

Berlin, 6. März 2013

■ **Vierter Armuts- und Reichtumsbericht**

1. Allgemeines

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht betrachtet die Entwicklungen der Lebenslagen in Deutschland über den Zeitraum der letzten vier Jahre; der Berichtszeitraum umfasst die Jahre 2007 bis 2011, teilweise sind auch Daten bis 2012 mit eingeflossen. Der Erste Armuts- und Reichtumsbericht erschien 2001.

Ziel ist es, eine kontinuierliche Bestandsaufnahme und Analyse der vergangenen Jahre vorzulegen, um für eine empiriegestützte Politik eine Orientierung und Grundlage zu schaffen.

Die eaf begrüßt es sehr, dass mit der Armutsberichtserstattung die Diskussion und die Basis für Armut verhindernde oder verringernde Maßnahmen auf eine umfangreiche und kontinuierlich überprüfte Datenbasis gestellt werden soll. Allerdings kritisiert die eaf in gleichem Maß, dass offenkundig Fachverbände und Kirchen nicht bei der Erarbeitung hinzugezogen wurden. Die öffentliche und breite Beteiligung an dem Bericht ist eindeutig zu gering. Die Unzufriedenheit darüber wird noch dadurch verschärft, dass nach Vorlage des Berichts eine außerordentlich kurze Frist zur Stellungnahme gesetzt wurde. Diese wird weder dem umfangreichen Bericht gerecht, noch wird durch die Fristsetzung ein wirkliches Interesse an Meinungen aus der (verbandlichen) Fachwelt erkennbar.

Sehr bedenklich findet die eaf, dass insbesondere Aussagen zur Einkommensverteilung und zur Einkommensspreizung wieder gestrichen oder durch nahezu gegenteilige Aussagen ersetzt wurden; damit wird das Profil des Berichtes geschwächt.

Die eaf fordert, den Armuts- und Reichtumsbericht von einer Sachverständigenkommission erarbeiten zu lassen, wie die meisten anderen Berichte auch. Anschließend erfolgt die Stellungnahme der Bundesregierung. Damit wäre auch eine klare Trennung zwischen Darstellung und Bewertung vollzogen, die bislang in allen Armuts- und Reichtumsberichten verschwimmt.

Der Bericht geht davon aus, dass sich Lebenslagen und die Dynamik der gesellschaftlichen Teilhabe innerhalb des eigenen Lebensverlaufs verändern können (sog. intragene-

rationale Mobilität). Bei seiner Analyse orientiert sich der Bericht an den einzelnen Lebensphasen und betrachtet die Risiko- und Erfolgsfaktoren der Phasen besonders bei den Übergängen:

- frühe Jugend
- junges Erwachsenenalter
- mittleres und älteres Erwachsenenalter
- ältestes Erwachsenenalter/Alter.

Dabei werden Armutsrisiken nicht als statische Größe betrachtet, sondern sind Teil eines dynamischen, veränderbaren Prozesses, bei dem sich für den einzelnen Menschen die Abstiegsrisiken und Erfolgchancen verändern können.

Die Lebensverlaufsperspektive ist grundsätzlich geeignet, um die Dynamik des Lebenslaufs in den Blick zu nehmen. Allerdings kennt die soziale Mobilität grundsätzlich sowohl die Aufwärts- als auch die Abwärtsrichtung. Gerade verfestigte Armutslagen gründen oft auf Deprivationserfahrungen schon in Kindheit und Jugend, die sich dann nur noch weiter verstärken. Beispielsweise wirken sich strukturelle Defizite im Bereich der Kinderbetreuung, der Unterstützung bei der Pflege, Arbeit im Niedriglohnbereich in ihrem Zusammenwirken insbesondere für Frauen armutskonstituierend aus. Eine zeitpunktbezogene Betrachtung wäre bei der Lösungssuche nicht zielführend.

