arbeitswelt, der Politik und der Gesellschaft erheblich unterrepräsentiert. Sie sind noch immer im Erwerbsleben benachteiligt, haben durchschnittlich geringere Einkommen und geringere Renten als Männer. Die Politik kann sich - trotz großer frauenpolitischer Fortschritte in den letzten 30 Jahren - mit dem Erreichten nicht zufriedengeben.

Ziel bayerischer Frauenpolitik ist die tatsächliche, nicht nur die formale Gleichberechtigung und Chancengleichheit, die Durchsetzung der Gleichberechtigung nicht nur in Gesetzen, sondern auch im Alltag. Dabei geht es nicht darum, ein bestimmtes Frauenbild zu verwirklichen, sondern darum, Frauen ein möglichst hohes Maß an Wahlfreiheit für ihre individuelle Lebensgestaltung zu ermöglichen in all den unterschiedlichen Lebenssituationen und Lebensphasen, die sie durchlaufen. Daher müssen in allen Bereichen und auf allen Ebenen die Voraussetzungen geschaffen werden, die diese Wahlfreiheit ermöglichen. Durch die bisherigen Maßnahmen und Leistungen der Staatsregierung wurde bereits vieles erreicht:

7.2. Bisherige frauenpolitische Maßnahmen und Leistungen der Staatsregierung

7.2.1. Änderung der Bayerischen Verfassung

Das vom Volk am 8. Februar 1998 beschlossene und am 1. März 1998 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern, Verfassungsreformgesetz - enthält unter anderem eine Ergänzung von Art. 118 Abs. 2 BV, der sich bisher nur auf gleiche staatsbürgerliche Rechte und Pflichten für Männer und Frauen bezog. Die Bestimmung wird an die umfassende Aussage des Art. 3 Abs. 2 GG angepaßt, so daß auch die Bayerische Verfassung jetzt den Auftrag enthält, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechti-

gung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

7.2.2. Schule

7.2.2.1. Mädchen sind von der schulischen Ausbildung her genauso qualifiziert wie Buben

Unabdingbare Voraussetzung für die echte Freiheit zur Gestaltung des persönlichen Lebensweges ist, daß Männer wie Frauen eine gleich qualifizierte schulische und berufliche Ausbildung absolvieren. Im Bereich schulische Bildung ist diese Voraussetzung heute bereits voll erfüllt. Die Schülerinnen im Freistaat Bayern haben in den letzten Jahrzehnten in der Nutzung der Bildungseinrichtungen, in den schulischen Leistungen und in den Bildungsabschlüssen die Schüler zum Teil sogar überholt. Mädchen sind heute von ihrer schulischen Laufbahn her, wie der Material- und Analyseband im Kapitel 7 zu Recht feststellt, genauso qualifiziert wie Buben. Diese erfreuliche Entwicklung beruht auf einem umfassenden Maßnahmenpaket der Staatsregierung zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Mädchen und Buben in der Schule.

Die im Material- und Analyseband im Kapitel 7 aufgestellte Behauptung, der Anteil weiblicher Jugendlicher in den bayerischen Gymnasien wäre der niedrigste aller Länder, trifft für das Schuljahr 1997/98 nicht zu. Die niedrigste Mädchenquote mit 52,4 % hat für das Schuljahr 1997/98 Hamburg. Bayern folgt mit einem Anteil von 52,5 % an bayerischen Gymnasien (zum Vergleich: Brandenburg hat den höchsten Mädchenanteil mit 59,6 %, der bundesrepublikanische Durchschnitt liegt bei 54,4 %). Allerdings muß dieser Wert auch in Bezug auf den Anteil aller Mädchen, die rein altersgemäß gesehen ein Gymnasium besuchen könnten (d.h. zwischen 10 und 21 Jahre alt sind), gesehen werden. In Bayern beträgt der Mädchenanteil in dieser Altersgruppe im Schuljahr 1997/98 48,9 %, d.h. sie sind überproportional an den Gymnasien repräsentiert.

Die Situation spiegelt sich bei den Übertrittsquoten an das Gymnasium wider. Diese Quote lag bei den Mädchen im Schuljahr 1996/97 um 3,7 Prozentpunkte höher als bei den Jungen.

Eine geschlechtsspezifische Differenzierung zeigt sich auch im Leistungsverhalten. So müssen mehr Buben als Mädchen eine Klasse wiederholen. Insgesamt ist festzuhalten, daß an den weiterführenden Schulen die Buben unterrepräsentiert sind.

7.2.2.2. Unterrichtsangebot bietet Schülerinnen und Schülern die gleichen Chancen

Die Lehrpläne an den bayerischen Schulen sind so ausgerichtet, daß Schülern wie Schülerinnen die gleichen Chancen geboten werden. Es erfolgt keine Spezifizierung nach Geschlechtern. In den neuen Lehrplänen der Hauptschule, Realschule und der Gymnasien werden darüber hinaus die Aktivitäten der einzelnen Fächer zur Unterstützung der Berufsfindung der Jugendlichen durch die explizite Ausweisung der fächerübergreifenden Bildungs- und Erziehungsaufgabe "Berufliche Orientierung" koordiniert.

7.2.2.3. Sensibilisierung und Fortbildung der Lehrkräfte

Da die öffentlichen Schulen in Bayern fast ausnahmslos koedukativ geführt werden, hat das Staatsinstitut für Schulpädagogik und Bildungsforschung Handreichungen für Lehrkräfte zu

den Themen "Frauenrollen - Frauenbilder" und "Typisch Junge? Typisch Mädchen?" erarbeitet. Diese Handreichungen dienen der Sensibilisierung von Lehrkräften für das Thema Chancengleichheit und geben ihnen vielfältige Anregungen über den zweckmäßigen Umgang mit geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Interessenbildung Jugendlicher.

Im Rahmen der Lehrerfortbildung wurden Fortbildungsveranstaltungen mit dem Schwerpunkt "Frauen" bzw. zum Umgang mit dem anderen und dem eigenen Geschlecht und mädchenspezifischen Bedürfnissen in der Schule angeboten.

7.2.2.4. Ausgewogene Darstellung des Rollenbildes von Männern und Frauen in Unterrichtsmaterialien

Damit die Darstellung von Männern und Frauen in den Unterrichtsmaterialien dem Verfassungsgebot der Gleichberechtigung entspricht, wurden die Schulbuchverlage angewiesen, bei der Erstellung von Schulbüchern und der Entwicklung neuer Lernmittel auf eine entsprechende Ausgewogenheit der Darstellung zu achten. Soweit einschlägige Defizite festgestellt wurden, wurde den Verlagen eine entsprechende Überarbeitung zur Pflicht gemacht.

7.2.3. Studium, Forschung und Lehre

7.2.3.1. Zahl der weiblichen Studierenden wächst

Im Wintersemester 1997/98 waren an den Hochschulen in Bayern 44,3 % der Studierenden Frauen. Bei den Erstsemestern nähert sich der Anteil sogar bereits der 50 %-Marke:

Wintersemester	Frauenanteil
1972/73	27,2%
1979/80	35,7%
1985/86	38,6%
1989/90	39,5%
1992/93	40,3%
1997/98	44,3%

Diese positive Entwicklung wurde von der Staatsregierung flankiert und unterstützt, indem der spezifischen Situation weiblicher Studierender durch gezielte Maßnahmen Rechnung getragen und außerdem spezielle Anreize und Förderprogramme geschaffen wurden, die weiblichen Studierenden eine wissenschaftliche Karriere erleichtern sollen. So wurden z.B. in den vergangenen Jahren die Betreuungsmöglichkeiten für Kinder von Studierenden weiter verbessert. Im Haushalt 1998 konnten den bayerischen Studentenwerken 3,75 Mio.DM für die Kinderbetreuungsstätten im Hochschulbereich zugewiesen werden:

1989	1 Mio. DM
1990	2,6 Mio. DM
1994	3,26 Mio. DM
1998	3,75 Mio. DM

In den Richtlinien zum Hochschulsonderprogramm III sind zur Förderung von Frauen Stipendien für Doktorandinnen und Postdoktorandinnen, Habilitationsstipendien, Habilitationsstellen und die Förderung von Frauen-/Genderforschung vorgesehen. Seit dem Jahr 1995 sind in die Fördermaßnahmen auch die Fachhochschulen eingebunden. Im Jahr 1994 wurde der Bayerische Habilitations-Förderpreis eingerichtet. Auch hier wurden Frauen gezielt angesprochen. 1998 wurde dieser Preis nur an Frauen verliehen. 1999 wurde dieser Preis für 14 Stipendien ausgeschrieben, und zwar für Frauen ohne Fächerbegrenzung, für Männer nur für den Bereich der Angewandten Informatik.

An der Universität Augsburg wurde im September 1996 eine "Forschungsgruppe für Frauen- und Geschlechterforschung" gegründet. Die Frauen- und Geschlechterforschung bildet an der Universität Augsburg bereits seit 1992 einen vorrangigen Schwerpunkt in der Forschung und Lehre.

7.2.3.2. Reform des bayerischen Hochschulrechts kommt gerade auch Frauen zugute

Ein entscheidender Schritt zur Verbesserung der Situation weiblicher Studierender an den bayerischen Hochschulen ist mit der am 01.08.1998 in Kraft getretenen Reform des bayerischen Hochschulrechts gelungen. So wird z.B. zukünftig auf die Habilitation als Regeleinstellungsvoraussetzung für Professoren verzichtet und damit der Nachweis zusätzlicher wissenschaftlicher Leistungen von Bewerbern um eine Professur flexibilisiert. Dies trägt zu einer Verkürzung der Qualifizierungsphase bis zum Erwerb der Einstellungsvoraussetzungen als Professor bei und fördert damit die Bereitschaft von Frauen, sich für die Berufung auf eine Professur zu qualifizieren. Außerdem werden die Hochschulen aufgrund der Hochschulreform verpflichtet, die Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken. Die Rechte der Frauenbeauftragten der Hochschule wurden gestärkt. Sie ist nun im Senat, dem erweiterten Senat, den ständigen Kommissionen und der Kommission für Lehrerbildung stimmberechtigt. Die für die Fachbereiche gewählten Frauenbeauftragten gehören dem Fachbereichsrat nunmehr als stimmberechtigte Mitglieder an.

Weiter sollen die Hochschulen im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, ein Teilzeitstudium zu ermöglichen. Dadurch wird die Situation von Studentinnen, die ein Studium mit der Erziehung von Kindern oder der Wahrnehmung von pflegerischen Aufgaben in der Familie verbinden wollen, erheblich erleichtert.

7.2.3.3. Der Frauenanteil bei den Professoren hat sich leicht erhöht

Der Frauenanteil an den Hochschulen ist nicht nur bei den Studierenden angestiegen; er hat sich auch bei den Professoren erhöht. Um diese Entwicklung zu fördern, muß die Ausschreibung von Stellen für Professuren an Universitäten, Fachhochschulen und künstlerischen Hochschulen den Hinweis enthalten, daß eine Erhöhung des Anteils der Frauen am wissenschaftlichen Personal angestrebt wird. Außerdem sollen die Universitäten, Fachhochschulen und Kunsthochschulen in Bayern gegenüber dem Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst bei der Vorlage von Berufungslisten für Professorinnen und Professoren aus statistischen Gründen stets Angaben zur Gesamtzahl der Bewerbungen für die Professorenstelle und zum Frauenanteil bei den Bewerbungen machen. Dem Berufungsvorschlag der Hochschule muß ferner eine Stellungnahme der Frauenbeauftragten beigefügt sein.

7.2.4. Berufliche Bildung

7.2.4.1. Interesse an einer qualifizierten Berufsausbildung ist bei den Mädchen weiter angestiegen

Die weitaus meisten Mädchen und jungen Frauen in Bayern absolvieren heute eine qualifizierte Berufsausbildung, sei es im Betrieb, an einer der zahlreichen Beruflichen Schulen oder an einer Hoch- oder Fachhochschule. Von den Frauen im Alter zwischen 25 und 30 Jahren hatten 1998 18,9 % keinen beruflichen Ausbildungsabschluß, bei den gleichaltrigen Männern waren dies 18,0 %. Vergleicht man diese Zahlen mit denen der heute 55- bis 60-jährigen, so zeigt sich, daß dort noch ein eklantantes Mißverhältnis bestand: Der Anteil der "Ungelernten" betrug bei den Frauen 39,1 % gegenüber 16,4 % bei den Männern.

Frauen und Männer nach beruflichem Ausbildungsabschluß in Bayern 1998:

Altersgruppen von ..... bis unter .... Jahre	Von 100 Frauen bzw Männern hatten folgenden höchsten beruflichen Ausbildungsabschluß				
	keinen	Lehre u.ä.	Fachschule Meister Techniker	Fachhoch-schule	Hochschule
	Frauen				
25-30	18,9	65,0	5,0	4,2	6,9
30-35	14,7	64,9	6,3	4,5	9,6
35-40	18,0	63,0	5,8	4,4	8,8
40-45	19,7	62,5	5,4	3,9	8,5
45-50	26,2	59,3	4,5	3,1	7,0
50-55	29,0	58,4	4,9	(2,6)	5,2
55-60	39,1	50,7	4,2	(1,6)	4,3
	Männer				
25-30	18,0	60,6	8,3	5,5	7,6
30-35	10,6	57,6	13,1	7,2	11,5
35-40	11,0	55,6	13,2	8,4	11,8
40-45	9,2	55,4	14,2	9,4	11,8
45-50	9,5	57,9	13,0	8,1	11,6
50-55	12,6	55,7	13,0	7,5	11,3
55-60	16,4	55,0	12,5	7,4	8,8

( ) = eingeschränkt repräsentativ

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Mikrozensus)

Gerade bei den Mädchen ist insbesondere aufgrund entsprechender Anregungen und Veranstaltungen im Schulunterricht sowie Informationsschriften für Schülerinnen das Interesse

an einer qualifizierten Berufsausbildung weiter angestiegen, wobei bevorzugt Ausbildungen in Dienstleistungsberufen gewählt werden.

7.2.4.2. Umorientierung bei der Berufswahl schreitet voran

Gerade im Bereich der Berufsauswahl bei der Entscheidung für eine Ausbildung strebt die Staatsregierung schon über viele Jahre eine Umorientierung und gleichmäßigere Verteilung der Geschlechter an. Dazu dienen z.B. Informationsschriften für Schülerinnen der letzten Jahrgangsstufen zur Erweiterung des Berufswahlspektrums und entsprechende Handreichungen für Lehrkräfte. Mit Landesmitteln und Mitteln des Europäischen Sozialfonds werden Orientierungsseminare des Berufsförderungszentrums der Arbeitgeberverbände in Bayern gefördert. Obwohl sich das Berufswahlverhalten von Mädchen nur sehr langsam ändert, zeigt sich, daß die Aufgeschlossenheit bei allen Beteiligten größer geworden ist und Fortschritte erzielt werden konnten. So sind einige der "Männerberufe" (z.B. Konditor) mittlerweile auch bei Frauen durchaus beliebt sind.

7.2.4.3. Berufliche Weiterbildung gewinnt für Frauen immer mehr an Bedeutung

Die berufliche Weiterbildung gewinnt gerade auch für Frauen weiterhin an Bedeutung, da die berufliche Erstausbildung vor allem durch den technologischen Wandel immer weniger ausreicht, ein ganzes Berufsleben den Anforderungen der Wirtschaft zu genügen. Erfreulich ist deshalb, daß Frauen zunehmend an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen.

Die Staatsregierung fördert eine Reihe von Orientierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für (langzeitarbeitslose) Frauen und Berufsrückkehrerinnen. Dazu zählen z.B. Orientierungsseminare für Frauen nach der Familienphase ("Neuer Start"). Diese Orientierungsseminare wenden sich an Frauen, die nach einer familienbedingten Unterbrechung des Berufslebens neue Betätigungsfelder suchen oder wieder in das Erwerbsleben zurückkehren möchten. Dabei steht nicht die Vermittlung von konkreten beruflichen Kenntnissen im Vordergrund, sondern der Erwerb bzw. die Stärkung von Schlüsselqualifikationen.

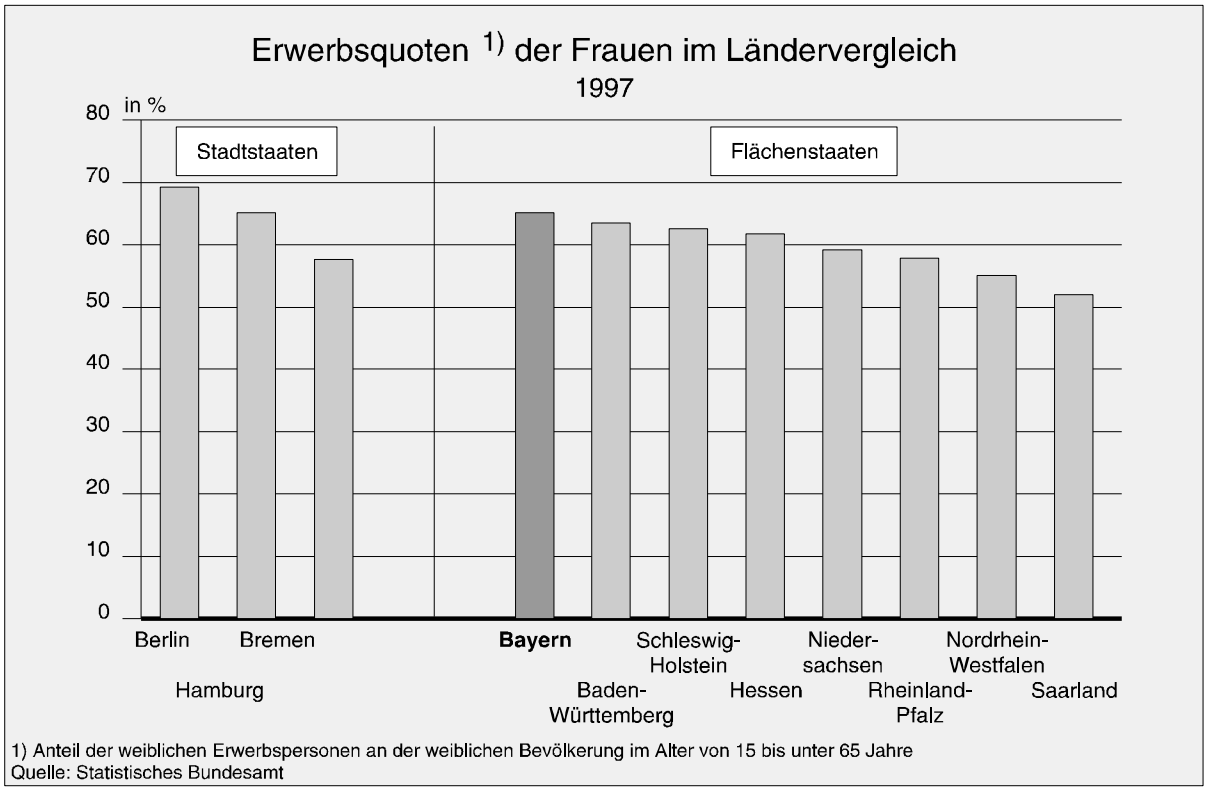
Auch für arbeitslose Sozialhilfeempfängerinnen werden spezielle Qualifizierungsprojekte angeboten. Diese Projekte werden aus nationalen öffentlichen Mitteln (i.d.R. Kommune) und Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert; sie dienen der dauerhaften Integration in das Erwerbsleben. Durch die Eingrenzung auf die Zielgruppe der Sozialhilfeempfängerinnen werden Frauen erreicht, die weder von den Betrieben unmittelbar nachgefragt werden, noch von der Arbeitsverwaltung erfaßt sind.

Des weiteren werden unter Beteiligung des Europäischen Sozialfonds Qualifzierungsmaßnahmen für Berufsrückkehrerinnen gefördert, die entweder früher erworbene berufliche Kenntnisse wieder auffrischen und ergänzen oder auch zu einer beruflichen Neuorientierung führen. In zahlreichen Untersuchungen wurde festgestellt, daß gerade Berufsrückkehrerinnen meist überdurchschnittlich engagiert und sehr lernbereit sind.

7.2.5. Frauen im Beruf (Privatwirtschaft)

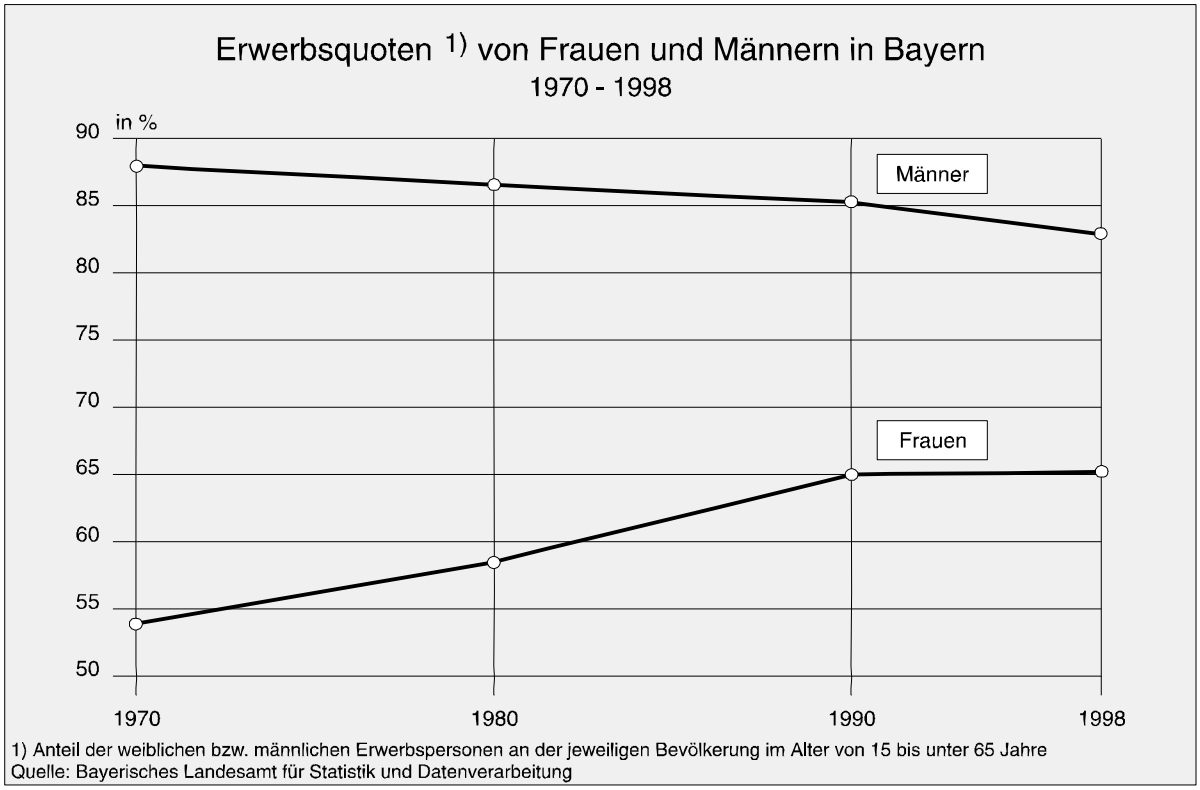
7.2.5.1. Erwerbsquote der 25- bis unter 45-jährigen Frauen liegt bereits bei über 75 %

Im Erwerbsverhalten der Frauen hat sich in den letzten Jahren ein grundlegender Wandel vollzogen. Längere und bessere Schul- und Berufsausbildungen, das Bestreben, den erlernten Beruf auch auszuüben und Familie und Erwerbstätigkeit in Einklang zu bringen, die notwendige Sicherung der hohen Lebenshaltungskosten insbesondere in den Ballungsräumen sowie der Wunsch nach einer eigenständigen sozialen Sicherung sind sicher einige der Hauptmotive für die anhaltende Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen. Die Erwerbsquote, d.h. der Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung entsprechenden Alters (von 15 bis unter 65 Jahre), erhöhte sich bei den Frauen in Bayern seit 1970 von damals 53,9 % auf 65,1 % im Jahr 1997. Sie liegt damit über dem Bundesdurchschnitt von 62,8 % und insbesondere höher als bei vergleichbaren Flächenstaaten im Bundesgebiet (West), wie z.B. Niedersachsen (59,2 %), Nordrhein-Westfalen (55,0 %) oder Hessen (61,7 %).

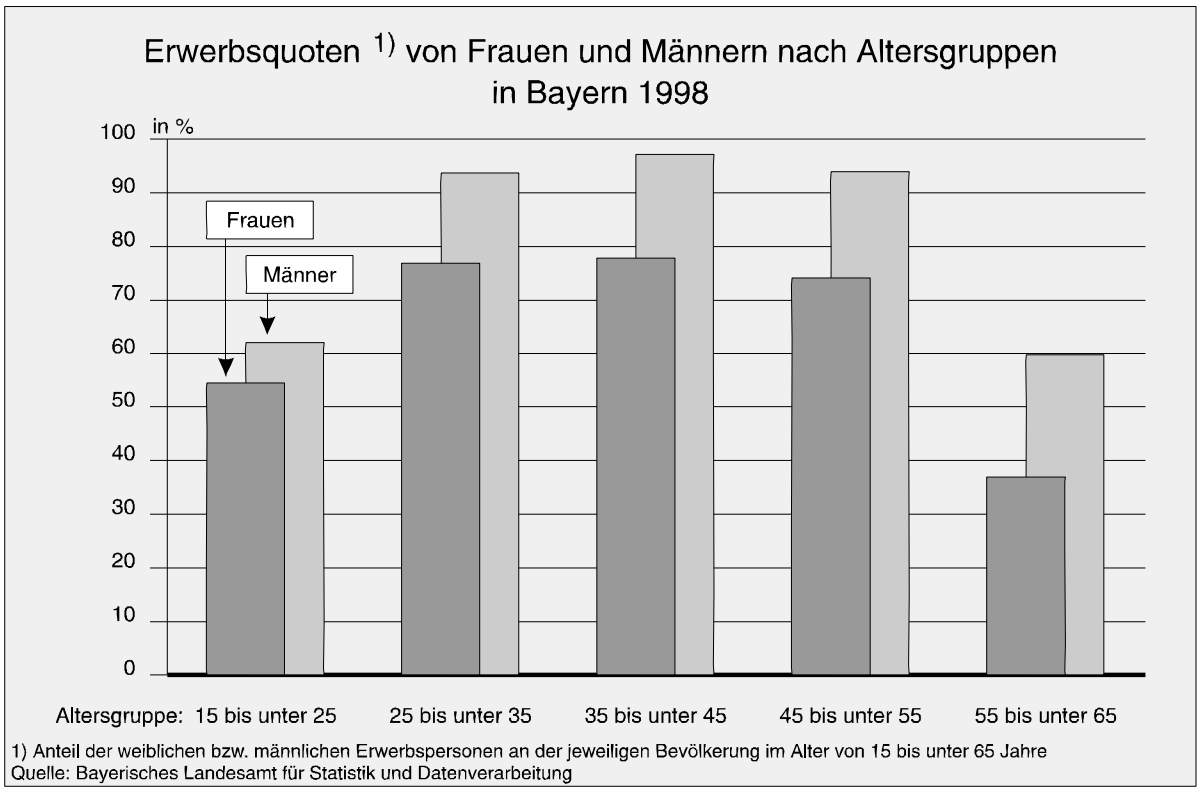


1) Anteil der weiblichen Erwerbspersonen an der weiblichen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahre
Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Erwerbsquote der Frauen stieg in Bayern zwischen 1970 und 1998 in fast allen Altersgruppen signifikant an, am stärksten bei den 25- bis unter 45-jährigen mit einer Erhöhung um nahezu 19 Prozentpunkte.



1) Anteil der weiblichen bzw. männlichen Erwerbspersonen an der jeweiligen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahre
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung



1) Anteil der weiblichen bzw. männlichen Erwerbspersonen an der jeweiligen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahre
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Die Erwerbsquote der Frauen wird auch in Zukunft weiter ansteigen, denn zwischen beruflicher Bildung und Erwerbsbeteiligung besteht ein enger Zusammenhang. Beruflich Ausgebildete, deren Zahl stark zunimmt, beteiligen sich am Erwerbsleben weit häufiger als Ungelernte, und tendenziell um so mehr, je höher der formale Bildungsabschluß ist. So betrug 1997 die Erwerbsquote bei Frauen ohne berufliche Ausbildung nur ca. 48,2 %, bei Frauen mit beruflicher Ausbildung dagegen 75,1 %. Die im Material- und Analyseband im Kapitel 11 vertretene Auffassung, die im Vergleich der alten Bundesländer höhere Erwerbsquote von Frauen in Bayern sei vornehmlich auf eine niedrigere Bildungsbeteiligung zurückzuführen, widerspricht den eindeutig festzustellenden Zahlenzusammenhängen und ist daher so nicht haltbar.

Die Schaffung von Frauenarbeitsplätzen hat im Rahmen der strukturpolitischen Maßnahmen der Staatsregierung ein besonderes Gewicht. Im Rahmen der Regionalförderung wurden im Zeitraum 1988 bis einschließlich 1997 insgesamt 7.123 Investitionsvorhaben gefördert, mit denen rund 23.000 Frauenarbeitsplätze in den struktur- und wirtschaftsschwachen Gebieten geschaffen wurden.

Um Frauen bei der Berufswahl umfassend zu beraten, werden aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds mittlerweile zehn Beratungsstellen "Frau und Beruf" in Bayern gefördert. Ein Tätigkeitsschwerpunkt der berufsbezogenen Beratungsstellen für Frauen besteht vor allem darin, Frauen bei einer Berufsrückkehr oder einer anderen Änderung ihres beruflichen Lebensplanes ganzheitlich zu beraten. Das bedeutet, das ganze Spektrum an Fragestellungen, beginnend mit der Kinderbetreuung bis hin zur Frage nach spezifischen Bildungsmaßnahmen und Rahmenbedingungen des Arbeitslebens vor Aufnahme oder Änderung der Beschäftigung miteinzubeziehen und zu besprechen. Der zweite Tätigkeitsschwerpunkt der Beratungsstellen liegt darin, Kooperationsbeziehungen zu Akteuren des Arbeits- und Weiterbildungsmarktes sowie zu den frauenpolitischen Interessenvertretungen aufzubauen. Durch eine Sensibilisierung gerade für die Belange der Berufsrückkehrerinnen sollen die Strukturen für die Beschäftigung von Frauen insgesamt verbessert werden.

Ein bei der Leitstelle für die Gleichstellung für Frauen und Männern im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit angesiedelter Gesprächskreis "Förderung von Frauen in der bayerischen Wirtschaft" hat zum Ziel, berufliche Benachteiligungen von Frauen in einer konzertierten Aktion abzubauen. In dem Gremium sind alle Gruppierungen und Institutionen vertreten, die am Arbeits- und Weiterbildungsmarkt entscheidend die Strukturen für das Erwerbsleben und die Beschäftigungssituation von Frauen bestimmen. Konkret sind dies die Tarifparteien, Kammern, Arbeitsverwaltung, Bildungsträger, Frauenverbände, die in der Wirtschaft tätig sind sowie das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie.

7.2.5.2. Trend in die abhängige Beschäftigung hält an, aber auch wieder mehr Selbständige

Bei der Struktur der Frauenerwerbstätigkeit fällt ebenfalls ein erheblicher Wandel, insbesondere ein Trend in die abhängige Beschäftigung auf. Insbesondere der Anteil der mithelfenden Familienangehörigen hat sich in den vergangenen Jahren drastisch reduziert. Während bei den abhängig Beschäftigten die Zahl der Arbeiterinnen immer weiter abnimmt, ist die Zahl der Angestellten und Beamtinnen immer weiter angestiegen.

Auch die Zahl der weiblichen Selbständigen ist in den vergangenen Jahren wieder deutlich angestiegen. Ihre Zahl erhöhte sich in Bayern allein zwischen 1992 und 1998 um 1,6 % auf insgesamt rund 183.000. Das entspricht einem Anteil von ca. 27 % aller Selbständigen.

Zahl der weiblichen Selbständigen in Bayern:

1970	ca. 133.200
1992	ca. 144.600
1998	ca. 183.000

Heute wird bereits jedes dritte Unternehmen von einer Frau gegründet. Dieser Trend wird von der Staatsregierung durch Vorbereitungs- und Beratungsangebote für Frauen zur Existenzgründung unterstützt. In einer Modellphase werden bayernweit sieben Existenzgründungsberatungsstellen für Frauen mit Mitteln aus dem Bayerischen Arbeitsmarktfonds gefördert. Durch die speziell auf die Bedürfnisse und Probleme von Frauen abgestimmte Beratung und Betreuung soll Frauen die Existenzgründung erleichtert und deren Erfolg begleitet und gesichert werden.

7.2.5.3. Fast drei Viertel der Frauen sind im Dienstleistungssektor tätig

Der strukturelle Wandel der Frauenerwerbstätigkeit hat sich in den letzten 20 Jahren vor allem auch sektoral vollzogen. Während die Zahl der in der Land- und Forstwirtschaft und im produzierenden Gewerbe beschäftigten Frauen immer mehr zurückgegangen ist, hält die Beschäftigungsexpansion im Dienstleistungssektor unvermindert an. Im Bereich der Dienstleistungen (einschließlich Handel und Verkehr) stieg die Zahl der Frauenarbeitsplätze in Bayern auf 1,8 Millionen. Damit sind heute fast drei Viertel (73,3 %) aller erwerbstätigen Frauen im Dienstleistungssektor beschäftigt.

Erwerbstätige Frauen in Bayern nach Wirtschaftsbereichen 1995 und 1998:

	Erwerbstätige Frauen			
Wirtschaftsbereich	1995		1998	
	in 1000	in %	in 1000	in %
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	140,7	5,7	104,5	4,2
Produzierendes Gewerbe	584,5	23,7	556,9	22,5
Handel, Gastgewerbe u.Verkehr	632,1	25,6	625,6	25,3
Sonstige Dienstleistungen	1.110,0	45,0	1.190,0	48,0
zusammen	2.467,3	100,0	2.477,1	100,0

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

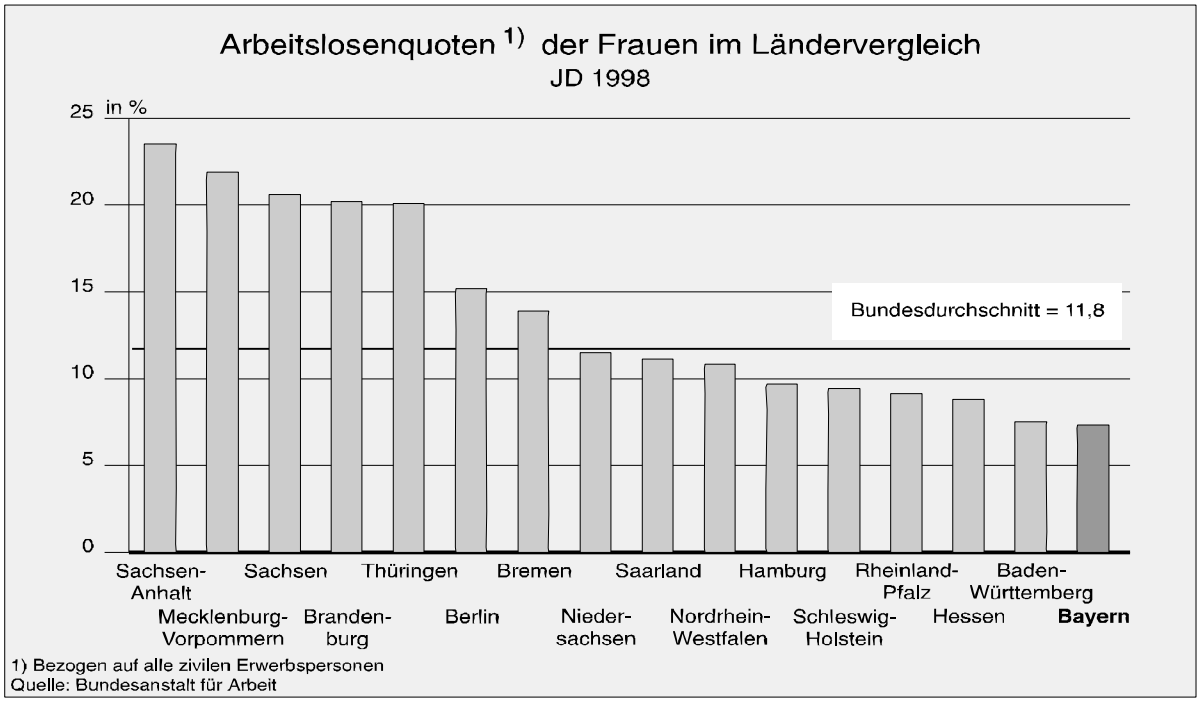
Die Aussage des Material- und Analysebandes (Kapitel 11), daß Frauen gerade in "traditionellen" Arbeitsmarktbereichen tätig seien, die zum Teil mittel- und langfristig schrumpfen und eher weniger Frauenarbeitsplätze anbieten dürften, ist insoweit unrichtig. Vielmehr ist gerade der Dienstleistungssektor als besonders zukunftsträchtiger Arbeitsmarktbereich anzusehen.

7.2.5.4. Zahl der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsplätze nimmt zu

Obwohl die Zahl der geringfügig Beschäftigten - mit einem Frauenanteil von ca. 70 % - in den letzten Jahren weiter gestiegen ist, konnte gleichzeitig auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten weiblichen Teilzeitkräfte deutlich gesteigert werden. Über 500.000 Frauen in Bayern gehen einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung nach.

7.2.5.5. Frauenarbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren immer weiter gesunken

Trotz vieler neuer Erwerbsmöglichkeiten lag das Angebot an Arbeitsplätzen für Frauen in den vergangenen Jahren immer noch unter der stetig steigenden Nachfrage. Gleichwohl ist die Arbeitslosenquote von Frauen in Bayern erheblich gesunken. Bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen belief sie sich 1997 auf 7,7 %, 1998 sogar nur noch auf 7,3 %. Damit liegt Bayern nicht nur erheblich unter dem Bundesdurchschnitt (1997: 12,2 %; 1998: 11,8 %) sondern hat auch die niedrigste Frauenarbeitslosigkeit im Vergleich aller Bundesländer.



7.2.5.6. Steigende Erwerbstätigkeit der Mütter

Immer mehr junge Frauen wollen Familie und Erwerbstätigkeit miteinander verbinden. Die Erwerbstätigkeit der Frauen steigt demzufolge auch bei Vorhandensein von Kindern weiter an. Dies liegt vor allem auch an der steigenden beruflichen Qualifizierung von Frauen. Mit dem - nicht zuletzt auf bayerischer Initiative beruhenden - Anspruch auf Erziehungsurlaub und Bundeserziehungsgeld sowie dem Bayerischen Landeserziehungsgeld und speziellen Beratungsangeboten für Berufsrückkehrerinnen konnten bereits wichtige staatliche Hilfen geschaffen werden, um Müttern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern.

Um Arbeitgeber für die Themen Frauenförderung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu sensibilisieren und zu animieren, schreibt die Bayerische Staatsministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit im Turnus von zwei Jahren den Wettbewerb "Gute Ideen führen zu Chancengleichheit im Betrieb - haben Sie eine verwirklicht?" aus. Die Bewerbungen zeigen, daß in den Betrieben originelle und gute Ideen zur Chancengleichheit und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gefunden und umgesetzt werden, d.h. daß ein frauen- und familienfreundlicher Arbeitsalltag und dabei ein beruflicher Aufstieg für Frauen machbar ist. Frauenfreundliche Betriebe konnten sich auch als erfolgreiche Betriebe darstellen.

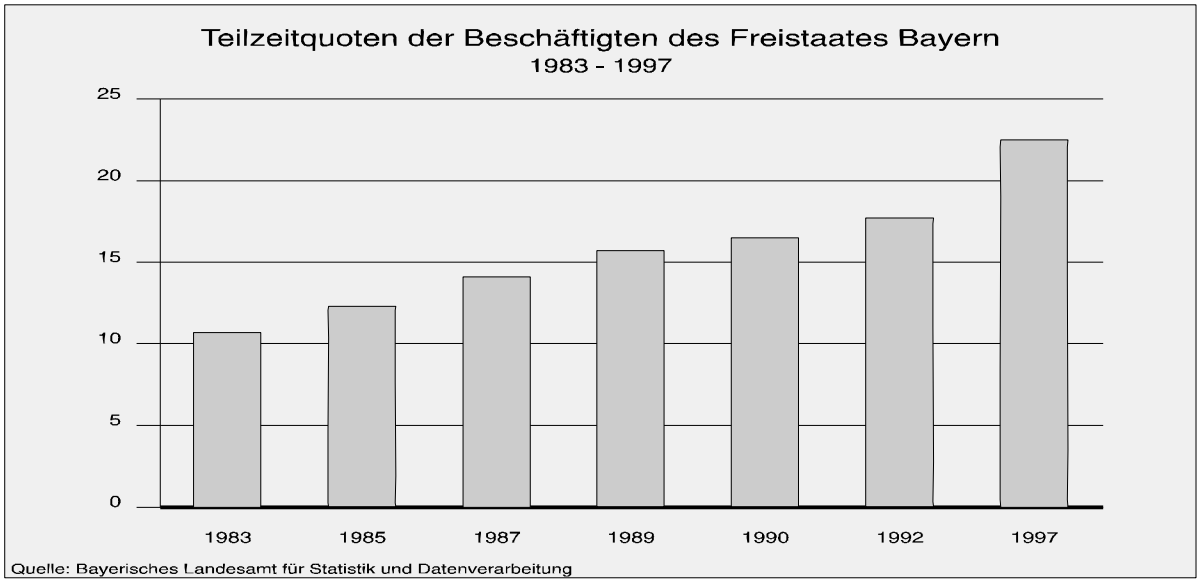
7.2.6. Öffentlicher Dienst

Der öffentliche Dienst in Bayern hat eine Vorreiterrolle und Vorbildfunktion für Arbeitgeber in der Privatwirtschaft bezüglich Frauen- und Familienfreundlichkeit bereits in der Vergangenheit eingenommen. In den vergangenen Jahren konnte die Situation weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Dienst noch erheblich verbessert werden.

7.2.6.1. Immer mehr Teilzeitbeschäftigte im öffentlichen Dienst

Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten (auch Männer) hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen aufgrund diverser Maßnahmen, mit denen Teilzeitbeschäftigung attraktiver gestaltet und erleichtert wurde. Hierzu zählt insbesondere die Reform des öffentlichen Dienstrechts in Bayern, durch die unter anderem die unterhälftige Teilzeit aus familienpolitischen Gründen und die voraussetzungslose Antragsteilzeit eingeführt wurde. Soweit dienstliche Belange nicht entgegenstehen, kann Müttern und Vätern nunmehr auch eine Teilzeitbeschäftigung im Umfang von weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit ermöglicht werden. Aufgrund der voraussetzungslosen Antragsteilzeit ist eine Teilzeitbeschäftigung jetzt zeitlich unbefristet und ohne besondere sachliche oder persönliche Voraussetzungen möglich, soweit dienstliche Belange nicht entgegenstehen.

Mittlerweile konnte die Teilzeitquote bei den Beschäftigten des Freistaates Bayern auf 22,5 % (Stand: 30.06.1997) gesteigert werden.



Die 1997 nach dem Bayerischen Gleichstellungsgesetz erstellten Gleichstellungskonzepte aller Ministerien gehen davon aus, daß grundsätzlich alle Dienstposten, d.h. auch Führungspositionen, in Teilzeit wahrgenommen werden können, es sei denn, es würde im Einzelfall die Funktionsfähigkeit der Dienststelle beeinträchtigt. Insgesamt sind derzeit 1.300 Teilzeitkräfte in Führungspositionen auf den verschiedensten Ebenen eingesetzt.

7.2.6.2. Berücksichtigung der sogenannten Familienkompetenzen bei Beurteilungen

Durch eine Reform des Beurteilungswesens sind zukünftig bei Beurteilungen im öffentlichen Dienst auch Schlüsselqualifikationen wie z.B. Teamverhalten, Organisationsfähigkeit, Eigeninitiative und Verantwortungsbereitschaft relevant. Damit werden diese Fähigkeiten und Eigenschaften, die auch als sog. Familienkompetenzen bezeichnet werden, Teilaspekte bei der Anwendung des Leistungsgrundsatzes und erlangen ausdrückliche Relevanz für die dienstliche Beurteilung. Wenn und soweit sich diese Eigenschaften, die auch bei Betreuungs- und Pflegetätigkeiten von Kindern, kranken oder alten Menschen erworben bzw. vertieft werden können, erkennbar im dienstlichen Verhalten äußern, finden sie ihren Niederschlag in einer entsprechenden Bewertung der einzelnen Beurteilungskriterien.

Auch diverse andere Regelungen und Maßnahmen haben zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf im öffentlichen Dienst beigetragen, z.B. die Berücksichtigung von Erziehungszeiten beim Besoldungsdienstalter, die Erprobung von Wohnraumarbeitsplätzen in den Geschäftsbereichen mehrerer Ressorts oder die Einrichtung von Behördenkindergärten.

7.2.6.3. Nachhaltiger Bewußtseinsbildungsprozeß seit Inkrafttreten des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes

Seit dem 01.07.1996 ist das Bayerische Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst in Kraft. Seine Ziele sind insbesondere die Erhöhung des Frauenanteils in Bereichen, in denen Frauen in erheblich geringerer Zahl beschäftigt sind als Männer, die Sicherung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie das Hinwirken auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien. Kernstück des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes ist die Verpflichtung aller Dienststellen mit entsprechenden personalrechtlichen Befugnissen für 100 und mehr Beschäftigte zur Erstellung von Gleichstellungskonzepten und zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten. Daneben werden in mehreren materiell-rechtlichen Regelungen Vorgaben zu Stellenausschreibung, Einstellung und beruflichem Aufstieg, Fortbildung, flexiblen Arbeitszeiten, Teilzeitbeschäftigung, Beurlaubung und Wiedereinstellung getroffen. Hervorzuheben ist der familienpolitische Schwerpunkt dieser Regelungen. Auch die Hinwirkung auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien ist wichtiger Bestandteil des Gesetzes. Ziel der Staatsregierung ist es, die zum Teil sehr einflußreichen Gremien aller Fachgebiete und Geschäftsbereiche, die vor allem auch viele wichtige politische Entscheidungen mit vorbereiten, nach und nach auch mit qualifizierten Frauen zu besetzen. Seit Inkrafttreten des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes hat ein nachhaltiger Bewußtseinsbildungsprozeß eingesetzt bzw. sich verstärkt. Gleichstellung und Chancengleichheit im öffentlichen Dienst werden mehr und mehr als integraler Bestandteil jedes personalpolitischen Handelns und aller konzeptionellen Überlegungen zur Personalentwicklung verstanden.

7.2.7. Soziale Sicherung von Frauen

7.2.7.1. Durchschnittliche Altersrenten von Frauen steigen kontinuierlich

Noch immer sind die durchschnittlichen Altersrenten von Frauen, wie der Material- und Analyseband im Kapitel 12 zu Recht hervorhebt, erheblich niedriger als die von Männern. Dies liegt an den diskontinuierlichen Erwerbsbiographien von Frauen, wobei zu berücksichtigen ist, daß viele ältere Frauen ihre Erwerbstätigkeit bei der Familiengründung ganz aufgegeben haben und daher heute nur Anspruch auf eine Kleinstrente haben.

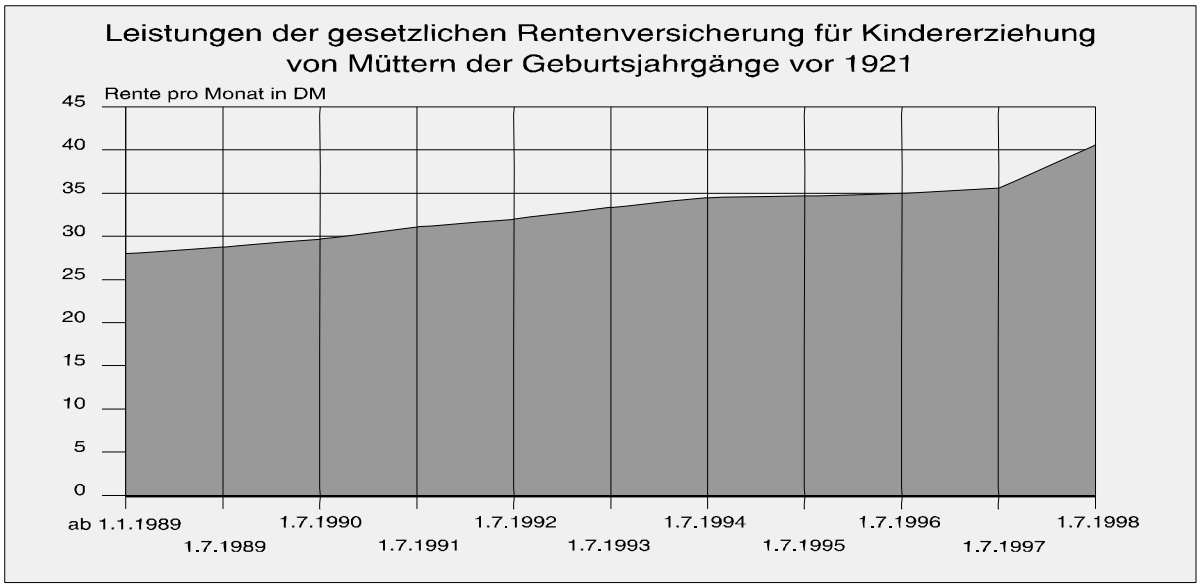
Dennoch sind die durchschnittlichen Renten von Frauen in Bayern in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen:

	31.12.92	31.12.95	31.12.97
Männer:	1.660 DM	1.770 DM	1.812 DM
Frauen:	740 DM	809 DM	842 DM

Dies ist zum einen auf die immer weiter steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen zurückzuführen, zum anderen aber auch auf die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung als Pflichtbeitragszeiten. Damit werden Müttern oder Vätern eigene Rentenanwartschaften als Ausgleich dafür gutgeschrieben, daß sie wegen der Erziehung des Kindes keiner oder nur einer eingeschränkten Erwerbstätigkeit nachgehen konnten. Für Geburten bis 31.12.1991 werden maximal ein Jahr, für Geburten ab 01.01.1992 drei Jahre Kindererziehungszeiten angerechnet.