Es ist sinnvoll und wichtig, Armut nicht als feste unveränderliche Größe im Leben eines Menschen zu betrachten, sondern in den unterschiedlichen Lebensphasen eines Menschen auch unterschiedliche Möglichkeiten einer Veränderung in den Blick zu nehmen: So kann genauer überprüft werden, an welchen Stellen im Lebensverlauf „Hebel angesetzt“ werden können, um die belastende Armut zu verringern. Je nach Lebensalter wirkt sich materielle Armut unterschiedlich aus und zeitigt unterschiedliche Wirkungen (z. B. Armut einer Studentin in Wohngemeinschaft, Armut einer alleinerziehenden jungen Mutter im SGB-II-Bezug). Insofern ist es zu begrüßen, wenn der Bericht Armut nicht als statische Größe betrachtet und behandelt.

Es darf dabei nicht übersehen werden, dass bei vielen Menschen bestimmte Faktoren konstant vorhanden sind, die damit Armut auch grundsätzlich „befördern“:

Dies trifft z. B. für Kinder in Armutslagen und im bildungsfernen Umfeld zu - die Wahrscheinlichkeit, dass sie mehr oder weniger in einer gleichermaßen ungünstigen Lebenssituation bleiben und keinen Bildungsaufstieg erleben werden, ist sehr hoch.

Auch haben viele Migrantinnen und Migranten ein durchgängig höheres Risiko, in einer armutsgefährdenden Lebenssituation zu verbleiben.

Frauen, deren einzige Erwerbsquelle ein Minijob ist, werden - sofern sie nicht dauerhaft auf das Einkommen ihres Mannes vertrauen können - in den meisten Fällen in einer finanziell prekären Situation verhaftet bleiben, die sich oft noch als Altersarmut auswirkt. Dies trifft auf einen großen Teil der Alleinerziehenden zu. Durch mehrere Untersuchungen ist inzwischen belegt, dass Minijobs nur in Ausnahmefällen zu einem Übergang in „normale“ Arbeitsverhältnisse führen. In der Regel konstituieren sie Armut trotz Erwerbsarbeit. Es ist unverständlich, wieso die Bundesregierung angesichts dieser Erkenntnisse statt das Instrument abzuschaffen, die Einkommenshöchstgrenze für Minijobs lediglich um 50 Euro ausgeweitet hat.

In den zahlreichen Fällen von bereits verfestigten Armutslagen nützt eine dynamische Lebenslaufperspektive nur bedingt; hier müssen grundsätzliche Ansätze gefunden wer-

den: z. B. im Bereich der Bildung, der Lohnausgestaltung, der Entgeltgleichheit, der Betreuung und Wertschätzung der Erziehungsleistung durch familienunterstützende Maßnahmen und Infrastruktur sowie ein familienfreundliches gesellschaftliches Klima (Einzelheiten s. u.). Aussagen dazu bleibt der Bericht weitgehend schuldig.

Die eaf vermisst eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung, z. B. im Blick auf Benachteiligung durch unzureichende Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit, Scheidungsfolgen, Gesundheit, Alterseinkommen. In diesen Punkten sind Frauen derzeit entschieden mehr belastet, dies müsste deutlicher im Bericht erkennbar sein. Diese Belastungen kumulieren im Lebenslauf und führen zu deutlich höherer weiblicher Altersarmut.

Obwohl die „Schere zwischen Arm und Reich“ schon seit längerem immer mehr auseinander geht und die Zahl derjenigen, die massiv unter Armutsfolgen leidet, weiterhin zunimmt, gibt der Bericht diese Entwicklung nicht in der angemessenen Deutlichkeit wieder.

2. Datenbasis

Als Datenbasis dient dem Bericht

- die amtliche europäische Statistik zu Einkommens- und Lebensverhältnisse (EU-SILC),
- die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und
- der Mikrozensus sowie ergänzend
- das Sozio-Ökonomische Panel (SOEP).