7.2.7.2. Kindererziehungsleistungen

Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 erhalten für jedes lebend geborene Kind unabhängig von der Zugehörigkeit zur Rentenversicherung eine Leistung für Kindererziehung. Der Beginn der Kindererziehungsleistung wurde je nach Geburtsjahrgang zeitlich gestaffelt. Erstmals wurde die Leistung ab Oktober 1987 gezahlt. Die Kindererziehungsleistung für jedes Kind wird entsprechend der Kindererziehungszeiten angehoben. Seit dem 1. Juli 1998 beträgt sie 40,60 DM je Kind.



7.2.7.3. Kinderberücksichtigungszeiten

Im Rahmen des Rentenreformgesetzes 1992 wurden Berücksichtigungszeiten bei Kinderziehung eingeführt. Sie erweitern den Schutz bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, können auf die Wartezeit von 35 Jahren für vorzeitige Altersrenten angerechnet werden, einen Anspruch auf Mindestentgeltpunkte bei geringem Arbeitsentgelt herbeiführen und verhindern nachteilige Auswirkungen bei der Rentenberechnung.

7.2.7.4. Verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten durch das Rentenreformgesetz 1999

Durch das Rentenreformgesetz 1999 wird die Bewertung der Kindererziehungszeiten künftig wesentlich verbessert durch eine stufenweise Höherbewertung und die additive Anrechnung der Kindererziehungszeiten. Einzelheiten zur Neuregelung finden sich im Kapitel "Familie".

7.2.7.5. Einführung der sozialen Pflegeversicherung kommt gerade Frauen zugute

Die Einführung der sozialen Pflegeversicherung - insbesondere auf Initiative Bayerns - zum 01.01.1995 als 5. Säule der Sozialversicherung schützt vor dem finanziellen Risiko der Pflegebedürftigkeit. Durch die Pflegeversicherung wird nicht nur den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen Rechnung getragen, sondern auch die soziale Sicherung der Pflegepersonen deutlich verbessert. Da die häusliche Pflege bisher in aller Regel durch Frauen ausgeübt wird, bedeutet die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung mittelbar auch eine Entlastung der Frauen.

Seit 1. April 1995 unterliegen Pflegepersonen unter bestimmten Voraussetzungen der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Pflegekassen, die privaten Versicherungsunternehmen und die Festsetzungsstellen für Beihilfe haben entsprechend des Umfangs der Pflegetätigkeit Rentenversicherungsbeiträge für die Pflegeperson zu entrichten. Damit ist die Zeit der Pflegetätigkeit eine Pflichtbeitragszeit. Abgesehen von der rentenrechtlichen Berücksichtigung der Pflegetätigkeit werden die Pflegekräfte während der pflegerischen Tätigkeit auch erstmals in den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung einbezogen. Darüber hinaus sind in der Arbeitslosenversicherung Hilfen vorgesehen, um die Rückkehr in das Erwerbsleben nach Beendigung der häuslichen Pflege zu erleichtern.

7.2.7.6. Soziale Absicherung der Bäuerinnen

Die Staatsregierung hat frühzeitige Initiativen für eine bessere soziale Absicherung der Bäuerinnen, insbesondere gegen das Risiko der Erwerbsunfähigkeit, ergriffen. Mit dem Agrarreformgesetz wurde am 01.01.1995 eine eigenständige soziale Sicherung der Bäuerin durch Rentenansprüche bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter geschaffen. Der Ehegatte des landwirtschaftlichen Unternehmers erhält in der Alterssicherung der Landwirte kraft gesetzlicher Fiktion die Stellung eines Mitunternehmers mit der Folge der Versicherungs- und Beitragspflicht.

7.3. Weitere frauenpolitische Strategien der Staatsregierung

7.3.1. Bildung und Ausbildung

7.3.1.1. Mehr Frauen in Führungsfunktionen

Weibliche Lehrkräfte in Leitungsfunktionen und Professorinnen erfüllen eine Vorbildfunktion für Schülerinnen und Schüler und Studierende und prägen deren Selbstverständnis und Rollenverhalten. Derzeit sind weibliche Lehrkräfte in Führungsfunktionen an den Schulen und Professorinnen an den Universitäten noch immer unterrepräsentiert. Ziel des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes und der Reform des Bayerischen Hochschulgesetzes ist gerade auch die Erhöhung des Frauenanteils in Leitungsfunktionen.

7.3.1.2. Studienbedingungen müssen noch familienfreundlicher werden

Auch auf die Situation von Studierenden mit Kindern muß an den Hochschulen noch mehr Rücksicht genommen werden. Dazu gehört zum einen der weitere Ausbau von Kinderbetreuungsstätten für Studierende im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten. Schwerpunkt muß dabei die Schaffung eines den Studien- und Lernbedingungen zeitlich entsprechenden Angebots sein. Daneben muß auch das Studienangebot noch familienfreundlicher gestaltet werden. Auch hier wurden durch die Reform des Bayerischen Hochschulgesetzes die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen. Nun liegt es an den Hochschulen, auf dieser Grundlage entsprechende Studienangebote und sonstige Maßnahmen für Studierende mit Kindern zu ergreifen.

7.3.1.3. Berufswahl von Mädchen

Obwohl in den vergangenen Jahren bereits eine Erweiterung des Berufswahlspektrums von Mädchen zu verzeichnen ist, müssen die Anstrengungen zur Änderung des Berufswahlverhaltens von Mädchen und jungen Frauen weiter verstärkt werden. Denn noch immer haben Mädchen nach wie vor schlechtere Chancen bei der Suche nach einer Lehrstelle. Von den 1998 nicht vermittelten Bewerbern waren 55 % Mädchen. Schon in der vorschulischen Erziehung ist in den Kinderbetreuungseinrichtungen bei der pädagogischen Arbeit darauf hinzuwirken, daß sich Mädchen entsprechend ihrer natürlichen Neigung und nicht nach traditionellem Rollenverständnis entwickeln. Die Fortbildungsmaßnahmen in diesem Bereich werden intensiviert. Eltern, Schülerinnen und Lehrkräfte werden weiterhin durch entsprechendes Informationsmaterial über die Chancen von Frauen in von Männern dominierten Berufen unterrichtet. Schülerinnen und Schüler erhalten in den Schulen die gleichen Berufsinformationen, das schulische Bildungsangebot drängt Mädchen nicht in eine bestimmte Rolle. Auf Ausbildungsbetriebe wird weiterhin hingewirkt, auch weibliche Auszubildende in Bereichen einzustellen, in denen bisher eher männliche Jugendliche bevorzugt wurden. Auch das Bayerische Berufsbildungsprogramm der Staatsregierung hat weiterhin das Ziel, bei der Berufswahl die Konzentration der Mädchen auf nur wenige Berufe abzubauen. So sind z.B. im Rahmen der Messe "Berufsbildung 99" spezielle Fachveranstaltungen für Mädchen geplant.

7.3.2. Frauen im Beruf

7.3.2.1. Einkommen und Aufstiegschancen von Frauen

Noch immer liegt das Durchschnittseinkommen von Frauen unter dem Durchschnittseinkommen von Männern, weil Frauen überwiegend in Branchen tätig sind, in denen weniger verdient wird. Sie konzentrieren sich in ihrer Berufswahl vorrangig auf Berufe, in denen die Entlohnung traditionell weit unter den Durchschnittsverdiensten liegt. Staatliche Handlungsmöglichkeiten im Sinne unmittelbarer Regelungskompetenz sind in diesem Bereich aufgrund der Tarifautonomie stark eingeschränkt. Aufgrund der zahlreichen Maßnahmen der Staatsregierung zur Änderung des Berufswahlverhaltens von Frauen ist jedoch damit zu rechnen, daß Frauen langfristig auch in die besser bezahlten sogenannten Männerberufe vordringen werden.

Im Material- und Analyseband (Kapitel 11) wird zu Recht erwähnt, daß Frauen in beruflichen Spitzenpositionen noch immer eine Ausnahme darstellen. Auch hier sind direkte staatliche Eingriffe und Regelungen nicht möglich. Wichtig ist hier daher die Fortsetzung der gezielten Öffentlichkeitsarbeit wie z.B. durch die Ausschreibung des Bayerischen Frauenförderpreises für "Gute Ideen zur Chancengleichheit im Betrieb". Auch die Unterstützung innovativer Modellmaßnahmen oder unternehmerischer Initiativen wie "Total-E-Quality" ist geeignet. Die bereits jetzt bestehende Vorreiterrolle und Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes bei Frauen in höheren beruflichen Positionen für die Privatwirtschaft wird zukünftig aufgrund der Vorgaben des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes noch verstärkt werden. Ende 1999 wird die Staatsregierung dem Bayerischen Landtag und dem Senat einen ersten Bericht über die Umsetzung des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes vorlegen.

7.3.2.2. Weitere Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit

Eine der größten Schwierigkeiten für berufstätige Frauen ist noch immer die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Gerade junge Frauen, die in ihrer Schul- und Berufsausbildung den jungen Männern nicht mehr nachstehen, wollen in wachsendem Maße die Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes in der Regel nur kurz unterbrechen. Dabei gilt, je qualifizierter der Beruf, um so kürzer sind die Unterbrechungszeiten. Für die in das Erwerbsleben zurückkehrenden Mütter kommt es vor allem darauf an, daß Teilzeitarbeitsplätze in ausreichender Zahl und in möglichst großer räumlicher Nähe zur Wohnung vorhanden sind.

Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit muß weiter auf die Arbeitgeber eingewirkt werden. Daneben muß der öffentliche Dienst auch in diesem Bereich wegen der Vorbildfunktion für die Privatwirtschaft seine Vorreiterrolle weiter ausbauen und Teilzeitarbeit, auch für Männer, und insbesondere in Führungspositionen fördern.

Von besonderer Bedeutung ist auch der Bereich der Kinderbetreuung; vgl. insoweit das Kapitel Familie.

Insbesondere soll auch die Betreuung von Schulkindern weiter verbessert werden. Dazu gehört vor allem die von der Bayerischen Staatsregierung beschlossene Umwandlung der bayerischen Grundschulen durch Ausbau der Mittagsbetreuung zu "familiengerechten Halbtagsschulen", in denen die Betreuung der Schulkinder bis zur Mittagszeit gewährleistet ist.

7.3.2.3. Öffentlicher Dienst

Da der öffentliche Dienst auch eine Vorbildfunktion hat, müssen gerade auch hier die Bemühungen zur Förderung von Frauen und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter intensiviert werden. Es gilt insbesondere, die Vorgaben des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes und die Gleichstellungskonzepte der Dienststellen konsequent umzusetzen. Im Jahr 1999 wird die Staatsregierung dem Bayerischen Landtag und dem Senat einen ersten Bericht über die Umsetzung des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes vorlegen.

7.3.3. Soziale Sicherung: Weitere Verbesserung für Mütter in der gesetzlichen Rentenversicherung

Trotz der in der gesetzlichen Rentenversicherung bereits erreichten Verbesserungen für Frauen wie z.B. die Anerkennung von Kindererziehungszeiten und Anrechnung von Pflegetätigkeit werden die Altersrenten von Frauen auch zukünftig niedriger sein als die von Männern, weil Frauen familienbedingt meist längere Unterbrechungen in der Erwerbsphase haben und außerdem oft eine Teilzeitbeschäftigung ausüben. Insoweit ist den Einschätzungen des Material- und Analysebands im Kapitel 11 zuzustimmen. Darum sind innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung weitere Verbesserungen für Mütter notwendig. Dafür wird sich die Staatsregierung bei der geplanten Reform der Hinterbliebenenrenten einsetzen. Ziel dieser Reform muß die Entwicklung einer eigenständigen Alterssicherung von Frauen sein, unabhängig davon, welches Lebenskonzept sie wählen. In seinem Urteil vom 07.07.1992 hat das Bundesverfassungsgericht gefordert, kindererziehungsbedingte Nachteile in der Alterssicherung in weiterem Umfang als bisher auszugleichen.

7.4. Weitere Maßnahmen

Die Gleichstellung von Frauen und Männern wird trotz der vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten im Alltag nicht umgesetzt, wenn sich Frauen aufgrund der hergebrachten Rollenverteilung für Haushalt und Familie noch immer weitgehend allein zuständig fühlen und von den Männern nicht genügend unterstützt und entlastet werden. Frauenpolitik ist auch zu einem guten Stück Gesellschaftspolitik und muß zu einem Wandel des Rollenverständnisses von Männern und Frauen beitragen. Darum müssen weibliche Sichtweisen und Lebenswirklichkeiten, die besonderen Belange von Frauen ganz selbstverständlich bei allen politischen Entscheidungen mit berücksichtigt werden. Insbesondere darf Frauenpolitik nicht als Nischenpolitik für eine Rand- und Risikogruppe angesehen und in der Öffentlichkeit auch nicht so dargestellt werden. Dazu soll gerade auch dieses eigene Kapitel "Frauen" beitragen.

8. Ältere Menschen

8.1. Stellung der älteren Menschen in der Bevölkerung

8.1.1. Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung steigt

Die demographische Entwicklung führt in den kommenden Jahren zu einer tiefgreifenden Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland und Bayern.

Heute leben in Bayern rund 1,93 Mio. Bürgerinnen und Bürger im Alter von 65 und mehr Jahren. Diese Bevölkerungsgruppe wird bis zum Jahr 2030 auf 2,9 Mio. zunehmen und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung von rund einem Sechstel auf etwa ein Viertel ansteigen.

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung
8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 2

Diese Veränderung des Altersaufbaus hat erhebliche Auswirkungen auf das Nachfrageverhalten der Menschen nach Angeboten in allen gesellschaftlichen Bereichen. Sie wird bei der Schaffung notwendiger Einrichtungen, Maßnahmen und Dienste eine wesentliche Planungsgröße sein. Selbstverständlich sind mit der quantitativen Zunahme der älteren Menschen auch qualitative und strukturelle Veränderungen im Bereich der Altenhilfe verbunden.

Der Prozeß des demographischen Wandels wird auch nicht ohne Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme bleiben und die Generationensolidarität vor eine Bewährungsprobe stellen. Änderungen der sozialen Sicherungssysteme sind unausweichlich. Für die in der

öffentlichen Diskussion immer wieder aufkommende Dramatisierung negativer Auswirkungen aus dem Prozeß des Alterns der Bevölkerung besteht jedoch kein Grund.

8.1.2. Vielfältige Interessen und Bedürfnisse der älteren Menschen berücksichtigen

Ältere Menschen sind keine homogene Gruppe, sie unterscheiden sich erheblich aufgrund ihres materiellen, gesundheitlichen, geistigen und sozialen Hintergrundes sowie ihrer Biographien:

- Einerseits zeichnet sich eine wachsende Zahl älterer Menschen durch eine eigenständige Lebensführung und Kompetenz in den unterschiedlichsten Lebensbereichen aus. Künftige Generationen von älteren Menschen werden gesünder, besser ausgebildet, materiell gesicherter und in ihrer Lebensgestaltung selbstbestimmter sein. Die Aufrechterhaltung von Selbständigkeit und Selbstbestimmung ist immer mehr ein zentrales Lebensziel älterer Menschen.

- Andererseits verbleibt eine Gruppe jener Älteren, deren Leben durch finanzielle, gesundheitliche und soziale Faktoren eingeschränkt ist. Viele von ihnen sind in der Lage, einzelne dieser Defizite auszugleichen und zu bewältigen. Vor allem wenn aber verschiedene Einschränkungen zusammenkommen, wird verstärkt Hilfe durch Familienmitglieder, Nachbarn und Freunde sowie durch soziale Einrichtungen und Dienste nötig.

Bayerische Seniorenpolitik orientiert sich am Wunsch der älteren Menschen, möglichst lange in der vertrauten Umgebung bleiben zu können. Viele ältere Menschen wollen sich auch am gesellschaftlichen Leben beteiligen. So wird es in den Kommunen z. B. selbstverständlich werden, daß Senioren ihre Anliegen stärker einbringen und ihre Interessen vertreten. Die Staatsregierung betrachtet deshalb kommunale Seniorenbeiräte und Senioreninitiativen als belebendes Element im gesellschaftlichen Miteinander. Sie tragen dazu bei, im Zusammenspiel der Generationen ein Miteinander aller zu erreichen und so einer Spaltung der Gesellschaft vorzubeugen. Insbesondere sollten Senioren ihr Wissen, ihre Lebenserfahrung, ihre Zeit einbringen können und dies als selbstverständliche Möglichkeit der Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens sehen.

8.1.3. Angebote für ältere Menschen ständig weiterentwickeln

Der skizzierte gesellschaftliche Wandel und gesetzgeberische Maßnahmen wie z.B. die Pflegeversicherung führen dazu, daß sich die Lebenslagen und die Gestaltungsmöglichkeiten der Menschen verbessern. Die bisherigen Angebote und Versorgungsstrukturen werden fortlaufend auf ihre Wirksamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft. Da diese Planungen und Einrichtungen vornehmlich eine kommunale Aufgabe sind, kommt dem Staat eine ergänzende Funktion zu, nämlich Anregungen zu geben, Entwicklungen zu unterstützen und bei finanziell belastenderen Investitionsmaßnahmen (z.B. Altenservicezentren, teilstationären und stationären Pflegeeinrichtungen) auch Landesmittel einzusetzen.

8.1.4. Soziale Sicherung für ältere Menschen gewährleistet angemessenen Lebensstandard und Hilfe

Die gesetzliche Rentenversicherung als das größte und wichtigste Sicherungssystem in Deutschland ist die Basis für die soziale Absicherung im Alter. Sie gewährleistet, daß heut-

zutage in wesentlich größerem Umfang als früher auch im Alter ein angemessener Lebensstandard finanziert werden kann.

Die gesetzliche Krankenversicherung stellt sicher, daß auch ältere Menschen im Krankheitsfall unabhängig von ihrer materiellen Situation nach den aktuellen medizinischen Erkenntnissen behandelt werden.

Die soziale Pflegeversicherung unterstützt die Pflegebedürftigen und deren Familien durch eine Grundabsicherung, die es ermöglicht, daß ein Großteil der Pflegebedürftigen nicht mehr auf Sozialhilfe zurückgreifen muß.

8.2. Bisherige Maßnahmen der Staatsregierung für ältere Menschen

8.2.1. Offene Altenhilfe zu flächendeckendem Netz ausgebaut

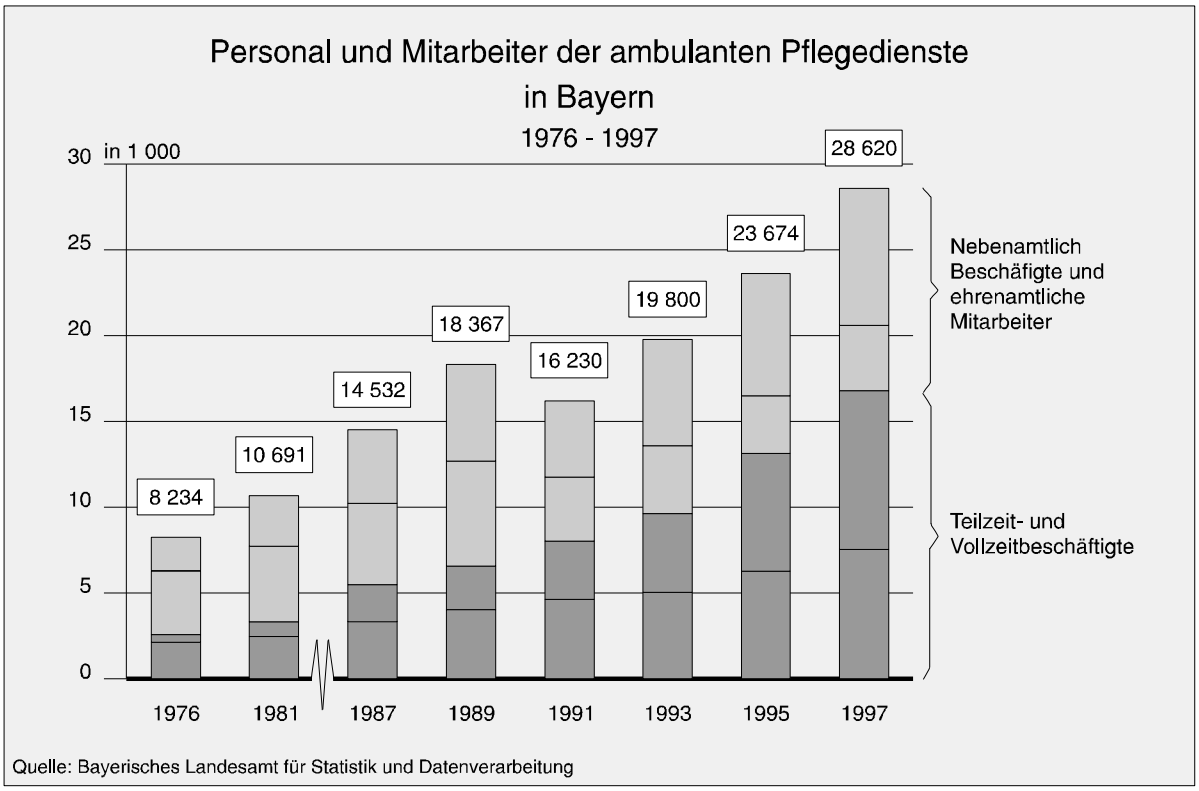
Über Jahrzehnte hat staatliche und kommunale Seniorenpolitik in Bayern durch Anregung und Förderung darauf hingewirkt, daß vielfältige, ortsnahe Einrichtungen der Altenarbeit und Altenhilfe zur Verfügung stehen. Hierzu zählen z. B. Altentagesstätten und Altenservicezentren. Eine Gestaltungsform neuerer Zeit stellen die Seniorenbüros dar, die sich in manchen Städten entwickelt haben und die, z.T. auch selbst verwaltet, Senioren anregen, ihr Engagement einzubringen für ihre Interessen, aber auch für Anliegen der Gesellschaft. Auch die sich entwickelnden Freiwilligenzentren/Freiwilligenagenturen sprechen auch die Älteren an, um sie im Hinblick auf eine Freiwilligentätigkeit zu beraten, ggf. fortzubilden und auch weiterzuvermitteln. Einen wichtigen Beitrag für ältere Menschen in Bayern leistet die Erwachsenenbildung der Volkshochschulen und sonstiger Bildungsträger, die zu vielfältigen Themen Veranstaltungen anbietet.

Die Staatsregierung hat für offene Angebote der Altenhilfe in rund 20 Jahren weit über 300 Mio. DM Fördermittel ausgegeben. Damit wurden Altentagesstätten, Essen auf Rädern, Seniorentreffs, die Altenerholung und vor allem ambulante sozialpflegerische Dienste entwickelt sowie mit den beteiligten Kommunen und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege zu einem flächendeckenden Versorgungsnetz ausgebaut. In jüngster Zeit wird die offene Altenarbeit durch finanzielle Unterstützung für Fortbildung auch in der ehrenamtlichen Seniorenarbeit und durch Investitionszuschüsse für Altenservicestellen ergänzt.

8.2.2. Bedarfsgerechte Pflegeinfrastruktur aufgebaut, Pflegeversicherung erfolgreich umgesetzt

8.2.2.1. Ambulante sozialpflegerische Angebote und „Bayerisches Netzwerk Pflege“ aufgebaut

Das durch die staatliche Förderpolitik in Bayern stimulierte Netz von über 2.000 ambulanten Pflegediensten bot günstige Ausgangsbedingungen für die Zusammenfassung unterschiedlicher Angebote zum Bayerischen Netzwerk Pflege.



Durch den von der Staatsregierung und den Krankenkassen in Bayern bis 1995 beschrittenen sogenannten "Bayerischen Weg" konnte die Pflege alter Menschen bis zum Leistungsbeginn der Pflegeversicherung landesweit schon auf ein hohes Leistungsniveau mit ortsnahen Angeboten gebracht werden. Nach dem Leistungsbeginn der Pflegeversicherung wurde das Förderprogramm für die ambulante Pflege in Bayern in der bisherigen Form eingestellt.

Das seit 1997 als „Bayerisches Netzwerk Pflege“ bezeichnete, neue Förderprogramm der Staatsregierung konzentriert die staatlichen Zuwendungen auf die Familienpflege, die Angehörigenarbeit, die ehrenamtliche Hospizarbeit und die Fortbildung von in der Altenhilfe und Altenpflege tätigen Personen. Die staatlichen Leistungen für diese vier Kernaufgaben liegen bei 8,8 Mio. DM jährlich für 1999/2000.

- Bei der Familienpflege hat die Neukonzeption und Anhebung der Förderpauschalen entscheidend dazu beigetragen, daß die Zahl der Familienpflegerinnen in Bayern, für die eine Förderung beantragt wurde, innerhalb eines Jahres um 20 % auf über 200 Kräfte angestiegen ist.

- Die Förderung der Angehörigenarbeit trägt dazu bei, die Pflegebereitschaft und Pflegefähigkeit der pflegenden Angehörigen und damit die Basis der häuslichen Pflege zu erhalten und zu stärken. Bereits im ersten Jahr 1998 wurden knapp 1 Mio. DM ausgereicht. Spezielle und neu konzipierte Fortbildungen für Angehörigenarbeit werden ab 1999 durchgeführt. Zur fachlichen Unterstützung der Angehörigenarbeit wurde von der Staatsregierung ein „Wegweiser“ initiiert und finanziert, der die wesentlichen Elemente der Angehörigenarbeit skizziert. Für die Pflegekurse für Angehörige und ehrenamtliche Pflegepersonenen wurde ein neues Handbuch erarbeitet. Diese Ansätze der Angehörigenarbeit in Bayern werden bundesweit geschätzt und als wichtige Neuerung betrachtet.

- Auch die Förderung der freiwilligen, ehrenamtlichen Hospizarbeit ist bereits im ersten Jahr bei den 27 Hospizvereinen auf große Resonanz gestoßen. Mit der staatlichen Förderung soll nicht nur ein flächendeckendes Netz ehrenamtlicher Sterbebegleitung aufgebaut werden, sondern auch ein Bewußtseinswandel erreicht werden, der Sterben als Bestandteil des Lebens versteht. Mit relativ geringen staatlichen Mitteln kann für die schwerkranken und sterbenden Menschen wertvolle menschliche Hilfe geleistet werden. Die neue Kultur des Helfens wird hier sichtbar.

- Die Fortbildung ist ein zentrales Anliegen der Staatsregierung auch im Netzwerk Pflege. Dabei sollen die eigenverantwortlichen Anstrengungen der Träger, der Pflegekräfte und der einschlägigen Bildungseinrichtungen durch das staatliche Förderprogramm zusätzlich unterstützt werden. Ziel ist es, die Qualitätsstandards zu sichern, auf neue Entwicklungen z.B. bei der gerontopsychiatrischen Pflege einzugehen und die neuen Erkenntnisse der Pflegewissenschaft den pflegenden Menschen nahe zu bringen. Allein dafür stellt der Freistaat jedes Jahr rund 1 Mio. DM Zuschüsse zur Verfügung.

Die Investitionsaufwendungen der bedarfsgerechten ambulanten Pflegedienste werden seit 1995 in Bayern nach dem Ausführungsgesetz zur Pflegeversicherung von den Kommunen mit bis zu 5.000 DM im Jahr je Pflegekraft für Leistungen der Pflegeversicherung getragen. Bayern ist damit eines der wenigen Länder, das auch in diesem Punkt das Finanzierungskonzept der Pflegeversicherung konsequent und in der Wirkung zugunsten der ambulanten Pflege umgesetzt hat.

8.2.2.2. Alten- und Pflegeheime den veränderten Bedürfnissen angepaßt, Tagespflege und Kurzzeitpflege ausgebaut

Die mit dem demographischen Wandel verbundene Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen führt zu einer verstärkten Nachfrage nach Altenpflegeeinrichtungen. Die Staatsregierung trägt dieser Entwicklung seit Jahren Rechnung. Seit den 60er Jahren bis zum Jahr 1997 wurden staatliche Finanzierungshilfen in Höhe von 2,6 Mrd. DM für den Neubau, den Umbau und die Modernisierung von Alten- und Pflegeheimen, die Ausstattung von neugeschaffenen vollstationären Pflegeplätzen und die Schaffung von Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen gewährt. Mit Hilfe dieser umfangreichen finanziellen Leistungen wurden nahezu 66.900 Heimplätze neu errichtet oder den zeitgemäßen Wohnverhältnissen angepaßt.

Seit Inkrafttreten der Pflegeversicherung im Jahr 1995 bzw. 1996 richtet sich die Förderung von Pflegeeinrichtungen nach dem Bayerischen Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz. Damit die vorhandene Pflegeinfrastruktur in Bayern unter verstärkter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten bedarfsgerecht weiterentwickelt wird, stellen nunmehr die mit den Verhältnissen vor Ort vertrauten Landkreise und kreisfreien Gemeinden den für ihren Bereich erforderlichen längerfristigen Bedarf an Pflegeeinrichtungen für ältere Menschen fest. Durch die gemeinsame hälftige Förderung von Kommune und Staat wird die Finanzierung der Investitionsaufwendungen von bedarfsgerechten Pflegeeinrichtungen auf eine solide Grundlage gestellt. Die Staatsregierung legt die für eine öffentliche Förderung in Frage kommenden teil- und vollstationären Altenpflegeeinrichtungen zusammen mit allen Beteiligten in Jahresförderprogrammen fest. So wurden in die gemeinsam aufgestellten Jahresförderprogramme 1997 landesweit 65 Projekte mit einem staatlichen Fördervolumen von rund 72 Mio. DM und in die Jahresförderprogramme 1998 insgesamt 99 Projekte mit einem staatlichen Fördervolumen von rund 83 Mio. DM aufgenommen.

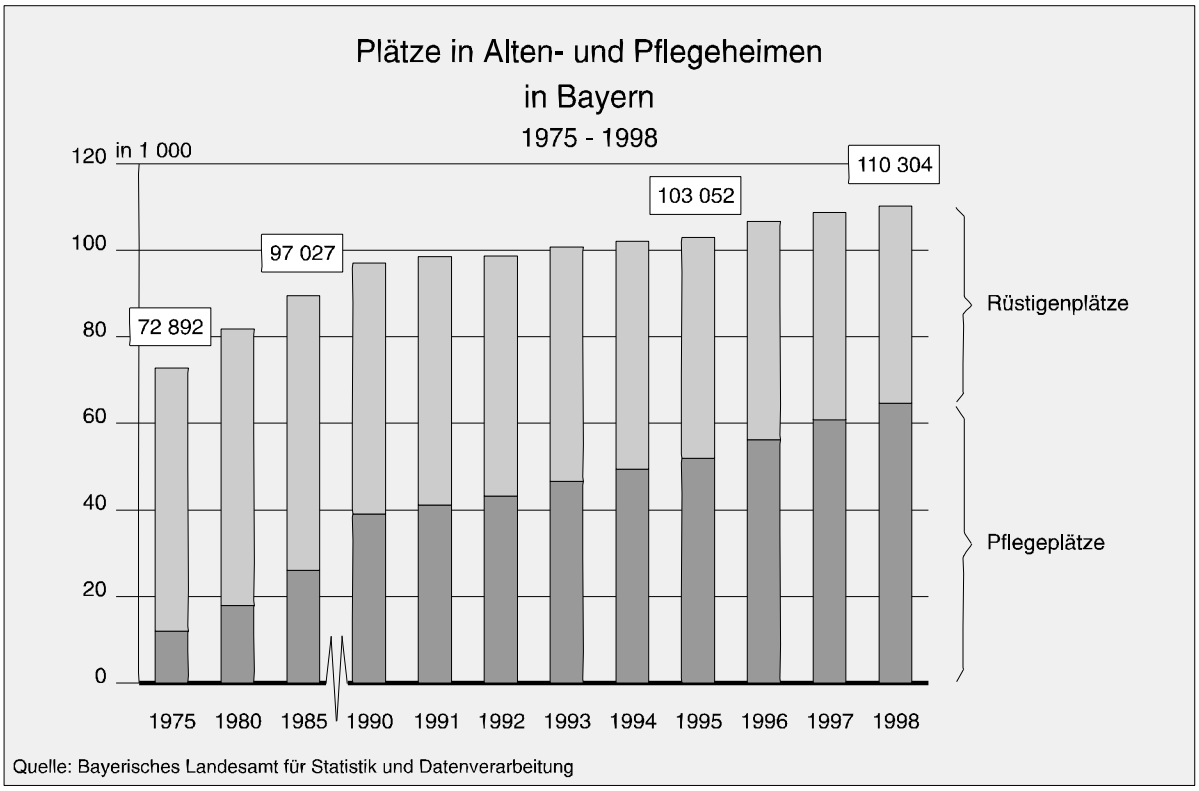
Die Investitionsförderung orientiert sich dabei an durchschnittlich zu veranschlagenden Platzkosten, die bis zu 80 % bei Kurzzeit-, Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen und bis zu

60 % bei vollstationären Pflegeeinrichtungen finanziert werden. Dieses abgestufte Fördersystem berücksichtigt angemessen die Finanzsituation von Kommunen und Staat und trägt dem Grundsatz "ambulant und teilstationär vor stationär" Rechnung.

Heute werden von den älteren Menschen vor allem Einrichtungen angenommen, die für Pflegefälle eingerichtet sind. Die Zahl der reinen Altenpflegeheime und der mit besonderen Pflegeabteilungen ausgestatteten Heime nimmt zu. Das Angebot an Wohnheimplätzen findet kaum mehr Interesse. Waren im Jahr 1992 noch 18,1 % aller Heimbewohner zwischen 75 und 80 Jahre und 63,1 % über 80 Jahre, sind heute 11,8 % zwischen 75 und 80 Jahre und 69,2 % über 80 Jahre alt. In aller Regel wird ein Heimplatz erst dann gesucht, wenn der Pflegefall bereits eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht.

Die Staatsregierung hat durch ihre zielgerichtete staatliche Förderung von Altenpflegeeinrichtungen wesentlich dazu beigetragen, daß Bayern heute über eine landesweit flächendekkende und ausgewogene Versorgung mit Langzeit-, Kurzzeit- und Tagespflegeplätzen für ältere Menschen verfügt.

In Bayern gibt es 1998 insgesamt 1.151 Heime der Altenhilfe mit über 110.000 Plätzen, davon fast 65.000 Pflegeplätze. Das gesamte Heimplatzangebot nahm seit 1990 um mehr als 13.000 oder rund 14 % und das Pflegeplatzangebot sogar um fast 26.000 oder 66 % zu. Für 1000 Einwohner mit 65 und mehr Jahren stehen 1998 damit im Durchschnitt rund 58 Heimplätze, davon 34 Pflegeplätze, zur Verfügung.



Besonders stark ausgebaut wurde in den vergangenen Jahren das Angebot an Kurzzeit- bzw. Tagespflegeplätzen für ältere Menschen in Bayern: Gab es im Jahr 1994 insgesamt

erst 164 Kurzzeitpflegeeinrichtungen mit 1.328 Plätzen und 72 Tagespflegeeinrichtungen mit 790 Plätzen, so sind es im Jahr 1998 bereits 309 Kurzzeitpflegeeinrichtungen mit 2.285 Plätzen und 186 Tagespflegeeinrichtungen mit 1.740 Plätzen. Die Zahl der Plätze hat sich somit innerhalb von vier Jahren um 72 % bzw. um 120 % erhöht.

8.2.2.3. Pflegeversicherung erfolgreich umgesetzt

Das auch in der Pflegeversicherung geltende Ziel „ambulant vor stationär“ kann in Bayern als erreicht angesehen werden. Zum 30.06.1998 lebten in Bayern rund 240.000 Pflegebedürftige, davon 190.000 zu Hause; das entspricht einem Anteil von rund 75 %. Lediglich 25 % der Pflegebedürftigen verbringen ihren Lebensabend in einem Pflegeheim. Die Gründe hierfür sind zum einen die vorbildlichen Leistungen der Pflegeversicherung im ambulanten Bereich, zum andern das flächendeckende, engmaschige Netz an Pflegediensten in Bayern, das durch das anspruchsvolle Angebot an Tages- und Nachtpflegeplätzen sowie Kurzzeitpflegeplätzen ergänzt wird.

Ohne die Bedeutung der stationären Pflege zu schmälern, kann festgestellt werden, daß die häusliche Pflege das Rückgrat der Pflegeversicherung bildet. Gäbe es die vielen tausend Frauen und Männer nicht, die sich entweder alleine oder mit Unterstützung eines Pflegedienstes mit viel Geduld und Ausdauer um ihre pflegebedürftigen Verwandten, Freunde oder Nachbarn kümmern, wäre eine Pflegeversicherung mit einem Beitragssatz von 1,7 % undenkbar. Von den zu Hause versorgten Pflegebedürftigen haben sich 1998 (1.Hj.) rund 60 % für die Geldleistung entschieden. Rund 25 % wählten die sogenannte Kombinationsleistung (anteilige Geld- und anteilige Sachleistung); in diesen Fällen werden die pflegenden Angehörigen teilweise von einem professionellen Pflegedienst unterstützt. Die restlichen häuslich betreuten Pflegebedürftigen (rund 15 %) haben die Sachleistungen voll ausgeschöpft. Aufgrund der guten Infrastruktur bei den ambulanten sozialpflegerischen Diensten in Bayern steht auch für den im Material- und Analyseband genannten steigenden Anteil von alleinlebenden Menschen ein gutes Angebot zur Verfügung.

Wegen der besonderen Bedeutung der häuslichen Pflege hat Bayern erfolgreich darauf gedrängt, daß in das Pflege-Versicherungsgesetz eine Reihe von Maßnahmen aufgenommen wurde, die der Unterstützung der häuslichen Pflege dienen. Hierzu gehört beispielsweise die Einbeziehung der Pflegepersonen in die gesetzliche Rentenversicherung. Dadurch ist es möglich, durch Pflege einen eigenen Rentenanspruch zu erwerben; Pflegezeiten sind seit Inkrafttreten des Pflege-Versicherungsgesetzes rentenbegründend und rentensteigernd. Das kommt vor allem den vielen Frauen zugute, die wegen der Pflege eines Angehörigen ihre Berufstätigkeit unterbrechen oder aufgeben. Die Beiträge zur Rentenversicherung belaufen sich, je nach Pflegestufe und Pflegeaufwand unterschiedlich, auf mtl. zwischen 300 DM und 700 DM. 1997 überwiesen allein die bayerischen Pflegekassen über 300 Mio. DM an die Rentenversicherungsträger.

Das Ausmaß, in dem die Pflegebedürftigen auf Sozialhilfe zurückgreifen müssen, ist wesentlich geringer als vor Einführung der Pflegeversicherung. Die Anzahl der Empfänger der Sozialhilfeleistung "Hilfe zur Pflege" verringerte sich von 1994 bis 1997 um 44 %, davon im häuslichen Bereich um fast 80 %, im stationären Bereich um rund 24 %. Die Sozialhilfeträger in Bayern haben durch die Pflegeversicherung Einsparungen von rund 800 Mio. DM im Jahr.

8.2.3. Rentenversicherung auf die demographische Herausforderung einstellen

Die gesetzliche Rentenversicherung muß den sich verändernden Rahmenbedingungen angepaßt, vor allem auf die demographische Herausforderung eingestellt werden. Gleichzeitig gilt es, ihre Sicherungsfunktion und damit ihre Legitimation als Zwangsversicherung zu bewahren und sie bezahlbar zu halten.

- Das Rentenreformgesetz 1992 beinhaltete deshalb**:**
  Umstellung der jährlichen Rentenanpassungen vom Brutto- auf das Nettoprinzip, Einführung der Bewertung beitragsfreier Zeiten nach dem Gesamtleistungsprinzip sowie einer Bewertungsobergrenze für die beitragsfreien Zeiten wegen Krankheit und Arbeitslosigkeit sowie für schulische Ausbildung, Begrenzung der Anrechnungszeit wegen Ausbildung von 13 auf sieben Jahre, stufenweise Anhebung der Altersgrenzen von 60 und 63 auf die Regelaltersgrenze von 65 Jahren, beginnend ab 2001.

- Das Rentenreformgesetz 1999 sah vor:
  Einführung eines Demographiefaktors, der die längere Rentenbezugsdauer als Folge des Anstiegs der Lebenserwartung berücksichtigt und durch eine Abflachung des Rentenanstiegs dazu führt, daß das Rentenniveau langfristig auf 64 % abgesenkt wird; Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, Anhebung der Altersgrenze für Schwerbehinderte, Umfinanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen durch Einführung eines zusätzlichen Bundeszuschusses.

Gingen Modellberechnungen vor der Rentenreform 1992 noch von einem Anstieg des Beitragssatzes bis zum Jahr 2030 auf über 36 % aus, so wurde nach Berechnungen unter Einschluß der Maßnahmen der Rentenreform 1999 nur noch ein Anstieg auf einen Wert von gut 23 % erwartet.

Bayern hat das Hauptanliegen des Rentenreformgesetzes 1999, einen gerechten Ausgleich der Belastungen zwischen den Generationen zu erreichen, von Anfang an nachhaltig unterstützt. Dies gilt in erster Linie für die Einfügung eines demographischen Faktors in die Rentenformel, aber auch für die Neuordnung der Erwerbsminderungsrenten.

Bayern hat sich auch erfolgreich dafür eingesetzt, daß weitere Verbesserungen bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten erreicht wurden. Dies gilt in zweierlei Hinsicht: Zum einen werden mit Beitragszeiten zusammentreffende Zeiten der Kindererziehung kumulativ angerechnet und zum anderen wird die Bewertung dieser Zeiten von bisher 75 % des Durchschnittsverdienstes schrittweise auf 100 % angehoben. Damit wurde einer bayerischen Forderung entsprochen, die Tätigkeit der Kindererziehung verstärkt einer beruflichen Tätigkeit gleich zu stellen. Von ganz erheblicher Bedeutung ist auch, daß die bayerische Forderung, diese Verbesserungen auch rückwirkend einzuführen, erfüllt wurde.

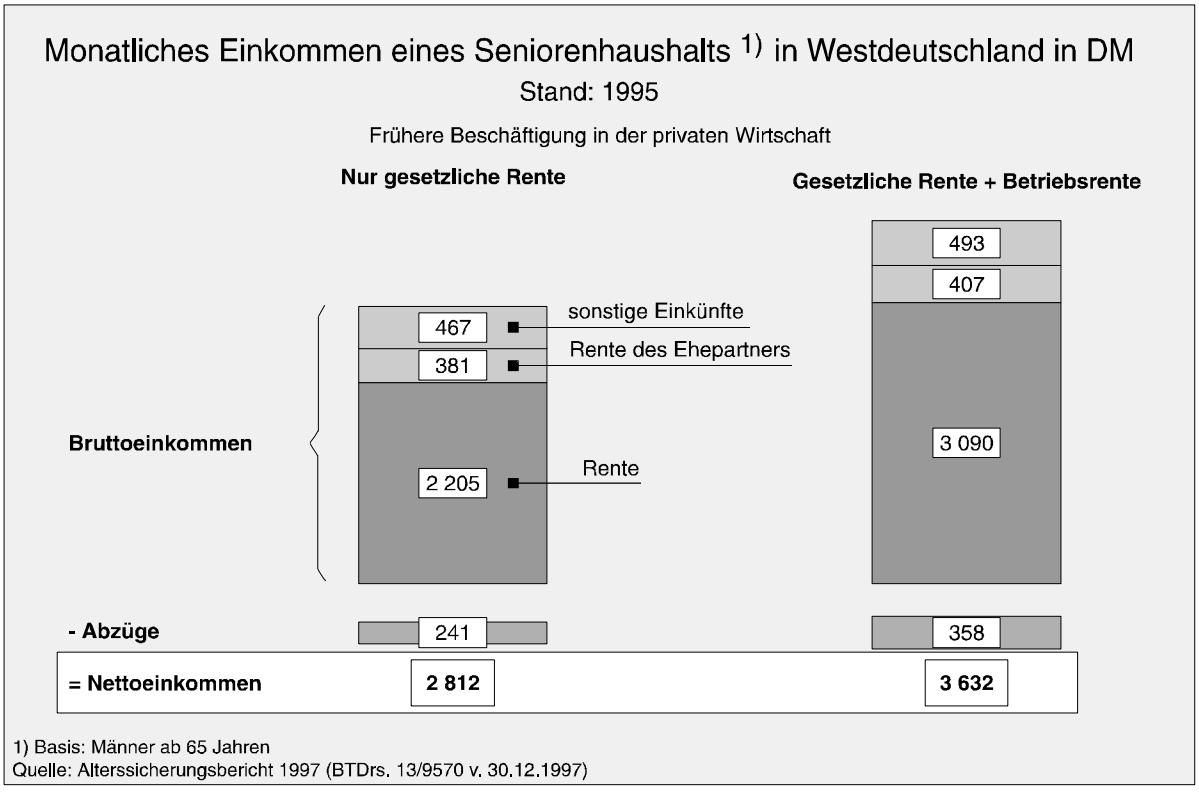
Mit dem "Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte" hat die Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen allerdings gegen den Widerstand Bayerns zwei zentrale Elemente der Rentenreform 1999 ausgesetzt. Es handelt sich um die Einführung des Demographiefaktors in die Rentenformel und um die Neuordnung der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit.

Zum Material- und Analyseband selbst, vor allem zu den statistischen Angaben über die Durchschnittsrenten, ist folgendes zu bemerken:

- Im Zusammenhang mit den durchschnittlichen Zahlbeträgen aus der Rentenversicherung – darauf wird zu Recht hingewiesen – ist zu bedenken, daß sie relativ wenig über

die tatsächliche Höhe des Alterseinkommens einer Person und noch weniger über das Haushaltseinkommen aussagen. Eine Rente kann sowohl alleiniger oder Hauptbestandteil des Alterseinkommens als auch untergeordnetes Nebeneinkommen sein. Von einer geringen Rente kann deshalb keinesfalls automatisch auf Bedürftigkeit oder gar Armut bei derjenigen Person geschlossen werden, die diese Rente bezieht. Entscheidend ist, über welches Gesamtnettoeinkommen sie, ein Ehepaar oder ein Haushalt verfügen.

- In einer Übersicht über die Höhe der eigenen Renten der gesetzlichen Rentenversicherung nach dem Stand Dezember 1997 wird für Männer in Bayern ein Durchschnittsbetrag ausgewiesen, der um knapp 9 % unter dem der alten Länder liegt. Bei diesem Vergleich ist zu berücksichtigen, daß den in die Durchschnittsbildung eingeflossenen Renten Arbeitsverdienste zugrunde liegen, die vor vielen Jahrzehnten, also größtenteils in einer Zeit erzielt worden sind, in der die wirtschaftlichen Strukturen Bayerns noch vorwiegend von der Landwirtschaft und vom Handwerk geprägt waren. Aufgrund des inzwischen vollzogenen tiefgreifenden Wandels zu einem modernen Industrie- und Dienstleistungsstaat und zum führenden Standort in Deutschland mit entsprechenden Auswirkungen auch auf das Niveau der Arbeitseinkommen werden solche Rentenvergleiche in der Zukunft ein ganz anderes Bild geben. Dies zeigt sich schon heute, wenn man isoliert die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit betrachtet, bei denen die Bezieher meist noch jüngeren Jahrgängen angehören. Hier entsprach nach einer Statistik des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger über den Rentenbestand am 31.12.1997 bei den Renten an Männer der durchschnittliche Zahlbetrag in Bayern bereits in etwa dem in den alten Ländern insgesamt.



Bei einer Betrachtung der Höhe der Renten darf im übrigen folgendes nicht unberücksichtigt bleiben: Im Jahr 1997 haben Rentner, die in der Krankenversicherung der Rentner pflichtversichert sind, Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in Höhe von bundesweit 34,7 Mrd. DM entrichtet. Diesen Einnahmen stehen Ausgaben für Leistungen in Höhe von rund 81,7 Mrd. DM gegenüber. Pro Kopf gerechnet hat demnach im Jahr 1997 jeder pflichtversicherte Rentner Beiträge in Höhe von 2.939,32 DM an seine Krankenkasse gezahlt, während er zugleich Leistungen im Wert von 6.924,41 DM erhalten hat.

Das bedeutet, die in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber haben die Krankenversicherung der Rentner mit rund 47 Mrd. DM subventioniert. Oder anders gewendet: Ohne diese Subvention könnte der Beitragssatz in der Krankenversicherung der Aktiven um rund drei Beitragssatzpunkte gesenkt werden.

Die Staatsregierung will allerdings nicht, daß die in der Krankenversicherung der Rentner pflichtversicherten älteren Mitbürger einen kostendeckenden Beitrag entrichten müssen. Dies würde dem Solidaritätsprinzip eklatant widersprechen und in der Tat die Betroffenen heillos überfordern. Diese Zahlen machen aber deutlich, daß sich die in der GKV pflichtversicherten Rentner mit ihrem Beitrag einen überaus günstigen Krankenversicherungsschutz einkaufen. Die gesetzlich krankenversicherten Rentner stellen sich damit deutlich besser gegenüber denjenigen, die bei einem privaten Krankenversicherungsunternehmen versichert sind. Wer also heute die Situation der Rentner im Wohlstandsgefüge der Bundesrepublik Deutschland bewertet, muß auch auf diesen mittelbaren Einkommenstransfer eingehen.