Deutschland weist auf der Basis des SOEP sowie auf der Basis des EU-SILC eine dauerhafte Armutsgefährdung von acht Prozent auf und liegt damit nur wenig unter dem EU-weiten Durchschnitt von knapp neun Prozent.

Als Dimensionen der materiellen Ressourcen werden die Erwerbstätigkeit und eventuell vorhandenes Vermögen einbezogen sowie darüber hinaus der allgemeine Lebensstandard und die Inanspruchnahme von Mindestsicherungen (Einkommen auf dem Niveau des sozio-kulturellen Existenzminimums).

Das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen der Haushalte betrug 2008 auf der Grundlage der EVS 2.914 Euro.

Haushalte mit einem Haupteinkommensbezieher im mittleren Alter verfügen über die höchsten Einkommen und Einkommen von Paar-Haushalten liegen wesentlich höher als die von Alleinlebenden und Alleinerziehenden.

Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen in Ostdeutschland beträgt immer noch 75 Prozent des westdeutschen Einkommensniveaus: 2.292 Euro (O) / 3.056 Euro (W). Das ist eine der wenigen Stellen im Bericht, an der deutlich wird, dass die Einkommen – und damit auch die Armut - in den östlichen und westlichen Bundesländern sehr unterschiedlich verteilt sind.

Beim Wohlstandsniveau wurden altersspezifische Bedarfe und Einsparungen gegenüber einem Einpersonenhaushalt berücksichtigt. Die Abgrenzung der Mittelschicht erfolgt über

Berufsposition und damit verbundene Merkmale. Auch in längerfristiger Perspektive zeigt sich die mittlere Einkommensschicht grundsätzlich stabil (Beobachtungszeitraum: Anfang der 90er Jahre bis 2009).

Das belegen auch die Befunde der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage – Querschnitt der Sozialwissenschaften (ALLBUS). In deutlichem Gegensatz dazu steht allerdings eine aktuelle Veröffentlichung des DIW (im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung), nach der die Mittelschicht kontinuierlich abnimmt – trotz guter Konjunktur (PM Bertelsmann-Stiftung vom 13.12.2012).

Die Entwicklung der Lebenslagen wird vom AR positiv bewertet:

Die Arbeitslosigkeit sowie die absolute Zahl der hilfebedürftigen Erwerbstätigen haben seit 2007 laut dem Bericht deutlich abgenommen. Im Oktober 2012 lag die Erwerbslosenquote bei 6,5 Prozent (bei jungen Menschen waren es 5,4 Prozent). Das ist erfreulich, allerdings ist gegenwärtig ein besonders niedriger Stand der Erwerbslosigkeit zu verzeichnen. Die Erwerbslosenquote war in den sonstigen Bezugsjahren des Berichts höher und alles deutet darauf hin, dass es sich lediglich um ein „Zwischenhoch“ handelt. Mit dem von allen Wirtschaftsinstituten prognostizierten Abflauen der Konjunktur wird auch die Erwerbslosenquote schon 2013 wieder steigen.

Die Quote der Erwerbsfähigen mit Grundsicherung ist zurückgegangen und liegt bei 6,8 Prozent: Allerdings sind immerhin 1,66 Millionen Kinder in der Grundsicherung und in SGB II-Bedarfsgemeinschaften liegt der Anteil von Kindern unter drei Jahren bei durchschnittlich 18,2 Prozent (2011), mit einem deutlich höheren Anteil in den ostdeutschen Bundesländern.

Laut Bericht steigen die Einkommen in Deutschland: Nach Inflationsbereinigung sind die Jahreseinkommen zwischen 2005 und 2010 um vier Prozent gestiegen und die unteren 40 Prozent der nach Einkommen geschichteten Bevölkerung haben laut Bericht von der positiven Entwicklung profitiert. Die unteren 20 % aber offenbar nicht, denn so hoch ist der Anteil der Beschäftigten (in Betrieben mit 10 und mehr Beschäftigten) mit Niedrigeinkommen (2010: 10,36 Euro/Std. brutto). Der Anteil der Beschäftigten mit Niedriglohn ist seit Jahren steigend (PM destatis v. 10.9.2012). Wie passt das zu der Aussage, das untere Einkommen profitieren?