8.3. Weitere Maßnahmen der Staatsregierung zur Verbesserung der Situation der älteren Menschen

Trotz der erzielten Erfolge besteht weiterer Handlungsbedarf, um auf künftige Entwicklungen rechtzeitig zu reagieren.

8.3.1. Pflegeversicherung zukunftssicher machen

Zum einen ist es notwendig, über das in der Pflegeversicherung aufgelaufeneVermögen in Höhe von rund 12 Mrd. DM (Ende 1998) zu entscheiden. Hierbei ist zu beachten, daß die Pflegeversicherung auch für die künftigen Generationen noch eine bezahlbare Grundsicherung darstellen muß. Zum anderen gilt es vor allem, die vielfach kritisierte unzureichende Einbeziehung der altersverwirrten Menschen in der Pflegeversicherung zu verbessern. Deren oft erheblicher Hilfe- und Betreungsbedarf wird nach der momentanen Ausgestaltung des Gesetzes nicht angemessen berücksichtigt.

Die Staatsregierung hat deshalb gemeinsam mit Baden-Württemberg und Sachsen im Januar 1999 den Entwurf eines Gesetzes zur Zukunftsssicherung der Pflegeversicherung in den Bundesrat eingebracht. Ziel des Gesetzentwurfs ist die zukunftsweisende Weiterentwicklung und Konsolidierung der Pflegeversicherung insbesondere durch folgende Maßnahmen:

- Die Schaffung eines Teilkapitalstocks aus den bisher aufgelaufenen Überschüssen (abzüglich einer Finanzreserve) zur Sicherstellung der dauerhaften Finanzierbarkeit der Pflegeversicherung und Abmilderung der Folgen der demographischen Entwicklung.

- Die Verbesserung der Situation der Pflegebedürftigen mit geistigen Behinderungen oder psychischen Erkrankungen (v.a. Demenzkranker) durch die Berücksichtigung des allgemeinen Beaufsichtigungs- und Betreuungsaufwandes bis zu 40 Minuten am Tag;

- Die Stärkung der häuslichen Pflege durch Regelungen zur Änderung und Klarstellung von leistungsrechtlichen Vorschriften einschließlich der Übertragung der Finanzierung der Pflege-Pflichteinsätze nach § 37 Abs. 3 SGB XI auf die Pflegekassen.

Die Initiative der Staatsregierung wurde von der Ländermehrheit im Bundesrat abgelehnt.

8.3.2. Stationäre Pflege an die geänderten Bedürfnisse anpassen

Im stationären Pflegebereich bestehen bundesweit spezifische Probleme, weil sich die Situation dort in den letzten Jahren dramatisch verändert hat: Das durchschnittliche Eintrittsalter in ein Pflegeheim liegt mittlerweile bei ca. 86 Jahren. In fast der Hälfte aller Fälle ist eine psychische Erkrankung Ursache der Pflegebedürftigkeit. Die im Heimrecht verankerte Fachkraftquote, die vorschreibt, daß in Pflegeheimen mindestens jeder zweite Beschäftigte eine ausgebildete Fachkraft sein muß, ist deshalb weiterhin erforderlich. Bayern hat bereits in der Vergangenheit Versuchen, diese Bestimmungen aufzuheben, mit Erfolg entgegengewirkt.

Die neue Situation in der stationären Pflege macht es außerdem erforderlich, dort wo notwendig, den Personalschlüssel anzuheben. Dies setzt die Vereinbarung neuer Pflegesätze voraus, was Aufgabe der Pflegesatzparteien, also der Pflegekassen, der Bezirke und der Heimträger ist. Der Staat ist an den Pflegesatzverhandlungen nicht beteiligt. Nach eindringlichen Appellen des Sozialministeriums haben sich die Pflegesatzparteien 1998/99 auf eine Anhebung des durchschnittlichen Personalschlüssels von bisher 1:2,8 auf 1: 2,5 verständigt. Dies ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die Pflegesatzparteien sind aber aufgefordert, der geänderten Bewohnerstruktur auch bei künftigen Pflegesatzvereinbarungen weiterhin Rechnung zu tragen: so sollten sie sich darauf verständigen, künftig den Nachtdienst aus der Anrechnung auf den Stellenschlüssel herauszunehmen.

Die Anhebung des Personalschlüssels ist nur eine der notwendigen strukturellen Verbesserungen. Weitere Maßnahmen sind notwendig:

- Anzusetzen ist beispielsweise bei der Ausbildung der Altenpflegekräfte. Zu prüfen ist, ob die bisherigen Inhalte neu ausgerichtet bzw. differenziert werden müssen. Die Staatsregierung plant hierzu eine Expertenanhörung. Abzulehnen ist allerdings eine bundeseinheitlich geregelte Altenausbildung, die nur schwer auf veränderte Bedingungen eingestellt werden kann und die hervorragende bayerische Ausbildung gefährdet.

- Der Fort- und Weiterbildung muß sehr viel Aufmerksamkeit gewidmet werden. Den Pflegekräften muß verstärkt die Möglichkeit gegeben werden, sich u.a. in medizinisch-pflegerischer Hinsicht, gerontopsychiatrischer Pflege, auf den Gebieten der Arbeitsorganisation und des Pflegemanagements weiterzubilden. Auf Initiative des Sozialministeriums hat 1998 eine Arbeitsgruppe des Landespflegeausschusses ein Konzept hierfür entwickelt, das die notwendigen Schlüsselqualifikationen beschreibt.

Auch der weitere Ausbau der stationären Pflege muß künftig ständig an die sich ändernden Bedürfnisse angepaßt werden. Ein Heimplatz wird heute in der Regel erst dann gesucht, wenn der Pflegefall bereits eingetreten und eine ausreichende häusliche Betreuung auch unter der engagierten Hilfe eines sozialpflegerischen Dienstes nicht mehr möglich ist. Das Angebot an Pflegeplätzen soll vorrangig durch die Umwandlung bestehender, aber nicht mehr benötigter Rüstigenplätze in Pflegeplätze weiter ausgebaut werden.

Statt einer einheitlichen Versorgung der Bewohner muß dabei verstärkt eine bedarfsorientierte Individualisierung von Maßnahmen im Heim erreicht werden. Alle fachlichen und bauli-

chen Konzepte sollten deshalb nicht nur eine qualitative, bedarfsgerechte Hilfe und Pflege sichern, sondern die Rehabilitation und damit die Vorsorge vor weiterer Zunahme der Hilfs- und Pflegebedürftigkeit zum Ziele haben. In jeder teil- und vollstationären Pflegeeinrichtung sollte auch gerontopsychiatrische Pflege möglich und dafür neben den erforderlichen fachlichen und personellen auch die entsprechenden baulichen Voraussetzungen vorhanden sein. Der Aufbau von gerontopsychiatrischen Tagesklinken (z.B. durch Umwandlung stationärer Betten) sowie von gerontopsychiatrisch ausgerichteten Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen ist erforderlich.

8.3.3. Qualitätssicherung in der stationären und ambulanten Pflege verbessern

Primär sind die Heime selbst und die anderen Pflegesatzparteien für die Qualität der Pflege verantwortlich. Sie vereinbaren Qualitätsinhalte und Pflegesätze. Die Heime sind verpflichtet, vereinbarte Leistungen zu erbringen. Die Praxis zeigt aber, daß dies trotz zahlreicher Appelle und trotz vieler Fortschritte, wie beispielsweise in der Stellenschlüsselfrage, nicht allein ausreicht, um die Pflegequalität zu gewährleisten. Immer wieder gibt es schwarze Schafe, die - sei es vorsätzlich oder fahrlässig - für das erhaltene Geld keine ausreichende Pflege leisten. Ausgehend von den in der Presse geschilderten Zuständen in deutschen Pflegeheimen erscheint es notwendig, daß die Qualitätsprüfungen sowohl in Pflegeheimen, aber auch bei den Pflegediensten verbessert und v.a. stärker koordiniert werden.

Auf Initiative der Staatsregierung haben die in Bayern für Qualitätskontrollen zuständigen Stellen (Heimaufsichtsbehörden, Pflegekassen, Medizinischer Dienst der Krankenversicherung -MDK, Sozialhilfeträger) auf Bezirksebene Arbeitsgemeinschaften gebildet. Dadurch können die Maßnahmen abgestimmt und koordiniert werden; Kompetenzen werden gebündelt.

Darüber hinaus hat Bayern im Februar 1999 den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Effizienz von Qualitätsprüfungen in Pflegeeinrichtungen in den Bundesrat eingebracht, in dem bundesweit folgendes geregelt werden soll:

- Die in Bayern auf freiwilliger Basis bereits erfolgte Bildung der Arbeitsgemeinschaften der für die Qualitätskontrollen zuständigen Stellen soll gesetzlich und bundesweit geregelt werden.

- Heimaufsicht, MDK, Pflegekassen und Sozialhilfeträger sollen das uneingeschränkte Recht erhalten, Kontrollen jederzeit und ohne vorherige Anmeldung durchführen zu können.

- Im ambulanten Bereich soll der MDK das Recht erhalten, unangemeldet vor Ort Kontrollen durchzuführen.

- In den Heimbeirat sollen auch Angehörige oder gesetzliche Vertreter von pflegebedürftigen oder behinderten Heimbewohnern gewählt werden können.

8.3.4. Initiativen für den Ausbau ambulanter gerontopsychiatrischer Angebote in Bayern

Die demographischen Veränderungen führen auch zu einem stetig steigenden Bedarf an gerontopsychiatrischer Pflege und Demenzpflege. Bund, Länder, Kranken- und Pflegekas-

sen, Pflegeeinrichtungen und Pflegeberufe müssen sich gemeinsam dieser Angebotslücke annehmen.

Die ambulante Versorgung gerontopsychiatrisch erkrankter Menschen ist auszubauen, so daß auch der Druck auf die stationären Versorgungskapazitäten abnimmt. Die Ergebnisse aus Modellprojekten in Bayreuth, Würzburg und Schwaben müssen für die ambulante Pflege landesweit umgesetzt und damit genutzt werden. Die Sozialversicherungsträger und die Bezirke müssen die Defizite aktiv aufgreifen. Die Bezirke arbeiten an einem Aktionsprogramm zur Verbesserung der geronotopsychiatrischen Versorgung. Die Staatsregierung wirkt – unabhängig von der jeweiligen Aufgabenzuständigkeit – auf die Umsetzung folgender Maßnahmen hin:

- Systematische Fort- und Weiterbildung der Pflegenden, die alte Menschen versorgen.
- Aufbau von ambulanten Versorgungsstrukturen, die auf die speziellen Bedürfnisse und Schwierigkeiten des Personenkreises eingehen können. Dabei kommt der Vernetzung aller gerontopsychiatrischen, medizinischen, pflegerischen und sozialen Versorgungsangebote besondere Bedeutung zu.
- Unterstützung der pflegenden Angehörigen (z.B. Angehörigenberatung und -gruppen).
- Aufklärung und Bewußtseinsbildung, Verstärkung von Forschung und Lehre.

8.3.5. Initiativen für den Ausbau ambulanter geriatrischer Rehabilitationsangebote

Im Gegensatz zum stationären Rehabilitationsangebot sind erst wenige ambulante oder gar mobile geriatrische Rehabilitationsanbieter am Markt. Wenn auch hier der Grundsatz ambulant vor stationär verwirklicht werden soll, sind erhebliche Anstrengungen der beteiligten Träger und Stellen notwendig. Dies auch, weil die ambulanten Maßnahmen insgesamt kostengünstiger sind und die aufwendigeren stationären Maßnahmen nicht deutlich besser zu sein scheinen sowie die fachliche Notwendigkeit unbestritten ist.

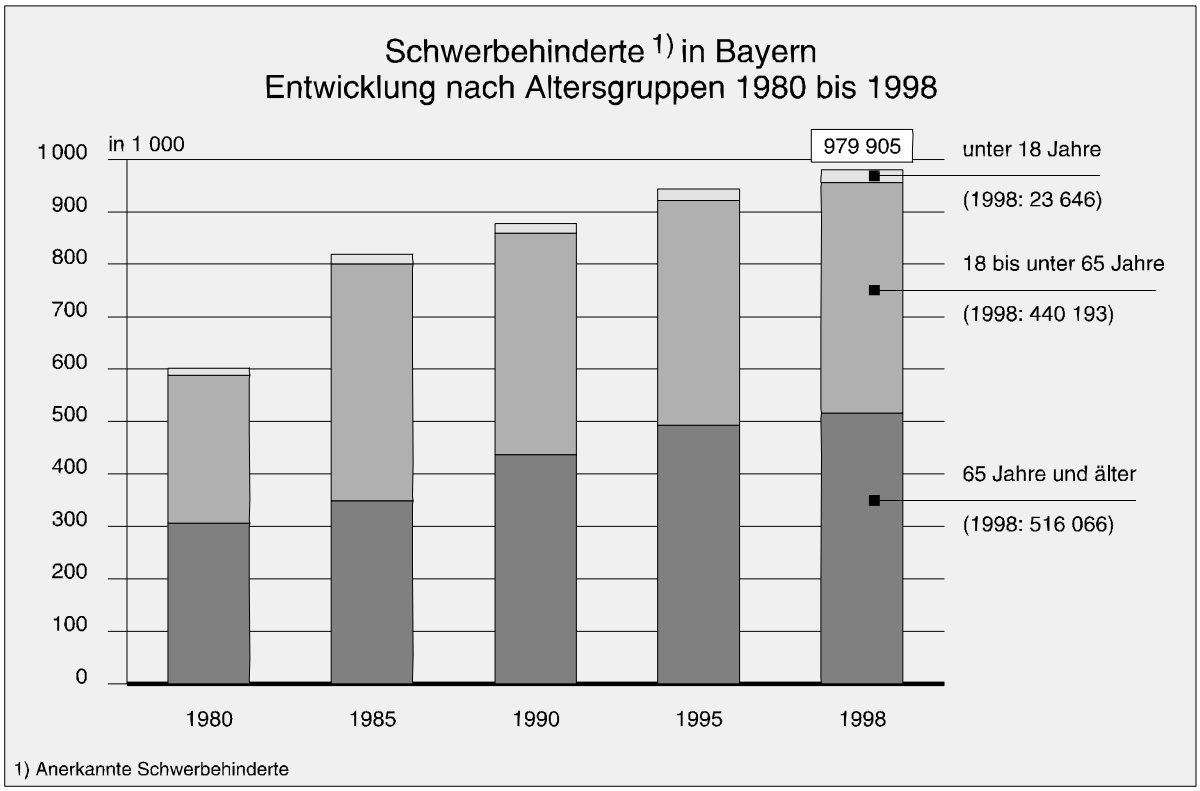
Die Staatsregierung wird durch fachliche Begleitung und Unterstützung von modellhaften Initiativen weiterhin die ambulanten geriatrischen Rehabilitationsangebote verbessern helfen.

9. Politik für Menschen mit Behinderung

9.1. Bedeutung der Politik für Menschen mit Behinderung

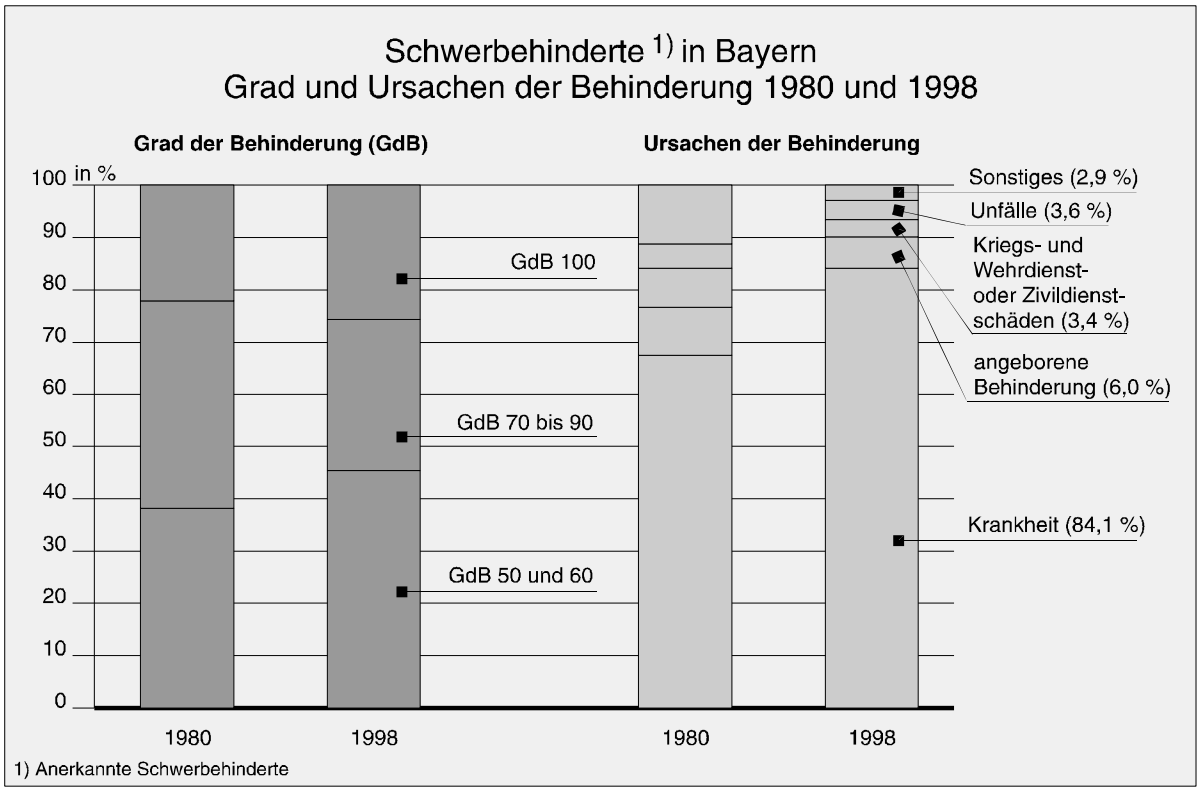
9.1.1. Anzahl der Menschen mit Behinderung in Bayern

In Bayern lebten Ende September 1998 rund 1 Million Bürgerinnen und Bürger, denen durch die Ämter für Versorgung und Familienförderung - Versorgungsämter - ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 bescheinigt wurde. Dies entspricht einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 8,11 %. Mehr als eine halbe Million dieser Schwerbehinderten sind älter als 65 Jahre. Der Anteil schwerbehinderter Frauen beträgt 46 %.



Die festgestellten Behinderungen beruhen auf Schäden des Bewegungsapparates (29 %), der Sinnesorgane (9 %), der inneren Organe (23 %), des Gehirns (16 %) und auf sonstigen Gesundheitsstörungen (23 %).

Mehr als eine halbe Million schwerbehinderter Menschen in Bayern ist erheblich gehbehindert, hilflos oder gehörlos und erfüllt damit die Grundvoraussetzung für die Freifahrt im öffentlichen Personennahverkehr bzw. für den Nachteilsausgleich bei der Kraftfahrzeugsteuer.



Über 200 000 Menschen in Bayern haben aufgrund der Feststellung der Ämter für Versorgung und Familienförderung einen Grad der Behinderung von 30 bzw. 40. Zusammen mit den als schwerbehindert anerkannten Personen sind in Bayern also rd. 1,2 Mio. Menschen behindert. Darüber hinaus muß mit einer Dunkelziffer gerechnet werden, weil sicherlich nicht alle Anspruchsberechtigten eine förmliche Anerkennung ihrer Behinderung anstreben.

9.1.2. Finanzielle Aufwendungen für Menschen mit Behinderung in Bayern

Die finanziellen Aufwendungen des Freistaates Bayern für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit im Rahmen des Sozialhaushalts betrugen im Jahr 1998 insgesamt knapp 570 Mio. DM. Im Kultushaushalt waren dafür 657 Mio. DM vorgesehen, im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus 10 Mio. DM und des Programms „Offensive Zukunft Bayern“ ebenfalls 10 Mio. DM. Das sind insgesamt rund 1,25 Mrd. DM.

Die Ansätze im Sozialhaushalt (Einzelplan 10 des Staatshaushalts) für die Behindertenhilfe im Jahr 1998 umfaßten u.a. das Blindengeld nach dem Bayerischen Blindengeldgesetz in Höhe von 201 Mio. DM, die unentgeltliche Beförderung behinderter Menschen im Nahverkehr (63 Mio. DM), Leistungen nach dem Schwerbehindertengesetz (180 Mio. DM), Leistungen an Impfgeschädigte (23 Mio. DM), Leistungen an Opfer von Gewalttaten (17 Mio. DM), den Landesplan für Menschen mit Behinderung (42 Mio. DM), Leistungen der Kriegsopferfürsorge (17 Mio. DM) und den Bereich der Versorgung psychisch kranker und psychisch behinderter Menschen (8,2 Mio. DM).

Die Leistungen für Menschen mit Behinderung sollen auch in Zukunft auf hohem Niveau weitergeführt werden.

9.1.3. Landespläne für Menschen mit Behinderung

Seit rund 25 Jahren orientiert sich bayerische Politik für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit in ihrer theoretischen Ausrichtung, in den entsprechenden Schwerpunkten, in ihrem konkreten Vollzug und in der staatlichen Förderung an sog. Landesplänen für Behinderte.

Bereits im Jahr 1974 hat Bayern seinen ersten Landesplan vorgelegt - und war damals im Vergleich zu den anderen Bundesländern seiner Zeit weit voraus - indem Ziele formuliert wurden, die kurz-, mittel- oder langfristig zusammen mit allen Beteiligten und mit Unterstützung des Landes im Rahmen der verfügbaren Mittel zugunsten von Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit und der Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und ihrer Lebensqualität verwirklicht werden sollten.

Seine Fortschreibung erfuhr dieser erste Landesplan im Jahr 1982 durch einen zweiten Plan, der in 236 Aussagepunkten für mehr als zehn Jahre die Richtung vorgab, wie die Behindertenhilfe in Bayern weiter ausgestaltet werden sollte.

Diese fachliche Fundierung der bayerischen Behindertenpolitik wurde durch den im Jahr 1994 der Öffentlichkeit vorgestellten Dritten Bayerischen Landesplan für Menschen mit Behinderung fortgesetzt. Neben der Darstellung der künftigen Akzente innerhalb der Hilfeangebote für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit findet sich dort auch die Beschreibung aktueller Rahmenbedingungen und Tendenzen in der Behindertenhilfe. Es werden darüber hinaus auch die gesellschaftlichen Entwicklungen berücksichtigt, die die Hilfen oftmals in neuem Licht erscheinen lassen und heute mit einer Prägnanz und Vehemenz auf diese Hilfen Einfluß nehmen, wie dies vor wenigen Jahren so noch nicht vorstellbar gewesen ist (siehe dazu auch Punkt 9.4.1.).

9.1.4. Hilfebedarf und Lebensqualität

Bayerische Sozialpolitik wendet sich an Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit vor allem deshalb in besonderer Weise, weil sie aufgrund ihrer Behinderung oder chronischen Krankheit einen besonderen Hilfebedarf aufweisen. Dabei handelt es sich um einen sehr individuellen Bedarf, der unterschiedlich ist in seiner Intensität, seiner Art und in Bezug auf die Lebensbereiche, innerhalb derer er jeweils auftritt und abgedeckt werden muß.

Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit benötigen abhängig von der Art und Schwere ihrer Behinderung oder chronischen Krankheit, von ihrem Alter, von ihrem sozialen Status und von ihrer jeweiligen Lebensform in unterschiedlichen Bereichen des Lebens bestimmte Hilfen. Diese Hilfen können finanzieller Art sein, sächlicher Art im Sinne von Hilfsmitteln oder eines barrierefreien Umfeldes oder als Dienstleistung von Personen unterschiedlicher Professionalität in verschiedenen Organisationsformen erbracht werden.

Die Anerkennung und Befriedigung dieses Hilfebedarfs durch die bayerische Behindertenpolitik ist wesentliche Voraussetzung dafür, daß Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit in ihrem Leben Qualität erleben können.

Das in Bayern in den fünf Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg Stück für Stück neu entstandene System der Hilfen für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit, das zum damaligen Zeitpunkt im Wesentlichen nur auf den stationären Einrichtungen kirchlicher Träger aufbauen konnte, die bereits im 19. Jahrhundert entstanden waren, wird der Forderung nach Vielfalt von fachlichen Konzepten, den Anforderungen und Notwendigkeiten einer

menschenwürdigen Hilfe und den nachvollziehbaren Wünschen, Bedürfnissen und Lebensentwürfen der betroffenen Menschen und ihrer Angehörigen durch ein entsprechend gegliedertes System der Hilfen Rechnung zu tragen, gerecht.

Dieses Hilfesystem ist darüber hinaus in seinen Angeboten, seiner Struktur, seiner Trägerschaften und in den ausführenden Berufsgruppen breit gefächert und läßt Auswahl zu. Es beinhaltet und umfaßt in der Trägerschaft der Verbände der freien Wohlfahrtspflege und der Behindertenverbände u.a.

- interdisziplinär arbeitende Frühförderstellen und Sozialpädiatrische Zentren,
- integrativ arbeitende Kindergärten,
- Schulen für Behinderte und entsprechende sog. Schulvorbereitende Einrichtungen,
- sozial- und heilpädagogisch orientierte, in einzelne Bereiche differenzierte, stationäre Einrichtungen im Umbruch,
- klein gehaltene Wohnheime für behinderte Menschen die in Werkstätten oder auf dem freien Arbeitsmarkt arbeiten,
- Werkstätten und Förderstätten für Menschen mit Behinderung,
- ambulante Beratungs- und Betreuungsdienste auf regionaler oder überregionaler Basis,
- Angebote in den Bereichen Freizeit und Erholung, Bildung und Sport,
- Fortbildung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Rehabilitation und für Familien mit behinderten Angehörigen,
- Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke,
- individuelle Hilfen am Arbeitsplatz,
- Arbeitsassistenz und begleitende Fachdienste für Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt,
- selbsthilfeorientierte Verbände und Selbsthilfegruppen für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit,
- landesweit tätige Institutionen für Medien und Öffentlichkeitsarbeit, für den Bereich der Frühförderung, für Geschwisterarbeit, für blinde, sehbehinderte, gehörlose und hörgeschädigte Menschen.

9.2. Ziele bayerischer Behindertenpolitik

9.2.1. Grundprinzipien bayerischer Behindertenpolitik

Zwei grundlegende Prinzipien bayerischer Behindertenpolitik sind die verbindende Klammer für die konkreten Hilfeangebote und die sie bestimmenden Leitlinien. An ihnen hat sich alles zu orientieren, was an Einrichtungen, Diensten, Maßnahmen und Projekten für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit bereits besteht und was für die Zukunft geplant wird und dieser Planung entsprechend verwirklicht werden soll.

Der Schutz des Lebens und der Würde von Menschen mit Behinderung ist das erste Grundprinzip bayerischer Behindertenpolitik.

Für die Politik für Menschen mit Behinderung in Bayern ist die Bejahung des Lebens jedes Menschen richtunggebend, unabhängig von Art und Schwere möglicher Behinderung, Erkrankung oder sonstiger Notlage, und unabhängig von deren Verursachung. Daraus erwächst die umfassende Aufgabe, das Leben jedes Menschen zu schützen und dort, wo Hilfen notwendig sind, diese bedarfsgerecht bereitzustellen, um eine möglichst individuelle Lebensgestaltung möglich zu machen.

Das zweite Grundprinzip bayerischer Behindertenpolitik lautet: Stärkung der Fähigkeit und der Möglichkeiten von Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit, über ihr Leben selbst zu bestimmen bzw. es selbst zu gestalten.

Der Ruf nach Selbstbestimmung und Selbständigkeit für Menschen mit Behinderung – beides ist nicht gleichzusetzen – ist heute seitens Betroffener, ihrer Angehörigen und seitens der Fachleute unüberhörbar. Dies entspricht der heutigen Sichtweise, die nicht mehr das Defizit und den sich daraus ergebenden Hilfebedarf behinderter Menschen in den Vordergrund rücken will, sondern die ihnen jeweils eigenen Fähigkeiten und Fertigkeiten. Dazu gehört auch die Fähigkeit, über das eigene Leben zu bestimmen und es – ggf. mit der Hilfe anderer – entsprechend zu gestalten.

Alle Hilfeangebote für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit sollen deshalb

- Raum lassen für individuelle Gestaltung,
- Eigeninitiative anregen,
- die vorhandenen Ressourcen mobilisieren und
- eine dem Konzept der Normalität entsprechende Lebensführung ermöglichen bzw. erleichtern.

Diese beiden Grundprinzipien geben von Seiten der Bayerischen Staatsregierung eine deutliche Antwort auf alle lebensabwertenden und lebensfeindlichen Tendenzen, die heute verschiedenenorts wieder vernehmbar werden. Sie sind eine klare Antwort auf die Tendenzen, behindertes Leben in Frage zu stellen, es unter Kosten-Nutzen-Überlegungen zu betrachten und mit Gewalt gegenüber Menschen mit Behinderung zu reagieren.

9.2.2. Leitlinien bayerischer Behindertenpolitik

Im Rahmen der bayerischen Politik für Menschen mit Behinderung wurden 15 Leitlinien formuliert, denen die Staatsregierung folgt und in Zukunft folgen wird. Diese Leitlinien beziehen sich einerseits auf Strukturen, Organisationsformen und Schwerpunkte innerhalb der bayerischen Behindertenpolitik und andererseits sind sie unmittelbar für die betroffenen Menschen und ihre Angehörigen von Bedeutung.

Im einzelnen werden folgende Leitlinien bayerischer Behindertenpolitik unterschieden:

- Gültigkeit des Subsidiaritätsprinzips
- Normalisierung des Lebens behinderter Menschen
- Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Hilfeangeboten
- Keine Konkurrenz zwischen den einzelnen Hilfeangeboten
- Wohnort- und Gemeindenähe der Angebote
- Betonung der Bedeutung sozialer Rehabilitation
- Unterstützung von Familien
- Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit zugunsten von Menschen mit Behinderung
- Gleichstellung zwischen behinderten und nichtbehinderten Menschen
- Abkehr von der sog. defektorientierten Sichtweise vom behinderten Menschen
- Lebensrecht bemißt sich nicht an Leistung und Nutzen
- Begleitung und Assistenz ersetzen bevormundende Betreuung
- Stärkung des Selbsthilfegedankens
- Ganzheitliche Förderung und interdisziplinäre Angebote
- Ablösung von der Familie und Familienentlastung

9.3. Bewertung des Material- und Analysebandes, Kapitel 14

Der Material- und Analyseband faßt in Kapitel 14 im wesentlichen zwei verschiedene Personengruppen zusammen: Pflegebedürftige Menschen und behinderte Menschen und signalisiert auf diese Weise, daß er von einer großen Nähe dieser beiden Personengruppen ausgeht. Dies ist nicht der Fall. Behinderte Menschen sind nicht gleichzeitig und in jedem Fall auch pflegebedürftige Menschen, sondern Menschen, die aufgrund einer Schädigung Funktionseinschränkungen und daraus resultierende Nachteile im täglichen Leben erfahren und in der Konsequenz davon auch „behindert“ werden bzw. sind.

Eine verbindende Klammer für beide Personengruppen wird zum Teil die Abhängigkeit von Sozialhilfe sein, die der Material- und Analyseband in Kapitel 14 anspricht. Eine weitere verbindende Klammer wird im Einzelfall auch die Pflegeversicherung und ihre Leistungen sein, die sich bei Menschen mit Behinderung im wesentlichen aber auf den ambulanten Bereich bezieht, insbesondere bei Menschen mit chronischer Krankheit.

Der Material- und Analyseband schildert nicht das breite und differenzierte Hilfeangebot für diese Menschen, er beschreibt auch nicht im umfassenden Sinn deren Lebensbedingungen und Lebenssituation, deren Wünsche und Hilfebedürfnisse oder deren Lebensentwürfe als Bürgerinnen und Bürger Bayerns, auch wenn sich in Kapitel 14 Hinweise auf deren soziale Lage und den Sozialhilfebezug finden.

Mit Angaben zur Zahl der Schwerbehinderten in Bayern, zum Grad und zur Art ihrer Behinderung, zu ihrem beruflichen Status und mit Hilfe der Dimension „Sozialhilfebezug“ sind nur wenige und nicht im Vordergrund stehende Teilbereiche angesprochen. Menschen mit Behinderung aber sind damit in ihrer Individualität und in der Vielfalt ihrer Lebensbereiche nicht beschrieben, ebensowenig ihr individueller Hilfebedarf und das in Bayern zur Verfügung stehende Angebot an Hilfen. Dieses Hilfeangebot beschränkt sich in Bayern nämlich nicht auf Heimplätze, wie durch die Darstellung in Kapitel 14 des Material- und Analysebandes der Eindruck entstehen könnte, wo Zahlen für Heim- und Wohnplätze für erwachsene Menschen mit Behinderung und für behinderte Kinder und Jugendliche in Bayern angegeben werden.

9.4. Umsetzung: Bisherige und zukünftige Maßnahmen

9.4.1. Dritter Bayerischer Landesplan für Menschen mit Behinderung

Mit dem Dritten Bayerischen Landesplan für Menschen mit Behinderung, der im Dezember 1994 der Öffentlichkeit vorgestellt werden konnte, hat die Bayerische Staatsregierung die beiden Behindertenpläne aus den Jahren 1974 und 1982 konsequent fortgeschrieben. In seiner Qualität und Differenziertheit ist der Dritte Bayerische Landesplan für Menschen mit Behinderung bundesweit beispielhaft. Die im Landesplan beschriebenen 74 Projekte machen deutlich, in welche Richtung Behindertenhilfe weiterzuentwickeln ist.

Ziel war es, mit Hilfe veränderter Begriffe das neue Verständnis vom Menschen mit Behinderung zu signalisieren und durchzusetzen. So bringt es die Abkehr von der Defizit- und Mängelorientierung mit sich, daß der Begriff „Behinderter“ bzw. „Behinderte“, der die von Behinderung betroffenen Menschen auf ein einziges Merkmal reduziert, ersetzt wurde durch den Begriff „Mensch bzw. Menschen mit Behinderung“ oder aber auch durch den Begriff „behinderter Mensch bzw. behinderte Menschen“. Dies soll deutlich machen, daß Behinderung nur ein Merkmal unter vielen anderen Merkmalen eines Menschen ist, wenngleich es oftmals sehr belastend ist und Hilfe erforderlich macht.

Darüber hinaus hat der Dritte Bayerische Landesplan für Menschen mit Behinderung sehr deutlich gemacht, daß Politik für Menschen mit Behinderung ganz wesentlich einen Beitrag dazu leisten muß, die Fähigkeit zur Selbstbestimmung und Selbständigkeit betroffener Menschen in ihrer alltäglichen Lebenswelt, in die der einzelne eingreifen und die er mehr oder weniger verändern kann, zu stärken. Wollen Hilfeangebote im Bereich der Behindertenhilfe Bestand haben und den Wünschen und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit tatsächlich Rechnung tragen, dann müssen sie diese Anforderungen berücksichtigen. Sehr deutlich wird dies am Beispiel ambulanter Dienste, die gegenüber einem Leben im Heim sehr viel mehr an Selbständigkeit und Eigenverantwortung fördern und ermöglichen.

9.4.2. Zweiter Bayerischer Landesplan zur Versorgung psychisch Kranker und psychisch Behinderter

Gerade im Bereich der sozialpsychiatrischen Eingliederungsleistungen wurden in den Jahren seit Veröffentlichung des Zweiten Psychiatrieplanes 1990 erhebliche Fortschritte gemacht. Das Netz der Sozialpsychiatrischen Dienste ist ausgebaut und zur Regelleistung geworden. Die stationären Behandlungszeiten wurden zugunsten ambulanter Betreuung stark verkürzt. Vielerorts beginnen sich funktionierende Betreuungsnetzwerke (gemeindepsychiatrische Verbünde) zu entwickeln. Die psychotherapeutischen Möglichkeiten haben sich deutlich verdichtet (vgl. Schaubild).

Der Zweite Bayerische Psychiatrieplan hat sich ausdrücklich zum Ziel gesetzt, die tatsächliche Gleichstellung der psychisch Kranken mit den somatisch Kranken zu verbessern und die Möglichkeiten der Eingliederungshilfe zu verstärken. Dies bezieht sich insbesondere auf die Bereitstellung ambulanter Krisendienste und ambulanter psychiatrischer Pflege, sowie die ambulante gerontopsychiatrische und (ambulante) kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung. Darüber hinaus auf die Herausnahme der Finanzierung eines Teils der kurativen Leistungen im Sinne der somatischen Medizin aus der Eingliederungs(Sozial)hilfe.

Von großer Wichtigkeit für die Zukunft ist auch die Verringerung der Benachteiligung psychisch chronisch kranker Menschen im Bereich der beruflichen Rehabilitation.

9.4.3. Landesbehindertenbeauftragte

Die Staatsregierung hat erstmals am 5. Dezember 1995 einen Behindertenbeauftragten bestellt. Die Ernennung eines Behindertenbeauftragten unterstreicht nachdrücklich die Bedeutung der Behindertenpolitik für die Arbeit der Staatsregierung. Bayern ist damit eines von zehn Bundesländern, in denen Landesbehindertenbeauftragte berufen wurden.

Anläßlich der Kabinettsumbildung am 6. Oktober 1998 und im Hinblick auf die zwischenzeitliche Ergänzung der Bayerischen Verfassung um ein Benachteiligungsverbot und um einen staatlichen Schutz- und Förderauftrag für Menschen mit Behinderung hatte der Bayerische Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber angekündigt, daß mit der Aufgabe eines Behindertenbeauftragten der Staatsregierung künftig eine Persönlichkeit beauftragt werden soll, die selbst das Schicksal der Behinderung zu tragen hat. Auf diese Weise soll vor allem dem

Schutz- und Förderauftrag des Staates Nachdruck verliehen werden. Lediglich in fünf Bundesländern sind die Landesbehindertenbeauftragten selbst betroffen. Mit Wirkung ab 01.03.1999 wurde Frau Ina Stein in dieses Amt berufen.

Die ehrenamtlich tätige Behindertenbeauftragte hat beratende Funktion. Sie arbeitet besonders eng, jedoch weisungsungebunden mit dem Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit zusammen, bei dem sie auch über eine eigene Geschäftsstelle verfügt. Vor allem soll sie behinderungsspezifische Anliegen zur gesellschaftlichen und beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung und Anregungen von Selbsthilfegruppen, von Behindertenverbänden und kommunalen Behindertenbeauftragten oder –beiräten in die behindertenpolitische Arbeit der Staatsregierung einbringen.

Zur Unterstützung ihrer Aufgabe werden der Behindertenbeauftragten umfassende Beteiligungsrechte zugestanden. So beteiligen sie die Staatsministerien bei allen landesrechtlichen Gesetzesvorhaben, Verordnungsentwürfen und sonstigen wichtigen Vorhaben. Außerdem kann die Behindertenbeauftragte direkt dem Ministerrat über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit berichten. Alle staatlichen Dienststellen unterstützen die Behindertenbeauftragte bei der Ausübung ihrer Tätigkeit.

9.4.4. Änderung der Bayerischen Verfassung

Seit 1. März 1998 ist in Art. 118 a der Bayerischen Verfassung ein staatlicher Schutz- und Förderauftrag für Menschen mit Behinderung verankert. Menschen mit Behinderung dürfen nicht benachteiligt werden; der Staat setzt sich für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung ein. Bayern ist damit eines von nur sieben Bundesländern, das ein Benachteiligungsverbot für Menschen mit Behinderung in seiner Landesverfassung verankert hat. Einen zusätzlichen staatlichen Schutz- und Förderauftrag für Menschen mit Behinderung haben davon jedoch nur Bayern und drei weitere Länder in ihre Verfassung aufgenommen.

Der Bayerische Ministerpräsident hat in seiner Regierungserklärung am 29. Oktober 1998 hierzu angekündigt, daß die Staatsregierung sicherstellen wird, daß alle landesrechtlichen Vorschriften und Verwaltungsregelungen auf ihre Wirkung für Menschen mit Behinderung überprüft werden. Zu diesem Zweck wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit eingesetzt. Aufgabe dieser interministeriellen Arbeitsgruppe ist es, zu prüfen, ob und inwieweit Rechtsvorschriften des Landes, Verwaltungsvorschriften und Förderrichtlinien geändert werden müssen, um gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderung herzustellen und zu sichern. Zu denken ist hier insbesondere an den Abbau von Barrieren im Wohnumfeld und im öffentlichen Nahverkehr, an Hilfen zur Orientierung und Kommunikation von sinnesbehinderten Menschen, an die Erleichterung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen oder zu Erholungs- und Freizeitmaßnahmen.

Die Arbeitsgruppe wird auch die Erfahrungen und Anregungen von Behindertenverbänden, der Behindertenbeauftragten der Staatsregierung und der kommunalen Behindertenbeauftragten in ihre Prüfungsarbeit einbeziehen und soweit irgendmöglich berücksichtigen. Dabei wird es sich auch erweisen, daß nicht immer neue Vorschriften notwendig sind, sondern daß in vielen Fällen wirksame Hilfen darin bestehen können, bestehende Möglichkeiten konsequent auszuschöpfen und umzusetzen.

9.4.5. Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin

Auch nach der Verabschiedung des Übereinkommens zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin durch das Ministerkomitee des Europarates hat die Staatsregierung die Bundesregierung aufgefordert, auf allen politischen Ebenen und in der Öffentlichkeit die Diskussion mit dem Ziel weiterer Nachbesserungen fortzusetzen, bevor eine abschließende Entscheidung über einen Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen erfolgt. Derzeit werden vom Europarat das Übereinkommen ergänzende Protokolle für Humanforschung, zur Genetik, zum Embryonenschutz und zur Organtransplantation erarbeitet, von denen sich die Staatsregierung weitere Nachbesserungen verspricht.

Die Staatsregierung hat sich stets für einen umfassenden Lebensschutz eingesetzt. Forschung und Wissenschaft dürfen - auch in der Medizin - nicht grenzenlos sein. Die Staatsregierung hat sich daher an der Diskussion über das Übereinkommen bereits frühzeitig beteiligt und wiederholt Nachbesserungen gefordert, insbesondere über den Bundesrat. In Übereinstimmung mit der Auffassung der Staatsregierung hat sich die deutsche Delegation im Lenkungsausschuß für Bioethik des Europarates u.a. für deutliche Verbesserungen des Schutzes von einwilligungsunfähigen Personen eingesetzt. Bayern hat im Bundesrat das Verhandlungsergebnis zum Übereinkommen als nicht befriedigend bezeichnet, da zwei seiner wesentlichen Forderungen, nämlich die Behandlung von Menschen mit geistiger Behinderung nur mit Einwilligung und das Verbot rein fremdnütziger Forschung an Einwilligungsunfähigen nicht durchgesetzt werden konnten.

9.4.6. Fachdienste bei Frühförderstellen für die Zusammenarbeit mit Kindergärten

Das Fachpersonal in Kindergärten klagt zunehmend über Kinder mit Entwicklungsstörungen, Teilleistungsstörungen oder Verhaltensauffälligkeiten, denen es im Sinne ihres speziellen Hilfebedarfs und einer besonderen Förderung nicht gerecht werden kann. Anlaufstelle sind in diesem Zusammenhang sehr oft die in Bayern flächendeckend bestehenden 80 allgemeinen Frühförderstellen mit ihren zahlreichen Außenstellen. Dies unter anderem deshalb, weil die Frühförderstellen mit diesem Personenkreis gut vertraut sind, weil sie von den Eltern in besonderer Weise angenommen werden, weil sie keine sogenannte Behindertenkarriere einleiten, weil sie interdisziplinär arbeiten und weil sie in freier Trägerschaft stehen.

Zur Förderung der Integration dieser Kinder hat das Sozialministerium deshalb zusammen mit den Beteiligten ein Fachkonzept erstellt, nach dem bei den Frühförderstellen eigene Fachdienste eingerichtet werden sollen, die speziell den Kindergärten bzw. Kindertageseinrichtungen in ihrem Einzugsbereich zur Beratung, Diagnose und gegebenenfalls auch Förderung der Kinder zur Verfügung stehen. Das Hilfeangebot richtet sich an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einrichtungen, an die betroffenen Kinder und an deren Eltern. Entsprechend diesem Konzept soll pauschal eine Fachkraft aus Mitteln des Landesbehindertenplans gefördert werden. Im Jahr 1998 bestanden sechs Dienste in Augsburg, Dachau, Lauf bei Nürnberg, München, Passau und Würzburg, mit einer staatlichen Förderung von insgesamt 600.000 DM für jeweils eine Fachkraft pro Dienst.

Im Jahr 1999 werden weitere Dienste genehmigt, unter anderem in den Regierungsbezirken Oberfranken und Oberpfalz. Damit wird in jedem Regierungsbezirk Bayerns wenigstens ein solcher Fachdienst an einer Frühförderstelle bestehen.

9.4.7. Bedeutung ambulanter Hilfen: Ambulante Beratungs- und Betreuungsdienste

Ein großer Schritt nach vorne war für die Behindertenhilfe der Beginn der Förderung der Dienste der offenen Behindertenarbeit im Jahr 1988. Seither hat die Staatsregierung für diese Dienste eine Summe von 72,59 Mio. DM zur Verfügung gestellt.

Mit 181 Diensten auf regionaler und überregionaler Ebene ist inzwischen fast eine flächendeckende Versorgung in Bayern erreicht und ein eindrucksvoller Beitrag zur Stärkung der Selbstbestimmung und Selbständigkeit von Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit geleistet worden. Im Landesbehindertenplan sind für diese Dienste inzwischen über 9 Mio. DM jährlich vorgesehen. Die Landkreise, in denen noch kein Dienst besteht, wurden seitens des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie,

Frauen und Gesundheit auf ihre Aufgaben und Pflichten nach dem Bundessozialhilfegesetz aufmerksam gemacht.

138 Dienste auf Kreis- oder Stadtebene entfalten in erster Linie soziale Aktivitäten, sie entlasten aber auch die Eltern und Angehörigen durch Betreuungs- und Freizeitangebote.

43 überregionale Dienste unterstützen einzelne Gruppen von behinderten oder chronisch kranken Menschen bei ihrem besonderen fachlich orientierten Hilfebedarf. Diese Dienste gibt es zum Beispiel für blinde oder gehörlose Menschen, für von Multipler Sklerose Betroffene oder aber für Menschen mit Schädel-Hirn-Verletzungen.

Mit dieser Struktur der ambulanten Beratungs- und Betreuungsdienste und ihrem speziellen Angebot für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit liegt Bayern an der Spitze aller Flächenstaaten.

9.4.8. Staatliche Förderung des Selbsthilfegedankens

Auch Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit wollen ihr Leben selbst in die Hand nehmen, selbstbestimmt leben, nicht nur Objekte einer von außen kommenden Betreuung sein, sei es durch den Staat, die Sozialleistungsträger oder auch durch die Wohlfahrts- und Behindertenverbände. Ausdruck für dieses neue Selbstverständnis ist auch die Formierung der Selbsthilfebewegung. In Bayern haben sich in der Landesarbeitsgemeinschaft „Hilfe für Behinderte“ in Bayern e.V. (LAGH) inzwischen über 70 Verbände zusammengeschlossen, um die eigenen Interessen besser formulieren oder auch gegenüber dem professionellen Fachpersonal vortragen zu können. Daneben bestehen im ganzen Land viele Selbsthilfegruppen in diesem Bereich, die direkt vor Ort aus eigener Betroffenheit den anderen, ebenso Betroffenen, von persönlicher Erfahrung geprägte Beratung, Hilfe und Begleitung im Lebensalltag anbieten. Auf diese Weise wird die Verarbeitung der eigenen Behinderung oder chronischen Krankheit ganz wesentlich und sehr erfolgreich unterstützt.

Im Wissen um die Bedeutung des Prinzips „Selbsthilfe“ fördert die Staatsregierung aus Mitteln des Landesbehindertenplans die Selbsthilfebewegung in Bayern mit insgesamt jährlich rund 1,8 Mio. DM. Diese Förderung umfaßt die Richtlinie zur Förderung von Selbsthilfegruppen für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit, die Förderung der LAGH und die Förderung von Landesbehindertenverbänden. Sie setzt ein sichtbares Zeichen, welchen Stellenwert die Staatsregierung diesem von zwischenmenschlicher Solidarität getragenen bürgerschaftlichem Engagement beimißt. In keinem anderen Land der Bundesrepublik gibt es eine solch breite Förderung der Selbsthilfebewegung im Bereich der Behindertenarbeit. Diese Breite der Förderung soll auch in Zukunft beibehalten werden.

9.4.9. Gebärdensprache

Die ca. 9.000 gehörlosen Menschen in Bayern sind aufgrund ihrer Behinderung in der Kommunikation mit der hörenden Umwelt stark eingeschränkt. Gehörlose Menschen untereinander bedienen sich zur Verständigung eines manuellen Sprachsystems, der Gebärdensprache. Für die Integration gehörloser Menschen ist es von großer Bedeutung, in beiden Sprachen - der Lautsprache und der Gebärdensprache - je nach den Erfordernissen der konkreten Situation kommunizieren zu können.

Auch bei optimaler Beherrschung der Lautsprache sind gehörlose Menschen oftmals auf die Dienste von Gehörlosendolmetschern angewiesen, zum Beispiel in Versammlungen, vor

Gericht, bei Tagungen, bei schwierigen und bedeutsamen Besprechungen (Arbeitsplatz, Rechtsanwalt, Arzt, Behörden usw.). Auch das Schriftsprachverständnis, das bei hörenden Menschen an den Lautspracherwerb gekoppelt ist, ist von früh ertaubten Menschen sehr schwer zu erwerben.

Die Staatsregierung hat die besonderen Kommunikationsschwierigkeiten gehörloser Menschen behindertenpolitisch stets besonders berücksichtigt, zum Beispiel durch die Errichtung von speziellen Fachdiensten zur psychosozialen Betreuung, Gehörlosenschulen, Berufsbildungswerken für Gehörlose und durch die Gründung der Gehörlosendolmetscher-Landeszentrale. Dieses Angebot soll auch durch eine verstärkte Einbeziehung der Gebärdensprache fortentwickelt und verbessert werden.

Die Staatsregierung hat am 22.12.1998 Maßnahmen beschlossen, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Stellen und Mittel

- die Gebärdensprache verstärkt in die Hochschulausbildung von Sonderschullehrern einzubringen,
- die Gebärdensprache als Unterrichtsfach an den Schulen für Gehörlose einzuführen,
- die Qualifikation und das Berufsbild von Gehörlosendolmetschern und dadurch auch die Versorgung der gehörlosen Menschen mit Dolmetschern zu verbessern,
- die Finanzierung von Einsätzen von Gehörlosendolmetschern zu vereinheitlichen und zu vereinfachen,
- die Gebärdensprache in der Allgemeinheit und in den Medien präsenter zu machen und gehörlosen Menschen den Zugang zu Fernsehinformationen zu erleichtern.

Unter anderem wird dazu derzeit ein Bayerisches Institut für Gehörlosenfragen e.V. neu gegründet.

9.4.10. Enthospitalisierung

In den bayerischen Bezirkskrankenhäusern befanden sich im Jahr 1994 rund 2.700 psychisch Langzeitkranke und geistig behinderte Erwachsene. Wie die Bezirke als Träger der Bezirkskrankenhäuser im Jahr 1993 beschlossen haben, sollen die Pflegebereiche der Bezirkskrankenhäuser in einem Zeitraum von ca. 10 Jahren schrittweise abgebaut und sowohl die psychisch Langzeitkranken als auch die geistig behinderten Erwachsenen in außerklinische Strukturen überführt werden. Dabei sollen die geistig behinderten Menschen in neuen oder bereits bestehenden Einrichtungen der Behindertenhilfe in der Trägerschaft freigemeinnütziger Einrichtungsträger einen Lebensort finden. Aber auch private Einrichtungsträger kommen in Frage, wenn sie die Anforderungen einer modernen, sozial- und heilpädagogisch ausgerichteten Heimbetreuung erfüllen.

Eine Reihe von entsprechenden Einrichtungen, zum Beispiel Wohnheime, betreute Wohnungen, Tagesstätten, sind in Bayern in der Zwischenzeit geschaffen worden. Dadurch konnte die Zahl der Pflegebetten in den Bezirkskrankenhäusern planmäßig halbiert werden. Weitere Einrichtungen sind in Planung. Auf diese Weise wird dem betroffenen Personenkreis bedarfsgerecht eine adäquate stationäre Betreuung im Sinne heutiger Anforderungen zur Verfügung gestellt. Wissenschaftlich begleitet wird dieser Prozeß durch die Universität Würzburg.

9.4.11. Beschäftigung Schwerbehinderter

9.4.11.1. Ausgangslage

Gesellschaftliche Anerkennung wird in besonderem Maße davon bestimmt, auf welche Weise und in welchem Umfang der einzelne seinen Lebensunterhalt sicherstellen kann. Für Menschen mit Behinderung ist die Integration in das Berufs- und Erwerbsleben deshalb von großer Bedeutung. Sie hat auch innerhalb der Behindertenpolitik der Staatsregierung einen hohen Stellenwert.

Die positive Entwicklung auf dem bayerischen Arbeitsmarkt mit seinen insgesamt deutlich rückläufigen Arbeitslosenzahlen kann nicht auf die Situation von Menschen mit Behinderung übertragen werden. Schwerbehinderte arbeitslose Menschen profitieren aufgrund ihrer Behinderung nicht in gleichem Maße von der steigenden Nachfrage an Arbeitskräften. Hinzu kommt, daß über 80 % der arbeitslosen Menschen mit Behinderung 40 Jahre und älter sind. Im Durchschnitt sind sie doppelt so lange arbeitslos wie vergleichbare nichtbehinderte Arbeitsuchende. Viele Schwerbehinderte finden wegen Art und Schwere der Behinderung keinen Zugang in den allgemeinen Arbeitsmarkt oder werden aus diesem Arbeitsmarkt verdrängt.

9.4.11.2. Handlungsbedarf

Die Staatsregierung hat seit jeher besondere Angebote, Leistungen und Hilfen für Menschen mit Behinderung im Berufs- und Erwerbsleben initiiert und finanziert. Die Förderung der beruflichen Rehabilitation und der beruflichen Eingliederung vor allem von Schwerbehinderten wird auch mit den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit abgestimmt.

Primäres Ziel der beruflichen Eingliederung ist die Qualifizierung im dualen Bildungssystem, d.h. die Ausbildung im Betrieb bzw. die betriebsnahe Umschulung bzw. Fortbildung. Wo dies wegen Art und Schwere der Behinderung nicht möglich ist, werden spezifische Ausbildungsgänge, -maßnahmen und -einrichtungen bereitgestellt. Ziel ist die dauerhafte berufliche Rehabilitation durch ein umfangreiches, differenziertes und abgestimmtes Fördersystem. Dazu sind vor allem berufsvorbereitende Maßnahmen, überbetriebliche Einrichtungen wie Berufsbildungswerke und Berufsförderungswerke sowie Werkstätten für Behinderte notwendig. Die betriebliche Eingliederung wird mit finanziellen Hilfen und qualifizierten Beratungs-, Betreuungs- und Integrationsdiensten erleichtert und gesichert.

9.4.11.3. Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung

Um das Ziel der beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung zu erreichen, hat die Staatsregierung folgende Maßnahmen ergriffen:

- Zur Verbesserung der Eingliederung und zum Ausgleich der besonderen behinderungsbedingten Nachteile von Menschen mit Behinderung im Berufs- und Erwerbsleben steht den Hauptfürsorgestellen bei den Regierungen das umfangreiche Instrumentarium des Schwerbehindertengesetzes zur Verfügung. Mit den Leistungen der begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben für Menschen mit Behinderung und für Arbeitgeber kann ein qualifiziertes Unterstützungssystem angeboten werden, das die Eingliederung ermöglicht, erleichtert oder sichert. Allein im Jahr 1997 wurden dafür über 26 Mio. DM aus Mitteln der Ausgleichsabgabe aufgewendet. Mit diesen Leistungen und aus Mitteln des

Europäischen Sozialfonds werden die Förderleistungen der Arbeitsämter bei Bedarf ergänzt.

- Zu den Leistungen der Hauptfürsorgestellen gehört auch die psychosoziale Betreuung von Menschen mit Behinderung im Berufs- und Erwerbsleben durch Arbeitsassistenten. Die Staatsregierung hat in den vergangenen Jahren ein nahezu flächendeckendes Netz von 80 Arbeitsassistenten (mit einem Umfang von 66 Stellen) geschaffen. Neben Arbeitsassistenten für Menschen mit psychischer Behinderung wurden Fachdienste für Menschen mit Lernbehinderung, Menschen mit Körperbehinderung, für Blinde und Sehbehinderte, für Menschen mit Hör- und Sprachbehinderung, für Menschen mit erworbe-

nen Hirnschäden und für Menschen mit geistiger Behinderung geschaffen. Aufgabe der Arbeitsassistenten ist es, zusammen mit der Hauptfürsorgestelle besonders schwer betroffenen behinderten Menschen bei der Lösung beruflicher Probleme am Arbeitsplatz oder bei der Suche nach dem richtigen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz behilflich zu sein. Die Arbeitsassistenten sind mit den speziellen Problemen und Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung in Zusammenhang mit ihrer beruflichen Eingliederung besonders vertraut. Die Arbeitsassistenten haben 1998 über 1.300 Menschen mit Behinderung unterstützt. Die Staatsregierung hat für die Arbeitsassistenz im Jahr 1998 rund 6 Mio. DM aus Mitteln der Ausgleichsabgabe aufgewandt.

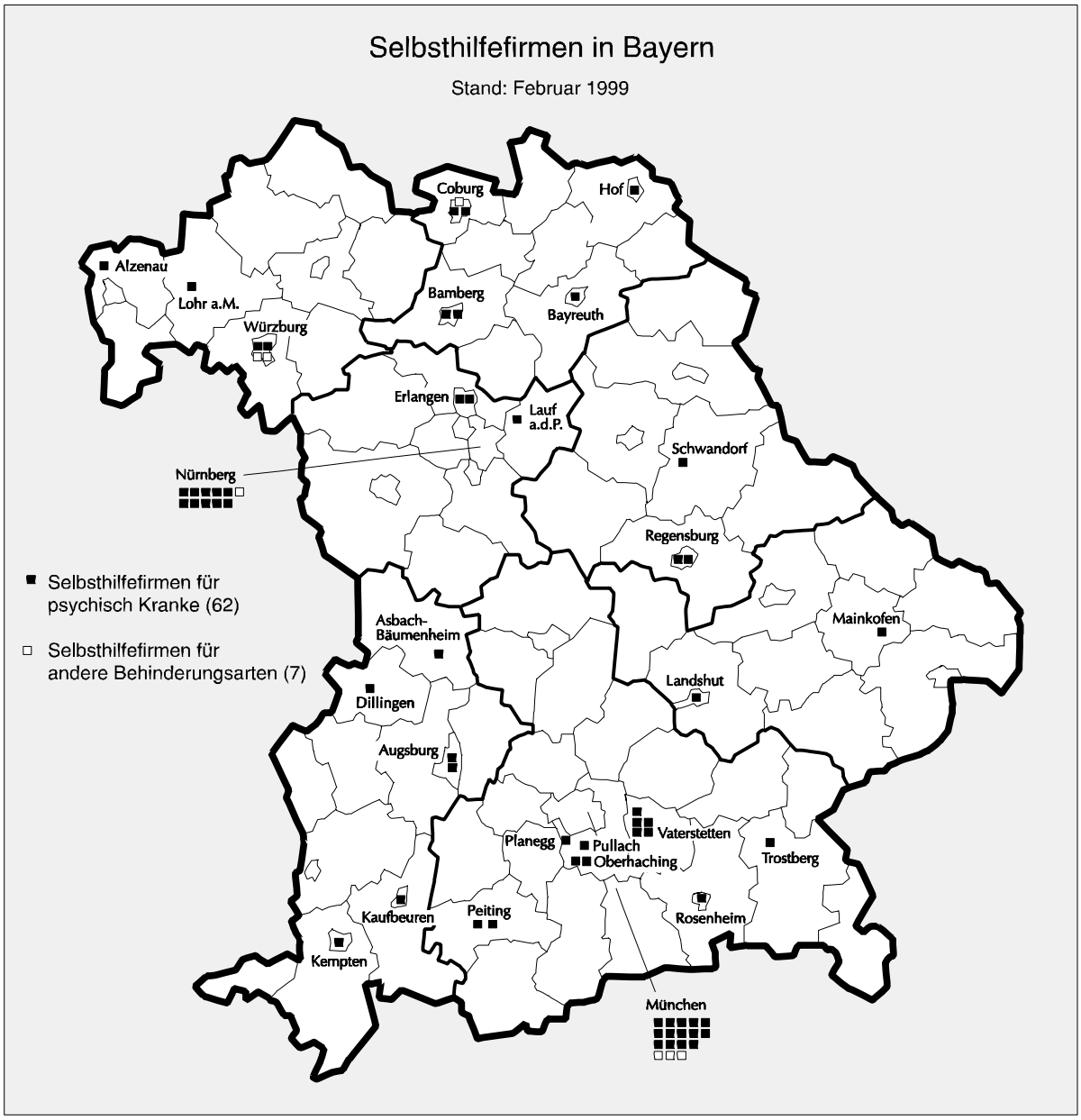
- Darüber hinaus beteiligt sich der Freistaat Bayern in herausragender Weise an dem Modellprojekt „Integrationsfachdienste“ des Bundes. Für Bayern stehen in der Projektphase bis Ende 2001 8,6 Mio. DM zur Verfügung. Aufgabe der Integrationsfachdienste ist es, die Arbeitsverwaltung und die Hauptfürsorgestellen bei der Eingliederung arbeitsloser Schwerbehinderter in das Berufs- und Erwerbsleben zu unterstützen. Dabei verfolgt das Projekt ein bundesweit einzigartiges Konzept. Neben der Einzelfallbearbeitung und -steuerung mit der Methode des case-managements ist es die Aufgabe der Integrationsfachdienste, gezielt Projekte zur Akquisition von Arbeitsplätzen zu entwickeln und durchzuführen. Durch die Bündelung vorhandener Einrichtungen, Dienste und Behörden zu einer regionalen Unterstützungsstruktur unter Einsatz moderner Kommunikationstechnologien kann die Tätigkeit der Integrationsfachdienste effektiv und effizient durchgeführt werden. Ziel ist es auch, auf diese Weise eine neue Kultur der Behindertenarbeit in der Region anzuregen und zu entwickeln sowie ein neues Bewußtsein für die gemeinsame Verantwortung bei unterschiedlichen Zuständigkeiten zu schaffen.

- Zur Verbesserung der Qualität der Arbeitsassistenz wie auch der Integrationsfachdienste wurde im Auftrag der Staatsregierung das Dokumentations- und Prozeßsteuerungsinstrument „Case-Management-System –CMS–“ entwickelt. Mit Hilfe dieses bundesweit einmaligen Systems kann -unter Berücksichtigung individueller Bedürfnisse der Betroffenen, situativer Gegebenheiten und Umfeldfaktoren- die psychosoziale Betreuung Schwerbehinderter und die berufliche Eingliederung arbeitsloser Menschen mit Behinderung unter dem Aspekt der Qualifizierung und Professionalisierung einen deutlich höheren Wirkungsgrad entfalten.

- Begleitend wird die Staatsregierung rund 1 Mio. DM aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und der Ausgleichsabgabe zur Entwicklung einer regionalen Datenbank (Regionales Informationssystem – RIS) bereitstellen. Das Regionale Informationssystem soll die sozialen Angebote auf der Ebene der Regierungsbezirke im Bereich der beruflichen Eingliederung Schwerbehinderter erfassen und internetgestützt zur Verfügung stellen. Im Bereich der beruflichen Eingliederung von Menschen mit Behinderung wird dieses bisher einmalige Projekt einen schnellen und qualifizierten Zugriff auf die verfügbaren Angebote ermöglichen sowie eine hohe Aktualität der Informationen und die schnelle Kommunikation zwischen den Beteiligten sicherstellen.

- Die Staatsregierung hat alleine 1998 mit mehr als 11 Mio. DM aus Mitteln der Ausgleichsabgabe und des Europäischen Sozialfonds sogenannte Selbsthilfefirmen unterstützt. Derzeit gibt es in Bayern 69 Selbsthilfefirmen mit 1.800 Beschäftigten, davon 1.100 Menschen mit Behinderung (darunter befinden sich 700 Menschen mit psychischer Behinderung). Selbsthilfefirmen gehören zum ersten Arbeitsmarkt und nehmen gleichwertig am allgemeinen Wirtschaftsleben teil. Gleichzeitig beschäftigen sie eine große Anzahl von Menschen mit Behinderung und versuchen, mit gezielter Unterstützung und Qualifikation den Übergang auf andere Betriebe des allgemeinen Arbeitsmarktes zu erleichtern. Die Stellung der Selbsthilfefirmen als Teil des ersten Arbeits-

marktes soll -soweit möglich- realistische Arbeitsbedingungen für die beschäftigten Menschen mit Behinderung schaffen, um so behinderungsgerecht deren persönliche und berufliche Ressourcen weiterzuentwickeln.



- Private und öffentliche Arbeitgeber sind nach dem Schwerbehindertengesetz verpflichtet, mindestens 6 % Schwerbehinderte zu beschäftigen, soweit sie über mindestens 16 Arbeitsplätze verfügen. In Bayern lag die Erfüllungsquote aller Arbeitgeber 1997 bei 3,5 %. Während die privaten Arbeitgeber lediglich eine Beschäftigungsquote von 3,0 % aufwiesen, hat der Freistaat Bayern seine Quote zu 3,88 % erfüllt. Die Staatsregierung nimmt ihre Verantwortung für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderung in das Berufs- und Erwerbsleben, insbesondere im öffentlichen Dienst, ernst und hat deshalb

mit Beschluß vom 7. Mai 1996 ein Maßnahmenbündel zur Verbesserung der Beschäftigungssituation beim Freistaat Bayern aufgelegt:

So wurden im Doppelhaushalt 1997/98 für die Einstellung Schwerbehinderter 250 Stellen vorbehalten. Die Maßnahme war ein voller Erfolg. Die jeweils 125 Stellen für die beiden Jahre 1997 und 1998 konnten vollständig besetzt werden. Die Staatsregierung wird dieses Programm auch im Doppelhaushalt 1999/2000 fortführen. Darüber hinaus wurden im Bereich der Polizei und beim Landesamt für Verfassungsschutz im Doppelhaushalt 1999/2000 insgesamt 75 neue Stellen für Angestellte geschaffen, die ausschließlich Schwerbehinderten vorbehalten sind. Gleichzeitig sind diejenigen Ressorts, die ihre Beschäftigungspflicht nicht erfüllen, verpflichtet, die auf sie entfallende Ausgleichsabgabe in Form einer Minderausgabe zu erwirtschaften.

Begleitend dazu wurde die Erarbeitung und Durchführung von Schulungs- und Informationsveranstaltungen für die Personalverantwortlichen bei den Dienststellen des Freistaates Bayern zur verbesserten Information über die Situation von Menschen mit Behinderung im Berufs- und Erwerbsleben beschlossen. Der Behindertenbeauftragte der Staatsregierung hat dazu ein umfangreiches Konzept vorgelegt. Seit Mitte 1998 werden Schulungsmaßnahmen durchgeführt. Geplant sind insgesamt 18 Schulungsmaßnahmen mit ca. 800 Teilnehmern. Zur weitergehenden Information der Personalverantwortlichen bei den Dienststellen des Freistaates Bayern wurde darüber hinaus eine spezielle Informationszeitschrift („Akzeptanz und Dialog“) konzipiert und den Personalverantwortlichen in den Dienststellen des Freistaates Bayern zur Verfügung gestellt.

- Die Staatsregierung hat das Thema "Beschäftigung von Menschen mit Behinderung" in den Beschäftigungspakt Bayern eingebracht und wird darauf drängen, daß durch die Kooperation aller Beteiligten mehr Menschen mit Behinderung Arbeit finden.

- Für die berufliche Ausbildung Behinderter stehen in Bayern 10 Berufsbildungswerke mit zusammen rund 2.500 Plätzen und 5 Berufsförderungswerke mit ca. 2.800 Plätzen zur Verfügung. Für die notwendige Modernisierung dieser Einrichtungen wird die Staatsregierung in den kommenden Jahren rund 20 Mio. DM aus Mitteln der Ausgleichsabgabe bereitstellen.

- Soweit eine Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht, noch nicht oder noch nicht wieder aufgrund einer Behinderung möglich ist, stehen derzeit 164 Werkstätten für Behinderte mit 23.700 Plätzen zur Verfügung. Damit ist in Bayern annähernd eine Vollversorgung erreicht. Allein 1997 hat sich der Freistaat Bayern an den Investitionskosten mit 25 Mio. DM aus Mitteln der Ausgleichsabgabe beteiligt.

  Mit Unterstützung Bayerns wurde im Rahmen der Sozialhilfereform 1996 auch die Rechtsstellung von Menschen mit Behinderung in den Werkstätten für Behinderte erheblich verbessert. Es wurde ein Rechtsanspruch auf Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte festgelegt, die Entlohnung wurde angehoben, ein Mitbestimmungsrecht der Menschen mit Behinderung installiert und insgesamt eine gewisse Angleichung an die Stellung von Arbeitnehmern vorgenommen.

9.4.12. Qualitätsmanagement: Qualitätsstandards, Qualitätsprüfung, Qualitätssicherung

Die Staatsregierung unterstützt die Bestrebungen der Wohlfahrts- und Behindertenverbände auf dem Gebiet des Qualitätsmanagements und der Informationstechnologien. Dabei sollen

insbesondere Standards beschrieben und Möglichkeiten ihrer Überprüfung gefunden werden. Im Interesse der betroffenen Menschen, wie auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sind diese Standards aber auch zu sichern. In den Jahren 1999 und 2000 stellt die Staatsregierung dafür 1,15 Mio. DM aus den Erträgen des Bayerischen Arbeitsmarkt- und Sozialfonds zur Verfügung.

Darüber hinaus wird die Staatsregierung 1999 eine Fachmesse zu diesen Themen veranstalten, die auf den Erkenntnissen eines 1998 vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit an der Ludwig-Maximilians-Universität München durchgeführten Symposiums zum Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen aufbaut.

9.4.13. Neuorganisation der Sozialhilfe für psychisch kranke Menschen

Die Staatsregierung hat die sachliche Zuständigkeit für alle Sozialhilfeleistungen an ambulant psychiatrisch betreute Menschen auf die Sozialhilfeverwaltungen der Bezirke übertragen. Diese sind nun in der Lage, zwischen ambulanten und stationären Hilfemaßnahmen zu differenzieren, ohne daß ein Wechsel der Kostenträger erfolgen muß.

Auch die finanzielle Entlastung der Landkreise und kreisfreien Städte, auf deren Gebiet sich therapeutische Wohngemeinschaften und vergleichbare nicht stationäre Projekte befinden, in denen Menschen betreut werden, die nicht aus der Kommune stammen, wurde auf diese Weise erreicht. Zuvor kam es vermehrt zur übermäßigen Belastung einzelner Landkreise und kreisfreier Städte mit Sozialhilfekosten (Hilfe zum Lebensunterhalt) für ambulant-psychiatrisch betreute Personen. Die übermäßige Belastung mit hohen Kosten kreis- bzw. stadtfremder Klienten und die hierdurch bedingte ungleiche Verteilung der Kosten für bestimmte soziale Probleme führte einerseits zu Zuständigkeitsstreitigkeiten und andererseits zur Demotivation potentieller neuer Einrichtungsträger bezüglich des Ausbaus des fachlich erforderlichen Angebots sowie zu Behinderungen gegenüber den vorhandenen Einrichtungsträgern.

9.4.14. Wohnungsbau für Schwer- und Schwerstbehinderte

Im Jahr 1995 hat die Staatsregierung ein Sonderinvestitionsprogramm aus Mitteln der 1. Tranche der Privatisierungserlöse des Freistaates Bayern (Programm "Offensive Zukunft Bayern") aufgelegt, um den Wohnungsbau für Schwer- und Schwerstbehinderte zu forcieren. Mit einem Programmvolumen von 50 Mio. DM wurde die Schaffung von 353 Heimplätzen in 13 Behinderteneinrichtungen unter der Trägerschaft der freigemeinnützigen Wohlfahrts- und Behindertenverbände gefördert.

9.4.15. Weitere staatliche Förderbereiche im Rahmen der Hilfen für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit

Das System der Hilfeangebote für Menschen mit Behinderung oder chronischer Krankheit ist sehr differenziert und umfaßt neben den bereits beschriebenen Bereichen eine Reihe von weiteren Hilfen und Angeboten, die sich an die direkt Betroffenen selbst richten, an deren Angehörige oder an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einrichtungen, Dienste, Maßnahmen und Projekte.

Der Freistaat Bayern fördert aus Mitteln des Landesbehindertenplans im Rahmen von Richtlinien und Grundsätzen deshalb u.a. auch

- den Behindertensport,
- Freizeit- und Begegnungsmaßnahmen, die ganz wesentlich der sozialen Integration dienen, und
- die Fortbildung des Personals in der Rehabilitation und von Maßnahmen für Familien mit behinderten Angehörigen, zu denen auch die Geschwister behinderter oder chronisch kranker Kinder und Jugendlicher gehören.

Breiten Raum in der Förderung und fachlichen Gestaltung seitens des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit nimmt die Frühförderung behinderter oder von Behinderung bedrohter Kinder ein. Für Investitionen bei Frühförderstellen und Sozialpädiatrischen Zentren werden jährlich ca. 1,2 Mio. DM bereitgestellt, für Fachdienste, einzelne Maßnahmen und für Forschungsprojekte in der Frühförderung rund 0,9 Mio. DM.

Ein besonderes Anliegen bayerischer Sozialpolitik ist auch die Bereitstellung von landesweit wirkenden Institutionen und deren finanzielle Unterstützung. Dazu gehört die Arbeitsstelle Frühförderung als fachlich richtungweisende Institution in der Frühförderung und insbesondere für die Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den einzelnen Frühförderstellen in Bayern, die Bayerische Blindenhörbücherei, die Videothek für Hörgeschädigte, das Filmbüro bei der Arbeitsgemeinschaft Behinderte in den Medien e.V. und die Gehörlosendolmetscher-Landeszentrale. Alle diese Institutionen leisten wichtige Arbeit in einzelnen Hilfebereichen und für einzelne Behindertengruppen und ihren speziellen Hilfebedarf.

Darüber hinaus werden in enger Zusammenarbeit mit den Betroffenen, den Behindertenverbänden, den Trägern der Einrichtungen, Dienste, Maßnahmen und Projekte und mit Fachleuten aus den verschiedensten Wissenschaftsbereichen grundlegende Fachfragen bearbeitet und Hilfebereiche gestaltet, so zum Beispiel

- der Bereich Arbeit und Wohnen durch Werkstätten für Behinderte, den Aufbau eines Netzes von sog. Förderstätten für Menschen, die die Voraussetzungen für die Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte nicht erfüllen und durch die Schaffung von ausreichend Wohnraum für Menschen mit Behinderung durch Neubau und Umbau, Sanierung und Modernisierung bestehender Einrichtungen, insbesondere unter dem Aspekt der aus Altersgründen aus den Werkstätten ausscheidenden behinderten Menschen;
- die Förderung neuer Therapieformen durch die landesweite Versorgung mit Cochlear-Implant-Zentren, wo insbesondere gehörlosen Kindern und Jugendlichen mittels des Cochlear-Implants (Einsetzen eines elektronischen Moduls in das Ohr bei intaktem Hörnerv) die hörende Teilnahme am Leben der Gemeinschaft ermöglicht wird, und durch Projekte im Rahmen der "Konduktiven Förderung" für cerebralgeschädigte Kinder;
- die Ausgestaltung des Betreuungsgesetzes und des Heimgesetzes, insbesondere durch die Förderung der Betreuungsvereine für deren Querschnittsaufgabe, ehrenamtliche Betreuer zu aquirieren, sie zu beraten und deren Tätigkeit zu begleiten und zu stützen und durch eine fach- und qualitätsbezogene Heimaufsicht für Heime für Kinder und Jugendliche und erwachsene Menschen mit Behinderung;
- durch die Förderung von Forschungsprojekten, wie ein Projekt, das sich mit der sog. Gestützten Kommunikation bei Menschen mit Autismus oder sonstigen Kommunikationsstörungen befaßt und in diesem Bereich in den beiden vergangenen Jahren wegweisende Funktion über Bayern hinaus bekommen hat oder zum Beispiel durch die wissenschaftliche Begleitung des bei der Stiftung Pfennigparade durchgeführten Projekts „Konduktive Förderung“.

9.5. Sonderbetreuung von Opfern von Gewalttaten

Die Verbesserung des Opferschutzes insbesondere im Bereich des Opferentschädigungsgesetzes ist eines der zentralen Anliegen der Staatsregierung. Eine wichtige Rolle kommt dabei den bei den Ämtern für Versorgung und Familienförderung beschäftigten Sonderbetreuerinnen und Sonderbetreuern zu, die sich speziell um die soziale Situation der Opfer kümmern. Bei jedem Amt für Versorgung und Familienförderung sind mindestens eine Sonderbetreuerin und ein Sonderbetreuer tätig.

Bei ihnen handelt es sich um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die aufgrund ihrer Einfühlsamkeit und ihres besonderen Engagements mit dieser Tätigkeit betraut wurden. Zu ihren Aufgaben gehört es, die Geschädigten bei der Verfolgung ihrer Ansprüche zu unterstützen und in Fragen der sozialen und medizinischen Rehabilitation zu beraten. Sie sind zentrale Ansprechpartner in allen Fragen der Entschädigung vor, während und nach dem Verwaltungsverfahren. Um sicherzustellen, daß mögliche Hilfen die Anspruchsberechtigten auch tatsächlich erreichen, sind die Sonderbetreuerinnen und Sonderbetreuer in vielfältiger Weise bemüht, sowohl das Opferentschädigungsgesetz als auch die Sonderbetreuung stärker ins Bewußtsein der Öffentlichkeit zu rücken. Bei Bedarf vermitteln sie Kontakte zu anderen Behörden, Einrichtungen und Selbsthilfeorganisationen. Zur Verbesserung des Opferschutzes wird sich die Staatsregierung auch künftig für einen Ausbau dieser Kontakte einsetzen.

Um die Arbeit der Sonderbetreuerinnen und Sonderbetreuer zu intensivieren und zu optimieren wurde der Arbeitskreis „Sonderbetreuung“ eingerichtet. Des weiteren haben sie die Möglichkeit, an einer psychologischen Schulung teilzunehmen. Es laufen derzeit auch Gespräche, wie die Einbindung der Ämter für Versorgung und Familienförderung und insbesondere der Sonderbetreuerinnen und Sonderbetreuer in bereits bestehende regionale Informationssysteme (zum Beispiel im Internet) umgesetzt werden kann, um dadurch die soziale und berufliche Integration von Gewaltopfern zu unterstützen.

10. Gesundheit

10.1. Gesundheitsförderung und Prävention

10.1.1. Gesundheitsberichterstattung ist eine wichtige Grundlage für effektive Gesundheitspolitik

Im Rahmen der Aufgabenreform der Gesundheitsverwaltung in Bayern nach der Eingliederung der staatlichen Gesundheitsämter in die Landratsämter entwickelt die Staatsregierung die Gesundheitsberichterstattung in Bayern fort. Statt der Weiterführung überkommener Statistiken soll durch Gesundheitsberichterstattung mit Hilfe wissenschaftlich begründeter Methoden ein Instrumentarium bereitgestellt werden, damit Politik und Verwaltung die Vielzahl gesundheitlicher Problembereiche erkennen und steuern können.

Die wissenschaftlichen Institute weisen im Material- und Analyseband in ihrem Beitrag zum Thema Gesundheit darauf hin, daß zwischen sozialer Lage und Gesundheit Wechselbeziehungen bestehen. Sie fordern wegen der in diesem Bereich unsicheren Datenlage valide Grundlagendaten, um in Zeiten knapper Mittel eine effektive Sozial- und Gesundheitspolitik zu ermöglichen.

Dieser Forderung wird bereits durch die veränderte Gesundheitsberichterstattung der Staatsregierung Rechnung getragen. Ein erstes Projekt im Rahmen der Fortentwicklung der Gesundheitsberichterstattung in Bayern ist der Bayerische Gesundheitssurvey, der seit Frühjahr 1998 durchgeführt wird. Er wurde im Auftrag der Staatsregierung von der I + G Gesundheitsforschung und den örtlichen Gesundheitsämtern durchgeführt. Im Zeitraum von März 1998 bis April 1999 wurde eine repräsentative Erhebung über den Gesundheitszustand der erwachsenen Bevölkerung im Alter zwischen 18 und 80 Jahren durchgeführt. Mit diesen freiwilligen Erhebungen sollen wesentliche Informationen zum Gesundheitszustand, dem Gesundheitsverhalten und der Inanspruchnahme von Gesundheitseinrichtungen gewonnen werden. Dabei werden auch sozialdemographische Merkmale erfaßt.
Der Bayerische Gesundheitssurvey ergänzt zahlenmäßig die Erhebungen des Bundes-Gesundheitssurveys, so daß mit den gepoolten Daten repräsentative Aussagen für Bayern möglich werden.
Bayern ist das einzige Bundesland, das eine solche mengenmäßige Ergänzung des Bundes-Gesundheitssurveys durchführt.

Ein weiteres wichtiges Instrument der fortentwickelten Gesundheitsberichterstattung ist das bevölkerungsbezogene - epidemiologische - Krebsregister Bayern. Mit dem Krebsregistergesetz und dem bayerischen Ausführungsgesetz wurden die rechtlichen Voraussetzungen ab 01.01.1998 geschaffen, Daten im bevölkerungsbezogenen Krebsregister für Bayern zu erfassen und zu speichern. Dabei wurde ganz bewußt sowohl von der Staatsregierung als auch einstimmig vom Bayerischen Landtag eine Lösung gewählt, in der das informationelle Selbstbestimmungsrecht jeden Bürgers gewahrt wird. Eine Meldepflicht für Ärzte wurde deshalb nicht eingeführt.
Das bundesrechtliche Krebsregistergesetz tritt mit Ablauf des 31.12.1999 außer Kraft. Die Fortführung des epidemiologischen Krebsregisters Bayern ist über diesen Zeitpunkt hinaus erforderlich. Die Staatsregierung wird landesrechtliche Nachfolgeregelungen vorbereiten.

10.1.2. Gesundheitsförderung und Prävention sind zentrale Aufgaben für eine erfolgreiche Gesundheitspolitik

10.1.2.1. Gesundheitsförderung und Prävention

Die Staatsregierung sieht in der Gesundheitsförderung und der Prävention zentrale Aufgaben für eine erfolgreiche Gesundheitspolitik.

Ein Gesundheitswesen, das sich ausschließlich am Reparaturmodell orientiert, ist unzureichend. Wirkungsvolle Maßnahmen dürfen nicht erst einsetzen, wenn eine Krankheit bereits eingetreten ist, sondern sollen bereits deren Ausbruch verhindern. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Präventionsangebot trotz zunehmender Spezialisierung und Technisierung auch Maßnahmen umfaßt, die den immer größer werdenden Bedürfnissen der Patienten nach ganzheitlicher Orientierung gerecht werden. Außerdem muß der sich bereits heute deutlich abzeichnenden demographischen Entwicklung Rechnung getragen werden. Somit müssen zunehmend Angebote für ältere und hochbetagte Menschen bereitgehalten werden.

Nach Expertenprognosen wird der Stellenwert von Gesundheit im 21. Jahrhundert deutlich zunehmen, da der Wunsch nach körperlicher und seelischer Gesundheit, Leistungsfähigkeit und Lebensqualität bei den meisten Menschen oberste Priorität hat. Der Gesundheitssektor, der bereits heute eine der größten Wachstumsbranchen überhaupt ist, wird künftig noch weiter an wirtschaftlicher Bedeutung hinzugewinnen.

Vor diesem Hintergrund steht die Gesundheitspolitik vor grundsätzlichen strukturellen Herausforderungen. Dabei müssen Prävention und Gesundheitsförderung der Bevölkerung vermehrt im Mittelpunkt aller gesundheitspolitischen Bemühungen stehen.

Die Staatsregierung verfolgt verstärkt Strategien, die entweder spezifische Risikofaktoren für Krankheiten vermindern oder mitverursachende Rahmenbedingungen beeinflussen:

- bei Gesunden soll das Auftreten einer Krankheit oder Störung verhindert werden (primäre Prävention);
- bei Gefährdeten soll durch Früherkennung und durch geeignete Behandlung versucht werden, in den Entstehungsprozeß der Krankheit einzugreifen (sekundäre Prävention);
- bei Kranken sollen Rückfälle und Chronifizierungen verhindert werden und Hilfen für den Umgang mit einer eingeschränkten Gesundheit gegeben werden (tertiäre Prävention).

Prävention wird bei konsequenter Durchführung - wenn auch erst langfristig - zu einer Senkung der Kosten führen und damit neben dem individuellen Nutzen auch volkswirtschaftliche Vorteile zur Folge haben.

Neben einer Vielzahl von Präventionsprogrammen in den Bereichen Aids, Suchterkrankungen und allgemeiner Gesundheitsförderung mißt die Staatsregierung dem bundesweit einmaligen Modellvorhaben zum Neugeborenen-Screening besondere Bedeutung bei.

10.1.2.2. Erweitertes Neugeborenenscreening verhindert menschliches Leid

Etwa eines von 1.000 Neugeborenen ist durch seltene angeborene Stoffwechselstörungen in seiner Gesundheit gefährdet. Diese Erkrankungen können zu geistigen oder körperlichen Behinderungen und auch zu Todesfällen führen.

Bei vielen dieser Erkrankungen bestehen bei möglichst kurz nach der Geburt eingeleiteten Therapien sehr gute Aussichten, Behinderungen zu vermeiden oder wenigstens zu mildern und Todesfälle zu verhindern. Entscheidend ist daher, möglichst alle Kinder vorsorglich wenige Tage nach der Geburt auf derartige Erkrankungen zu untersuchen (Neugeborenen-Screening) und die wenigen betroffenen Neugeborenen umgehend in Behandlung zu bringen. Die Untersuchung erfolgt anhand weniger Blutstropfen des Kindes.

Bisher umfaßte das Neugeborenen-Screening in Bayern lediglich drei Stoffwechselerkrankungen. Davon wurden zwei Erkrankungen in den beiden Landesuntersuchungsämtern für das Gesundheitswesen untersucht. Diese Untersuchungen wurden ausschließlich mit staatlichen Mitteln finanziert. Insgesamt konnten pro Jahr bei etwa 130.000 Geburten in Bayern bis zu 50 betroffene Kinder festgestellt und in Behandlung gebracht werden. Zahlreiche andere, teils sehr seltene Stoffwechselerkrankungen waren nicht Gegenstand des Neugeborenen-Screenings.

Die bisherigen Testverfahren führen zudem erst ab dem 5. Lebenstag des Kindes zu sicheren Ergebnissen. Durch vermehrte Frühentlassungen von Mutter und Kind aus Geburtskliniken nach unkomplizierten Geburten haben die bisherigen Testverfahren deshalb nicht mehr alle Kinder sicher erreicht

Auf Initiative der Staatsregierung wurde zwischen Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaft der Krankenkassenverbände in Bayern und der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns ein Modellprojekt zur Verbesserung des Neugeborenen-Screenings vereinbart. Private Screening-Laboratorien, universitäre Einrichtungen und öffentlicher Gesundheitsdienst arbeiten in dem Modellprojekt eng zusammen.

- Durch den Einsatz der neuen Untersuchungsmethoden kann die Vorsorgeuntersuchung bereits am 3. Lebenstag des Neugeborenen durchgeführt werden.
- Neben den drei bisherigen wird auf neun weitere Stoffwechselerkrankungen untersucht. Damit können in Bayern bis zu etwa 93 betroffene Kinder jährlich erkannt und rechtzeitig behandelt werden.
- Die Laboruntersuchungen werden auf private Labors übertragen. Durch den Einsatz moderner technologischer Verfahren wie der Tandem-Massenspektrometrie können in einem einzigen Unterschungsgang gleichzeitig und kostengünstig zahlreiche Erkrankungen festgestellt werden.
- Neu sind auch Qualitätssicherungsmaßnahmen, um möglichst allen Kindern eine optimale Vorsorge zu garantieren. Der öffentliche Gesundheitsdienst sichert die Vollständigkeit des Screenings und die umfassende Information der Beteiligten (sog. Tracking). Dafür wurde im Landesuntersuchungsamt für das Gesundheitswesen Südbayern ein Vorsorgezentrum des öffentlichen Gesundheitsdienstes installiert. Dort können Ärzte oder Hebammen Programminformationen oder Screening-Ergebnisse ihrer Patienten bei Nachweis ihrer Befugnis abfragen. Die Gesundheitsämter in Bayern werden die Eltern von nicht gescreenten Neugeborenen anschreiben, um sie auf diese wichtige Vorsorgeuntersuchung hinzuweisen und gegebenenfalls zu beraten.
- Das Programm wird von Experten wissenschaftlich begleitet, um es kontinuierlich weiter zu entwickeln und zu verbessern. Die Kosten für die Untersuchungsleistungen werden für ihre Versicherten von den gesetzlichen Krankenversicherungen bzw. den übrigen Trägern von Leistungen der Krankenversicherung übernommen. Das Vorsorgezentrum im öffentlichen Gesundheitsdienst und die Aufgaben der Gesundheitsämter werden aus staatlichen Mitteln finanziert.

10.1.3. Kuren

10.1.3.1. Kuren sind in Bayern nicht nur ein wichtiger Baustein des Gesundheitswesens, sondern zugleich ein bedeutender Wirtschafts- und Arbeitsfaktor

In den zahlreichen bayerischen Kurorten und Kureinrichtungen werden seit Jahrzehnten vielfältige und qualitativ hochwertige Leistungen im Bereich der ambulanten und stationären Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen erbracht. Das Kur- und Bäderwesen in Bayern ist damit nicht nur ein wichtiger Baustein unseres Gesundheitswesens, sondern auch ein wichtiger und bedeutender Wirtschafts- und Arbeitsmarktfaktor. Schon deshalb hat die Politik ihr besonderes Augenmerk auch auf diesen Bereich zu richten.

Die zum 01.01.1997 in Kraft getretenen gesetzlichen Sparmaßnahmen, vor allem aber die angespannte wirtschaftliche Gesamtsituation haben den Kurstandort Bayern in eine schwierige Situation gebracht. Die restriktivere Genehmigungspraxis der Kostenträger, vor allem aber der - vornehmlich aus Ängsten um den Verlust des Arbeitsplatzes resultierende - Antragsrückgang haben zu einem überzogenen Abbau von (notwendigen) Gesundheitsleistungen und Arbeitsplätzen geführt. Ziel der Staatsregierung war und ist es deshalb, den notwendigen Strukturwandel des Kurstandortes Bayern mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu unterstützen und so zu einer Bewältigung der schwierigen Situation beizutragen.

10.1.3.2. Bisherige Maßnahmen der Staatsregierung für den Kurstandort Bayern

Bereits im Dezember 1996 wurde im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit eine Arbeitsgruppe „Runder Tisch – Kur in Bayern“ eingerichtet, der Verantwortliche und Beteiligte im Kurwesen angehören, die Konzepte zur Sicherung des Kurstandortes Bayern erarbeiten.

Durch eine von der Staatsregierung initiierte, erfolgreiche Bundesratsinitiative konnte eine Anhebung des Ausgabenbudgets für Rehabilitationsleistungen in der Rentenversicherung für die Jahre 1998 und 1999 um jeweils 450 Mio. DM erreicht werden.

Zur Bewältigung des erforderlichen Strukturwandels im Kur- und Bäderwesen (Werbe- und Absatzmaßnahmen) wurde der Bayerische Heilbäderverband durch Zuweisungen der Staatsregierung in Höhe von bisher insgesamt rund 700.000 DM unterstützt.

Im Rahmen eines Sonderförderungsprogramms wurde im Gewinnverwendungsprogramm 1997 der Bayerischen Landesanstalt für Aufbaufinanzierung das Kontingent für sog. Konsolidierungsdarlehen von 87 Mio. DM auf 110 Mio. DM für gewerbliche Unternehmen erhöht. Außerdem wurde für die nicht gewerblichen Kur- und Rehabilitationseinrichtungen ein Darlehenskontingent von 20 Mio. DM bereitgestellt.

Mit großem Einsatz hat die Staatsregierung verhindern können, daß die im Rahmen der dritten Stufe der Gesundheitsreform beschlossene Anhebung der Zuzahlungen für Kuren auf 25 DM je Kalendertag auch den Bereich der Mütterkuren einschließt. Ferner konnte in intensiven Gesprächen mit den landesunmittelbaren Krankenkassen erreicht werden, daß diese bis auf wenige Ausnahmen ihre Zuschüsse zu Mütterkuren in voller Höhe, das heißt zu 100 % aufrecht erhielten. Da die Durchführung von Mütter- und Mütter-Kind-Kuren zentraler Bestandteil der bayerischen Frauen- und Familienpolitik ist, gewährt der Freistaat Bayern für diesen Bereich auch freiwillige Zuschußleistungen. Daher können Mütter in Bayern auch künftig davon ausgehen, daß sie notwendige Kurmaßnahmen ohne große finanzielle Belastungen in Anspruch nehmen können.

10.1.3.3. Weitere Strategien der Staatsregierung zur Sicherung des Kurstandortes Bayern

Mit dem aus Privatisierungserlösen eingerichteten Sozialfonds konnten zusätzliche Maßnahmen zur Sicherung des Kurstandortes Bayern eingeleitet werden. 1 Mio. DM stehen auf diese Weise zur Unterstützung der Kureinrichtungen in den Haushaltsjahren 1999 und 2000 zusätzlich zur Verfügung.

Ferner hat die Staatsregierung Mitte des Jahres 1998 ein Programm zur Verbesserung der Kur- und Reha-Einrichtungen in Bayern und Deutschland beschlossen, das zu Beginn der neuen Legislaturperiode als bayerische Bundesratsinitiative eingebracht wurde und folgende Eckpunkte enthält:

- Die Ausgabenbudgetierung für Reha-Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung wird ab 1999 nochmals in zwei Stufen um insgesamt 1 Mrd. DM angehoben.
- Ersatzlose Streichung der gesetzlich festgelegten Regelkurdauer und der Intervallregelung für Kurwiederholungen. Allein medizinische Gründe dürfen für die Genehmigung von Kuren ausschlaggebend sein.
- Zur Stärkung der ambulanten Kur wird ein Mindestzuschuß von 25 DM täglich festgelegt. Den Krankenkassen wird im Rahmen ihrer Satzungsautonomie die Möglichkeit gegeben, diesen Zuschuß auf bis zu 50 DM täglich anzuheben.

Darüber hinaus wurde von der Staatsregierung eine Fortsetzung des vorgenannten Konsolidierungs-Darlehensprogramms mit dem bisherigen Darlehensvolumen auch für das Programmjahr 1998/99 beschlossen. Zugleich wurde von der Staatsregierung auch einer Verbesserung dieses Programms durch Anhebung des LfA-Bürgschaftssatzes für Betriebsmittelkredite an Kur- und Rehabilitationseinrichtungen von 50 % auf 70 % zugestimmt.

10.2. Sucht- und Drogenpolitik

10.2.1. Ausmaß der Suchtproblematik

Der Mißbrauch von psychoaktiven Suchtstoffen stellt eines der größten psychosozialen und gesundheitlichen Probleme in Deutschland dar. Zum Spektrum der mißbrauchten Suchtstoffe gehören am häufigsten Alkohol und Tabak sowie beruhigende und schmerzstillende Medikamente. Dann folgen Haschisch, Heroin, Kokain, Ecstasy und Amphetamine.

Zur Ermittlung der Größenordnung des riskanten, mißbräuchlichen und abhängigen Konsums der verschiedenen Substanzen hat das Bundesgesundheitsministerium Ende 1997 eine Arbeitsgruppe von Fachleuten einberufen, um das Ausmaß der Abhängigkeitserkrankungen aktuell und sicher abschätzen zu können.

Für den Alkoholkonsum ergeben sich folgende Werte, bezogen auf die Bevölkerung Deutschlands zwischen 18 - 69 Jahre:

Riskanter Konsum	16 %	9,3 Mio. Menschen
davon:		
Mißbräuchlicher Konsum	5 %	2,7 Mio. Menschen
Abhängiger Konsum	3 %	1,7 Mio. Menschen

Unter riskantem Konsum werden alle Frauen und Männer eingruppiert, die täglich in gesundheitsschädlicher Weise, das heißt mehr als 20 Gramm reinen Alkohol (Frauen) bzw. mehr als 30 Gramm reinen Alkohol (Männer) konsumieren. Unter Mißbrauch wird ein fortgesetzter Gebrauch trotz des Wissens um ein ständiges oder wiederholtes, soziales, berufliches, psychisches oder körperliches Problem verstanden, das durch den Gebrauch von Alkohol verursacht oder verstärkt wird. Ein weiteres Kriterium für Mißbrauch ist der wiederholte Gebrauch in Situationen, in denen der Gebrauch eine körperliche Gefährdung darstellt (z.B. Alkohol am Steuer). Unter abhängigem Konsum werden Menschen mit einem medizinisch definierten Abhängigkeitssyndrom (Kontrollverlust; Intoxikations- und/oder Entzugsprobleme, Toleranzentwicklung, soziale, berufliche und psychische Probleme etc.) eingeordnet.

Für Bayern (ca. 15 % der Bevölkerung Deutschlands) bedeutet dies ca. 1,3 Mio. Menschen mit einem riskanten Alkoholkonsum. Davon sind ca. 350.000 der Gruppe mit mißbräuchlichen Alkohlkonsum zuzurechnen; weitere 250.000 müssen bereits als abhängigkeitskrank angesehen werden.

Die Zahl der Medikamentenabhängigen wird in Deutschland auf 1,4 Mio. Menschen geschätzt; auf Bayern hochgerechnet ist von ca. 200.000 Medikamentenabhängigen auszugehen.

Bei der Problematik des illegalen Drogenmißbrauchs kommt das Bundesgesundheitsministerium zu dem Schluß, daß bundesweit von ca. 250.000 bis 300.000 Personen ausgegangen werden kann, die harte Drogen, d.h. illegale Substanzen mit Ausnahme von Cannabis konsumieren. In dieser Gruppe befinden sich etwa 100.000 bis 150.000 Menschen, die diese harten Drogen mindestens 100mal in den letzten 12 Monaten konsumiert haben und daher als Drogenabhängige angesehen werden müssen. Dies würde bedeuten, daß in Bayern bis zu 20.000 Menschen als drogenabhängig anzusehen sind.
Die Institute weisen im Material- und Analyseband allerdings zu Recht darauf hin, daß es sich bei all diesen Zahlen nur um Schätzzahlen handeln kann.

Relativ gesichert stellen sich die Zahlen zum Nikotinmißbrauch dar. Von den ca. 17,8 Mio. Rauchern in Deutschland konsumieren ca. 6,7 Mio. im Mittel 20 oder mehr Zigaretten am Tag. Auf Bayern entfallen demzufolge ca. 1 Mio. starke Raucher mit Abhängigkeitspotentialen.

10.2.2. Suchtpolitik der Staatsregierung

Bayerische Suchtpolitik steht unter dem Leitsatz: „Sucht ist Krankheit“.
Daraus ergeben sich folgende suchtpolitische Schwerpunkte, die in dem „Drei Säulen-Programm" der Staatsregierung zusammengefaßt sind:

- Prävention, die zum einen bereits im Vorfeld süchtigen Verhaltens Kindern und Jugendlichen Lebenskompetenzen vermittelt, damit sie den Herausforderungen des Lebens gewachsen sind, zum anderen suchtmittelbezogen den Einstieg bereits Gefährdeter in eine Suchterkrankung verhindern soll.
- Therapie, deren oberstes Ziel es ist, jedem Abhängigkeitskranken geeignete Hilfsangebote zur Verfügung zu stellen, die ihn zu einem eigenverantwortlichen Leben in dauerhafter Abstinenz befähigen.
- Repression, die darauf abzielt, das Angebot an illegalen Suchtmitteln zu reduzieren und alle rechtlich möglichen Mittel gegen diejenigen ausschöpft, die das Suchtgeschäft mit enormer krimineller Energie organisieren.

10.2.2.1. Prävention

Gerade im Bereich der Suchtprävention kann es nicht allein Aufgabe des Staates sein, einen angemessenen Umgang mit Sucht- und Genußmitteln zu gewährleisten. Vielmehr ist hierbei das verantwortliche Handeln des Einzelnen, die Vorbildfunktion innerhalb der Familie, der Schule und am Arbeitsplatz unverzichtbar.

Suchtprävention muß bereits in frühester Kindheit weit im Vorfeld süchtigen Verhaltens und ohne Bezug zu den einzelnen Suchtmitteln einsetzen. Ziel aller Präventionsbemühungen ist es, Kindern und Jugendlichen in ihrer Entwicklung den Erwerb von Lebenskompetenzen zu ermöglichen, die protektive Faktoren im Hinblick auf eine Suchtgefährdung darstellen. Alle mit erzieherischen Aufgaben betrauten Personen sollen in die Lage versetzt werden, Kindern und Jugendlichen diese protektiven Faktoren für ein selbstbestimmtes, suchtfreies Leben zu vermitteln. Daneben sind suchtspezifische Präventionsmaßnahmen notwendig, die einen Einstieg bereits Gefährdeter in eine Suchterkrankung verhindern sollen.
Träger der Präventionsarbeit in Bayern sind vor allem die Suchtarbeitskreise, die Gesundheitsämter, die Suchtberatungsstellen, die Präventionsfachkräfte, die Aktion Jugendschutz und die Landeszentrale für Gesundheit.

Im einzelnen werden im Rahmen der Suchtprävention folgende Projekte und Initiativen durchgeführt:

- die Suchtprävention wird durch das Aktionsprogramm "Präventive Jugendarbeit" verstärkt gefördert
- die Primärprävention wird im vorschulischen und schulischen Bereich intensiviert und durch Maßnahmen für Kinder im Grundschulalter verstärkt (z.B. „Spielzeugfreier Kindergarten“)
- die regionale und lokale Lehrerfortbildung zur Suchtvorbeugung wird intensiviert, Arbeitshilfen für die Beauftragten für Suchtprävention an den bayerischen Schulen sind erstellt und eine Multiplikatorenschulung für Lehrkräfte zur Suchtproblematik wird durchgeführt
- die Prävention an den Schulen wird durch Einbindung der regionalen Suchtarbeitskreise verbessert
- die Suchtprävention hat Eingang in die Erziehungsberatung gefunden
- Errichtung eines eigenen Fachbereichs in der Landeszentrale für Gesundheit e.V. (LZG, Zentrale Informationsstelle Sucht)
- das Projekt „Klasse 2000“ dient der Erarbeitung eines altersgerechten, ganzheitlichen, gesundheitsfördernden Unterrichtskonzepts
- das Projekt „Schulcafe“ stärkt die Selbstverantwortung der Schüler und unterstützt die Förderung sozialer Kompetenzen (selbermachen statt konsumieren)
- das Ecstasy-Präventionsprojekt „Mind Zone“ wirbt in der Techno- und Rave-Szene für die Abstinenz von Drogen – ergänzt durch ein Schulungsprogramm für Multiplikatoren und die Herausgabe eines Elternratgebers
- Vernetzung der vor Ort in der Prävention Tätigen im Rahmen der in über 30 bayerischen Städten angebotenen „Extra Tour Sucht“ für Jugendliche
- Förderung der Ausstellung „Boys und Girls – Jugendliche auf der Suche nach dem eigenen Ich“
- Weiterführung der 1996 begonnenen massenmedialen Kampagne gegen Alkoholmißbrauch „Alkohol? Jetzt lieber nicht.“. Die Bevölkerung wird aufgerufen, auf Alkohol in bestimmten Situationen zu verzichten (Punktnüchternheit):
    - im Straßenverkehr
    - am Arbeitsplatz

- während der Schwangerschaft
- im Zusammenhang mit Medikamenteneinnahme.

Die Staatsregierung hat ihren Beitrag für eine umfassende Suchtprävention in den letzten fünf Jahren vervielfacht. Waren 1994 dafür noch ca. 0,7 Mio. DM vorgesehen, sind 1998 ca. 3,9 Mio. DM für suchtpräventive Maßnahmen ausgegeben worden; allein 0,8 Mio. DM als Anschubfinanzierung für die regionalen Suchtpräventionsfachkräfte.

10.2.2.2. Hilfen bei Suchterkrankungen

Eine erfolgreiche Suchttherapie besteht immer aus einer möglichst effektiven Verknüpfung einzelner Behandlungsschritte, die im Regelfall nacheinander, im entsprechenden Einzelfall jedoch auch einzeln bzw. wiederholt in Anspruch genommen werden müssen, um das angestrebte Ziel der Abstinenz zu erreichen. Die von Staat, Bezirken, Kommunen und Verbänden finanzierten Maßnahmen der Suchtkrankenhilfe im ambulanten und stationären Bereich können allerdings erst dann wirksam greifen, wenn Abhängigkeitskranke die erforderliche Krankheitseinsicht gewinnen und bereit sind, Hilfe anzunehmen. Die Therapiekette besteht deshalb in der Regel aus Beratung und Motivation zur Behandlung, daran anschließend aus der körperlichen Entgiftung und einer Entwöhnungstherapie, in der die Behandlung der psychischen Abhängigkeit im Vordergrund steht. Darauf folgen Nachsorgemöglichkeiten, die die Wiedereingliederung des therapierten Klienten in Alltag und Beruf unterstützen und so den erreichten Behandlungserfolg stabilisieren. Hier leisten vor allem auch Selbsthilfegruppen unverzichtbare Dienste.

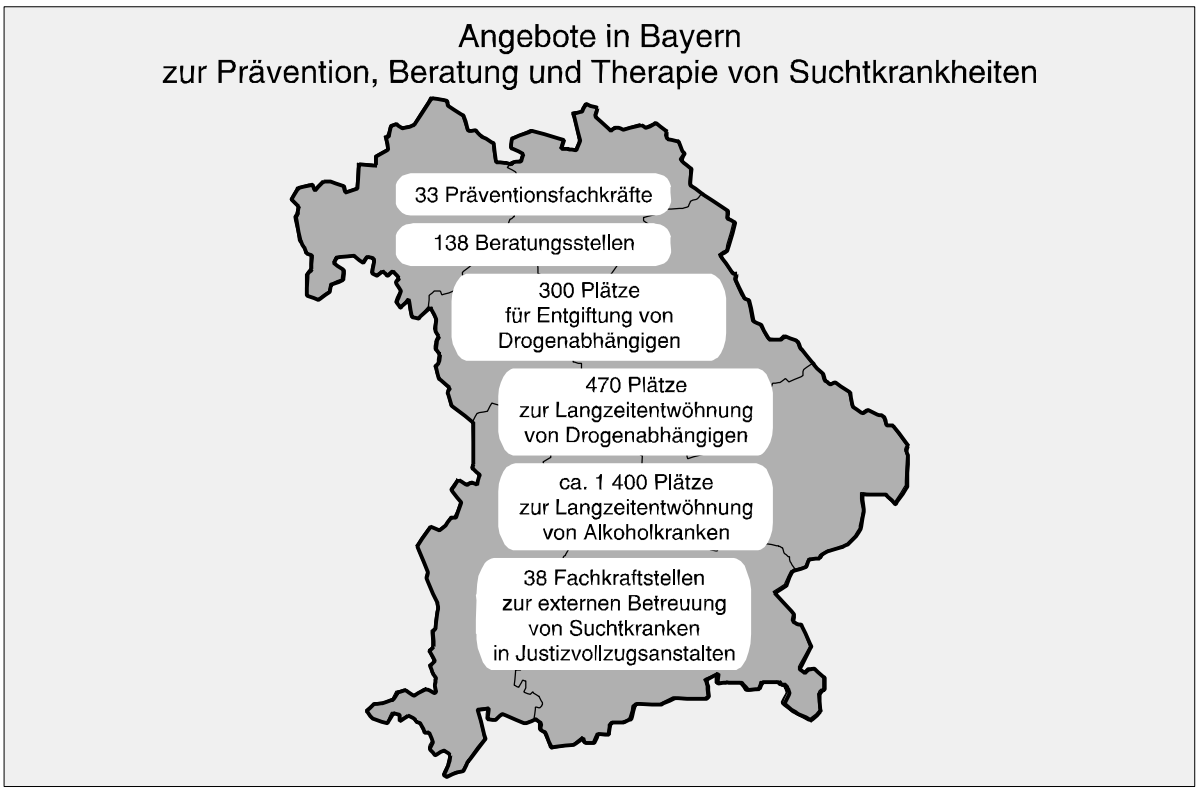
Die mangelnde Fähigkeit suchtkranker Menschen, ausreichende Motivation zu finden, Angebote der Beratung, Therapie und Rehabilitation in Anspruch zu nehmen, macht es häufig unmöglich, dieses Ziel im ersten Anlauf zu erreichen. Deshalb müssen vor allem durch den Ausbau niedrigschwelliger Angebote im Bereich sogenannter Überlebenshilfen Möglichkeiten geschaffen werden, in einzelnen Schritten Teilziele zu erreichen, ohne das Endziel eines Lebens ohne Suchtmittel aus den Augen zu verlieren. Angesichts der bedrohlichen Prognose unbehandelter Suchterkrankungen ist es dringend geboten, den Ausstieg aus der Sucht möglichst früh zu erleichtern und zu beschleunigen. Auch mit neuen und unkonventionellen Betreuungs- und Therapieangeboten muß versucht werden, diejenigen Suchtkranken zu erreichen, die mit dem bestehenden Angebot nicht erreicht werden. Streetwork, die Eröffnung von niedrigschwelligen Kontaktläden und die Errichtung von Notschlafstellen waren und sind hilfreiche Maßnahmen, mit denen zunächst das Überleben der schwerst Drogenabhängigen gesichert und ihr Elend gelindert wird.

Bayern bietet mit einer Fülle von unterschiedlichsten Angeboten an Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe:

- 138 psychosoziale Suchtberatungsstellen (einschließlich Außenstellen) mit über 280 geförderten Fachkräften im Bereich der ambulanten Suchtkrankenhilfe;
- über 50 sozialpsychiatrische Dienste (Beratungsstelle für psychisch Kranke), Fachkliniken, Kontaktläden und Selbsthilfegruppen können außerdem als erste Anlaufstellen für Ratsuchende kurzfristig weitere Hilfeangebote empfehlen;
- mit dem Modellprojekt "Therapie sofort" wurden die Hilfen für ausstiegswillige Drogenabhängige verbessert;
- 300 Betten zur Entgiftung von Drogenabhängigen (1998 konnte die Bettenzahl um 100 erhöht werden);
- ca. 1.400 Plätze zur Entwöhnung von Alkoholkranken und Mehrfachabhängigen;

- ca. 470 anerkannte Plätze zur Langzeitentwöhnung von Abhängigen von illegalen Drogen;
- Notschlafstellen für schwerst Drogenabhängige mit 52 Plätzen (Augsburg, Nürnberg, München) als niedrigschwellige Angebote;
- im „Drogennotdienst München“ finden Suchtkranke rund um die Uhr ein „erstes“ Beratungsangebot.

Bis 1997 hat sich der Freistaat Bayern mit ca. 7 Mio. DM an den Kosten der Suchtberatung beteiligt. Seit 01.01.1997 ist die Förderung der Suchtberatungsangebote ausschließlich Aufgabe der Bezirke, die den Betrieb der Suchtberatungsstellen mit ca. 25 Mio. DM jährlich fördern. Die Suchtberatung von abhängigkeitsgefährdeten und –kranken Gefangenen in den bayerischen Justizvollzugsanstalten wird als Staatsaufgabe mit einem Finanzvolumen von ca. 3,4 Mio. DM wahrgenommen.
An den Personalkosten der niedrigschwelligen Angebote für Drogenabhängige beteiligt sich der Freistaat neben der Förderung durch Bezirke und Kommunen mit einem Fördervolumen von ca. 1,1 Mio. DM jährlich.



10.2.2.3. Modellprojekte

Effektive Suchtprävention erfordert gerade in einer Zeit knapper Haushaltsmittel in verstärktem Maße die Bündelung und Koordinierung aller Institutionen der Gesundheitsvorsorge und Jugendhilfe. Deshalb muß es wichtigste Aufgabe sein, daß Multiplikatoren (Lehrkräfte, Mitarbeiter, Jugendämter, Kindergärten u.a.) befähigt werden, suchtpräventive Inhalte in ihre Arbeit miteinzubeziehen und alle suchtrelevanten präventiven Ansätze vor Ort vernetzt werden. Deshalb unterstützt der Freistaat Bayern zur Erreichung einer umfassenden und flächendek-

kenden Suchtprävention den Einsatz von Präventionsfachkräften in allen Landkreisen und Kommunen mit einer Förderpauschale von DM 24.000,-- jährlich, wenn die Kommunen als Träger der Jugendhilfe sich ebenfalls an dem Projekt beteiligen. Etwa 33 Präventionsfachkräfte haben bis Ende 1998 ihre Arbeit aufgenommen und sind hierbei in einem von der Staatsregierung finanzierten Fortbildungs- und Evaluationsangebot unterstützt worden.

Einen weiteren Schwerpunkt bayerischer Suchtpolitik bildet der Ausbau der Betreuung suchtgefährdeter und suchtkranker Gefangener in den Justizvollzugsanstalten. Dazu gehört zum einen die Umsetzung des Grundsatzes „Therapie vor Strafe“ nach dem Betäubungsmittelgesetz, zum anderen muß aber auch der Erkenntnis Rechnung getragen werden, daß suchtgefährdete und suchtabhängige Straftäter nirgends so direkt erreicht, beraten und motiviert werden können, wie im Gefängnis. Dabei gehen Fachgremien übereinstimmend davon aus, daß gerade die Motivationsarbeit bei den Strafgefangenen durch externe Betreuungskräfte sehr effizient ist. Mit derzeit 38 Fachkräften der Suchtkrankenhilfe wird in allen bayerischen Justizvollzugsanstalten die Suchtberatung sichergestellt. Diese wichtige Beratungs- und Betreuungsarbeit wird aus Mitteln des bayerischen Staatshaushalts gefördert und durch Fortbildungsmaßnahmen und eine wissenschaftliche Evaluation begleitet.

10.2.2.4. Substitution bei Betäubungsmittelabhängigkeit

Durch die seit 01.02.1998 geltende 10. Betäubungsmittelrechts-Änderungsverordnung (10. BtMÄndV) wurde die sog. Graue Substitution, d.h. die unkontrollierte Substitution mit Codein, unterbunden und unter das Betäubungsmittelrecht gestellt. Dadurch ist ein zusätzlicher Bedarf an psychosozialer Betreuung der bisher mit Codein versorgten Abhängigen entstanden. Die notwendigen Mittel für eine qualifizierte psychosoziale Betreuung wurden über den Verband der Bayerischen Bezirke in Höhe von 1,6 Mio. DM bereitgestellt.

Außerdem wurde ein Fachinstitut beauftragt, die von den Beratungseinrichtungen durchgeführten psychosozialen Maßnahmen zu erfassen und wissenschaftlich zu bewerten. Die daraus abgeleiteten Empfehlungen werden dazu beitragen, die Qualität und Effizienz der psychosozialen Betreuung sicherzustellen. Als weitere Maßnahmen wurden zwei besondere Projekte beim Bezirk Oberbayern und beim Bezirk Schwaben gefördert. In diesen Projekten werden Ärzte und Suchtkranke durch erfahrene Fachkräfte suchtmedizinisch unterstützt. Insbesondere sollen Ärzte, die vor Inkrafttreten der 10. Betäubungsmittelrechts-Änderungsverordnung Codein verschrieben haben, über Qualitätskriterien zur Substitution beraten werden. Es geht dabei um die Klärung von Fachfragen, die bei der Umstellung von Codein auf Methadon auftreten. Wesentliche Themen sind hier Beigebrauchskontrollen und die psychosoziale Betreuung Substituierter.

Die Staatsregierung hat ferner die Bayerische Akademie für Suchtfragen in Forschung und Praxis, München (BAS) e. V. beauftragt, Qualitätsstandards zur ärztlichen und psychosozialen Betreuung substituierter Opiatabhängiger zu entwickeln. Damit stehen für einen wichtigen Bereich der Behandlung und Betreuung von Suchtpatienten Richtlinien zur Verfügung, die durch breite Diskussion mit den in der Suchtkrankenhilfe tätigen Fachkräften, Einbeziehung von Expertenwissen und abschließende fächerübergreifende Konsensbildung entstanden sind. In diesem Rahmen ist auch die Herausgabe einer Infoschrift für Ärzte vorgesehen.

10.2.2.5. Ablehnung von Bestrebungen zur Legalisierung illegaler Drogen

Fixerstuben sind nach Meinung der Staatsregierung nach derzeitigem Betäubungsmittelrecht rechtswidrig und kein geeignetes Mittel, der gesundheitlichen Verelendung von Drogenab-

hängigen wirksam zu begegnen. Die Abhängigen werden vielmehr in ihrer gesundheitszerstörenden Drogensucht belassen. Die Motivation für eine abstinenzorientierte Therapie wird erschwert. Ziel bayerischer Drogenpolitik ist es dagegen, Drogenabhängige durch niedrigschwellige Angebote wie Notschlafstellen, Kontaktläden und Streetwork zu erreichen und sie bei einem Ausstieg aus der Sucht zu unterstützen. Außerdem würde eine Konsumerleichterung durch Fixerstuben für Jugendliche ein völlig falsches gesundheitspolitisches Signal setzen und allen Präventionsbemühungen entgegenlaufen.

Auch der von der derzeitigen Bundesregierung geplante Modellversuch zur Heroinabgabe an Schwerstabhängige wird von der Staatsregierung abgelehnt. Denn einerseits sind die epidemiologischen Daten von Drogenabhängigen in München nicht mit den Zahlen von Zürich oder Frankfurt vergleichbar, d.h. in München besteht eine ausufernde offene Drogenszene in diesem Ausmaß gar nicht, und andererseits liegen die Ergebnisse aus dem Schweizer Versuch bereits vor. Eine schlichte Wiederholung dieses Versuchs ist unnötig. Unter diesen Umständen wäre es deshalb fatal, hohe Summen in dieses Vorhaben zu stecken und damit bestehende bewährte Projekte zu gefährden.

10.3. Ambulante ärztliche Versorgung

10.3.1. Gesetzliche Krankenversicherung in Bayern

Bei dem Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, das unter anderem auch das Vertragsarztrecht beinhaltet, handelt es sich zwar um Bundesrecht; die Staatsregierung hat sich jedoch in der Vergangenheit erfolgreich dafür eingesetzt, daß bei der Umsetzung der Gesetzgebung die Belange der bayerischen Bürgerinnen und Bürger Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden haben. Das bayerische Gesundheitswesen ist modern, leistungsfähig und für den Fortschritt offen. Es steht der bayerischen Bevölkerung flächendeckend und ohne soziale Schranken offen.

10.3.2. Medizinische Versorgung am Bedarf der Bevölkerung orientieren

Ziel der Staatsregierung ist es, der bayerischen Bevölkerung auch in Zukunft die Teilhabe am medizinisch-technischen Fortschritt zu sichern. Dazu bedarf es einer am medizinischen Bedarf der Bevölkerung orientierten, humanen Gesundheitspolitik, die auch der Dynamik dieses Wachstumsmarktes und Dienstleistungssektors angemessen gerecht wird. Ziel ist nicht eine maximale medizinische Versorgung um jeden Preis, sondern eine effiziente Versorgung, die den Patienten das medizinisch Notwendige zur Verfügung stellt, das aber in bester Qualität.

10.3.3. Moderne ambulante Versorgung

10.3.3.1. Moderne ambulante Versorgung gewährleistet

Die ambulante Versorgung der bayerischen Bürgerinnen und Bürger wird durch rd. 20.000 niedergelassene Ärzte (vgl. Abbildung 1) sichergestellt. Sie gewährleisten die Teilhabe an einer modernen ambulanten Behandlung auf hohem Niveau und auf dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse, die auch internationalen Vergleichen standhält. Über 1/6 der GKV-Leistungsausgaben für die ambulante ärztliche Behandlung werden in Bayern aufgewendet.

	Tätigkeitsbereich	männlich	weiblich	Gesamt	% Bereich	% Gesamt
1	Niedergelassen	13975	5320	19295	100,00%	33,78%
1.1	Praktische Ärzte	605	634	1239	6,42%	
1.2	Ärzte ohne Gebiet	636	806	1442	7,74%	
1.3	Allgemeinärzte	4362	1214	5576	28,90%	
1.4	Ärzte mit Gebiet	8372	2666	11038	57,21%	
2	Krankenhaus	12372	5391	17763	100,00%	31,10%
2.1	Leitende Ärzte	1581	88	1669	9,40%	
2.2	Ober/Assistenzärzte ohne Gebiet	5007	3148	8155	45,91%	
2.3	Ober/Assistenzärzte mit Gebiet	5695	2079	7774	43,77%	
2.4	Ohne Entgelt	89	76	165	0,93%	
3	Staatsdienst	935	497	1432	100,00%	2,51%
3.1	Behörden	714	470	1184	82,68%	
3.2	Bundeswehr	221	27	248	17,32%	
4	Sonstige ärztliche Tätigkeit	1864	2439	4303	100,00%	7,53%
4.1	Angest. sonst	271	330	601	13,97%	
4.2	Arbeitsmedizin	185	118	303	7,04%	
4.3	Ärztl. Tätigkeit sonst	378	458	836	19,43%	
4.4	Ärztl. Tätigkeit ohne Entgelt	27	39	66	1,53%	
4.5	Gutachter	179	79	258	6,00%	
4.6	Pharmazie	140	78	218	5,07%	
4.7	Praxisassistent	439	952	1391	32,33%	
4.8	Praxisvertreter	245	385	630	14,64%	
Zwischensumme		29146	13647	42793		74,92%
5	Ohne ärztliche Tätigkeit	5711	5219	10930	100,00%	19,14%
5.1	Arbeitslos	658	935	1593	14,57%	
5.2	Berufsfremd	343	189	532	4,87%	
5.3	Berufsunfähig	247	138	385	3,52%	
5.4	Haushalt	2	1077	1079	9,87%	
5.5	Medizinjournalist	15	12	27	0,25%	
5.6	Erziehungsurlaub	13	823	836	7,65%	
5.7	Ruhestand	4403	2027	6430	58,83%	
5.8	Stipendiat	29	17	46	0,42%	
5.9	Theoretische Medizin	0	1	1	0,01%	
5.10	Zivildienst nichtärztl.	1	0	1	0,01%	
6	AiP	1567	1393	2960	100,00%	5,18%
6.1	bei ndgl. Ärzten	40	74	113	3,85%	
6.2	im Krankenhaus	1353	1103	2456	82,97%	
6.3	im Staatsdienst	2	0	2	0,07%	
6.4	sonst. ärztl. Tätigkeit	47	21	68	2,30%	
6.5	ohne ärztl. Tätigkeit	125	195	320	10,81%	
7	Freiwillige Mitglieder	263	169	432	100,00%	0,76%
		36687	20428	57115		100,00%

Abbildung 1

Mit einem Anteil von 17,4 v.H. der Leistungsausgaben liegen die Ausgaben für die ambulante ärztliche Versorgung in Bayern über dem Bundesdurchschnitt mit 17, 2 v.H. (vgl. Abbildung 2).

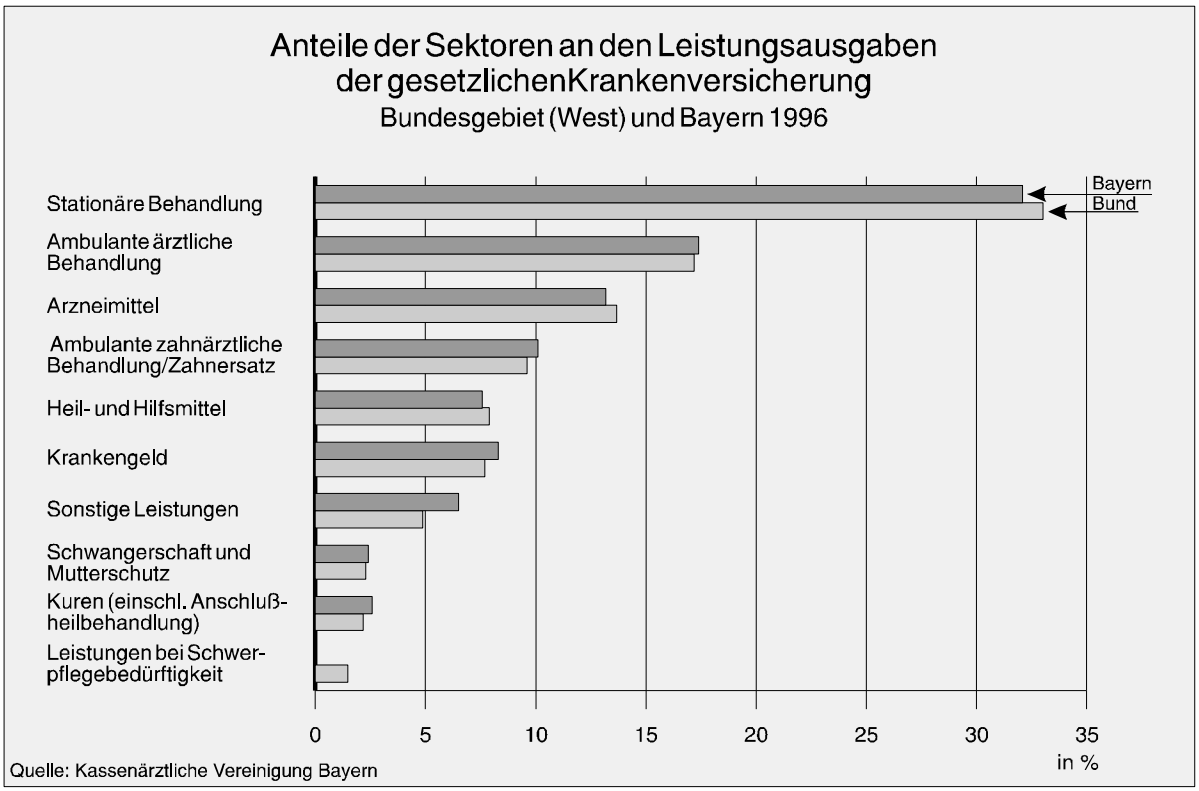


Abbildung 2

10.3.3.2. Qualitätssicherung

Unabdingbare Voraussetzung für einen hohen Therapiestandard sind Maßnahmen der Qualitätssicherung. In Bayern regeln eine Vereinbarung bzw. eigene Qualitätssicherungsrichtlinien die Qualifikation der Ärzte, die apparativen Anforderungen sowie die Anforderung an Qualitätsstandards der Behandlungsmethoden. Dazu gehören die Bereiche

- Diabetesvereinbarung und
- Vereinbarung "Rheumatologie"

sowie die Qualitätssicherungsrichtlinien

- Säuglingshüfte,
- Radiologie,
- Computertomographie und
- Arthroskopie.

10.3.3.3. Neuordnung der ärztlichen Vergütung

Die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns und die bayerischen Regionalkassen haben sich im September 1998 darauf verständigt, Regelleistungsvolumen als neue Vergütungsform einzuführen und zum 1. Oktober 1998 die bisher geltenden Praxisbudgets abzulösen. Damit war Bayern das erste Bundesland, in dem die Vorgaben des 2. GKV-Neuordnungsgesetzes umgesetzt wurden. Die Neuorientierung in der vertragsärztlichen Vergütung garantierte den Vertragsärzten wieder eine gerechtere Honorierung der ärztlichen Leistungen und verhalf zu einer neuen Planungssicherheit. Für die bayerischen Patienten wurden so weitere Rationierungen abgewendet und neue Perspektiven in der ambulanten Versorgung geschaffen.
Mit dem GKV-Solidaritätsstärkungsgesetz vom 19.12.1998 (BGBl I, 3853) wurden u. a. die Ausgaben im vertragsärztlichen Bereich budgetiert; zugleich ist die Rechtsgrundlage für Vertragsabschlüsse auf der Grundlage von Regelleistungsvolumina entfallen.

10.3.3.4. Ambulantes Operieren

Die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns und die bayerischen Regionalkassen haben im September 1998 auch einen zukunftsweisenden Strukturvertrag über die Vergütung von ambulanten Operationen abgeschlossen. An dem Zustandekommen dieser Vereinbarung hatte die Staatsregierung vor allem aus zwei Gründen in hohem Maße Interesse. Zum einen, weil hier vielfach Spitzenmedizin betrieben wird, die den bayerischen Bürgerinnen und Bürgern auch in Zukunft zur Verfügung stehen sollte; das setzt aber eine adäquate Honorierung der erbringenden Vertragsärzte voraus. Zum anderen, weil das ambulante Operieren von der bayerischen Bevölkerung gut angenommen wird; es ist die schonendste Form eines operativen Eingriffs.

10.3.4. Gesundheitswesen als Zukunftsbranche

Der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen hat bereits in seinem Sondergutachten 1996 deutlich gemacht: „Das Gesundheitswesen dient nicht nur der Erhaltung, Wiederherstellung und Förderung der Gesundheit, sondern trägt mit seinen Dienstleistungen zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung mit den entsprechenden Wirkungen auf den Arbeitsmarkt bei.“ Der „Motor für Wachstum, Wohlfahrts- und Beschäftigungseffekte und die Leistungsentwicklung im Gesundheitswesen“ ist dabei – so der Rat in seinem Sondergutachten 1997 – der medizinische Fortschritt.

Das Gesundheitswesen ist ein innovativer Wirtschafts- und Wachstumsfaktor mit erheblicher beschäftigungspolitischer Bedeutung. Fast jeder neunte Erwerbstätige verdient sein Geld im Gesundheitswesen, fast 1,2 Millionen bundesweit arbeiten im Krankenhaus, rund 650.000 in Arztpraxen. Das Gesundheitswesen gehört zu den wichtigsten Stützen des Arbeitsmarktes. Vielerorts sind Kliniken, Krankenhäuser und Rehabilitationseinrichtungen die größten Arbeitgeber und eine Arztpraxis schafft im Durchschnitt vier bis fünf weitere Arbeitsplätze. Gerade für den bayerischen Arbeitsmarkt kommt der Zukunftsbranche Gesundheitswesen besondere Bedeutung zu, sei als Leistungserbringer im Bereich der Rehabilitation, Stichwort: Bäderland Bayern, sei es im Bereich der Medizintechnik oder als Standortfaktor aufgrund des hervorragenden Renomees bayerischer Mediziner im Ausland.

10.4. Stationäre Versorgung

10.4.1. Ziele der Staatsregierung im Bereich der stationären Versorgung

Mit der Krankenhausplanung erfüllt das Gesundheitsministerium eine Aufgabe, die ihm durch das Krankenhausfinanzierungsgesetz des Bundes und das Bayerische Krankenhausgesetz übertragen wurde. Die Planungshoheit des Landes ist Ausdruck der staatlichen Verantwortung für einen grundlegenden Bereich der Daseinsvorsorge und zugleich Garant für das hohe Niveau der Krankenhausversorgung in Bayern.

Ziel der Krankenhausplanung ist eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit medizinisch und wirtschaftlich leistungsfähigen Krankenhäusern. Erreicht werden soll dieses Ziel durch ein funktional abgestuftes Netz möglichst gleichmäßig über das Staatsgebiet verteilter, einander ergänzender Krankenhäuser.

Der Krankenhausplanung kommt eine doppelte Funktion zu: Sie ist das gesetzliche Instrument, mit dem der Freistaat Bayern den konkreten Bedarf an stationären Krankenhausleistungen feststellt, und sie bestimmt, welche Krankenhäuser zur bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung notwendig sind und damit finanziell gefördert werden. Der Krankenhausplan legt ein koordiniertes System bedarfsgerecht gegliederter Krankenhäuser fest, die in ihrem diagnostischen und therapeutischen Leistungsangebot aufeinander abgestimmt sind. Seit 1974 trifft er im Zuge seiner Fortschreibungen Aussagen, an welchem Ort, für welche Zweckbestimmung, in welcher Zahl und Größe Krankenhäuser vorhanden sein müssen, um den gesetzlichen Versorgungsauftrag erfüllen zu können. Der Krankenhausplan soll ferner die Voraussetzung dafür schaffen, daß die Krankenhäuser durch Zusammenarbeit und Aufgabenteilung untereinander die Versorgung in wirtschaftlichen Betriebseinheiten sicherstellen können.

Auf der Grundlage dieser Vorgaben waren am Stichtag 01.01.1999 zum Zweck einer flächendeckenden akutstationären Grundversorgung 74 bzw. 124 Krankenhäuser der Versorgungsstufen I und II im Krankenhausplan verzeichnet. Hinzu kommen 29 Krankenhäuser der Versorgungsstufe III mit überörtlichen Schwerpunktaufgaben in Diagnose und Therapie und 9 Krankenhäuser der Versorgungsstufe IV mit einem hochdifferenzierten medizinischen Leistungsangebot. Aufgaben der höchsten Versorgungsstufe erfüllen zudem die 6 bayerischen Universitätskliniken. 118 Fachkliniken für spezielle Krankheitsarten oder Patienten bestimmter Altersstufen ergänzen die umfassende Versorgung. Damit ist sichergestellt, daß alle Patienten möglichst wohnortnah diejenige akutstationäre Versorgung erhält, die für die Behandlung seiner Erkrankung notwendig ist. Die Staatsregierung versteht die Krankenhausplanung als ein wesentliches Element moderner Gesundheits- und Sozialpolitik. Die Krankenhausplanung ist dabei als ein dynamischer Prozeß zu sehen. Sie orientiert sich nicht nur daran, stets ausreichende Krankenhauskapazitäten für die Bevölkerung zur Verfügung zu stellen, sondern achtet auch darauf, daß neue Diagnose- und Therapieformen, die sich aus den Fortschritten in der Medizin und der Medizintechnik ergeben, rasch in das Leistungsangebot der Kliniken Eingang finden und allen Patienten gleichermaßen zugute kommen.
Eine große Bedeutung kommt hierbei auch der Planung spezifischer Versorgungsschwerpunkte wie z.B. der Herzchirurgie zu.

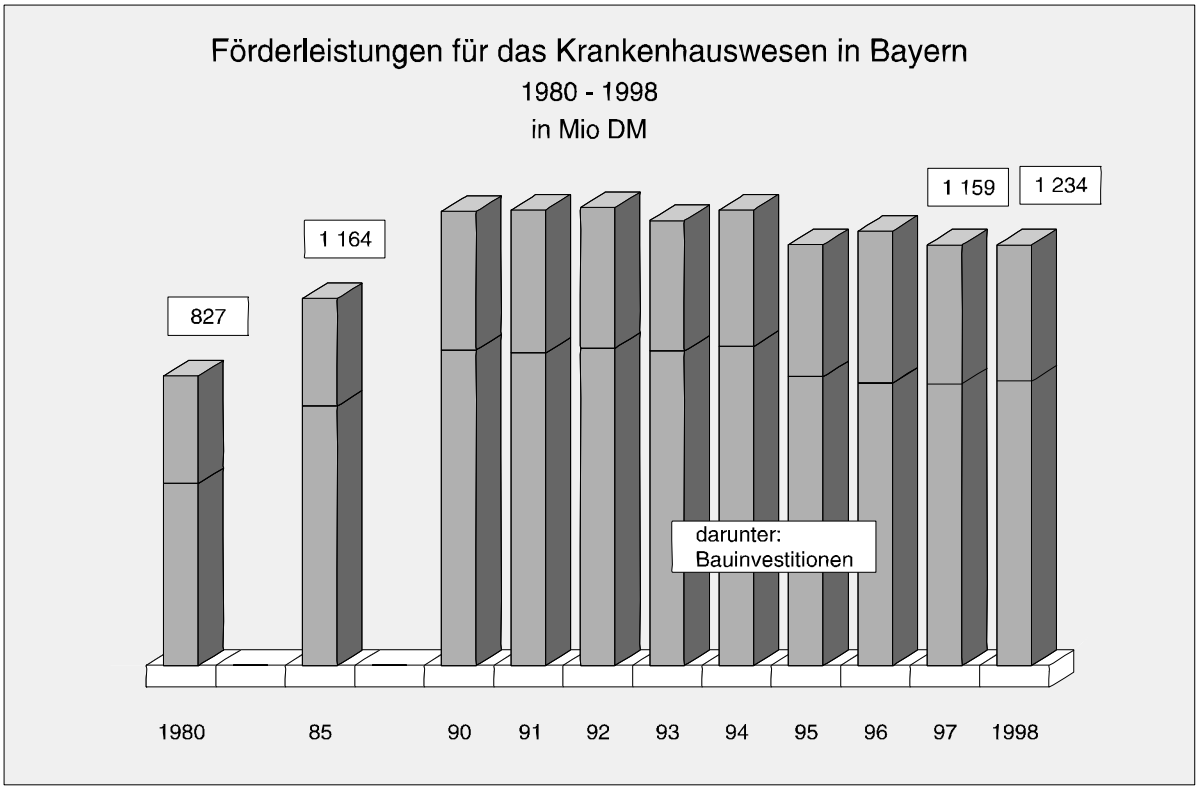
Zugleich wird bei der Planung aber auch darauf geachtet, Überkapazitäten zu vermeiden, die die Finanzierbarkeit der akutstationären Versorgung gefährden könnten. Auf diese Weise ist sichergestellt, daß in Bayern alle Patienten unabhängig von seiner finanziellen Situation und seinen persönlichen Lebensumständen eine leistungsfähige Krankenhausversorgung in Anspruch nehmen kann, die der modernen Medizin entspricht.

10.4.2. Leistungen der Staatsregierung

Die Krankenhausförderung gewährleistet, daß die Aufgabe der Krankenhausplanung - die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit wirtschaftlich und medizinisch leistungsfähigen Krankenhäusern - erfüllt werden kann. Zudem garantiert die staatliche Krankenhausfinanzierung, daß die Krankenhäuser den Bürgern in allen Landesteilen Bayerns in gleichem Maße, unabhängig von ihrer finanziellen oder sozialen Situation zur Verfügung stehen.

Die Staatsregierung ist überzeugt, daß das erreichte hohe Niveau der Krankenhausversorgung in Bayern dauerhaft nur gesichert werden kann, wenn der Staat die notwendigen Investitionskosten der Krankenhäuser übernimmt.
Investitionen sind ständig erforderlich, damit die Krankenhäuser ihren Versorgungsauftrag im Rahmen der Krankenhausplanung erfüllen können. Hierfür müssen Krankenhauseinrichtungen gebaut oder umgebaut, medizinisch-technische Geräte angeschafft und erneuert werden. Veränderungen der Versorgungsstruktur, insbesondere der Ausbau von Versorgungsschwerpunkten (z.B. Schlaganfallpatienten, Schädel-Hirn-Verletzte und Risikoneugeborene), ziehen häufig einen erheblichen Investitionsbedarf nach sich, der mit der staatlichen Krankenhausförderung abgedeckt wird.

Außerdem wird die Zusammenarbeit von Krankenhäusern und niedergelassenen Ärzten in Bayern nachhaltig gefördert. Bei einer möglichst engen Verzahnung von ambulantem und stationärem Bereich können Patienten auch bei einer ambulanten Behandlung von den Einrichtungen eines Krankenhauses profitieren und zudem Kosten gespart werden, weil medizinische Einrichtungen nicht doppelt, d.h. sowohl für ambulante als auch für stationäre Zwecke vorgehalten werden müssen. Die Staatsregierung unterstützt daher zum einen die Zusammenarbeit von Krankenhäusern und niedergelassenen Ärzten bei dem Betrieb medizinisch-technischer Großgeräte und hat zum anderen die ambulante Mitbenutzung von Krankenhauseinrichtungen rechtlich erleichtert.



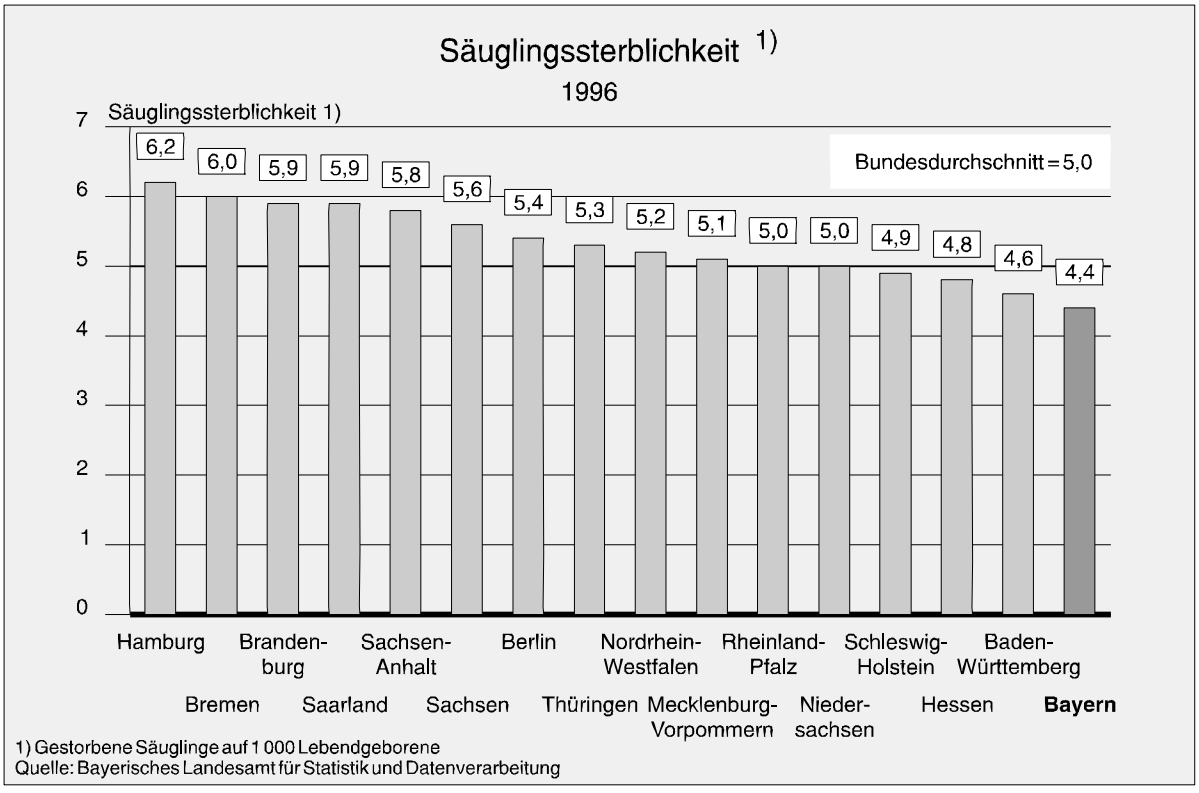
In Bayern wurde der Krankenhausförderung stets ein besonders hoher Stellenwert eingeräumt. Seit Beginn der staatlichen Krankenhausfinanzierung im Jahr 1972 wurden über 26 Mrd. DM für die Förderung von Krankenhausinvestitionen aufgewendet, hiervon nahezu 18 Mrd. DM für Bauinvestitionen. Mit einem jährlichen Krankenhausetat von über 1,2 Mrd. DM steht Bayern in der Bundesrepublik nach wie vor an der Spitze der westlichen Flächenländer. Während diese im Jahr 1998 durchschnittlich nur 68 DM pro Einwohner aufwendeten, lagen die Pro-Kopf-Ausgaben Bayerns bei 102 DM. Außerdem finanziert Bayern als einziges Bundesland den sog. Erhaltungsaufwand der Krankenhäuser aus Mitteln des Krankenhausetats.

Als Ergebnis dieser Anstrengungen stehen der Bevölkerung in ganz Bayern leistungsfähige und möglichst wohnortnahe Krankenhäuser zur Verfügung, die dem medizinischen Fortschritt ständig angepaßt werden.
Die hervorragende Qualität der bayerischen Krankenhäuser genießt nicht nur im In- und Ausland hohes Ansehen, sondern ist zudem ein Argument für Investoren, sich für den Standort Bayern zu entscheiden.

Das hohe Niveau der Krankenhausversorgung in Bayern wird im Bereich der hochspezialisierten Medizin besonders deutlich:

10.4.2.1. Versorgung Risikoneugeborener

In Bayern besteht eine ausgezeichnete, schnell erreichbare peri- und neonatale Versorgung auf höchstem Niveau: Dies garantieren 14 Perinatalzentren mit mehr als 300 neonatologischen Intensivbehandlungsplätzen. Dies hat dazu geführt, daß in Bayern die Säuglingssterblichkeit am geringsten ist. In Bayern kamen im Jahr 1996 auf 1.000 Lebendgeborene statistisch 4,4 gestorbene Säuglinge, während der Bundesdurchschnitt bei 5,0 lag.



1) Gestorbene Säuglinge auf 1 000 Lebendgeborene
Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

10.4.2.2. Dialyse

Das Bayerische Gesundheitsministerium hat in enger Abstimmung mit der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns und weiteren Beteiligten ein dichtes, effektives Netz der Dialyseversorgung aufgebaut. Gegenwärtig werden in Bayern weit mehr als 8.000 Dialysepatienten versorgt, davon 19 % in stationären Einrichtungen und 81 % in Dialysezentren, Dialysepraxen oder auch zu Hause.

10.4.2.3. Schlaganfallpatienten und Schädel-Hirn-Verletzte

Bayern hat im Bereich der Erstversorgung von Schlaganfallpatienten in Deutschland und Europa eine führende Rolle inne. Es ist trotz finanziell schwieriger Bedingungen gelungen, ein flächendeckendes Netz der Versorgung mit Schlaganfallspezialstationen, sog. Stroke Units, zu knüpfen. Hieran werden auch andere Krankenhäuser der höheren Versorgungsstufen mit Hilfe der Telemedizin angebunden. Aufgrund wissenschaftlich gesicherter Erkenntnisse kann hierdurch ein deutlicher Rückgang der durch Schlaganfall bedingten Todesfälle und schweren Behinderungen erwartet werden.

Im Bereich der Versorgung und Rehabilitation von Schlaganfallpatienten und Schädel-Hirn-Verletzten (z.B. Unfallopfer mit schweren Schädel-Hirn-Traumata) befindet sich Bayern mit großem Vorsprung an der europäischen Spitze. Für die äußerst arbeits- und personalaufwendige Frührehabilitation dieser Patienten wurden in den letzten 15 Jahren insgesamt 15 Spezialeinrichtungen mit etwa 550 Betten, darunter 61 Betten für schädel-hirn-verletzte Kinder, geschaffen. Etwa ein Drittel aller im Bundesgebiet betriebenen Betten dieses Spezialbereichs befindet sich in Bayern.
Die bayerische Konzeption einer durchgängigen Versorgungs- und Rehabilitationskette in hochqualifizierten Spezialeinrichtungen findet im ganzen Bundesgebiet und darüber hinaus ungeteilte Zustimmung und Nachahmung.

10.4.2.4. Herzchirurgie

Seit 1990 hat sich die Zahl der jährlichen Herzoperationen nahezu verdoppelt. Während damals in sechs Spezialeinrichtungen 6.502 herzchirurgische Eingriffe unter Verwendung der Herz-Lungen-Maschine durchgeführt wurden, betrug die Zahl der im Jahr 1997 in insgesamt elf Herzzentren vorgenommenen Operationen 12.867. Bayern befindet sich damit im Spitzenbereich unter den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland. Mit 1.066 Eingriffen je 1 Mio. Einwohner sind die von medizinischen Experten formulierten Kapazitätsanforderungen voll erfüllt. Keine Patientin und kein Patient muß zur Herzoperation in weit vom Wohnort entfernte Regionen gehen; jeder herzchirurgische Eingriff kann innerhalb der hierfür individuell erforderlichen Zeit in bester Qualität erfolgen. Auch im Bereich der Säuglings- und Kinderherzchirurgie, die in Bayern entsprechend den Forderungen von Experten auf wenige Zentren beschränkt ist, steht der Freistaat auf höchstem internationalen Niveau. Jede operable angeborene Herzkrankheit kann innerhalb Bayerns herzchirurgisch versorgt werden. Dieses Angebot nehmen in zunehmendem Maße auch kleine und kleinste Patienten aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland in Anspruch.

10.4.2.5. Geriatrische Versorgung

Auch bei der immer wichtiger werdenden geriatrischen Versorgung kann Bayern eine positive Zwischenbilanz ziehen.

Immer mehr Menschen werden immer älter. Derzeit leben in Bayern 1,8 Mio Mitbürger, die älter als 65 Jahre sind. In den nächsten 15 Jahren wird diese Zahl auf 2,3 Mio anwachsen.
85 % der Menschen erreichen ihr Lebensende ohne größere gesundheitliche Einschränkungen. 15 % leiden an mehreren im Laufe ihres Lebens erworbenen chronischen Krankheiten. Die Bedürfnisse dieser multimorbiden Patienten sind allein mit der hochentwickelten und hochspezialisierten Medizin in den Krankenhäusern nicht abzudecken. Bei chronischen Erkrankungen steht nicht mehr die Heilung im Mittelpunkt der therapeutischen Bemühungen, sondern die Verringerung von funktionellen Defiziten der Patienten. Hier ist weniger die Akutmedizin gefragt, als die Rehabilitation, deren Kompetenz gerade bei der Wiederherstellung von grundlegenden Fähigkeiten des Menschen zur Lebensbewältigung liegt. Ergänzend zur Akutbehandlung ist für ältere Patienten eine Phase der Rehabilitation erforderlich.

Die Staatsregierung hat in ihrem Geriatriekonzept vom Juli 1990, das in enger Abstimmung mit den Krankenkassen in Bayern entstand, den Aufbau eines flächendeckenden Netzes geriatrischer Rehabilitationseinrichtungen vorgesehen. Mittlerweile sind über 1.800 Betten für geriatrische Rehabilitation in 41 Einrichtungen in Betrieb. Daneben bestehen 13 Tageskliniken mit insgesamt 200 Behandlungsplätzen. Die Einrichtungen sind sehr gut ausgelastet und finden sehr positive Resonanz bei Patienten und ihren Angehörigen.

10.4.3. Künftige Maßnahmen der Staatsregierung

Stationäre und ambulante Versorgungsstrukturen müssen über die gemeinsame Nutzung von Medizintechnik hinaus noch enger vernetzt werden.
Die Möglichkeiten der Telemedizin können zur weiteren Verzahnung der stationären, ambulanten und sonstigen Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens durch verbesserte Kommunikation und damit Koordination einen wichtigen Beitrag leisten.
In erster Linie wird die Telemedizin aber die Behandlungsqualität für die Patienten verbessern. Die Qualität der medizinischen Versorgung wird weiter steigen, weil neue wissenschaftliche Erkenntnisse schneller als in der Vergangenheit verbreitet und damit in Diagnose und Therapie Eingang finden können. Die unproblematische Zuziehung weiterer medizinischer Meinungen entlastet die Patienten von Krankentransporten und Doppeluntersuchungen und vermeidet Fehldiagnosen. Zudem können alle bayerischen Bürger unabhängig von ihrem Wohnort von hochspezialisierter medizinischer Versorgung profitieren, womit die Telemedizin auch einen Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen ländlichen Räumen und Ballungszentren leistet.
Bayern wird daher den eingeschlagenen erfolgreichen Weg in der Anwendung der Telemedizin weitergehen und die im Rahmen von "BayernOnline" begonnenen Aktivitäten fortsetzen.

Dies wird auch die Versorgung von Schlaganfallpatienten und Patienten mit Schädel-Hirn-Verletzungen in Bayern weiter verbessern, indem Krankenhäuser mit Hilfe der Telemedizin an die sog. Stroke Units angebunden werden können. Bayern wird seine Spitzenstellung in diesem Bereich weiter ausbauen und in der Akutversorgung von Schlaganfallpatienten im Jahr 1999 durch die Einrichtung weiterer Stroke Units neue Standards setzen.

Hingegen ist im Bereich der Herzchirurgie der Bedarf gesättigt. Ein weiterer Ausbau der herzchirurgischen Kapazitäten in Bayern wäre nicht nur wenig sinnvoll, sondern würde auch das hohe medizinische Niveau und die wirtschaftliche Sicherung der mit großen Anstrengungen geschaffenen herzchirurgischen Zentren gefährden.

10.5. Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

10.5.1. Hohe Anforderungen zum Schutz der menschlichen Arbeitskraft

Artikel 167 der Bayerischen Verfassung stellt sehr hohe Anforderungen zum Schutz der menschlichen Arbeitskraft. Durch den ständigen Wandel in der Arbeitswelt müssen sich die für den Arbeitsschutz zuständigen Stellen immer wieder den neuen Herausforderungen stellen, um den verfassungsrechtlichen Auftrag zu erfüllen.
Bei den Arbeitnehmern treten psychosomatische Belastungen in den Vordergrund, die häufig multikausale Ursachen haben und auch zum Teil im Zusammenhang mit den Belastungen am Arbeitsplatz stehen. Währenddessen sind Verletzungen von Arbeitnehmern, die aus klassischen Arbeitsunfällen resultieren, rückläufig.
Die Integration von Arbeitsmedizinern in die Gewerbeaufsichtsämter ermöglicht es, den vorgenannten veränderten Bedingungen der Menschen am Arbeitsplatz noch besser Rechnung zu tragen. Zugleich ist durch diese Integration insoweit dem verfassungsgemäßen Auftrag entsprochen worden.

10.5.2. Aktivitäten im Freistaat Bayern

Bayern schneidet im Ländervergleich bei den Aktivitäten im Hinblick auf die Überprüfung von Arbeitsplätzen mit besonderen Gefahren für die Arbeitnehmer in Deutschland hervorragend ab.

Länder	Dienstgeschäfte pro 100.000 Betriebe
Brandenburg	27504
Mecklenburg-Vorpommern	25304
Bayern	24329
Sachsen-Anhalt	23810
Saarland	22977*)
Thüringen	21837
Baden-Württemberg	21203
Niedersachsen	17415
Hamburg	14565
Sachsen	13527
Bremen	13157
Rheinland-Pfalz	11905
Berlin	10762
Hessen	9257
Nordrhein-Westfalen	4020*)
Schleswig-Holstein	**)

*) die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1996
**) diese Zahl liegt nicht vor

Das war vor allem deshalb möglich, weil der Freistaat Bayern für die Überprüfung dieser Arbeitsplätze dementsprechende Prioritäten setzt. Allein 1997 wurden die bayerischen Gewerbeaufsichtsämter in über 158.000 Fällen auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und der Si-

cherheitstechnik tätig. Bayern liegt bei den Arbeitsunfällen im Ländervergleich an viertletzter Stelle.

Länder	Arbeitsunfälle pro 100.000 Arbeitnehmer
Hessen	3.464
Hamburg	3.618
Baden-Württemberg	3.862
Bayern	4.040
Rheinland-Pfalz	4.231
Berlin	4.277
Nordrhein-Westfalen	4.387
Niedersachsen	4.557
Bremen	4.605
Thüringen	4.607
Schleswig-Holstein	4.643
Sachsen	4.701
Sachsen-Anhalt	4.744
Saarland	4.859
Brandenburg	4.965
Mecklenburg-Vorpommern	5.642

Die konsequente Durchführung der Aufgaben des Arbeitsschutzes hat mit dazu geführt, daß Bayern eine hervorragende Ausgangsbasis für die bayerische Wirtschaft und deren Arbeitnehmer geschaffen hat.

Im Jahr 1997 konnte darüber hinaus ein deutlicher Fortschritt auf dem Sektor des Verbraucherschutzes vor verbotenen Stoffen wie z.B. Asbest, Blei, Cadmium erzielt werden, die in käuflichen Produkten enthalten sein können. Es wurden Probenahmepläne aufgestellt, anhand derer die Gewerbeaufsicht begonnen hat, systematisch im Handel Warenproben, z.B. Farben, Leder- oder Kunststoffartikel zu nehmen und chemisch untersuchen zu lassen.

10.5.3. Weitere Strategien der Staatsregierung

In Bayern wurde ein vergleichsweise sehr hoher Standard in den Bereichen Arbeitsschutz und Anlagensicherheit erreicht. In Zukunft bedarf es einer noch konsequentereren Neuorientierung hin zur Betriebsorganisation und zur Berücksichtigung des sicherheitsgerechten Verhaltens aller am betrieblichen Arbeitsschutz Beteiligten.

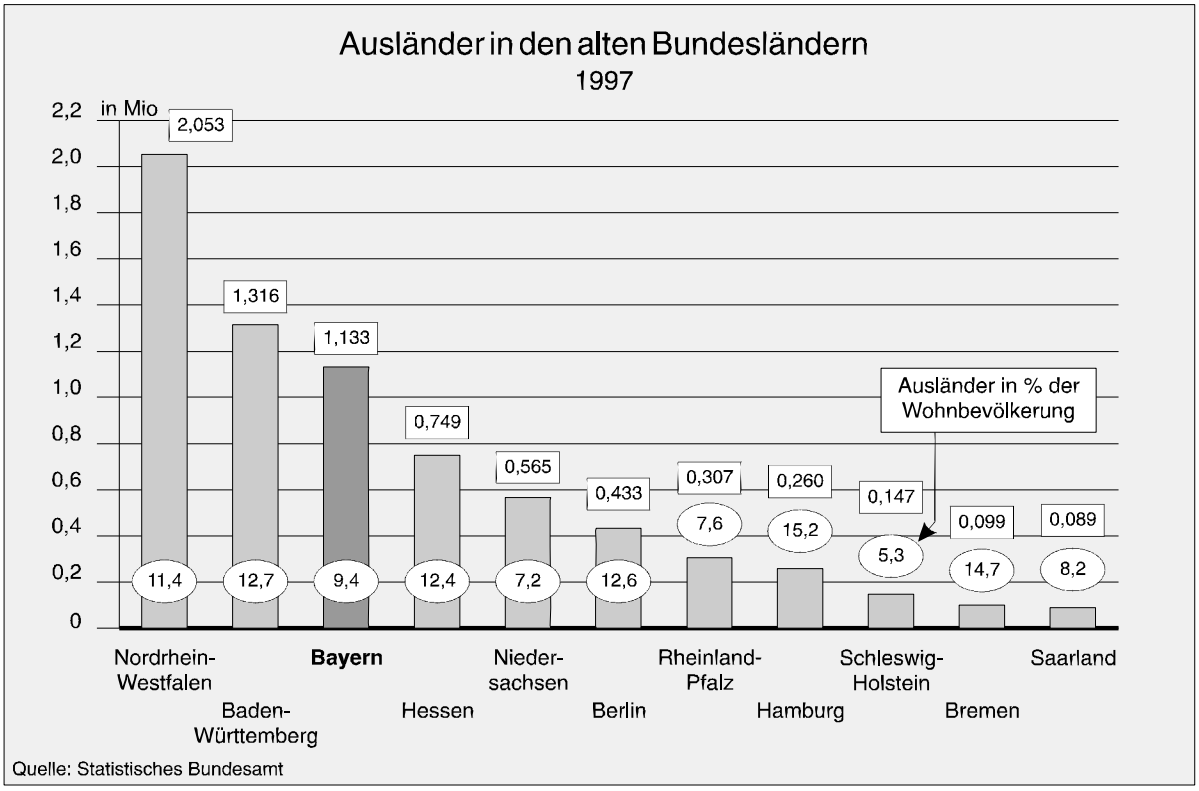
Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie Frauen und Gesundheit hat ein Occupational Health-and Risk-Managementsystem entwickelt, das dieser Erfordernis Rechnung trägt. Freiwillig in den Betrieben angewandt, soll es die Eigenverantwortung der Unternehmen stärken, Arbeitsschutz und Anlagensicherheit weiter verbessern und darüber hinaus – beispielsweise durch die Substitution der behördlichen Detailprüfung durch eine Systemprüfung des Arbeitsschutzmanagementsystems – neue Wege im ordnungsrechtlichen Vollzug aufzeigen. Hierdurch ist mittelfristig sowohl eine Entlastung der Betriebe und der Aufsichtsdienste ebenso wie auch eine Aufwertung der gewerbeaufsichtlichen Tätigkeit und die Steigerung ihrer Effizienz zu erwarten.

11. Ausländer

11.1. Zuwanderung und ihr Einfluß auf die Integration

11.1.1. Anhaltende Zuwanderungen schaffen neue Probleme

In Bayern leben rund 1,1 Millionen Menschen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Dies entspricht 9,4 % der Bevölkerung Bayerns. Mehr Ausländer leben in Nordrhein-Westfalen (2,1 Millionen; Ausländeranteil 11,4 %) und in Baden-Württemberg (1,3 Millionen; 12,7 %). Im gesamten Bundesgebiet leben 7,4 Millionen Ausländer bei einem Ausländeranteil von 9,0 %.

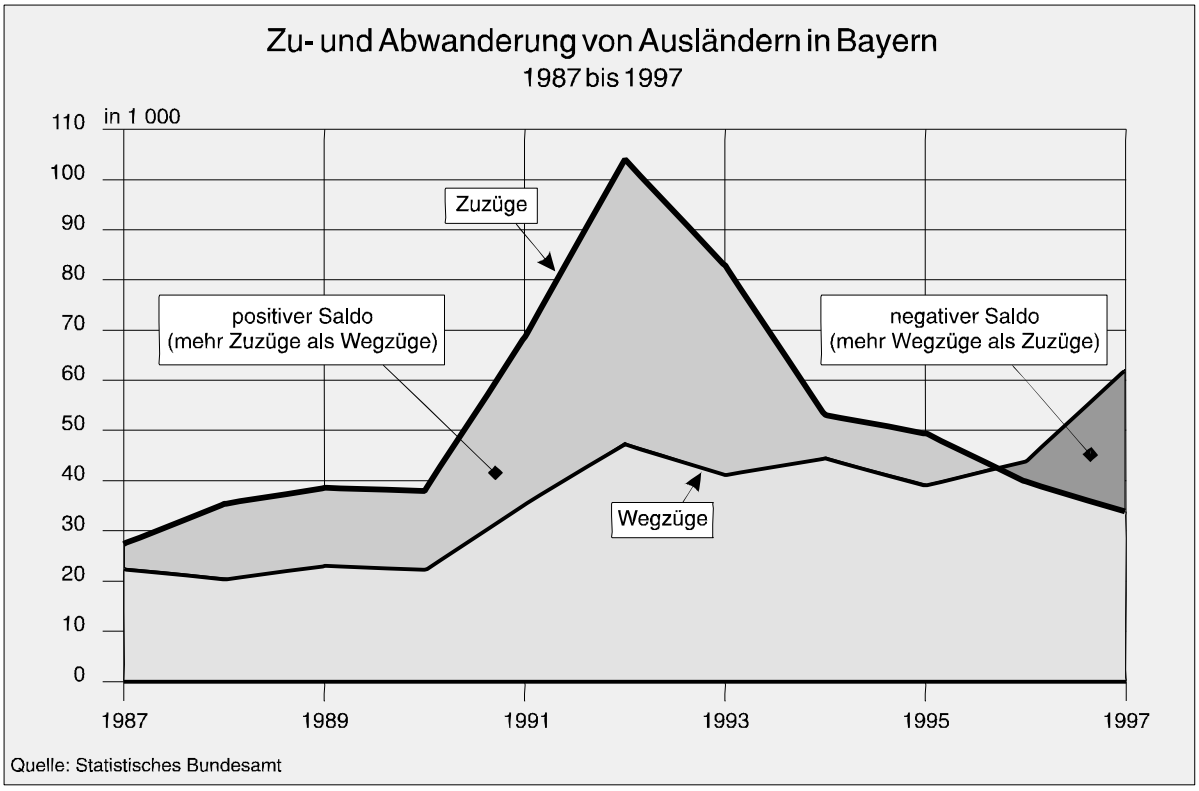


Quelle: Statistisches Bundesamt

Die ausländische Wohnbevölkerung ist keine homogene Gruppe: Als Folge der „Gastarbeiteranwerbung“ bis zum Jahr 1973 kommen die meisten ausländischen Staatsangehörigen aus den EU-Ländern Griechenland, Italien, Portugal und Spanien sowie aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus der Türkei. Ohne Berücksichtigung der Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, die in den vergangenen Jahren eingereist und inzwischen weitgehend zurückgekehrt sind, umfaßt diese Ausländergruppe in Bayern gut 600.000 Personen. Ist schon diese Gruppe durch einen ständigen Bevölkerungsaustausch über Zu- und Wegzüge nicht konstant, so gilt dies erst recht für die zunehmende Zahl von Ausländern, die nach Öffnung der Grenzen aus osteuropäischen Ländern einzureisen versuchen, um einen zumindest vorübergehenden Aufenthalt zu erlangen.

Zutreffend wird im Material- und Analyseband die enorme Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung in Bayern um 500.000 Personen oder 84 % (Bundesgebiet: + 71 %; Kapitel 15) in einem Zeitraum von nicht einmal 10 Jahren aufgezeigt. Die sich hieraus ergebende Problematik liegt auf der Hand, vor allem, wenn berücksichtigt wird, daß zwischen 1987 und 1997 über 1,6 Millionen Ausländer nach Bayern zugezogen sind und knapp 1,2 Millionen Ausländer Bayern verlassen haben.

Während zu Zeiten der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer durch die Bundesanstalt für Arbeit zwischen 1955 und 1973 konkrete Arbeitsplätze verfügbar und legal erreichbar waren, hat sich die Arbeitsplatzsituation seit 1973 grundlegend verändert. Deshalb wurde vor über 25 Jahren der Anwerbestopp verfügt mit der Folge, daß Ausländer aus den nicht zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gehörenden Staaten nicht mehr zur Arbeitsaufnahme einreisen können. Zuwanderungen finden dennoch verstärkt statt: Zum einen ist der Asylbewerberzugang nach wie vor beträchtlich. Dies kommt auch im Material- und Analyseband zum Ausdruck, doch muß den für die Änderung des Asylrechts genannten Gründen (Kapitel 15) widersprochen werden. Nicht die zunehmende Inanspruchnahme des Asylgrundrechts führte zu der Grundgesetzänderung, sondern der erhebliche Mißbrauch, der sich durch die außerordentlich geringen Anerkennungsquoten für Asylberechtigte belegen läßt. Der Grund dafür, daß in den 70er Jahren von den Staatsangehörigen aus den ehemaligen Ostblockländern nur vergleichsweise wenige Asylanträge gestellt wurden, ist in dem früher geltenden Abschiebestopp für Ostblockflüchtlinge zu sehen, wodurch für die Betroffenen keine Notwendigkeit bestand, einen Asylantrag zu stellen; dieses Verhalten war in der jüngsten Vergangenheit teilweise auch bei den Flüchtlingen aus Bosnien zu beobachten. Ungeachtet der asylrelevanten Zuwanderung hält der Familiennachzug zu den hier lebenden Ausländern an, mit dem Zuzug von deutschen Aussiedlern kommen vermehrt ausländische Familienangehörige und hinzu kommt die schon erwähnte Einreise osteuropäischer Staatsangehöriger aufgrund der offenen Grenzen nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems.



Der insgesamt erheblichen jährlichen Zuwanderung von über 100.000 Ausländern nach Bayern (vgl. Kapitel 15 des Material- und Analysebandes) stehen zwar Abwanderungen in ähnlichem Umfang gegenüber. Die Saldenbetrachtung trägt allerdings zur Problemlösung nur wenig bei, da zunächst eine soziale Infrastruktur für alle Zuwandernden, auch wenn sich diese nur vorübergehend hier aufhalten können, erforderlich ist. Die Zuzüge erreichen immerhin jährlich die Größenordnung einer Großstadt.

Die Zuwanderungen verändern außerdem laufend die Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung. Während auf der einen Seite die Aufenthaltszeiten gerade der früheren "Gastarbeiterfamilien" zunehmen und deren Eingliederungschancen auch aufgrund von Fördermaßnahmen, wie z.B. Sprachkurse, Angebote der Jugendhilfe, Hilfen beim Berufseinstieg, wachsen, bergen andererseits die anhaltenden Neuzuwanderungen die Gefahr einer Überforderung der Aufnahme- und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft in sich. Dies gilt vor allem dann, wenn aufgrund hoher Arbeitslosigkeit legale Beschäftigungsmöglichkeiten nicht bestehen, zumal gerade auch Ausländer durch den Abbau von Arbeitsplätzen im un- und angelernten Bereich überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen hat zu Entwicklung und Ursachen der Arbeitslosigkeit u.a. festgestellt, daß im Vergleich zur ansässigen deutschen Wohnbevölkerung ein größerer Anteil der Ausländer keine oder nur eine geringe berufliche Qualifikation besitzt und eine Beschäftigung vielfach in Bereichen erfolgt, in denen der Beschäftigungsabbau besonders zügig voranschreitet. Außerdem ist im primären und im sekundären Sektor der westdeutschen Wirtschaft das in Jahresarbeitsstunden gemessene Arbeitsvolumen in den vergangenen dreißig Jahren deutlich zurückgegangen und konnte nicht durch einen Anstieg im tertiären Bereich kompensiert werden (Kommissionsberichte, Teil I S. 96, Oktober 1996, Teil II, S. 130, Juli 1997). Insoweit ist nicht verwunderlich, daß die Arbeitslosenquote der Ausländer in Bayern – obwohl im Bundesvergleich noch am günstigsten – im Jahresdurchschnitt 1998 mit 14,4 % deutlich über der allgemeinen Quote von 8,1 % lag (berechnet auf der Basis der abhängigen Erwerbspersonen). Auch für die Zukunft ist aufgrund des fortschreitenden Strukturwandels zu erwarten, daß die Beschäftigungsmöglichkeiten für Un- und Angelernte zurückgehen. Für neu zuwandernde Ausländer ohne deutsche Sprachkenntnisse gilt dies in besonderer Weise, zumal aus dem Herkunftsland mitgebrachte Bildungsdefizite und kulturspezifische Aspekte eine gesellschaftliche Eingliederung sehr schwierig gestalten.

Zur Erwerbsbeteiligung ist im übrigen folgende Klarstellung gegenüber den Ausführungen im Material- und Analyseband der wissenschaftlichen Projektgruppe angebracht:

Es ist zwar richtig, daß die Erwerbsquote aller Ausländer nach den Ergebnissen des Mikrozensus 1997 mit 59 % errechnet werden kann (Material- und Analyseband, Kapitel 15). Die Erwerbsquote drückt den Anteil aller Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose, aber auch Personen der sog. „Stillen Reserve“) an der gesamten Bevölkerung aus und kann auf unterschiedliche Art berechnet werden. Die von den Instituten gewählte Berechnungsart ist damit insofern ungenau, als (im mathematischen Nenner) zwangsläufig Personen einbezogen werden, die, z.B. als Kinder oder alte Menschen, überhaupt nicht erwerbstätig sein können, mithin demographische Gesichtspunkte einschließlich der Zuwanderungen eine Rolle spielen. Genauer ist dagegen die Berechnung der Erwerbsquote als Anteil der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 65 Jahren an der entsprechenden Wohnbevölkerung. Diese Erwerbsquote, die die Erwerbsbeteiligung der grundsätzlich Erwerbsfähigen mißt, ist in Bayern zwischen Ausländern und Deutschen nahezu gleich. Sie beträgt 75 % bei den Ausländern gegenüber 74 % bei den Deutschen.
Die Erwerbstätigenquote, also der Anteil der tatsächlich als Arbeitnehmer, Selbständige oder mithelfende Familienangehörige tätigen Personen an der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahren, liegt im Bundesgebiet bei den Deutschen mit 65 % deutlich über der der Ausländer mit 53 %.

Diese Zusammenhänge müssen berücksichtigt werden, wenn allein aufgrund des Merkmals „Deutscher/Ausländer“ in den Statistiken des Material- und Analysebandes Schlüsse zur sozialen und wirtschaftlichen Situation der ausländischen Bevölkerung gezogen werden. Die nur formale Unterscheidung läßt in bezug auf Ausländer den Einreisezeitpunkt und damit die Dauer der Anwesenheit ebenso außer Betracht wie die Einreiseabsicht, den Aufenthaltsstatus und das individuelle Leistungsvermögen. In diesem Zusammenhang muß auch darauf hingewiesen werden, daß nach Auffassung der Staatsregierung die Bundesrepublik Deutschland nach wie vor kein Einwanderungsland ist. Im Material- und Analyseband wird ausgeführt, daß die Bundesrepublik seit ihrem Bestehen ein Zuwanderungsland sei (Kapitel 15). Diese Feststellung beruht auf den tatsächlichen Zuwanderungen, läßt aber unberücksichtigt, daß sich die Bundesrepublik nicht als Einwanderungsland versteht und auch keine aktive Einwanderungspolitik betreibt. Die Staatsregierung unterstützt insbesondere keine Politik, die auf eine Bevölkerungsvermehrung durch Zuwanderung ausgerichtet ist.

Als Beispiel mißverständlicher bzw. fehlerhafter Dateninterpretation sei auf die Sozialhilfestatistik hingewiesen, die für Bayern zum Jahresende 1997 einen Anteil von rund 21 % ausländischer Empfänger an laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen ausweist und dabei allein auf die Ausländereigenschaft abstellt. Ähnliche, meist ungünstigere Ergebnisse gelten für das gesamte Bundesgebiet und die Bundesländer. Bezogen auf den jeweiligen Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung an der Gesamtbevölkerung liegen die Werte für die ausländischen Sozialhilfeempfänger meist mehr als doppelt so hoch. Bayern erzielt dabei noch ein vergleichsweise günstiges Ergebnis.

Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt

Land	Sozialhilfe-empfänger insgesamt	Je 100 Einwohner	davon (Spalte 2) Ausländer	Ausländeranteil in v.H.(Sp.4:Sp.2)	Zum Vergleich: Ausländer-quote[1]
1	2	3	4	5	6
Bundesgebiet	2.893.178	3,5	664.736	23,0	9,0
davon					
-alte Bundesländer	2.511.228	3,8	642.385	25,6	10,6
-neue Bundesländer und Berlin-Ost	381.950	2,5	22.351	5,9	2,2
Ausgewählte Bundesländer					
Bayern	246.643	2,0	52.207	21,2	9,4
Baden-Württemberg	253.891	2,4	65.394	25,8	12,7
Hessen	262.196	4,3	86.110	32,8	12,4
Niedersachsen	337.340	4,3	73.807	21,9	7,2
Nordrhein-Westfalen	695.116	3,9	194.180	27,9	11,4
Schleswig-Holstein	123.780	4,5	18.590	15,0	5,3

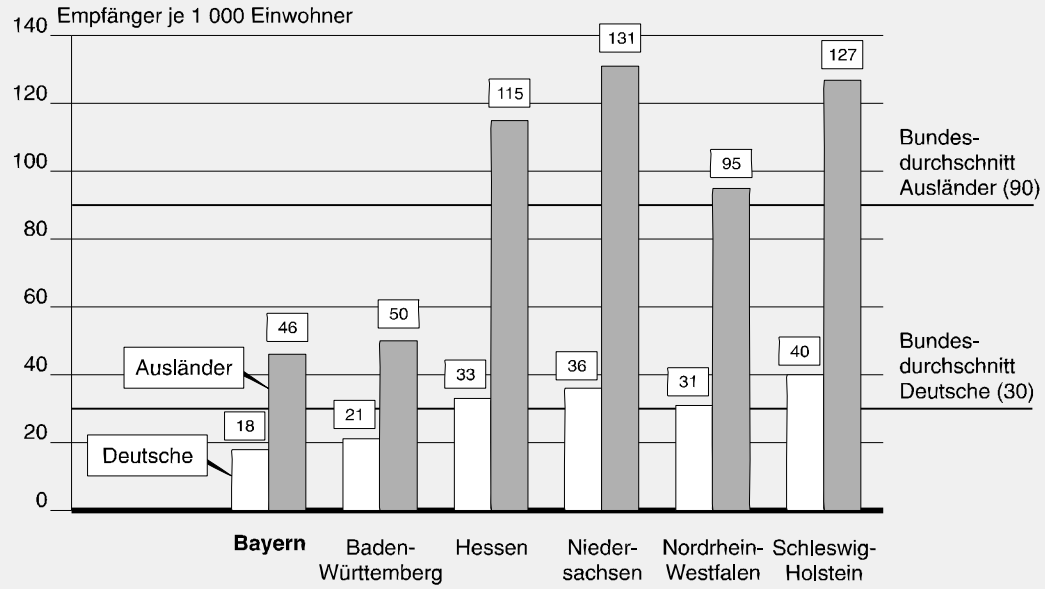
Quellen: Statistisches Bundesamt (Sozialhilfestatistik sowie Bevölkerungsfortschreibung, je 31.12.97)

[1] Ausländerquote ist der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung an der Gesamtbevölkerung

Bei der Sozialhilfedichte, die im Material- und Analyseband (Kapitel 15) als Beleg für die ungünstigere wirtschaftliche Lage der Ausländer herangezogen wird, ergibt der Bund-Länder-Vergleich ein ähnliches Bild:

Bezogen auf die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland zum Jahresende 1997 (82,06 Millionen) erhielten pro Tausend Einwohner 35 Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Nur bezogen auf die ausländische Wohnbevölkerung (7,4 Millionen) erhöht sich dieser Wert deutlich; 90 von Tausend in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern erhielten danach Sozialhilfe. Gegenüber dem Wert für die deutsche Bevölkerung (30 pro Tausend) sind dies dreimal so viele. Über dem Bundesdurchschnitt liegende Verhältniszahlen gibt es beispielsweise in Niedersachsen, wo 131 von tausend Ausländern Sozialhilfe beziehen, ebenso in Schleswig-Holstein (127), Hessen (115) und Nordrhein-Westfalen (95). Baden-Württemberg liegt mit 50 ausländischen Sozialhilfebeziehern pro tausend Ausländern zwar deutlich unter dem Bundesdurchschnitt, jedoch hinter Bayern. In Bayern erhielten am Jahresende 1997 46 Ausländer pro Tausend Sozialhilfe; der Wert für die deutschen Sozialhilfebezieher belief sich auf 18 pro Tausend. Im Ländervergleich sind dies die günstigsten Werte.

Sozialhilfedichte 1) bei Deutschen und Ausländern
am 31.12.1997



1) Zahl der deutschen bzw. ausländischen Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen je 1 000 Deutsche bzw. Ausländer
Quelle: Statistisches Bundesamt

Ungeachtet dessen wäre es angesichts der unterschiedlichen Ausgangslage nicht angemessen, aus dem Sozialhilfebezug eine von der Politik zu verantwortende Benachteiligung von Ausländern abzuleiten. Die Hilfebedürftigkeit von Ausländern ergibt sich vielmehr zwangsläufig aus der spezifischen Situation. Zuwanderer verfügen einerseits nur über beschränkte Finanzmittel. Sie richten andererseits ihre wirtschaftlichen Interessen und ihr Sparverhalten teilweise noch auf das Herkunftsland aus, besitzen dort auch vielfach Grund und Boden oder erwerben diesen mit hier erarbeitetem Einkommen (zu weiteren Gründen siehe

Punkt 11.2.2.1.). Ihre Wirtschaftskraft kann somit nach objektiven Maßstäben nicht mit der seit Generationen hier lebenden einheimischen Bevölkerung gleichgesetzt werden, deren wirtschaftliche Entwicklung und Leistungskraft sich in der Regel günstiger darstellt. Hilfebedürftigkeit von Ausländern und Hilfegewährung an Ausländer sind damit kein Gradmesser für Benachteiligungen, sondern vielmehr Ausdruck des funktionierenden Sozialstaatsgefüges in der Bundesrepublik Deutschland. Im 2. Zwischenbericht der Enquêtekommission „Demographischer Wandel“ (Bundestagsdrucksache 13/11460, S. 431 – Ziffer 6.1. Soziale Folgen der Migration) heißt es in diesem Zusammenhang: „Auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt sich, daß die soziale Schlechterstellung der Zugewanderten in Deutschland weniger ausgeprägt ist als in vielen Nachbarländern. Dennoch sind viele Zugewanderte auch in Deutschland sozioökonomisch deutlich schlechter gestellt als Einheimische. Es ist allerdings kaum zu erwarten – auch nicht in einem Zeitraum von zwei oder drei Generationen –, daß Zugewanderten durch staatliche Integrationshilfen ein sozialer Aufstieg oder eine Angleichung an die sozioökonomische Lage der Einheimischen ermöglicht wird.“

11.1.2. Integration als gesellschaftspolitisches Ziel

Es ist Ziel der Staatsregierung, die soziale und gesellschaftliche Eingliederung der dauerhaft und rechtmäßig bei uns lebenden Ausländer zu ermöglichen. Wichtige Rahmenbedingungen, insbesondere die sichere Lebensplanung aufgrund gesicherten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisrechts, sind staatlicherseits bereits vor Jahren geschaffen worden. Integrationswillige Ausländer ihrerseits müssen sich verstärkt selbst bemühen, durch Erlernen der deutschen Sprache und die Anpassung an die hiesigen Lebensverhältnisse mit ihren Werten die für sie und ihre Familien bestehenden Eingliederungsschwierigkeiten zu überwinden. Durch die freiwillige und eigenverantwortliche Entscheidung für die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit - deren Erwerb durch das 1990 grundlegend novellierte Ausländergesetz bereits wesentlich erleichtert ist -, können sie alle staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten erhalten. Für die generelle Zulassung der doppelten Staatsangehörigkeit besteht nach Auffassung der Staatsregierung keinerlei Anlaß. Die Staatsbürgerschaft ist ein Zeichen der Identifikation mit unserem Staat und seiner Werteordnung. Wird Staatsangehörigkeit nur mehr eine Frage von Aufenthaltszeit oder Geburtsort, führt dies nicht zur Integration, sondern zur Spaltung der Gesellschaft. Mehrstaatigkeit fördert auch nicht eine weitgehende Integration der Betroffenen in unserem Staat, sondern behindert sie eher, da sie den vollen Bürgerstatus im ursprünglichen Heimatland bestehen läßt, die jederzeitige Rückkehr dorthin sichert und den Gedanken daran wachhält.

Zu berücksichtigen ist auch, daß es Grenzen der Integrationsfähigkeit einer Gesellschaft gibt. Deshalb bleibt es ein weiteres wichtiges Ziel der Staatsregierung, den Neuzuzug von Drittstaatsangehörigen durch bundespolitische Maßnahmen eng zu begrenzen. Ausländer, die kein Aufenthaltsrecht (mehr) besitzen oder ihr Aufenthaltsrecht verwirkt haben, wie z.B. illegal eingereiste oder straffällig gewordene Ausländer, abgelehnte Asylbewerber, zur Rückkehr aufgeforderte Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, müssen außerdem konsequent zurückgeführt werden. Nur durch strikte Begrenzungs- und Rückführungsmaßnahmen läßt sich auch die notwendige Akzeptanz der deutschen Bevölkerung für die Integrationspolitik gewinnen, die wie schon bisher selbstverständlich die Hilfegewährung in sozialen Notlagen umfaßt. Diese Politik liegt auch im Interesse der lange hier lebenden und integrationsbereiten ausländischen Bevölkerung.

11.2. Integration

11.2.1. Integrationserfolge

Bund, Länder, Kommunen und zahlreiche gesellschaftliche Gruppen fördern die soziale Eingliederung von Ausländern. Bei der Inanspruchnahme sozialer Leistungen sind Bürger der EU, die hier einer Erwerbstätigkeit nachgehen, und ihre Familienangehörigen der einheimischen Bevölkerung völlig gleichgestellt. Im großen Umfang gilt dies auch für Ausländer aus Nicht-EU-Staaten, die Daueraufenthaltsrecht haben. Da die legale Ausübung einer Beschäftigung die Integration positiv beeinflußt, ist gerade die vorhandene Gleichstellung im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich hervorzuheben.

11.2.1.1. Integration im Bildungsbereich

Ein Schwerpunkt der Integration liegt zweifellos im Bildungsbereich, auf den unter Bezug auf die Feststellungen im Material- und Analyseband (Kapitel 15) besonders eingegangen wird. Im Bildungsbereich bestehen auch - im Gegensatz etwa zur Einkommenssituation oder zur Wohnungsversorgung - die unmittelbarsten Einwirkungsmöglichkeiten der Landespolitik. Entsprechend dem Föderalismusprinzip gibt es dabei in den Bundesländern unterschiedliche Bildungsangebote zur Förderung der Integration junger Ausländer. Für Bayern gilt dabei folgendes:

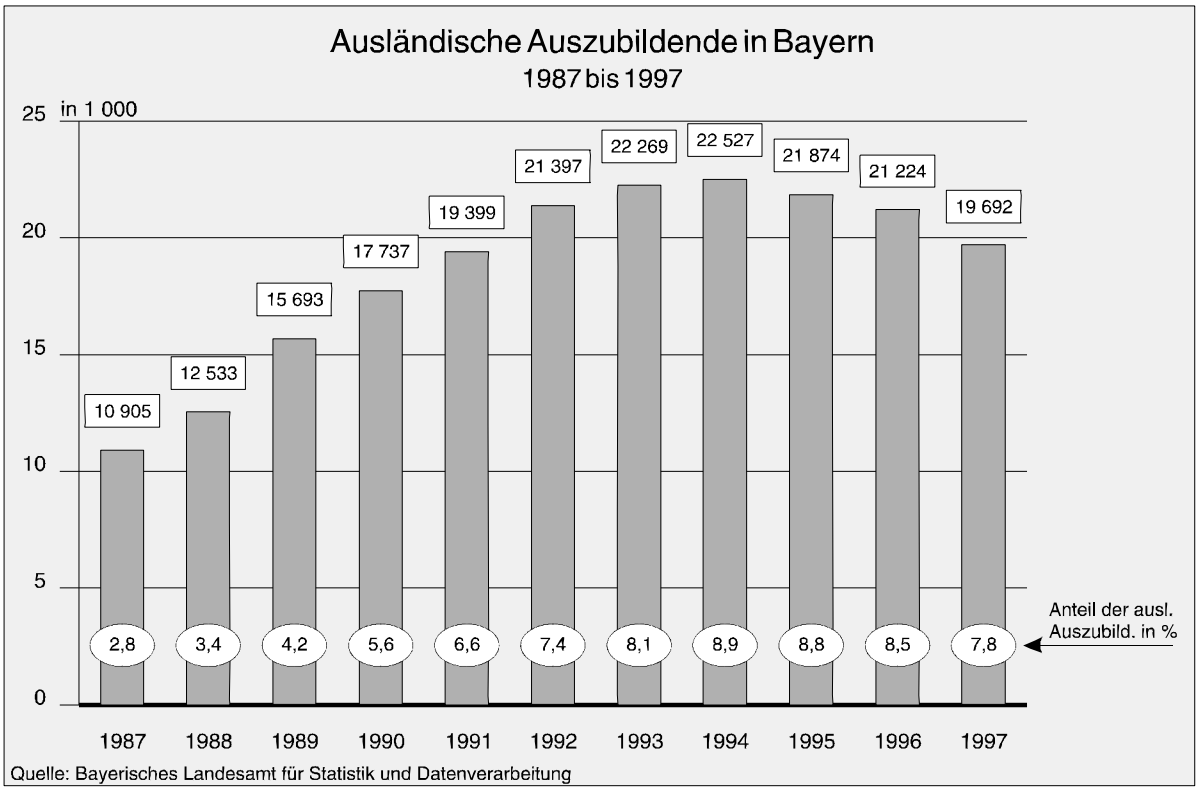
Im Schuljahr 1997/98 besuchten 87.000 ausländische Schülerinnen und Schüler die Grund- und Hauptschulen im Freistaat Bayern. In diesem Kapitel sei nur auf die differenzierten Fördermaßnahmen hingewiesen. Es sind dies

- die Intensivkurse und der Förderunterricht in Deutsch für die ausländischen Schüler in den Regelklassen,
- gleichzeitig der muttersprachliche Ergänzungsunterricht,
- die zweisprachigen Klassen sowie die Übergangs- und Förderklassen,
- die privaten Volksschulen der Republik Griechenland in München, Nürnberg und Dachau,
- die religiöse Unterweisung für türkische Schüler muslimischen Glaubens.

In den deutschsprachigen Regelklassen wird bei der Klassenbildung darauf geachtet, daß die Zahl an Schülern mit geringen Deutschkenntnissen nicht allzu groß ist, um den integrativen Unterrichtsansatz nicht zu gefährden. Außerdem wird den besonderen Verhältnissen dieser Klassen bei der Zuweisung der Lehrerstunden Rechnung getragen, so daß die Lehrkräfte relativ mehr Zeit für die Förderung der Schüler haben.

Die Einzelheiten sind im Kapitel Bildung, Punkt 5.2.6., dargestellt; hierauf wird verwiesen.

Festzuhalten bleibt allerdings, daß sich trotz der vielfältigen Fördermaßnahmen nicht bei allen ausländischen Schülern der gewünschte Schulerfolg einstellt. Nicht vergessen werden darf dabei, daß eine große Anzahl ausländischer Familien - trotz der Tendenz zum Daueraufenthalt - im täglichen Umgang überwiegend die Muttersprache benützt, sich in die eigene Kultur und Religion zurückzieht und von daher die Förderung der ausländischen Schüler in der deutschen Sprache nicht nachhaltig genug unterstützt wird. Nicht zuletzt daraus resultieren auch die Schwierigkeiten, die ein Teil der ausländischen Schüler beim Übergang von der Hauptschule in eine Berufsausbildung hat. Dennoch ist die Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher beachtlich und gegenüber 1987 deutlich angestiegen. 19.700 oder 7,8 % aller rund 250.000 Auszubildenden in Bayern sind junge Ausländer.

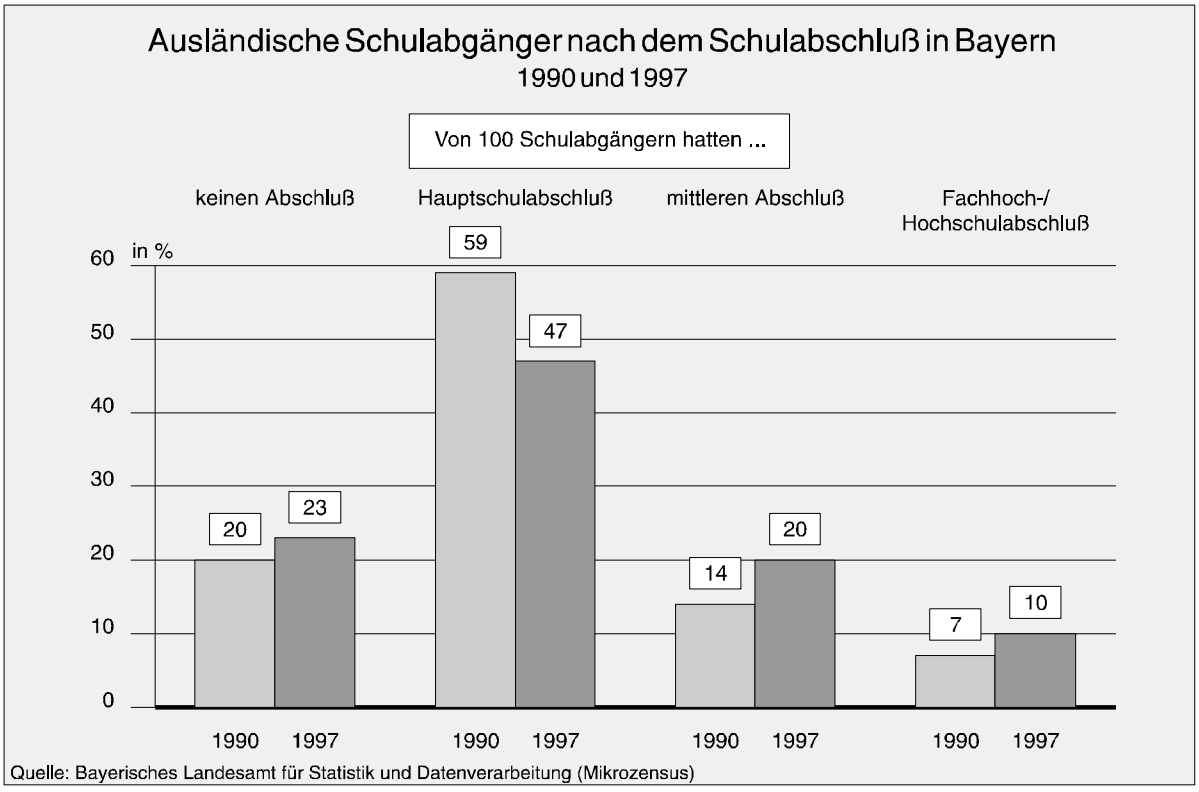


Ein großes Problem für die kontinuierliche Förderung sind aber vor allem die anhaltenden Wanderungsbewegungen, gerade auch im fortgeschrittenen Schulalter.

Aus dem hohen Anteil der Quer- und Seiteneinsteiger erwächst trotz intensiver Fördermaßnahmen das Problem, daß bei einer Verweildauer von nur wenigen Schuljahren die Ziele der bayerischen Hauptschule nicht voll erreicht werden können und die staatlichen Eingliederungsbemühungen an den Schulen an Grenzen stoßen. Deshalb hat sich die Staatsregierung in einer Bundesratsinitiative (Drucksache 620/98) für eine Senkung des Nachzugsalters ausländischer Kinder auf 10 Jahre ausgesprochen, um ihnen noch einigermaßen günstige Integrationsmöglichkeiten zu eröffnen. Der Bundesrat hat es am 18.12.1998 leider abgelehnt, den bayerischen Gesetzentwurf in den Bundestag einzubringen.

Für den schulischen Erfolg der Kinder ist und bleibt aber wesentliches Kriterium, daß die Einreise frühzeitig erfolgt und der Besuch der deutschen Schule, beginnend mit der Einschulung in die Grundschule, kontinuierlich verläuft. Insoweit läßt der Material- und Analyseband bei der Bewertung der noch immer geringeren Quoten bei den Schulabschlüssen unberücksichtigt, daß bei ausländischen Schülern eine Reihe von Negativfaktoren erkennbar sind, die durch schulische Fördermaßnahmen nicht beseitigt werden können. Dazu zählt das familiäre Umfeld der ausländischen Schüler, in dem überwiegend die Muttersprache vorherrscht, und dazu zählt auch die Tatsache, daß ausländische Schüler ihren Aufenthaltsort häufig wechseln. Dies ergibt sich aus häufigen, mehrmonatigen (oft mehrere Jahre dauernden) Heimataufenthalten bei nahen Verwandten. Die langfristigen Unterbrechungen der schulischen Förderung haben zur Folge, daß der auf Kontinuität ausgerichtete Unterricht nicht mit dem erwünschten Erfolg besucht werden kann. Bei den Hauptschulabgängern ohne Abschluß ist vor allem zu berücksichtigen, daß ein nicht unbeträchtlicher Teil dieser Schüler aus der 7. und 8. Klasse abgegangen ist, weil sie erst relativ spät eingereist waren, ihre Hauptschulpflicht durch Erreichen der Altersgrenze endete und die Schüler (bzw. ihre Eltern)

von der freiwilligen Verlängerung der Schulpflicht keinen Gebrauch machten. Nur die Hauptschule ist Pflichtschule, so daß die Konzentration auf diesen Schultyp nachvollziehbar ist. Andererseits ist als Erfolg zu werten, daß die Anteile der ausländischen Schüler mit Realschulabschluß und mit Abitur gestiegen sind. Dies zeigt deutlich, daß ausländische Kinder und Jugendliche die gebotenen Möglichkeiten nützen.



11.2.1.2. Integration außerhalb des Schulbereichs

Außerhalb des Schulbereichs leisten die von Arbeiterwohlfahrt, Caritasverband und Diakonischem Werk/Evangelischer Jugendsozialarbeit mit Förderung durch Bund und Land eingerichteten muttersprachlichen Beratungsstellen einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration. Die muttersprachliche Beratung, die in 18 bayerischen Städten mit knapp 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Rat und Hilfe leistet, kann die traditionelle und kulturelle Prägung der Ratsuchenden in die Problemlösung einbeziehen. Die Muttersprache ist dabei nicht nur Verständigungsmittel, sondern vermittelt emotionale Bindung und Vertrautheit. Auch als Mittler zu den Regeldiensten, also zu der der gesamten Bevölkerung zur Verfügung stehenden Beratungsinfrastruktur (z.B. Erziehungsberatungsstellen), hat die Ausländersozialberatung eine wichtige Integrationsfunktion. Vorrangiges Ziel bleibt jedoch die Hilfe zur Selbsthilfe. Die Ausländersozialberatung sorgt dafür, daß die ausländischen Familien die im täglichen Leben auftretenden Probleme eigenverantwortlich lösen können. Sie soll die ausländische Bevölkerung auch ermuntern, sich um die Anpassung an die hiesigen Lebensbedingungen zu bemühen, insbesondere die deutsche Sprache zu erlernen und dadurch die Integrationswilligkeit zu unterstreichen.

Als Indiz, daß die Integrationspolitik positive Wirkungen zeigt, können die Aussagen in der Repräsentativuntersuchung '95 des Bundesarbeitsministeriums zur Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland (Forschungsbericht 263, Teil A, Kapitel 10 „Integrationsprozeß“, S. 355 ff) herangezogen werden: 71 % der befragten Türken, 67 % der befragten Italiener und jeweils mehr als 60 % der befragten Griechen und Ex-Jugoslawen gaben an, auf Dauer in Deutschland bleiben zu wollen. Befragt nach den Gründen, gaben wiederum mehr als 60 % an, daß sie sich in Deutschland wohl fühlen, jeder Dritte erklärte, daß er in Deutschland verwurzelt ist. Zumindest für den Kreis der ehemals angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien ist daher eine relative Zufriedenheit mit den hiesigen Lebensbedingungen festzustellen. Durch diese Aussagen wird die im Material- und Analyseband aufgestellte These einer weitverbreiteten sozialen Benachteiligung nicht bestätigt.

11.2.2. "Importierte" Problemlagen

Die Institute kritisieren in Kapitel 15 des Material- und Analysebandes, daß - wenn auch nicht spezifisch für Bayern, sondern tendenziell bundesweit - z.B. bei der Arbeitslosigkeit, bei den Wohnverhältnissen oder im Bildungsbereich Benachteiligungen der zugewanderten Ausländer gegenüber der angestammten einheimischen Bevölkerung bestehen. Diese pauschale Kritik trifft nicht zu. Wirtschaftlich schwächere Positionen können nicht generell mit einer Benachteiligung von Ausländern gleichgesetzt werden, denn die Ausgangssituationen - Einreisezweck und Aufenthaltsdauer, mitgebrachter Bildungsstand und verwertbare berufliche Qualifikationen, hohe inländische Arbeitslosigkeit mit dementsprechend eingeschränkter legaler Erwerbsmöglichkeit der zuwandernden Ausländer, unterschiedliche Ausprägungen von Integrationsbereitschaft und Integrationsfähigkeit - sind zu verschieden. Insoweit sind auch die für die Beschreibung der sozialen Lage gewählten Kriterien (Einkommenssituation, Wohnungsversorgung, Bildung, Erwerbsbeteiligung) für sich alleine genommen wenig aussagekräftig. Dies gilt um so mehr, als z.B. die Einkommenssituation oder der Wohnungsstandard weitgehend den individuellen Möglichkeiten und Vorstellungen überlassen bleiben, mithin staatlicherseits kaum beeinflußt werden können. Ganz offensichtlich sind die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland attraktiv genug, um einen großen Anreiz für Zuwanderungen aus dem Ausland zu bieten.

Aus der Sicht der Staatsregierung ist zu den genannten Kriterien - ausgenommen den Bildungsbereich, zu dem im Kapitel Bildung bereits ausführlich Stellung genommen wurde - folgendes festzustellen:

11.2.2.1. Einkommenssituation

Die wirtschaftliche Lage "der Ausländer" bedarf einer differenzierteren Betrachtung als sie der Material- und Analyseband (Kapitel 15) bietet.

Das Einkommen ist abhängig von der ausgeübten Tätigkeit. Als un- oder angelernte Arbeiter ist naturgemäß eine große Zahl der Ausländer der unteren Einkommensschicht zuzuordnen, wie es auch für die vergleichbaren deutschen Arbeiter zutrifft. Mangelnde deutsche Sprachkenntnisse erschweren ein berufliches Fortkommen oder - im Fall der Arbeitslosigkeit - die berufliche Wiedereingliederung. Dies ist auch ein entscheidender Hinderungsgrund für die Teilnahme von Ausländern an Maßnahmen der Arbeitsförderung (vgl. Kapitel 13 des Material- und Analysebandes). Dennoch ist bei den früher angeworbenen ausländischen Arbeitnehmern eine Verbesserung ihrer beruflichen Stellung eingetreten, wie der Vergleich der Repräsentativuntersuchungen des Bundesarbeitsministeriums zur "Situation der ausländi-

schen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland" aus den Jahren 1985 und 1995 zeigt. Hinsichtlich der Einkommensverhältnisse bestehen jedoch weiterhin Unterschiede: In der Regel liegen die angegebenen Verdienste und die Haushaltseinkommen ausländischer Arbeitnehmerfamilien - bei weiterer Differenzierung nach Nationalität - unter denen deutscher Familien. Gleichzeitig ist aber auch eine bemerkenswerte Sparneigung ausländischer Arbeitnehmer festzustellen, d.h. Ausländer haben aufgrund ihrer persönlichen Lebensführung trotz geringeren Einkommens die Möglichkeit, Sparguthaben zu bilden (vgl. Forschungsbericht 263 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Teil A, Kapitel 7 "Einkommenssituation und Sparverhalten", S. 162 ff). Auch dies relativiert die im Material- und Analyseband aufgestellte These der wirtschaftlich ungünstigeren Lage.

11.2.2.2. Wohnverhältnisse

Hinsichtlich der Wohnverhältnisse ist auf die bundesweit geltenden ausländerrechtlichen Bestimmungen zu verweisen, die als Voraussetzung für den Familiennachzug eher geringe Anforderungen stellen. So wird in der Regel der Familiennachzug zugelassen, wenn für Erwachsene eine Wohnfläche von 12 qm und für Kinder eine Wohnfläche von 6 qm zur Verfügung steht. Aufgrund dieser ausländerrechtlichen Vorschriften, die den Zuzug in beengte Wohnverhältnisse begünstigen, ist die im Material- und Analyseband (Kapitel 15) aufgezeigte „Wohnflächenunterversorgung“ im Verhältnis zu deutschen Haushalten nicht verwunderlich. Gleichzeitig muß die Tauglichkeit des Indikators „Wohnfläche pro Person“ bezweifelt werden. Durchschnittliche Belegungswerte vermitteln aufgrund der unterschiedlichen Haushaltsgrößen falsche Erwartungen. Während bei Ein- und Zweipersonenhaushalten eine durchaus hohe Wohnflächenversorgung gegeben ist, ist auch für den durchschnittlichen deutschen Vierpersonenhaushalt eine Wohnfläche von 156 qm (á 39 qm; vgl. Kapitel 15 des Material- und Analysebandes) nicht die Regel. Für Ausländerhaushalte ist dieser Durchschnittswert um so weniger aussagekräftig, als die Überlegungen zum Dauerverbleib in der Bundesrepublik Deutschland und die nach den individuellen Lebensumständen ausgerichteten Planungen unberücksichtigt bleiben (vgl. dazu auch Kapitel Wohnen).

11.2.2.3. Fazit

Es bleibt festzuhalten, daß es sich aufgrund der anhaltenden Zuwanderungen vielfach um „importierte Problemlagen“ handelt. An der Studie ist insoweit zu bemängeln, daß sie die Situation von Ausländern anhand einiger statistischer Daten zwar beschreibt, eine tiefergehende Analyse unter Berücksichtigung der maßgeblichen Einflußfaktoren jedoch unterläßt. Die schwierige Datenlage ist offensichtlich. Um so weniger läßt sich damit die wiederholt behauptete Benachteiligung von Ausländern belegen.

Zweifellos erschwerend wirkt sich die allgemeine Arbeitsmarktlage auf die wirtschaftliche Situation von Ausländern mit geringer beruflicher Qualifikation aus, gerade auch der hier älter werdenden ehemaligen Gastarbeitergeneration. Nachziehende Ausländer, die aufgrund ihrer eigenen wirtschaftlichen Notlage bzw. der besseren Verdienstmöglichkeiten in Deutschland im Verhältnis zu heimatlichen Verdienstmöglichkeiten jede Arbeit zu jeglichen Bedingungen, auch illegal annehmen, verdrängen im Niedriglohnbereich die älteren, nicht mehr so leistungsfähigen ausländischen Arbeitnehmer. Um so mehr kommt es darauf an, den Neuzuzug soweit als möglich zu begrenzen und gegen illegale Beschäftigung mit Nachdruck vorzugehen. Zur wirkungsvolleren Bekämpfung der illegalen Beschäftigung hat die Staatsregierung am 01.07.98 einen Gesetzentwurf in den Bundesrat eingebracht (Bundesratsdrucksache 660/98). Der Bundesrat hat am 19.03.99 beschlossen, den Gesetzentwurf

nicht in den Deutschen Bundestag einzubringen. In einem Entschließungsantrag wurde allerdings die Bundesregierung zu gesetzgeberischen Initiativen aufgefordert.

11.3. Integration fördern - Zuwanderung begrenzen

Die aus der Zuwanderung schon jetzt resultierende ständige Vergrößerung des Erwerbspersonenpotentials hat angesichts des zumindest bis zum Jahr 2010 bestehenden Defizits an Arbeitsplätzen erhebliche negative Auswirkungen. Im Bereich der unqualifizierten, niedrig entlohnten Tätigkeiten kommt es gerade auch zwischen Ausländern - die legal oder illegal beschäftigt werden - zu einem Verdrängungswettbewerb, als dessen Konsequenz soziale Transferleistungen zu erbringen sind. Die Osterweiterung der EU bringt neue Gefahren für den einheimischen Arbeitsmarkt und die Integration der hier lebenden Ausländer, wenn es nicht gelingt, lange Übergangszeiten für die volle Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu vereinbaren. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Arbeitsmarktbelastungen spricht sich die Staatsregierung auch gegen Bestrebungen der EU-Kommission aus, den innerhalb der Gemeinschaft lebenden Drittstaatsangehörigen bei verfestigtem Aufenthalt volle Freizügigkeit zuzugestehen. Während für die Eröffnung zusätzlicher Wanderungsmöglichkeiten innerhalb der EU kein Bedürfnis besteht, sind die Initiativen der EU zur Schaffung einer gemeinsamen Asyl- und Flüchtlingspolitik mit gerechter Lastenverteilung – insbesondere ab Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam – zu unterstützen. Auf Initiative der Staatsregierung hat der Bundesrat am 10.07.98 eine entsprechende Entschließung zur Vergemeinschaftung des Asylrechts und zu einer europäischen Lastenverteilung angenommen (Bundesratsdrucksache 461/98).

Die Politik der Staatsregierung bleibt hinsichtlich der dauerhaft und rechtmäßig hier lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien auf Integration ausgerichtet. Dies bedeutet für die sich rechtmäßig hier aufhaltenden Familien die weitgehende soziale Gleichstellung, ohne daß die sich aus den unterschiedlichen Ausgangslagen zwangsläufig ergebenden Ungleichgewichte völlig aufgehoben werden könnten. Vor dem Hintergrund, daß es sich vielfach um „importierte Problemlagen“ handelt, haben die Forderungen der Staatsregierung nach wirksamer Begrenzung des Zuzugs aus dem Ausland gleichfalls weiterhin hohe Priorität. Am 24.11.98 hat die Staatsregierung erneut einen Entschließungsantrag zur Begrenzung der Zuwanderung in den Bundesrat eingebracht, mit dem die Bundesregierung zum Handeln aufgefordert wird (Bundesratsdrucksache 932/98).

12. Wohnen

12.1. Wohnungspolitik in Bayern

12.1.1. Bedeutung der Wohnungspolitik

Der Wohnungspolitik widmet die Staatsregierung seit jeher besondere Aufmerksamkeit. Die Versorgung mit Wohnraum gehört nämlich zu den Grundbedürfnissen des Menschen. Die Wohnung ist deshalb in den Augen der Staatsregierung nicht nur ein Wirtschaftsgut, sondern auch ein Sozialgut.
Die Wohnungsversorgung der bayerischen Bevölkerung war in den zurückliegenden Jahrzehnten nicht einheitlich und gleichbleibend. Zeiten einer relativ entspannten Wohnungsmarktlage wechselten mit Perioden von Versorgungsengpässen. Die Wohnungspolitik der Staatsregierung zeichnete sich in all den Jahren durch Kontinuität und Stetigkeit aus. Kontinuität heißt aber nicht Gleichförmigkeit. Die Staatsregierung hat jeweils vorausschauend Marktentwicklungen eingeleitet oder angestoßen, um Anpassungsprozesse bei Veränderungen der Wohnungsnachfrage zu erleichtern und die Versorgungsschwierigkeiten abzufedern. Besondere Probleme traten in der Vergangenheit immer dann auf, wenn in der Phase eines gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs viele Haushalte aufgrund ihrer verbesserten Einkommenssituation und einer optimistischen Zukunftserwartung plötzlich mehr, größeren und besser ausgestatteten Wohnraum nachfragten. Eine Angebotsausweitung an Wohnungen folgt solchen Nachfrageschüben zumeist mit deutlicher zeitlicher Verzögerung, da zwischen einer Investitionsentscheidung und der Wohnungsbaufertigstellung im allgemeinen viele Monate liegen.
Die wohnungspolitischen Anstrengungen der Staatsregierung in den zurückliegenden Jahren haben bewirkt, daß sich die weit überwiegende Zahl der Haushalte auf den Märkten aus eigener Kraft mit angemessenem Wohnraum zu für sie tragbaren Bedingungen versorgen kann.

12.1.2. Ziele der bayerischen Wohnungspolitik

Vorrangiges Ziel der Staatsregierung ist, für alle Bevölkerungsschichten eine angemessene Wohnungsversorgung zu erreichen. Dabei mißt die Staatsregierung der Wohneigentumsbildung hohe Bedeutung bei. Mit keiner anderen Investition identifizieren sich die Bürger mehr, als mit dem Bau ihrer eigenen vier Wände. Keine andere Form des Sparens schafft so dauerhaftes und wertbeständiges Vermögen. Keine andere Vermögensanlage verhilft zu einer vergleichbaren wirtschaftlichen Unabhängigkeit und zu mietfreiem Wohnen im Alter.

Der andere Schwerpunkt der Wohnungspolitik der Staatsregierung ist die Wohnraumversorgung sozialschwächerer Haushalte oder der Haushalte mit Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt.
Auf einem sich selbst überlassenen Markt wäre die Gruppe der Sozialschwächeren mit geringem Einkommen in einer ernsten Gefahr. Sie müßten ihren Wohnraumbedarf einschränken und wären ständig von Obdachlosigkeit bedroht. Andere Haushalte müssen wegen einer Krankheit, einer Behinderung, wegen ihrer Kinder oder wegen Alters besondere Anforderungen an eine Wohnung stellen; solche Wohnungen stellt der Wohnungsmarkt nicht ohne weiteres bereit. Schließlich gibt es Haushalte, die beim Zugang zum Wohnungsmarkt Schwierigkeiten haben, weil Vermieter andere Mieter vorziehen. So stehen alleinerziehende Elternteile, ausländische Mitbürger oder kinderreiche Familien bei der Wohnungssuche oft vor schwierigen Situationen.

Die Wohnungspolitik der Staatsregierung zielt auf den Ausgleich bestimmter Defizite im Wohnungsmarkt, denn die Erfahrung zeigt, daß es immer sozialschwächere Haushalte gab und wohl auch immer geben wird, die ohne Hilfe des Staates am Wohnungsmarkt keinen angemessenen Wohnraum finden können. Sozialer Wohnungsbau ist daher eine Daueraufgabe des Staates und der Kommunen.
Der Soziale Wohnungsbau hat sich in seiner fünfzigjährigen Geschichte bewährt. Wir brauchen den Sozialen Wohnungsbau, der als Nutzen Versorgungseffekte, eine Mietverbilligung und die Ausweitung des Wohnraumangebots für bestimmte Nutzergruppen schafft.
Daneben trägt die Politik der Staatsregierung dazu bei, daß auch arme und sozial benachteiligte Bürgerinnen und Bürger in gesunden städtebaulichen Strukturen leben und arbeiten können sowie intakte Erholungsräume in der Nähe der Wohnsiedlungen vorfinden.

12.2. Bisherige wohnungspolitische Maßnahmen der Staatsregierung

Die Staatsregierung hat sich stets zu einer aktiven Wohnungspolitik bekannt. Zahlreiche wohnungspolitische Aktivitäten der Staatsregierung haben dazu geführt, daß sich die Wohnungsversorgung auch für soziale Problemgruppen und für Menschen in kritischen Lebenslagen deutlich verbessert hat. Die Wohnsituation der sozialschwächeren Haushalte wird dabei anhand des Versorgungsniveaus (dazu nachfolgend 12.2.1.), der Wohnqualitiät (dazu 12.2.2.), der Wohnkosten (dazu 12.2.3.) und der Wohngeldleistungen (dazu 12.2.4.) sowie der Rechtsstellung der Mieter (dazu 12.2.5.) oder anhand der Möglichkeiten, Wohneigentum zu bilden (dazu 12.2.6.) beurteilt, wie dies auch die wissenschaftliche Projektgruppe im Material- und Analyseband tut.

12.2.1. Versorgungsniveau

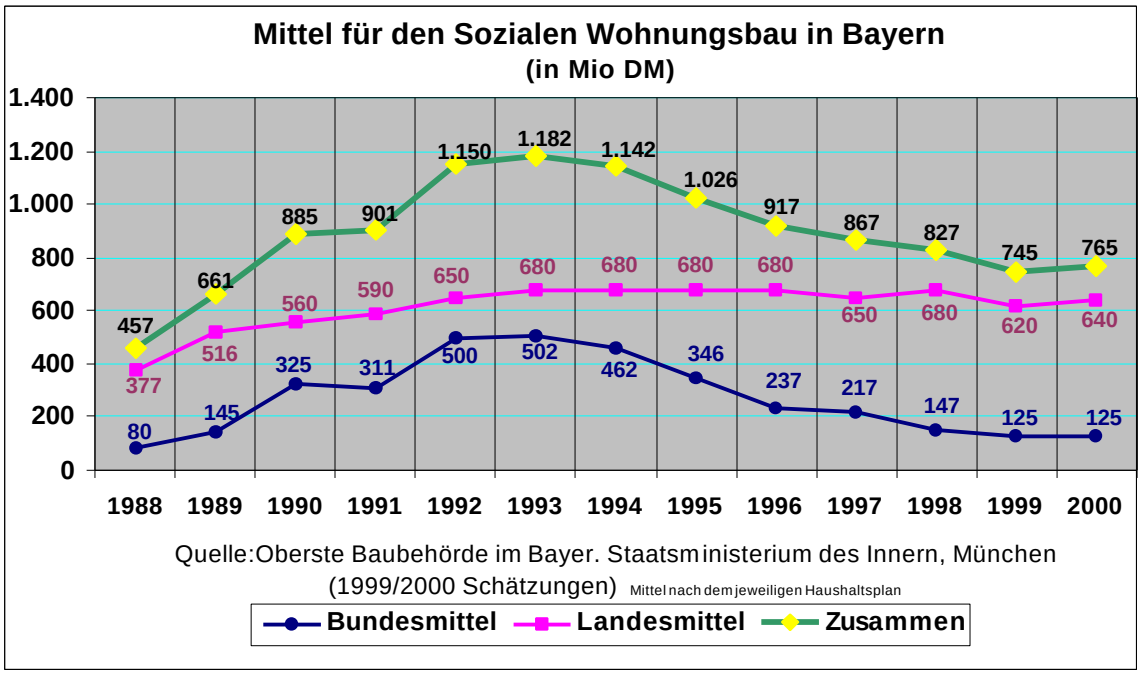
Anfang der neunziger Jahre herrschte ein erheblicher Mangel an Wohnraum für einkommenschwache Haushalte und für sozial benachteiligte Gruppen. Mit der Öffnung des Eisernen Vorhangs hatte 1989 ein nicht vorhersehbarer Zustrom an Aus-, Um- und Übersiedlern nach Bayern eingesetzt. Seit dem Ende der achtziger Jahre gründeten zudem immer mehr Personen aus den geburtenstarken Jahrgängen der fünfziger und sechziger Jahre eine Familie und traten als Nachfrager nach familiengerechtem Wohnraum zusätzlich auf den Markt. Es kommt hinzu, daß die Zahl der Haushalte steigt, weil sich die Kinder früher vom Elternhaus lösen und in einer eigenen Wohnung wohnen möchten, weil bei zunehmenden Scheidungsraten immer mehr getrennte Paare zwei Wohnungen statt bisher eine Wohnung brauchen oder weil immer mehr Menschen sich auch im vorgerückten Alter in ihrer angestammten Wohnung selbst versorgen wollen.

12.2.1.1. Maßnahmen der Staatsregierung

Die Staatsregierung hat den Wohnungsversorgungsengpässen energisch entgegengesteuert.

- Bayern dotiert seine Mittel für die Wohnungsbauförderung (für den Miet- und Eigenwohnungsbau) im Ländervergleich seit jeher hoch. 1988 stellte Bayern aus seinem Landeshaushalt 377 Mio. DM für den Sozialen Wohnungsbau bereit. Jahr für Jahr steigerte die Staatsregierung den Mitteleinsatz bis auf 680 Mio. DM im Jahr 1993. Auch der Bund hatte seine Mittel für den Sozialen Wohnungsbau erheblich angehoben. Das war seinerzeit nicht zuletzt die Frucht hartnäckiger bayerischer Forderungen. Die Wohnungsbauförderungsmittel für Bayern von Bund und Land steigerten sich von 457 Mio. DM 1988 auf 1,2 Mrd. DM im Jahr 1993.

Während andere Länder - wie z.B. Niedersachsen, Schleswig-Holstein und das Saarland - und der Bund ihre Mittel für den Wohnungsbau seit 1994 kürzen, wies der Staatshaushalt bis 1998 - mit Ausnahme von 1997: 650 Mio DM - trotz der immer bedrückenderen Haushaltsenge Jahr für Jahr 680 Mio DM Landesmittel für die Wohnungsbauförderung aus. Die Staatsregierung unternimmt trotz der angespannten Haushaltslage auch weiterhin größte Anstrengungen, die Landesmittel auf möglichst hohem Stand zu halten.



Von 1994 bis 1998 wurden in Bayern knapp 5 Mrd. DM Haushaltsmittel für die Wohnungsbauförderung ausgewiesen. Der Löwenanteil von 71,7 % stammt aus Landesmitteln.

- Die Staatsregierung unterstützt im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaues den Bau bedarfsgerechten Wohnraums für sozialschwache Bevölkerungskreise. Schwangere Frauen, kinderreiche Familien, junge Ehepaare, alleinstehende Elternteile mit Kindern, ältere Menschen und Schwerbehinderte gehören zu den Personengruppen, für die der Wohnungsbau nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz vordringlich zu fördern ist.
  Die Vergabe freier Sozialmietwohnungen erfolgt grundsätzlich nach der sozialen Dringlichkeit der Bewerber. Dabei haben schwangere Frauen und Personen ohne eine eigene Wohnung (Obdachlose, die willens und in der Lage sind, die Pflichten aus einem Mietvertrag zu erfüllen) genauso wie Familien mit mehreren Kindern eine gewisse Vorrangstellung vor Bewerbern mit gleicher sozialer Dringlichkeit.

- Überflüssige technische Förderbestimmungen wurden gestrichen, Förderverfahren gestrafft und die Zahl der Förderwege vermindert.
  Nunmehr werden mit Baudarlehen des Ersten Förderungsweges ausschließlich Mietwohnungen, und zwar vorrangig in Ballungsräumen gefördert. Die Förderung des Ersten Förderungsweges zielt auf die Gruppe der Einkommenschwächsten, deren Jahresein-

kommen - nach Abzug bestimmter Vorsorgepauschalen, Frei- und Abzugsbeträgen - bei Alleinstehenden 23.000 DM, bei einem Zweipersonenhaushalt 33.400 DM nicht übersteigt (§§ 25 ff des Zweiten Wohnungsbaugesetzes). Bei jedem weiteren Angehörigen erhöht sich die Einkommensgrenze um 8.000 DM im Jahr.
Der Zweite Förderungsweg, in dem zuletzt ausschließlich Eigentumsmaßnahmen mit Aufwendungsdarlehen gefördert wurden, wurde 1997 zur Verwaltungsvereinfachung aufgegeben.
Mit Darlehen des Dritten Förderungsweges werden neben Mietwohnungen auch Eigentumsmaßnahmen für Haushalte, die sonst kein Wohneigentum bilden könnten, gefördert. Der Dritte Förderungsweg zielt auf Haushalte, die die Einkommensgrenzen des Ersten Förderungsweges bis zu 30 % überschreiten. Allerdings liegen auch die Sozialmieten des Dritten Förderungsweges über denen des Ersten Förderungsweges. Haushalte, die Wohneigentum bilden, dürfen die Einkommensgrenzen des Ersten Förderungsweges bis zu 60 % überschreiten, wobei die Höhe des Förderdarlehens nach der Einkommenshöhe gestaffelt ist.
Die Förderung des Wohnungseigentums erfolgt damit nur noch im 3. Förderweg; dies ist für die Bauherren überschaubarer und einfacher.

- Bei kinderreichen Familien und Schwerbehinderten sowie in besonderen Härtefällen kann auch der Erwerb vorhandenen Wohnraums gefördert werden.

- Die Bildung von Wohneigentum durch junge und wachsende Familien fördert die Staatsregierung in besonderer Weise: Für jedes Kind, das innerhalb von zehn Jahren nach der Gewährung des Förderdarlehens geboren wird, werden 5.000 DM der Darlehensschuld gestrichen.

- Die Staatsregierung sorgt dafür, daß im staatlich geförderten Wohnungsbau die Bedürfnisse von Familien berücksichtigt werden. Die Bewilligungsstellen haben darauf zu achten, daß alle Räume der Wohnung so bemessen und einander zugeordnet sind, daß sie ein ungestörtes Wohnen ermöglichen, die Haushaltsführung erleichtern und auf Dauer einen guten Wohn- und Nutzwert bieten. Die bayerischen Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1992 (WFB 1992) sehen vor, daß in den geförderten Wohnungen die Individualräume für eine Person - also zum Beispiel Kinderzimmer - mindestens 10 m² groß sein müssen. Nicht jedes Kind einer Familie wohnt jedoch in einem eigenen Zimmer. Es ist durchaus üblich und auch zumutbar, daß sich zwei Mädchen oder zwei Buben bei Familien mit mehreren Kindern ein Kinderzimmer teilen. Dieses Kinderzimmer muß dann allerdings mindestens 12 m² groß sein.

- Mit gutem Erfolg sorgt die Staatsregierung für einen effizienten und kostengünstigen Sozialen Wohnungsbau. Um mit den vorhandenen Mitteln möglichst viele Wohnungen zu fördern, wurden 1994 Kostenobergrenzen bei der Förderung eingeführt.

- Beispielhafte Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungsbaues zeigen, wie man ohne Abstriche an Wohnqualität die Baukosten drastisch verringern kann. Das vom Ministerrat am 14.10.1997 verabschiedete Kostensenkungsprogramm zeigt, daß die Staatsregierung in ihren Bemühungen um einen kostengünstigen Wohnungsbau nicht nachlassen will.

- Gerade junge Familien möchten ihren Kindern mit dem Wohnen in einem eigenen Haus die Voraussetzungen für eine gute, unbeschwerte Entwicklung bieten. Doch oft fehlt in der Familiengründungsphase dafür das Geld.

Nach Schätzungen des Bonner Forschungsinstituts empirica aus dem Jahr 1997 könnten rund 350.000 Mieterhaushalte mehr als bisher ein Haus finanzieren, wenn die Kosten nicht über 400.000 DM liegen. Sinken die Kosten auf 300.000 DM, schaffen es - mit Hilfe des Sozialen Wohnungsbaues und der Eigenheimzulage - rund 700.000 zusätzliche Mieterhaushalte.
Kostensparen ist gerade hier ein Schlüssel zum eigenen Heim. Die Staatsregierung zeigt auch dafür die Wege auf: Im Modellprojekt "Das bezahlbare eigene Haus" des Sozialen Wohnungsbaues sind zum Beispiel Gesamtkosten von etwa 350.000 DM für ein Haus mit Grundstück erreicht worden. Die reinen Baukosten dieser Modellbaumaßnahmen bewegen sich um 1.800 DM je Quadratmeter Wohnfläche statt der sonst üblichen Kosten von 2.800 bis 3.500 DM. Alle Modellprojekte sind so ausgelegt, daß der Bauherr grundsätzlich nicht selbst Hand anlegen muß oder Hilfsdienste auf der Baustelle zur Kostensenkung erbringen muß. Allerdings lassen sich sehr niedrige Baukosten nur unter Verzicht auf bestimmte Ausstattungsmerkmale oder eine (Voll-)Unterkellerung des Hauses erzielen.

- Mit Mitteln des Sozialen Wohnungsbaues wurden von 1990 bis 1998 insgesamt 123.200 Wohnungen gefördert, darunter 64.900 Mietwohnungen (52,7 %), von denen wiederum 18.700 langfristig gebundene Wohnungen des Ersten Förderungsweges sind.

- Menschen im vorgerückten Alter, die sich nicht mehr selbst versorgen können, und behinderte Menschen müssen besondere Anforderungen an das Wohnen stellen. Die Staatsregierung trägt dem durch die Förderung des Neubaus und Umbaus von Wohnungen und Heimen für alte und behinderte Menschen Rechnung. Sie unterstützt seit jeher im Sozialen Wohnungsbau auch Heimplätze nach dem Landesalten- und -behindertenplan mit erheblichen Förderungsmitteln. 1999 stehen im Landesaltenplan vorbehaltlich der Zustimmung des Landtags ausschließlich zur Förderung von Altenpflegeheimplätzen im Sozialhaushalt und aus dem Sozialen Wohnungsbau zusammen über 50 Mio. DM bereit.

  Die zuvor getrennte Förderung von Wohnplätzen und Wohnpflegeplätzen für Behinderte wurde 1998 gebündelt. 1999 stehen für die Förderung von Behindertenwohnplätzen und Behindertenwohnpflegeplätzen im Sozialhaushalt voraussichtlich 15 Mio. DM und aus dem Sozialen Wohnungsbau 10 Mio. DM bereit. Von 1990 bis 1998 gab die Staatsregierung für 2.500 Heimplätze in Behindertenheimen und 12.300 Altenheimplätze staatliche Unterstützung.

- Außerdem können im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus Neubauwohnungen mit besonderen Ausstattungsmerkmalen für Behinderte mit bis zu 10 % erhöhten Förderbeträgen besonders gefördert werden.

- Für die Dauer ihrer Hochschulausbildung müssen viele junge Menschen ihren Wohnsitz wechseln. Zwar stellen die Studenten im allgemeinen keine besonders hohen Qualitätsanforderungen an ihre Wohnung. Dennoch sind oft die nötigen finanziellen Mittel knapp, neben dem Studium eine angemessene Unterkunft zu bezahlen. Die Staatsregierung unterstützt daher den Bau und die Sanierung von Studentenwohnraum in den Universitätsstädten und den größeren Fachhochschulstandorten. Für die Studentenwohnraumförderung waren von 1990 bis 1999 zusammen rund 530 Mio. DM im Staatshaushalt eingestellt. Knapp 8.300 Wohnheimplätze wurden in der Zeit von 1990 bis 1998 gefördert.

- Wohnungsuchenden, denen Obdachlosigkeit droht, oder die bereits obdachlos sind, helfen die zuständigen Stellen beim Erhalt der bisherigen Wohnung oder bei der Be-

schaffung einer neuen Wohnung. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Hilfen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage (etwa Übernahme von Mietrückständen oder von Stromkosten) sowie insbesondere die persönliche Hilfe und Beratung durch die Sozialhilfe. Denn häufig ist Obdachlosigkeit die Folge nicht nur der allgemeinen Wohnungsmarktsituation, sondern wird vom Betroffenen als scheinbar einziger bleibender Ausweg angesichts von Schulden und vielen anderen persönlichen Problemen gewählt. In Fällen plötzlich auftretender Obdachlosigkeit (Verlust der Wohnung) oder bei akuten Krisensituationen, bei denen Gefahren für das Leben und die Gesundheit der Obdachlosen bestehen (z.B. bei einem plötzlichen Kälteeinbruch), treten die Sicherheitsbehörden ein. Die Gemeinden sind verpflichtet, Obdachlose unterzubringen, und erfüllen diese Pflicht auch; kein Obdachloser muß auf der Straße leben.

Mit Pilotprojekten zum Bau von Unterkünften wie etwa in Freising und Ingolstadt gibt der Freistaat ganz konkrete Anregungen zur Unterbringung Obdachloser.

- Etliche Gesetze, Verordnungen und Einzelbestimmungen des Bundes wurden - nicht zuletzt auf Anregung oder mit Unterstützung der Staatsregierung - zur Erleichterung der Wohnungsbauinvestitionen aufgehoben oder einfacher gefaßt.
  Mit dem Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz 1990 wurden die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Einzelbauvorhaben heruntergeschraubt, die Verfahren zur Bauleitplanung vereinfacht und das rechtliche Instrumentarium der Gemeinden verbessert, vorhandenes Bauland schneller zu mobilisieren. Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz von 1993 hat die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Instrumente noch griffiger und praxisgerechter ausgestaltet. Die bewährten Regelungen wurden als Dauerrecht bei der Novelle 1997 in das Baugesetzbuch übernommen.

- Auch wurden mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz von 1997 die vertraglichen Elemente wie der Städtebauliche Vertrag und der vorhabenbezogene Bebauungsplan (Vorhaben- und Erschließungsplan) im Städtebaurecht gestärkt. Durch vertragliche Vereinbarungen mit den Grundeigentümern kann somit sichergestellt werden, daß zumindest ein erheblicher Anteil der als Bauland ausgewiesenen Flächen zugunsten Einkommenschwächerer preisgünstig auf den Markt kommt, wodurch der Verteuerung des Bauens gerade in Ballungsräumen entgegengewirkt wird.

- Die Staatsregierung unterstützt die Gemeinden mit dem Bauland- und Erschliessungsdarlehen beim Erwerb und der Erschließung von zur Wohnbebauung geeigneten Flächen. 1999 stehen in diesem Programm 30 Mio. DM zur Verfügung.

- Mit dem Gesetz von 1996 zur verbilligten Veräußerung landeseigener Grundstücke zum Zwecke des Gemeinwohls wurden die Voraussetzungen geschaffen, daß Grundstücke des Landes bis zu 50 % unter ihrem vollen Wert veräußert werden können, wenn sie für den Sozialen Wohnungsbau, den öffentlich geförderten Studentenwohnraumbau, Altenheime, Pflegeheime, Einrichtungen der Kurzzeitpflege, der Tages- und Nachtpflege, für Altenwohnungen oder im Rahmen Städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen benötigt werden. Eine ähnliche Regelung wurde von der unionsgeführten Bundesregierung für die bundeseigenen Liegenschaften getroffen.

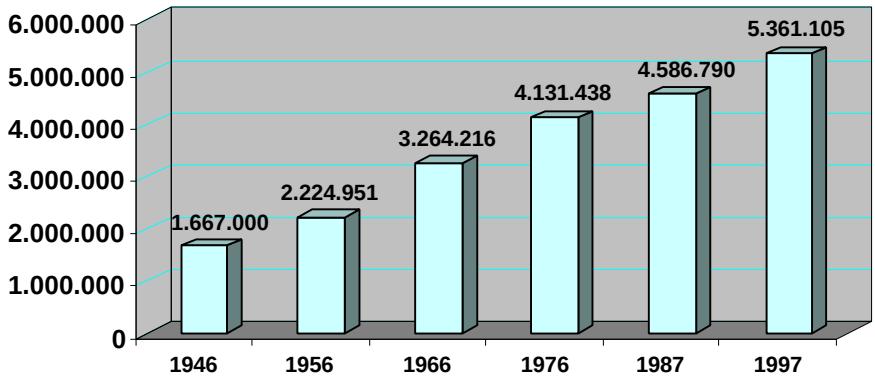
- Der Bayerische Staatshaushalt sieht schon seit Jahren vor, daß für den Sozialen Wohnungsbau staatliche Grundstücke in Erbpacht mit einem bis auf Null gesenkten Erbbauzins abgegeben werden können.

- Ganz wesentliche Erleichterungen für Planer und Bauherren brachten auch die Novellen der Bayerischen Bauordnung von 1994 und 1998: Heute können praktisch alle Wohngebäude bis zur Hochhausgrenze ohne Baugenehmigung errichtet werden, wenn sie den Festsetzungen des qualifizierten Bebauungsplanes entsprechen. Für viele der übrigen Baumaßnahmen gilt ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren. Bei allen Bauvorhaben müssen statt bisher 2.000 Regeln der Technik heute nur noch 81 eingeführte technische Baubestimmungen beachtet werden. Das ermöglicht flexibles, am Einzelfall orientiertes Bauen, und der Bauherr spart Zeit und Kosten.

12.2.1.2. Verbesserung des Versorgungsniveaus

Sichtbarer Erfolg dieser Maßnahmen der Staatsregierung ist eine deutliche Verbesserung des Versorgungsniveaus.

- In nur elf Jahren von 1987 bis 1997 konnte Bayern den Wohnungsbestand um 774.000 Wohnungen ausweiten.



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München

- Von den absoluten Zahlen her ist die Zunahme des Wohnungsbestandes in Bayern der größte Zuwachs an Wohnungen unter den alten Ländern. Aber auch der relative Zuwachs von 16,8 % seit 1987 ist beachtlich. Außer Baden-Württemberg, wo im gleichen Zeitraum 17,8 % mehr Wohnungen registriert wurden, konnte kein anderes Land im ehemaligen Bundesgebiet seinen Wohnungsbestand vergleichbar mehren.

- Dadurch steigerte sich die relative Wohnungsversorgung im Freistaat bis 1997 auf 444 Wohnungen je 1.000 Einwohner. 1987 lag diese Zahl erst bei 420. Mit dieser Steigerung liegt Bayern unter den großen Flächenstaaten der alten Länder an erster Stelle. Abgesehen von den Stadtstaaten, in denen aufgrund der dort im Durchschnitt kleineren

Haushalte mehr (kleinere) Wohnungen zur Verfügung stehen müssen, und dem Land Schleswig-Holstein hat Bayern - etwa gleichauf mit dem Saarland - die höchste Wohnraumversorgung je Einwohner im alten Bundesgebiet.

- Ende 1998 gab es über 5,4 Mio. Wohnungen in Bayern. Knapp 2,5 Mio. Wohnungen in Bayern sind Familienwohnungen mit fünf und mehr Zimmern.

- Auch die wissenschaftliche "Projektgruppe Sozialbericht Bayern" stellt im Material- und Analyseband bei den Trends der Wohnungsversorgung 1993 bis 1997 eine Verbesserung der Wohnungsversorgungslage fest. Gleichwohl besteht nach Auffassung der Projektgruppe ein Wohnungsfehlbestand von knapp 200.000 Wohnungen in Bayern (Kapitel 8 des Material- und Analysebandes).
  Nach Ansicht der Staatsregierung ist diese Zahl allerdings zu hoch gegriffen. Wieviele Wohnungen in den einzelnen Städten und Gemeinden Bayerns tatsächlich fehlen, ist - wegen des Ausbleibens der dafür nötigen Vollerhebung im Rahmen einer Gebäude- und Wohnungszählung seit 1987 - nicht genau zu beziffern.
  Die Probleme beginnen damit, daß nach den Feststellungen des Material- und Analysebandes die Zahl der Privathaushalte von 1993 bis 1997 um 126.000 (= 2,4 %) zugenommen haben soll, während die Bevölkerungszahl in diesem Zeitraum nur um 148.000 (= 1,2 %) gestiegen ist. Eine derartig überproportionale Zunahme der Haushalte ist selbst bei dem bestehenden Trend zur Verkleinerung der Haushalte unwahrscheinlich.

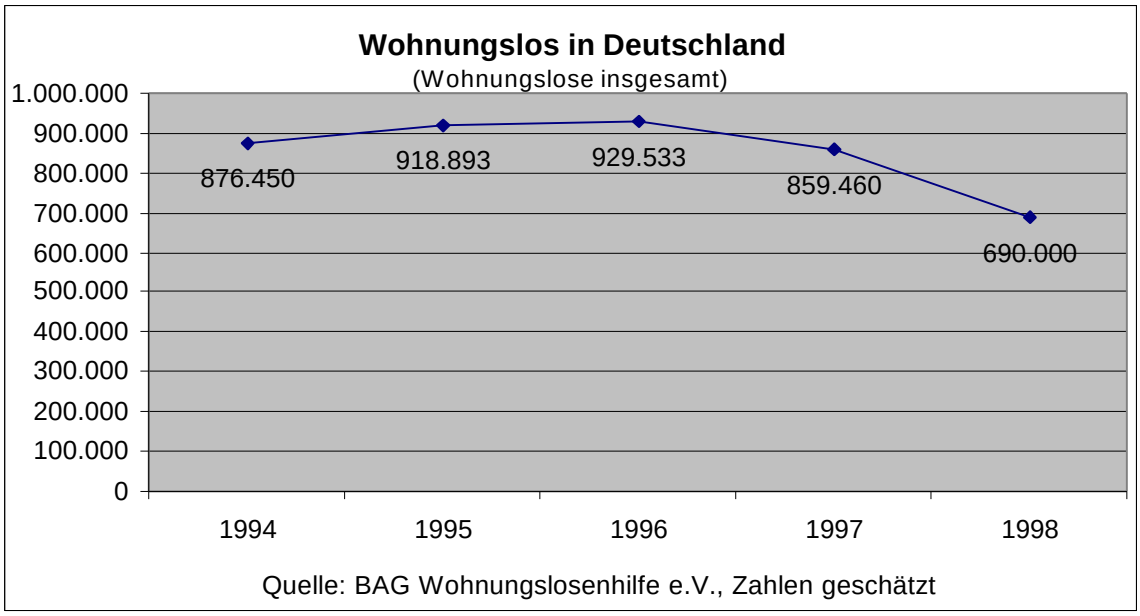
  Auch aus den kommunalen Einwohnerregistern (etwa dem der Landeshauptstadt München) läßt sich kein zutreffendes Bild über die Zahl der wohnungsuchenden Haushalte ermitteln. Manche Haushalte melden sich beim Wegzug (ins Ausland) nicht bei der zuständigen Ordnungsbehörde ab. Im Laufe der Jahre sammeln sich so etliche "wohnberechtigte Haushalte" an, die es in Wahrheit nicht gibt. Deshalb mußten auch bei den zurückliegenden Volkszählungen in vielen Städten die jeweiligen Bevölkerungszahlen nach unten korrigiert werden (z.B. bei der Volkszählung 1987 in der Landeshauptstadt München um rund 100.000 Einwohner). Außerdem gibt es Haushalte, die zwar rechtlich selbständig sind und auch getrennt wirtschaften, aber in einer Wohnung leben wollen. Typisches Beispiel hierfür sind die studentischen Wohngemeinschaften in Universitätsstädten und - immer häufiger - Gemeinschaften älterer alleinstehender Menschen. Dazu kommen die Haushalte, die zwar einen Zweitwohnsitz in einer Gemeinde anmelden, diesen aber in der Wohnung ihrer Verwandten haben. Typisches Beispiel hierfür sind junge Menschen, die außerhalb des Wohnortes ihrer Eltern eine Ausbildung erhalten, den "Zweitwohnsitz" bei den Eltern aber - zunächst - nicht aufgeben wollen.
  Auch die wissenschaftliche Projektgruppe weist in Kapitel 8 des Material- und Analysebandes auf die eingeschränkte Aussagefähigkeit ihrer Modellrechnung zum Wohnungsfehlbestand hin.

  Seit 1993 verstärken sich Jahr für Jahr die verschiedenen Hinweise auf eine Entspannung auf den bayerischen Wohnungsmärkten, im Marktsegment der Wohnungen mit gehobenen Preisen kann man wohl inzwischen von einem ausgeglichenen Markt ausgehen. Wertet man die Gesamtheit der Marktsignale und bezieht die verfügbaren statistischen Rahmendaten (Bauberichterstattung, Hochbaustatistik, Mietenindex usw.) in seine Überlegungen ein, erscheint ein undifferenzierter Wohnungsfehlbestand in dem durch den Material- und Analyseband angedeuteten Ausmaß überhöht. Die Staatsregierung sieht demgegenüber aufgrund einer im Jahr 1996 vom Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung vorgenommenen Wohnungsdefizitberechnung einen Bedarf von etwa 85.000 Wohnungen. Er liegt vorrangig im Bereich preisgünstiger Wohnungen. Es ist davon auszugehen, daß sich dieser Wohnungsfehlbestand wegen der allgemeinen Wohnungsmarktentspannung seitdem weiter vermindert hat.

- Die Zahlen der bei den Kommunen für eine Sozialmietwohnung vorgemerkten Haushalte werden landesweit nicht statistisch erhoben und ausgewertet. Eine Umfrage im vierten Quartal 1998 bei sechs Städten und fünf Landkreisen ergab, daß die Zahlen der Vormerkungen für eine Sozialmietwohnung der letzten Jahre etwa gleich geblieben sind oder eine fallende Tendenz haben. Zum Beispiel sank die Zahl der vorgemerkten Haushalte in der Stadt Amberg von 490 im Jahr 1995 auf rund 200, in der Stadt Regensburg von 1.877 im Jahr 1996 auf rund 1.600, in der Stadt Augsburg von rund 3.000 im Jahr 1993 auf rund 2.200, in der Stadt Nürnberg von 8.936 im Jahr 1993 auf rund 7.000 und in der Landeshauptstadt München von rund 11.500 im Jahr 1993 auf 10.900.

  Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß sich wegen der seit 1994 fehlenden Anpassung der durch den Bundesgesetzgeber festgelegten Einkommensgrenzen der Berechtigtenkreis immer stärker einschränkt.

- Es gibt weder auf Landes- noch auf Bundesebene verläßliche Informationen über die Zahl der Obdachlosen. Nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG) lag die Zahl der Wohnungslosen 1996 in Deutschland bei 930.000, 1998 jedoch nur noch bei 690.000 Personen.



- Die Wohnplatzquote für Studenten (Wohnplätze je 100 Studenten) konnte bayernweit von 10,4 % im Jahr 1993 um 2,2 Prozentpunkte auf 12,6 % in Jahr 1998 gesteigert werden. Für das Wintersemester 1998/99 beträgt die Wohnplatzquote 13,3 %. Zum Vergleich: Die Wohnplatzquote der alten Länder stieg von 10,2 % im Jahr 1993 um 1,6 Prozentpunkte auf 11,8 % im Jahr 1998. Hinsichtlich der Wohnplatzquote 1998 liegt Bayern unter den alten Ländern nach Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz auf Rang 3.

- Die Statistik zeigt, daß die Bewohner Bayerns immer mehr Wohnraum zur Verfügung haben. Die durchschnittliche Wohnungsgröße betrug 1993 in den alten Ländern 88,1 m², in Bayern 92,9 m². Rechnerisch verfügte 1993 jeder Bewohner in Bayern über ein eige-

nes Zimmer, im Durchschnitt stehen Bayerns Bürgerinnen und Bürgern nach den Berechnungen der wissenschaftlichen Projektgruppe 1,4 Räume je Person zur Verfügung. 1987 "begnügte" sich jeder mit 36,2 m² Wohnfläche, 1993 waren es bereits 38,5 m², 1999 schätzt man die Wohnfläche je Person in Bayern auf rund 40 m². Zum Vergleich: Die durchschnittliche Wohnfläche in den alten Ländern betrug 1993 37,8 m² und wird aktuell auf 38 m² geschätzt.

- Haushalte von Senioren ab 65 Jahren verfügen im Schnitt über 51 m² Wohnfläche je Person und haben damit eine weit überdurchschnittliche Wohnflächenversorgung.

- Auch die meisten größeren (Familien-)Haushalte verfügen über ausreichende Wohnflächen.
  Die Zahl der Räume je Haushalt betrug zum Zeitpunkt der Wohnungsstichprobe 1993 für Miet- und Eigentümerhaushalte zusammengenommen bei Ehepaaren mit zwei Kindern im Durchschnitt Bayerns 5,4 Räume und bei Ehepaaren mit drei oder mehr Kindern 6 Räume. Zum Vergleich: Ehepaare mit zwei Kindern hatten im früheren Bundesgebiet im Durchschnitt 5,2 Räume je Wohnung, Ehepaare mit drei Kindern 5,7 und Ehepaare mit vier oder mehr Kindern 5,9 Räume je Wohnung.
  Haushalte mit drei Kindern verfügen in Bayern zusammengenommen durchschnittlich über 127,6 m² Wohnfläche je Wohnung, mithin 24,6 m² je Person und die Haushalte mit vier oder mehr Kindern über 135,7 m^2 Wohnfläche, mithin 21,1 m² je Person. Im früheren Bundesgebiet hatten demgegenüber Haushalte mit drei Kindern im Schnitt 116,5 m² Wohnfläche je Wohnung, also 22,9 m² je Person, und Haushalte mit vier oder mehr Kindern 120,6 m² Wohnfläche je Wohnung, also 18,5 m² je Person zur Verfügung.

- Die wissenschaftliche Projektgruppe zeigt im Material- und Analyseband auf, daß die durchschnittliche Wohnfläche je Person mit zunehmender Größe der Haushalte deutlich abnimmt, wobei Haushalte ohne Kinder über mehr Wohnfläche je Person verfügen, als diejenigen mit Kindern. Nach Ansicht der Staatsregierung darf dieser Zusammenhang allerdings nicht generalisierend dahin mißverstanden werden, daß größere Familienhaushalte mit Wohnraum unterversorgt seien. Ganz im Sinne des von der wissenschaftlichen Projektgruppe gewählten Lebenslagen-Ansatzes ist die verminderte Wohnflächenrelation als natürlicher Lebenszyklus einer Familie zu deuten. Das ergibt sich anschaulich aus Tabelle 8-5 der Ausarbeitung der wissenschaftlichen Projektgruppe: In der regenerativen Lebensphase (Alter der Haushalts-Bezugsperson 30 bis 50 Jahre) ist die Wohnfläche je Person niedriger als davor und danach.

  In diesem Zusammenhang ist auch der von der wissenschaftlichen Projektgruppe gewählte (pauschale) Maßstab zu hinterfragen, wonach diejenigen Haushalte als unterversorgt "gelten" könnten, die zum Zeitpunkt der Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993 mit weit weniger als dem bayerischen Mittelwert von 39 m², nämlich 25 m² je Person auskommen. Zum einen ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, wenn sich zwei Mädchen oder zwei Buben bei Familien mit mehreren Kindern ein Kinderzimmer teilen. Zum anderen steigt der Gemeinflächenbedarf (für Küche, Flur, Bäder, Toiletten, auch für das Wohnzimmer) nicht im gleichen Verhältnis, wie die Zahl der Nutzer. Die geringere Wohnfläche je Person ist also auch Ausdruck eines objektiv niedrigeren Gesamtflächenbedarfs. Dem trägt die Staatsregierung im Sinne einer sparsamen und effizienten Förderung im Sozialen Wohnungsbau z.B. dadurch Rechnung, daß sie beim Vollzug des § 5 Abs. 2 des Wohnungsbindungsgesetzes (WoBindG) für einen Alleinstehenden eine Wohnungsgröße von bis zu 45 m² als angemessen ansieht, bei zwei Familienmitgliedern (umgerechnet auf Personen) 30 m² je Person, bei drei 25 m², bei vier 22,5 m² und bei fünf 21 m² je Person.

- Ähnlich ist auch die Feststellung der Projektgruppe zu werten, junge Erwachsene (unter 25 Jahren) verfügten im Schnitt über eine unterdurchschnittliche Wohnraumversorgung (Kapitel 8 des Material- und Analysebandes). Nicht selten befinden sich die jungen Menschen unter 25 Jahren gerade in einer Ausbildung und führen ihren Haushalt (unter der Woche) in einer fremden (Universitäts-)Stadt. Sie wohnen dann für eine begrenzte Zeit in Untermiete, einer Wohngemeinschaft, einem Heim oder in einer kleinen Wohnung. Vor diesem Hintergrund ist der Durchschnittswert von 35 m² Wohnfläche je Person bei der von der Statistik erfaßten Bezugsgruppe junger Inhaberhaushalte weder vom absoluten Wert, noch im Verhältnis zum Landesdurchschnitt als gering anzusehen.

- Die wissenschaftliche Projektgruppe weist im Material- und Analyseband darauf hin, daß die durchschnittliche Wohnfläche ausländischer Haushalte in Bayern deutlich unter der der Inländer liegt. Nach Ansicht der Staatsregierung ist es aber voreilig, von der statistisch ermittelten geringeren durchschnittlichen Wohnfläche je Person in Ausländerhaushalten auf eine generelle Einkommensarmut oder einen allgemein niedrigeren Lebensstandard der Haushalte von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zu schließen. Zum einen erlauben die bundesweit geltenden ausländerrechtlichen Vorschriften - mit Blick auf die Förderung und den Schutz der Familie - den Nachzug von Familienmitgliedern ausländischer Arbeitnehmer, wenn für Erwachsene eine Wohnfläche von 12 m² und für Kinder eine Wohnfläche von 6 m² zur Verfügung steht. Zwangsläufig haben diese Haushalte nach dem Nachzug der Familienangehörigen (zunächst) weniger Wohnraum je Kopf zur Verfügung, als wenn man höhere Wohnflächenvorgaben verlangte. Zum anderen stellen eine Vielzahl ausländischer Haushalte - vor dem Hintergrund der Wohnungsversorgung in ihrer Herkunftsregion - keine hohen Anforderungen an eine (vorübergehend genutzte) Wohnung in Deutschland und geben sich mit Blick auf eine absehbare Rückkehr in die Heimat mit geringeren Wohnflächen zufrieden.

- Vor diesem Hintergrund verzerrt nach Ansicht der Staatsregierung auch die Formulierung in der Ausarbeitung der Projektgruppe die wahren Verhältnisse, "1,3 Mio Einwohner Bayerns [seien] ... als mit Wohnraum unterversorgt zu bezeichnen...", weil diese Menschen in Haushalten leben, in denen weniger als ein Wohnraum je Person zur Verfügung steht (Kapitel 8 des Material- und Analysebandes).

  Es sind dabei nicht nur die Haushalte ausländischer Mitbürger in Abzug zu bringen, die vor dem Hintergrund der Wohnungsversorgung in ihrer Herkunftsregion und mit Blick auf eine absehbare Rückkehr in die Heimat mit der dichteren Wohnbelegung zufrieden sind. Es ist auch durchaus üblich und zumutbar, daß sich zwei Mädchen oder zwei Buben bei Familien mit mehreren Kindern ein Kinderzimmer teilen. Dazu kommt, daß unter den Mehrpersonenhaushalten gewiß auch Haushalte in der Familiengründungsphase sind, deren Wohnsituation sich in absehbarer Zeit durch Bildung von Wohneigentum wesentlich entspannen wird.

12.2.2. Wohnqualität

12.2.2.1. Maßnahmen der Staatsregierung

- Der Bau zahlreicher neuer Wohnungen mit modernen Ausstattungsstandards bewirkte im Schnitt eine deutliche Verbesserung der Wohnqualität.

- Die Staatsregierung legt zudem immer mehr Gewicht auch auf die Modernisierung des vorhandenen Wohnraums. Es geht dabei nicht nur um den Gesichtspunkt, daß bei einer breiten Grundversorgung an Wohnraum die Wohnungsversorgung sozialschwacher

Personen auch aus dem Wohnungsbestand gesichert werden kann. Es geht auch um die Erhaltung des Wohnungsbestandes selbst. Denn es ist gesamtwirtschaftlich und auch umweltpolitisch sinnvoller, die bestehenden Wohnungen den heutigen Ansprüchen anzupassen, als sie verkommen zu lassen und an ihrer Stelle neue Wohnungen zu bauen.
Vielfach unterbleibt aber eine sinnvolle Modernisierungsinvestition ohne eine Förderung. Außerdem können mit Hilfe einer staatlichen Förderung Härten für zahlungschwache Mieter vermieden werden. Deshalb hat die Staatsregierung auch in den zurückliegenden Jahren im Ersten und Dritten Förderungsweg Um- und Ausbaumaßnahmen von Wohnungen und Heimplätzen unterstützt. Zudem wird die Modernisierung von Wohnungen mit Landesmitteln in dem Bayerischen Modernisierungsprogramm gefördert.
Von 1990 bis 1998 wurden im Sozialen Wohnungsbau 7.700 Wohnungen und 3.400 Heimplätze aus- oder umgebaut und Modernisierungsmaßnahmen in 37.800 Wohnungen und an 600 Heimplätzen mit staatlichen Mitteln unterstützt.

- Seit Jahren zeichnet sich ein deutlicher Trend zu mehr Singlehaushalten ab. Immer öfter leben in solchen Einpersonenhaushalten ältere Menschen. So ist absehbar, daß mehr und mehr Wohnungen nachgefragt werden, die altengerechtes, barrierefreies und betreutes Wohnen ermöglichen.
  Die Staatsregierung fördert auch in diesem Bereich schon seit vielen Jahren im Rahmen des Experimentellen Wohnungsbaues Modellvorhaben für ältere und behinderte Menschen. Die Modellvorhaben zeigen, daß barrierefreies Wohnen bei überlegter Planung nicht teurer sein muß, und geben gute Beispiele im Sozialen und freien Wohnungsbau weit über die Landesgrenzen hinaus. Die positiven Erfahrungen beim Bau barrierefreier Wohnungen sind in Arbeitsblättern "Bauen und Wohnen für Behinderte" - als Handreichung für Bauherren und Architekten - dokumentiert.
  Umbaumaßnahmen mit dem Ziel, bestehende Barrieren in Wohnungen abzubauen, sind darüber hinaus häufig auch insgesamt kostengünstiger als die einzig mögliche Alternative, ein Umzug in ein Heim.

- Bauliche Maßnahmen zur Anpassung von Wohnraum an die Bedürfnisse von Schwerbehinderten und Schwerkranken werden zudem mit einem leistungsfreien Darlehen von fallweise bis zu 10.000 DM im Dritten Förderweg des Sozialen Wohnungsbaus finanziell unterstützt.

- Unter den Hilfs- und Unterstützungsangeboten für ältere Menschen gewinnt das Betreute Wohnen oder "Service-Wohnen" eine immer größere Bedeutung. Das "Service-Wohnen" gehört zu den Senioren-Wohnkonzepten der Zukunft, da es den Menschen die Chance bietet, so lange wie möglich ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Es handelt sich dabei zumeist um eine Verknüpfung von altengerecht gebauten Miet- und Eigentumswohnungen mit einem Serviceangebot aus Grund- und gesondert zu bezahlenden Wahlleistungen. Die Dienstleistungen werden von einer integrierten Sozialstation oder durch Vermittlung eines Service-Büros oder in Gestalt eines angebundenen Pflegeheims oder Hotels erbracht.
  Die Nutzer dieser Wohnform vertrauen weitgehend auf ihre eigenen Kräfte, für den Fall der Hilfebedürftigkeit aber auf das bereitstehende Angebot an Versorgungs-, Betreuungs- und Pflegeleistungen des jeweiligen Trägers und der Einrichtung. Mit der größtmöglichen Freiheit bei der Zusammenstellung individueller Leistungspakete kann für alle Bewohner eine Abstimmung auf seine Bedürfnisse und Probleme erreicht werden. Darüber hinaus wird eine Überversorgung durch pauschalierte Angebotsstrukturen vermieden.

- Praktische Sozialpolitik ist auch die soziale Gestaltung des Wohnumfeldes: Familien mit Kindern und alte Menschen sind von der Qualität ihres Wohnumfeldes stärker abhängig als Berufstätige ohne Kinder. Die Aufenthaltsqualität der Freiräume, die Erreichbarkeit von Geschäften, Kindertagesstätten, Schulen, Spiel- und Sportflächen sowie die Anbindung des Wohnstandortes an den öffentlichen Nahverkehr sind entscheidende Kriterien für die Organisation des Tagesablaufs und damit eng verknüpft mit Lebensqualität. Die "Stadt der kurzen Wege" bietet gerade für ältere Frauen, für Familien mit Kindern und für Alleinerziehende große Vorteile:

  - wohnungsnahe Versorgung
  - wohnungsnahes Arbeitsplatzangebot
  - Kindertagesstätten und Schulen in Wohnungsnähe
  - wohnungsnahe Kultur-, Erholungs-, Freizeit- und Seniorenangebote
  - Erleichterung sozialer Kontakte
  - bessere gesellschaftliche Integration
  - keine Verdrängung aus der gewohnten Umgebung im Alter.

  Die Staatsregierung hat diesen Gesichtspunkt der Sozialpolitik aufgegriffen. Sie hat im Rahmen der Planungshilfen für die Bauleitplanung ein Arbeitsheft "Wohnumfeld - Gestaltung und Nutzung wohnungsnaher Freiräume" herausgegeben. Es soll Gemeinden und Planern, aber auch Eigentümern und Mietern praktische Hinweise und Beispiele zur Verbesserung des Wohnumfeldes in der Orts-, Grün- und Gebäudeplanung an die Hand geben.

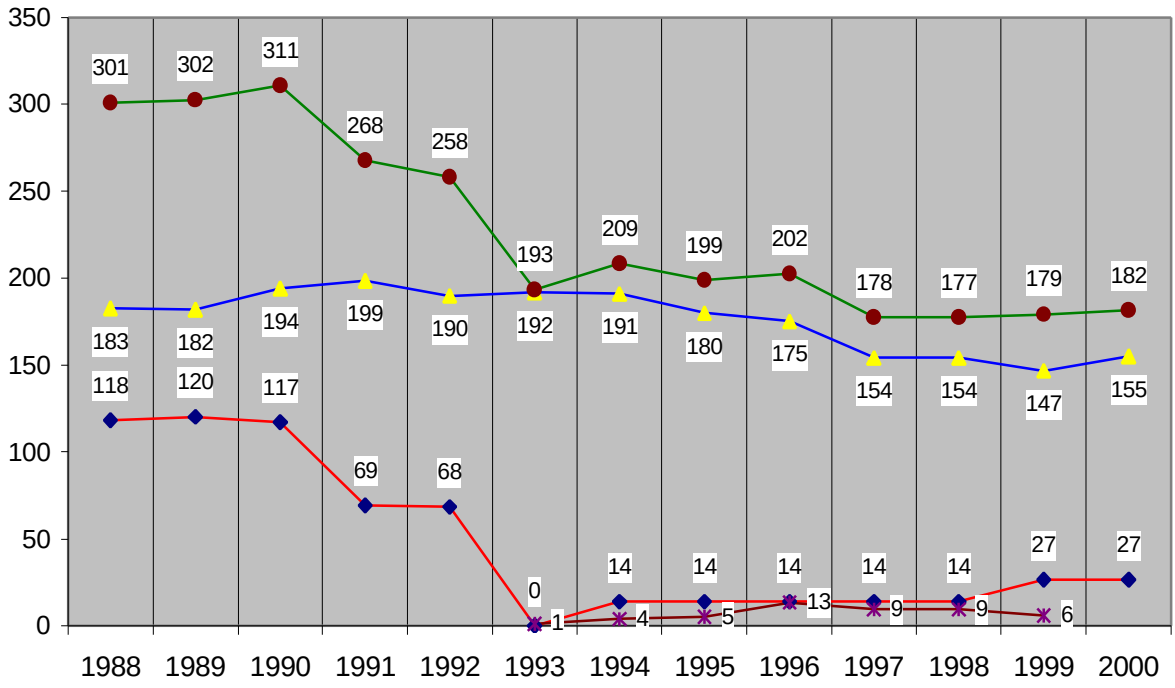
- Mit dem - mit 200 Mio. DM dotierten - Sonderprogramm "Siedlungsmodelle - neue Wege zu preiswertem, ökologischem und sozialem Wohnen in Bayern" im Rahmen der "Offensive Zukunft Bayern" hat die Staatsregierung zusammen mit den beteiligten Städten zwölf Modellprojekte auf den Weg gebracht, mit denen insgesamt rund 7.000 Wohnungen entstehen sollen. Mit dem Programm wird nachgewiesen, daß zukunftsweisende Lösungen eines ökologischen und sozialen Städte- und Wohnungsbaues kostengünstig verwirklicht werden können. In der Umsetzung der konkreten Projekte fließen die mannigfaltigen Erfahrungen aus den Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungsbaues ein. In vielen Fällen entstehen dort jetzt neue Projekte, die im Rahmen des Experimentellen Wohnungsbaues mit dem Schwerpunkt Ökologie mit Energieeinsparung gefördert werden.

- Seit August 1971 gibt es die Städtebauförderung in Bayern. Bis heute sind mehr als 4,8 Mrd. DM Städtebauförderungsmittel des Bundes und des Landes für mehr als 1.000 Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in rund 800 bayerischen Gemeinden geflossen. Mit der Städtebauförderung wurde ein besonders wirksames und regional zielgenaues Förderinstrument ins Leben gerufen, um den Strukturwandel in den Gemeinden durch eine städtebauliche Erneuerung und Umgestaltung ständig zu begleiten. Die Modernisierung des Wohnungsbestandes, die Verbesserung des Wohnumfeldes und der Ausbau von sozialer Infrastruktur in den bestehenden Siedlungsgebieten, wesentliche Schwerpunkte der Förderung, kommen den dort lebenden - oft sozialschwächeren - Bürgern direkt zugute. Während der Bund seit 1993 seine Finanzzuweisungen für die Städtebauförderung in den alten Ländern drastisch gekürzt hat, hat Bayern seine Landesmittel - trotz der Haushaltsenge - weiter auf hohem Stand gehalten.

  Der Landeswettbewerb 1997 „Ganzheitliche Stadt- und Dorfsanierung“ mit dem Thema „Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, die zur Sicherung des Wohnungsbestandes und zur Schaffung neuer Wohnungen beigetragen haben“ hat eindrucksvoll bewiesen,

wie vielfältig die Gemeinden die Fördermöglichkeiten der Wohnungs- und Städtebauförderung in Anspruch genommen haben.

Mittel für die Städtebauförderung in Bayern (in Mio DM)



Quelle: Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern, München (1999/2000 Schätzungen) Mittel nach dem jeweiligen Haushaltsplan

12.2.2.2. Qualität der Wohnungen verbessert

Sichtbarer Erfolg aller dieser Maßnahmen der Staatsregierung ist eine deutliche Verbesserung der Wohnqualität in Bayern.

- Der Ausstattungsstandard der Wohnungen steigt. Dazu die Ausarbeitung der wissenschaftlichen Projektgruppe (Material- und Analyseband, Kapitel 8):

  "*Für die bayerischen Haushalte ergab sich, daß*
  - *drei Viertel (76 %) über Bad/Dusche, Innen-WC und Sammelheizung in ihrer Wohnung verfügen, also das höchste durch diese Merkmale erfaßte Ausstattungsniveau haben,*
  - *weitere 22 % die beiden erstgenannten Einrichtungen in ihrer Wohnung haben, jedoch keine Sammelheizung,*

  und von der Ausstattung her gesehen nur knapp 3 % aller Haushalte in Substandardwohnungen leben, d.h. ohne Sammelheizung und ohne Bad/Dusche oder Innen-WC."

- Familienhaushalte verfügen im allgemeinen über ein überdurchschnittliches, zum Teil sehr gutes Ausstattungsniveau. 81,5 % der Ehepaare mit drei Kindern verfügten zum Zeitpunkt der Wohnungsstichprobe 1993 in Bayern über eine Wohnung mit Sammelheizung. Eine Küche hatten alle Haushalte dieser Haushaltsart, 99,1 % Bad oder Dusche, 98,9 % eine oder mehrere Toiletten innerhalb der Wohnung. Einen Balkon oder eine Loggia hatten 62,8 % der Ehepaare mit drei Kindern zur Verfügung, 55,1 % dieser Haushaltsart verfügte über eine Terrasse, 94,1 % hatten Verbund-, Doppel- oder isolierverglaste Fenster.

- Die wissenschaftliche Projektgruppe stellt im Material- und Analyseband fest, daß der Anteil der ausländischen Haushalte in Bayern mit dem höchsten Ausstattungsstandard (Bad/Dusche, Innen-WC, Sammelheizung) niedriger liegt als der Anteil der Haushalte mit dem höchsten Ausstattungsstandard bezogen auf ganz Bayern (Kapitel 8 und 15 des Material- und Analysebandes). Nach den Feststellungen des Material- und Analysebandes liegt der Anteil der Ausländerfamilien mit dem höchsten Ausstattungsstandard deutlich unter dem der Inländerfamilien, jeweils bezogen auf die Gesamheit der Familienhaushalte. Nach Ansicht der Staatsregierung ist es durchaus positiv zu werten, wenn der weit überwiegende Teil, nämlich zwei Drittel der Ausländerhaushalte in Wohnungen der höchsten Ausstattungskategorie wohnt. Im übrigen ist es nach Ansicht der Staatsregierung auch voreilig, von dem statistisch ermittelten geringeren Ausstattungsstandard bei Ausländerhaushalten auf eine generelle Einkommensarmut oder einen allgemein niedrigeren Lebensstandard der Haushalte von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zu schließen.
  Zum einen dürfte die Statistik den Zusammenhang überzeichnen: Die ausländischen Haushalte konzentrieren sich nämlich auf Städte mit Arbeitsplatzangeboten vor allem in der Industrie. Viele Ausländer wohnen in diesen Städten in Altbauwohnungen in den Innenstädten oder in der Nähe ihres Arbeitsplatzes, in denen die Ausstattung vom Baualter der Wohnungen her hinter dem Ausstattungsstandard einer Neubauwohnung zurückbleibt, und auch Inländer das niedrigere Ausstattungsniveau akzeptieren.
  Zum anderen sind etliche ausländische Haushalte - vor dem Hintergrund des Wohnstandards in ihrer Herkunftsregion - mit der Ausstattung ihrer (vorübergehend genutzten) Wohnung zufrieden.

- Die wissenschaftliche Projektgruppe zeigt im Material- und Analyseband auf, daß der Anteil der Seniorenhaushalte mit dem höchsten Ausstattungsstandard (Bad/Dusche, Innen-WC, Sammelheizung) niedriger liegt als der Anteil der Haushalte mit dem höchsten Ausstattungsstandard, bezogen auf die Gesamtheit der bayerischen Haushalte (Kapitel 8 und 12 des Material- und Analysebandes).

  Nach Ansicht der Staatsregierung darf dieser Umstand aber nicht dahin mißdeutet werden, daß sich ältere Menschen - etwa aufgrund schlechter wirtschaftlicher Verhältnisse - mit Substandardwohnungen abfinden müssen. Betrachtet man den Sachverhalt im Sinne des von der wissenschaftlichen Projektgruppe gewählten Lebenslagen-Ansatzes, so leuchtet ein, daß gewiß etliche ältere Menschen, nachdem sie mitunter vor Jahrzehnten in eine durchaus den damaligen Standards entsprechende Wohnung gezogen sind, mit der gewohnten Ausstattung zufrieden sind. Sie scheuen eine anstrengende Wohnungsmodernisierung, und erst recht den Umzug in eine andere Wohnung - unter Verlust ihres sozialen Umfeldes - für womöglich nur noch wenige Jahre der Nutzung. Der niedrigere statistische Anteilswert der Seniorenhaushalte in der höchsten Ausstattungskategorie spiegelt also insofern auch individuelle Lebensentscheidungen.

- Nach Ansicht der Staatsregierung ist die stetige Zunahme der durchschnittlichen Wohnungsgröße und das fortwährende Anwachsen der verfügbaren Wohnfläche je Einwoh-

ner nicht nur ein Merkmal besserer Wohnungsversorgung, sondern durchaus auch als ein Qualitätsmerkmal zu verstehen.

- Insgesamt gesehen haben in Bayern auch die einkommenschwachen Bürger und die Menschen in Problemlagen heute größere und besser ausgestattete Wohnungen als je zuvor.

12.2.3. Wohnkosten

12.2.3.1. Maßnahmen der Staatsregierung

Die Wohnungspolitik der Staatsregierung hat auch Auswirkungen auf das Wohnkostenniveau. Die Staatsregierung ist der Ansicht, daß die Wohnkosten nur durch ein breites Wohnungsangebot dauerhaft niedriggehalten werden können. Neben der Erhaltung vorhandenen Wohnraums ist eine nachhaltige Neubautätigkeit dafür unverzichtbar. Dementsprechend ist die Wohnungspolitik der Staatsregierung - wie dargestellt - angebotsorientiert.

Außerdem hat sich die Staatsregierung in der Phase der Überhitzung des Mietwohnungsmarktes am Anfang der neunziger Jahre dafür eingesetzt, befristet den Mietenanstieg bei Altbauten durch das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz von 1993 zu begrenzen.

12.2.3.2. Wohnkostenanstieg gebremst

Sichtbarer Erfolg der Maßnahmen der Staatsregierung ist eine deutliche Verlangsamung des Mietenanstiegs.

- Die Wohnungsmieten steigen allenfalls mäßig; Vermieter tun sich schwer, hohe Mieten oder Mieterhöhungen am Markt durchzusetzen. Höchstpreise bei der Neuvermietung von Wohnungen können kaum erzielt werden.

- Die Steigerung der Wohnungsmieten im Index der amtlichen Statistik sank von 6 % im Jahr 1992 auf aktuell 1,7 % gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreswert und liegt damit nur noch um 1,2 Prozentpunkte über der allgemeinen Preissteigerungsrate. Ein Teil der Mietpreissteigerung geht auf die kommunalen Gebühren für Ver- und Entsorgung zurück.

- Die Mietbelastungsquote der bayerischen Haushalte liegt im Durchschnitt des Landes bei 22 %.

- Die durchschnittliche Mietbelastung ausländischer Haushalte liegt mit 21 % unter der der Inländer.

- Die wissenschaftliche Projektgruppe weist in Kapitel 8 des Material- und Analysebandes darauf hin, daß die durchschnittliche Wohnkostenbelastung von Haushalten junger Erwachsener deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt. Nach Ansicht der Staatsregierung ist das aber nicht automatisch als Armutsindikator oder -risiko zu deuten. Hier ist wiederum die Lebenslage der jungen Menschen unter 25 Jahren zu berücksichtigen. Viele durchlaufen in dieser Altersgruppe eine Ausbildung und erhalten kaum oder gar kein Erwerbseinkommen. Ausbildungsvergütungen, Stipendien oder Ausbildungsförderungsleistungen (z.B. nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz - BaFöG) sichern den Lebensunterhalt und decken die Kosten der Ausbildung. Übermäßige Konsumausgaben oder eine Vermögensbildung lassen diese Unterstützungsleistungen regelmäßig

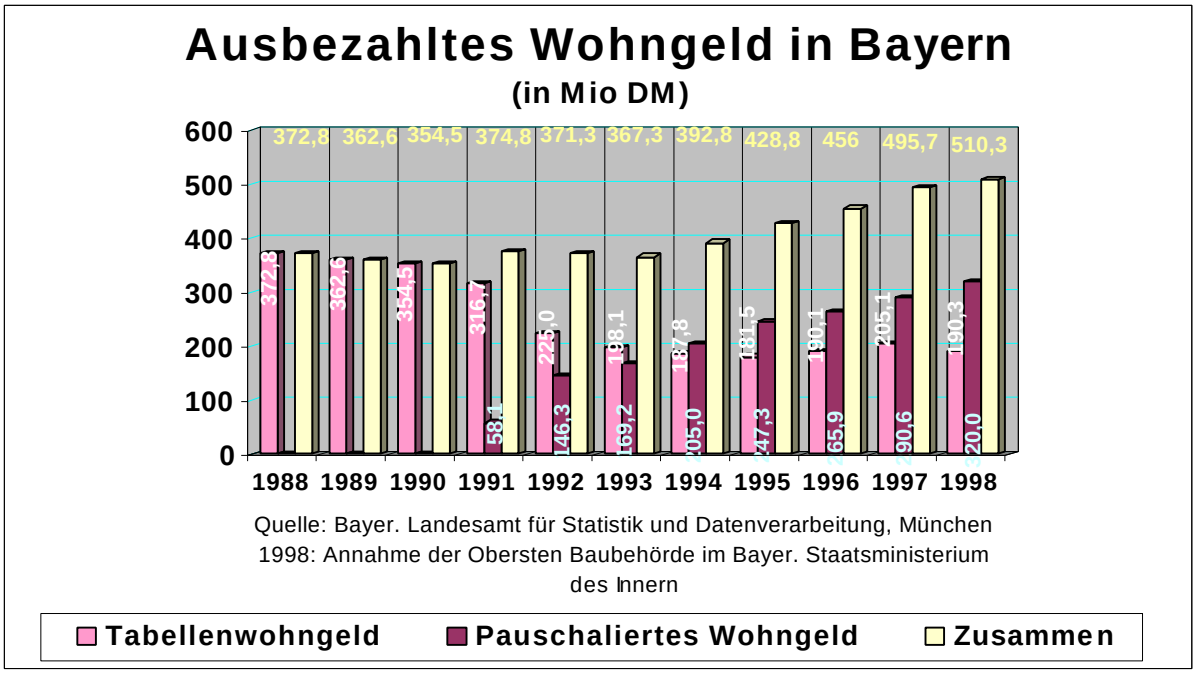
nicht zu, so daß im Verhältnis zu Beziehern von Erwerbseinkommen die relative Wohnkostenbelastung bei diesen Transfereinkommensbeziehern naturgemäß höher liegt. Mit dem Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis nach der Ausbildung ändert sich die Wohnkostenbelastung dieser jungen Menschen mitunter schlagartig (Solche Berufsanfänger werden dann als konsumfreudige Käufergruppe - "young urban professional people", YUPPIES - besonders umworben.)

12.2.4. Wohngeldzahlungen wachsen

Haushalte, deren finanzielle Belastung aus der Wohnungsversorgung im Verhältnis zu ihrem Einkommen unzumutbar hoch ist, haben Anspruch auf Wohngeld. Die Wohngeldleistungen wurden aber vom Bundesgesetzgeber seit 1990 nicht mehr an die Entwicklung der Einkommen und Mieten angepaßt.

Das 1991 eingeführte Pauschalierte Wohngeld für die Empfänger von Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge ist seitdem stark angewachsen, weil es sich in der Regel nach der tatsächlichen Miete richtet. Das Tabellenwohngeld, die klassische Form des Wohngeldes, hat dagegen sehr an Wirksamkeit verloren, weil seine Bemessungsfaktoren durch unzureichende Höchstbeträge begrenzt sind. Das Pauschalierte Wohngeld ist daher heute im Durchschnitt doppelt so hoch wie das Tabellenwohngeld: 1997 in Bayern 275 DM gegenüber 139 DM im Monat.

Die Wohngeldausgaben sind erheblich gestiegen, in Bayern von 375 Mio. DM im Jahr 1991 auf 510 Mio. DM im Jahr 1998, also um mehr als ein Drittel. Ursache ist der starke Anstieg beim Pauschalierten Wohngeld für die Empfänger von Sozialhilfe oder Kriegsopferfürsorge. Die Zahl der Mieter, die als Sozialhilfeempfänger Anspruch auf das wesentlich höhere Pauschalierte Wohngeld haben, nimmt immer mehr zu (in Bayern von 48.000 im Jahr 1991 auf 121.000 im Jahr 1997). Deshalb entfallen heute in Bayern fast 60 % der Wohngeldausgaben auf diese Wohngeldform, bundesweit sogar 70 %.



Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München
1998: Annahme der Obersten Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern

Die Staatsregierung hat schon frühzeitig auf den inzwischen dringenden Anpassungsbedarf hingewiesen und entsprechende Änderungen im Wohngeldgesetz beim Bund angemahnt. Nach Ansicht der Staatsregierung wird das Wohngeld seinem Zweck, angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich zu sichern, immer weniger gerecht.

Noch trägt immerhin das Wohngeld nicht unwesentlich zur Entlastung der Haushalte von den Kosten des Wohnens bei. Die wissenschaftliche Projektgruppe stellte im Material- und Analyseband fest, daß das Wohngeld 1997 die Mietbelastung im Mittel von 29,6 % auf 22,9 % der Bruttoeinnahmen der Haushalte minderte. Noch deutlicher wird die Entlastungswirkung bei einzelnen Einkommensgruppen: Bei Haushalten mit Bruttoeinnahmen unter 750 DM im Monat mindert das Wohngeld die Mietbelastung im Schnitt von 80,6 % auf 37,1 %, bei Haushalten mit Bruttoeinnahmen zwischen 750 und 1.000 DM im Schnitt von 42,9 % auf 28,8 % und bei Haushalten mit Bruttoeinnahmen zwischen 1.000 und 1.500 DM im Schnitt immerhin noch von 40,1 % auf 31,9 %.

Außerdem bestätigt nach Ansicht der Staatsregierung der in Relation höhere Anteilswert von Familien mit mehreren Kindern, von Haushalten von Arbeitern, Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen beim Wohngeldbezug die Treffsicherheit dieses Instruments. Wohngeld erhalten hauptsächlich die Haushalte, die es zur wirtschaftlichen Sicherung eines angemessenen und familiengerechten Wohnens brauchen.

12.2.5. Angemessenen Mieterschutz erhalten

In den Augen der Staatsregierung ist das geltende Mietrecht ausgewogen. Es schützt die Mieter vor unangemessenen Mieterhöhungen, überzogenen Modernisierungsmaßnahmen und sozial nicht gerechtfertigten Kündigungen, ohne die Investitionsbereitschaft in den Mietwohnungsbau grundlegend zu beeinträchtigen.

Bei der Diskussion über eine Reform des Mietrechts hat sich die Staatsregierung daher stets gegen eine materielle Änderung des Mietrechts ausgesprochen.

Um die Wohnraum-Kündigungen bei Umwandlungen von - bisher preisgünstigen - Miet- in Eigentumswohnungen sozial abzufedern, hat die Staatsregierung allerdings das Gesetz über die Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsversorgung von 1993 unterstützt. Aufgrund dieses Gesetzes können sich in den durch Rechtsverordnung bestimmten Gemeinden nach einer Umwandlung die Vermieter zehn Jahre lang nicht auf Eigenbedarf und wirtschaftliche Kündigungsinteressen berufen. Die Staatsregierung erklärte 1993 in der - später in Wohnungsgebieteverordnung umbenannten - Kündigungssperrfristverordnung 282 Gemeinden zu Gebieten, in denen die ausreichende Wohnungsversorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Das kommt vor allem den sozialschwächsten Mietern zugute.

Im Interesse der Wohnraumversorgung hat die Staatsregierung schon 1992 auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, für 155 Gemeinden, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Wohnraum anderen als Wohnzwecken nur mit Genehmigung der zuständigen Stellen zugeführt werden darf (Zweckentfremdungsverordnung).

Inzwischen erlaubte die Entspannung auf dem Wohnungsmarkt, die Geltungsbereiche dieser den Wohnungsmarkt maßgeblich beeinflussenden Verordnungen den veränderten Bedingungen anzupassen. Eine Reihe bayerischer Gemeinden konnte aus den staatlichen Len-

kungsverordnungen entlassen werden, weil dort ein besonderer Kündigungsschutz nach Umwandlungsfällen und ein Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum objektiv nicht mehr erforderlich sind. So unterliegen nun nur noch 160 Gemeinden der Wohnungsgebieteverordnung und nur noch 55 Gemeinden der Zweckentfremdungsverordnung.

12.2.6. Wohnstatus

12.2.6.1. Maßnahmen der Staatsregierung

Die Staatsregierung mißt dem selbstgenutzten Wohneigentum einen hohen sozialpolitischen Rang bei. Mit der Förderung der Wohneigentumsbildung verhilft der Staat vielen Bürgern und insbesondere vielen jungen Familien zu einem eigenen Heim, die ohne die staatliche Unterstützung niemals in der Lage wären, Wohneigentum zu bilden. Der Erfolg dieser Politik liegt aber nicht nur in einer verbesserten Wohnraumversorgung, sondern auch in der Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten, ein Gesichtspunkt, der nicht nur für die Altersversorgung immer wichtiger wird. Kein Experte vermag abzuschätzen, keine Statistik zeigt auf, wieviele Familien und wieviele Haushalte sich durch die Förderung des Wohneigentums gesicherte wirtschaftliche Lebensgrundlagen schaffen konnten, letztlich von laufenden Mietzahlungen entlastet und in kritischen Lebenslagen durch ihren Bezug zum Immobilienvermögen vor sozialem Abstieg bewahrt wurden.

Besonders wichtig ist auch die mit der Eigentumsförderung verbundene Ausweitung des Wohnungsbestandes. Die meisten neuen Eigentümer machen Mietwohnungen frei, in die einkommenschwächere mietwohnungsuchende Haushalte einziehen können.

Der Staat unterstützt die Bildung von Wohneigentum aber nicht nur mit Finanzhilfen. Nahezu jeder, der sich ein eigenes Zuhause schafft, kann mit steuerlichen Vergünstigungen rechnen. Hier hat sich die Staatsregierung - mit Erfolg - beim Bund dafür eingesetzt, die steuerliche Begünstigung der Bezieher niedrigerer Einkommen auszubauen. Nachteilig bei der früheren steuerlichen Förderung war, daß die einkommenschwächeren Haushalte eine geringere Steuerentlastung erfuhren als die Besserverdienenden.

Nicht zuletzt auf Drängen Bayerns wurde 1996 die steuerliche Wohneigentumsförderung auf die Eigenheimzulage umgestellt. Mit Hilfe der Eigenheimzulage erhalten nun alle Haushalte grundsätzlich die gleiche steuerliche Förderung bei der Wohneigentumsbildung, unabhängig vom Einkommen oder Steuerprogression. Sie beträgt acht Jahre lang 5.000 DM Grundförderung bei Neubauten und 2.500 DM Grundförderung beim Erwerb bestehender Objekte. Dazu kommt eine Kinderzulage von 1.500 DM je Kind, ebenfalls acht Jahre lang.

Die hohe Inanspruchnahme der Eigenheimzulage und die rege Bautätigkeit im Eigenheimbau seit 1996 zeigen, daß die neue steuerliche Förderung die Zielgruppe der Haushalte an der Schwelle zur Wohneigentumsbildung erreicht.

Gleichzeitig mit dem Eigenheimzulagengesetz wurde auch die Bauspar-Förderung mit der Wohnungsbauprämie durch Erweiterung des Berechtigtenkreises und durch Anhebung der Förderhöchstbeträge ausgebaut.

12.2.6.2. Wohneigentumsquote steigt

Sichtbarer Erfolg der Maßnahmen der Staatsregierung ist eine deutliche Verbesserung im Wohnstatus vieler bayerischer Haushalte:

- Die Wohneigentumsquote Bayerns liegt über dem Durchschnitt der alten Länder. Der Anteil der Haushalte in selbstgenutztem Wohneigentum nimmt zu. Die Eigentümerquote stieg von 44,3 % im Jahr 1987 auf 47 % im Jahr 1993 und wuchs seither weiter.

- Nach den Ergebnissen der Wohnungsstichprobe vom 30.09.1993 verfügen in Bayern immerhin 74.200 Haushalte mit drei Kindern, das sind 61,6 % dieser Haushaltsart, und 18.700 Haushalte mit vier oder mehr Kindern, das sind 62,7 % dieser Haushaltsart, über Wohneigentum. In den alten Ländern sind dagegen im Durchschnitt nur 50,1 % der Haushalte mit drei Kindern mit Wohneigentum ausgestattet und nur 44,3 % der Haushalte mit vier oder mehr Kindern.

- 30 % der Haushalte von Arbeitslosen in Bayern verfügen über Wohneigentum, 46 % der bayerischen Seniorenhaushalte wohnt im Wohneigentum, 13 % der in Bayern lebenden Haushalte mit ausländischer Bezugsperson sind Wohneigentümer.

- Die Wohneigentumsförderung können auch die Ausländerhaushalte in Anspruch nehmen, die ihren Wohnsitz dauerhaft nach Bayern verlegen.
  Die wissenschaftliche Projektgruppe zeigt im Material- und Analyseband auf, daß die Wohneigentumsquote ausländischer Haushalte in Bayern gleichwohl deutlich unter der Quote der Inländer liegt.
  Es ist aber zu einfach, sich die geringere Eigentumsquote oder die geringere Inanspruchnahme staatlicher Wohneigentumsförderung bei den Ausländerhaushalten nur mit einer Einkommensarmut oder einem niedrigeren Lebensstandard der Haushalte von ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zu erklären. Wie in der Ausarbeitung der wissenschaftlichen Projektgruppe in Kapitel 15 ausgeführt wird, spielt zusätzlich eine Rolle, daß sich die Ausländer in den bayerischen Regionen mit hohem Urbanisierungsgrad konzentrieren, wo nicht nur die Eigentümerquote generell niedriger, sondern der Erwerb von Wohneigentum auch für Inländer teurer ist. Die Staatsregierung führt die unterdurchschnittliche Eigentumsquote bei Ausländerhaushalten auch darauf zurück, daß eine Vielzahl ausländischer Haushalte mit Blick auf eine absehbare Rückkehr in die Heimat Wohneigentum in ihrer Herkunftsregion bilden.

12.2.7. Fazit

Insgesamt gesehen ist die Wohnungsversorgung in Bayern auch für die Menschen in kritischen Lebenslagen gut. Selbst für die Problemgruppen bestehen ausreichende Möglichkeiten zur Versorgung mit angemessenem Wohnraum. Auch die Ausarbeitung der wissenschaftlichen Projektgruppe kommt hinsichtlich der Wohnungsversorgung zu einem positiven Gesamtbild.

12.3. Zukunftsaufgaben der Wohnungs- und Städtebaupolitik

12.3.1. Weitere Verbesserung der Wohnungsversorgung

Der Druck, der am Anfang der neunziger Jahre auf den bayerischen Wohnungsmärkten lastete, ist vielerorts gewichen. Trotzdem sind noch nicht alle Wohnungsversorgungsengpässe

beseitigt. Unter Engpässen in der Wohnungsversorgung leiden vor allem Wohnungsuchende, die wenig Geld für das Wohnen ausgeben können oder wegen ihrer Kinder, einer Krankheit, einer Behinderung oder wegen Alters besondere Anforderungen an eine Wohnung stellen müssen oder Schwierigkeiten beim Zugang zum Wohnungsmarkt haben. Es fehlen also preisgünstige Wohnungen für Sozialschwächere im unteren Preissegment.

Die Nachfrage nach diesen preisgünstigen Wohnungen besteht vor allem in Ballungsgebieten - wie zum Beispiel in München -, die zusätzliche Anziehungskraft auf Wohnungslose (worunter in diesem Zusammenhang auch die zunächst in Unterkünften vorläufig untergebrachten Aussiedler, Asylbewerber und geduldeten Ausländer zu verstehen sind), auf im Umland gekündigte oder unzureichend versorgte Haushalte wie auch auf Einzelpersonenhaushalte ausüben.

Die Ballungsgebiete sind zudem seit jeher durch arbeitsmarktbedingte Wanderungsbewegungen besonders belastet.

Folgerichtig kommt auch im Material- und Analyseband zum Ausdruck, daß bei alten Menschen oder bei ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern oder anderen Problemgruppen regional unterschiedliche Defizite bei der Wohnraumversorgung 1993 bestanden und auch 1997 nicht völlig beseitigt sind.

Zu der Aufgabe, den Fehlbestand an preisgünstigem Wohnraum für sozial Schwache auszugleichen, kommt die Herausforderung, die die demographische Entwicklung an die Wohnungspolitik der Staatsregierung stellt. Heute sind ca. 20 % der Bevölkerung über 60 Jahre alt, in 20 Jahren werden es 25 % sein, in 50 Jahren könnten es sogar 35 % sein. Prognosen deuten darauf hin, daß sich diese Entwicklungen räumlich sehr unterschiedlich auswirken werden.

Trotz der großen wohnungspolitischen Erfolge in den letzten Jahren wird die Staatsregierung in ihren Anstrengungen nicht nachlassen. Ihr Bemühen ist darauf gerichtet, die noch vorhandenen Wohnraum-Versorgungsdefizite weiter zu vermindern und neue zu vermeiden.

Der Staat baut Wohnungen jedoch nicht selbst. Vielmehr ist es das Ziel der Staatsregierung, durch optimale Ausgestaltung der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen die Voraussetzungen für Investitionen in den Wohnungsbau zu erhalten und zu verbessern.

- Investitionsanreize für den Bau von Sozialmietwohnungen schafft die Staatsregierung mit dem Sozialen Wohnungsbau. Die Staatsregierung stellte immer vergleichsweise viel Geld zur Förderung des Baus von Sozialwohnungen zur Verfügung (vgl. oben 12.2.1.1). Auch künftig wird der Soziale Wohnungsbau auf hohem Stand fortgeführt, wenngleich auch hier Kürzungen angesichts der angespannten Finanzlage unausweichlich sind. Im Entwurf für den Doppelhaushalt 1999/2000 sind Landesmittel für Neubewilligungen im Sozialen Wohnungsbau in Höhe von 620 Mio. DM im Jahr 1999 und von 640 Mio. DM im Jahr 2000 eingestellt. Zusammen mit den erwarteten Finanzzuweisungen des Bundes werden für den Sozialen Wohnungsbau in Bayern 1999 und 2000 zusammen mehr als 1,5 Mrd. DM zur Verfügung stehen.

- Die Staatsregierung wird das Wohnungsbauförderungsrecht und die Förderverfahren den neuen wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Verhältnissen anpassen. Der Soziale Wohnungsbau wird dadurch mehr Effizienz und mehr soziale Treffsicherheit gewinnen; seine Förderung wird strikter einkommens- und marktorientiert ausgestaltet werden und auch die Förderung im Bestand verbessert und erleichtert werden.

- Bei der Wohnungsbauförderung legt die Staatsregierung stärkeres Gewicht auf die Wohnungsbestandspolitik, um den Bestand für die Wohnungsversorgung Bedürftiger effektiver zu nutzen. Mehr Erwerb von Belegungsrechten im Wohnungsbestand und mehr Sozialbindungen nach einer staatlichen Modernisierungsförderung erlauben, Einkommenschwächeren die oftmals besonders preisgünstigen Wohnungen aus dem Wohnungsbestand anzubieten.

- Die Staatsregierung beabsichtigt, über eine Bundesratsinitiative die Mittelbare Belegung auch für im Ersten Förderweg gebaute Wohnungen zu ermöglichen. Mittelbare Belegung bedeutet, daß Fördermittel für den Neubau von Wohnungen gewährt werden, die Belegungs- und Mietpreisbindung jedoch an anderen, zumeist älteren Wohnungen aus dem Bestand des Investors bestellt wird. Das vermeidet Monostrukturen mit ihren Nachteilen und hat den Vorzug, daß die sozial Schwächsten in preisgünstigere Bestandswohnungen ziehen können.

- Mit der Förderung der Wohnungsmodernisierung im Bayerischen Modernisierungsprogramm setzt die Staatsregierung zudem Zeichen für die Erhaltung des vorhandenen Wohnungsbestandes und der städtebaulichen Funktion älterer Wohnviertel. Der bisherige Bewilligungsrahmen in Höhe von 35 Mio. DM bleibt auch in den Jahren 1999 und 2000 bestehen.

- Die Staatsregierung strebt die Anhebung der Eigentumsquote auf 50 % an. Dazu werden nicht nur verstärkt Eigentumsmaßnahmen mit Mitteln des Sozialen Wohnungsbaues gefördert. Vielmehr wirbt die Staatsregierung für die Wohneigentumsbildung breiter Schichten der Bevölkerung und zeigt mit beispielhaften Modellen des Experimentellen Wohnungsbaues, wie auch Haushalte mit schmalem Geldbeutel preisgünstig und modern Wohneigentum bilden können.

- Erhöhtes Augenmerk richtet die Staatsregierung auf die Förderung von Wohnraum für alte und behinderte Menschen. Durch das Angebot des „Betreuten Wohnens“ kann oft der Umzug in ein Heim vermieden oder zumindest verzögert werden.

- Wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt feststellte, kommt dem Interesse des Mieters und des wohnungsuchenden Haushalts umso stärkere Bedeutung zu, je mehr er auf eine fremde Wohnung angewiesen ist. Nach Ansicht der Staatsregierung sind im geltenden Mietrecht Vertragsfreiheit und Sozialpflichtigkeit ausgewogen berücksichtigt.
  Die Investitionsbereitschaft in den Wohnungsbau darf nach Ansicht der Staatsregierung nicht durch eine unangemessene Schwächung der Vermieterrechte beeinträchtigt werden. Die Staatsregierung unterstützt daher eine Zusammenfassung und gesetzestechnische Verbesserung der mietrechtlichen Bestimmungen auf der Grundlage der Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Mietrechtsvereinfachung" vom November 1996, lehnt aber wesentliche materielle Veränderungen im Mietrecht ab.

- Die Staatsregierung hat die Rahmenbedingungen für Investitionen in den Wohnungsbau durch Änderungen beim Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht - z.B. durch Einführung des Genehmigungsfreistellungsverfahrens - wesentlich verbessert. Unbeschadet dessen nimmt die Erhaltung und Fortentwicklung der Baukultur in Bayern einen hohen Stellenwert ein.

12.3.2. Verantwortung für Städtebau, Siedlungsstruktur und Umwelt

Die Städtebauliche Erneuerung, die durch die Städtebauförderung unterstützt wird, hilft, die ganze Vielfalt baulicher, sozialer und funktionaler Strukturen in alten Stadtquartieren und Dörfern zu erhalten und neben Handel und Gewerbe vor allem das Wohnen in sozialer Gemeinschaft in den Wohnvierteln zu stärken und das Wohnumfeld - beispielsweise durch die Gestaltung des öffentlichen Raumes, durch Begrünung von Innenhöfen und die Schaffung von Gemeinbedarfseinrichtungen - zu verbessern.

Es geht aber auch um Abbau und Vermeidung von Gettos und sozialen Brennpunkten. Bayern beteiligt sich z.B. an der 1996 von der ARGEBAU-Ministerkonferenz ins Leben gerufenen Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative "Soziale Stadt" gegen die wachsende soziale Polarisierung in den Städten und Gemeinden. Es ist eine zentrale politische Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte, den Belastungen und Benachteiligungen entgegenzuwirken, die aus dem Zusammentreffen einer spezifischen Sozial- und Siedlungsstruktur resultieren. Es geht dabei um eine Stabilisierung und Weiterentwicklung der lokalen Lebensverhältnisse, um möglichst frühzeitig zur Vermeidung der sonst entstehenden hohen sozialen Folgekosten beizutragen. Dominierten bisher die baulich-räumlichen Aspekte, so geht es heute zunehmend darum, die sozialen, ökonomischen, kulturellen und ökologischen Dimensionen von Revitalisierungs- und Entwicklungsprozessen in den Zusammenhang mit städtebaulichen Erneuerungsmaßnahmen zu stellen und die lokalen Selbstheilungskräfte zu mobilisieren. Inzwischen hat die Bundesregierung mit der Verabschiedung des Bundeshaushalts 1999 die Voraussetzungen geschaffen, das Bund/Länder-Programm „Soziale Stadt“ zu starten. Eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung ist in Vorbereitung.

Die Städtebauförderung nimmt bei dieser Aufgabe wegen ihres umfassenden fachlichen Ansatzes und ihrer Bündelungsfunktion mit anderen Förderbereichen eine Schlüsselrolle ein. Sie ist mehr als ein zeitlich begrenztes Reparaturinstrument; sie muß vielmehr ein zentrales Instrument für eine nachhaltige, zukunftsorientierte, gesellschaftspolitisch verantwortungsbewußte Stadtentwicklung verstanden werden, um krisenhaften Entwicklungen vorzubeugen, wie sie sich bereits in einigen europäischen Nachbarstaaten abzeichnen. Neben der ressortübergreifenden Abstimmung und Bündelung der Förderbereiche von Europäischer Union, von Bund, Freistaat und Gemeinden geht es hier um die intensive Einbindung der Gemeinden und ihrer Bürgerinnen und Bürger, der Wohnungswirtschaft und der gewerblichen Wirtschaft mit dem Ziel, umfassende Handlungsansätze für eine städtebauliche, wirtschaftliche, soziale und ökologische Erneuerung in Quartieren mit besonderen sozialen Problemen zu finden.

Schon bisher legt die Staatsregierung besonderes Augenmerk auf das flächensparende, kostengünstige und ressourcensparende Bauen. Wichtig ist immer mehr eine stärkere ökologische Ausrichtung beim Neubau und der Modernisierung von Wohnungen, beispielsweise durch den Einsatz von innovativen Energieverbundkonzepten. Das Programm "Ökologische Bestandsmodernisierung" ist ein neuer Schwerpunkt in den Modellvorhaben des Sozialen Wohnungsbaues. Dabei sollen für Siedlungen und Gebäude vor allem aus den fünfziger und sechziger Jahren neue Wege für richtungsweisende Energieeinsparungs- und -versorgungskonzepte entwickelt werden, die einen spürbaren Beitrag zur CO_2-Reduzierung leisten. Gleichzeitig wird vorhandener Wohnraum für eine zeitgerechte Wohnungsversorgung reaktiviert.

Von neuen Pilotprojekten des Experimentellen Wohnungsbaues erhofft sich die Staatsregierung Erkenntnisse für künftige Anforderungen im Sozialen Wohnungsbau und für eine Neuorientierung in der Bestandsmodernisierung.