Die Armutsrisikoquote liegt seit 2005 bei rund 14 Prozent, wobei

- Kinder und junge Erwachsene eher überdurchschnittlich,
- Erwachsene im mittleren und höheren Alter eher unterdurchschnittlich ein relativ geringes Einkommen haben.
- Alleinerziehende und Erwerbslose liegen sehr häufig,
- Erwerbstätige (insbesondere in Vollzeitarbeit) dagegen selten unterhalb der relativen Einkommensschwelle.

Die Zustimmung innerhalb der Bevölkerung zu Maßnahmen, die die Einkommensunterschiede verringern, wächst (Datenbasis: European Social Survey (ESS): 2002: 54 %; 2010: 67 %; Durchschnitt aller Teilnahmestaaten: 75 %).

Viele Menschen kamen 2010 nach eigener Wahrnehmung „nur schwer zurecht“ mit ihrem gegenwärtigen Einkommen (11,9 %) bzw. „sehr schwer zurecht“ (3,3 %). 15,3 % sagten aus, dass sie „schwer auskommen“ (ESS). Diese graduellen Unterschiede erschließen sich dem Leser allerdings nicht und werden auch nicht erklärt. Addiert man alle drei Katego-

rien (= 30,5 %), ergibt sich, dass fast ein Drittel der Bevölkerung Schwierigkeiten hat, mit dem Einkommen auszukommen. Das ist ein bedenklicher Befund, wenngleich subjektiv geprägt.

Der Bericht kritisiert die Armutsrisikoquote (ARQ) als zu einseitig einkommensbezogen. Gleichwohl wird diese häufig als statistischer Indikator genutzt und ist mit EU-Festlegung der 60 %-Schwelle auch international gebräuchlich (Haushalte mit einem Einkommen unterhalb der 60 %-Schwelle des Median-Einkommens gelten als arm). Allerdings ist der überwiegende Blick der Armutsforschung auf die materielle Armut ein Umstand, der schon vielfach beklagt und diskutiert wurde. Theoretisch ist das Lebenslagenkonzept deutlich umfassender, allerdings mit dem Nachteil, dass es nur schwer empirisch prüfbar ist. Die ARQ ist ein eher grober Indikator, insofern ist die Kritik an der Aussagekraft der Armutsrisikoquote z. T. berechtigt. In dem Bericht scheint die Kritik aber vor allem als Beleg dafür herhalten zu müssen, dass die Wirklichkeit besser ist, als die Zahlen sie abbilden.

3. Aufgaben der Politik

Grundlage unserer Gesellschaft und politische Leitlinie der Bundesregierung ist das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, das dem Bericht zufolge darauf basiert, sozialen Ausgleich und ökonomische und soziale Teilhabe zu verbinden. Der Bericht rückt allerdings nicht im ausreichenden Maß in den Blickpunkt, dass es zunehmend mehr Menschen nicht mehr gelingt, mit ihren individuellen Fähigkeiten, Leistungen, Qualifikationen einen angemessenen Platz in der Sozialen Marktwirtschaft zu finden. Da ein erheblicher Teil der Arbeitsplätze nur noch als Minijob und/oder im Niedriglohnbereich angeboten wird, reicht zunehmend mehr Menschen - obwohl sie erwerbstätig sind - das Arbeitseinkommen nicht zur Existenzsicherung und sie geraten in Armut: Der Nationalen Armutskonferenz zufolge sind es 350.000 Vollzeitbeschäftigte, die so wenig verdienen, dass sie neben ihrem Lohn von SGB-II-Leistungen abhängig sind. Und vier von fünf Niedriglohnbeschäftigten haben eine Berufsausbildung oder einen Hochschulabschluss und haben dennoch keine Aufstiegsmöglichkeit mehr (vgl. BMFSFJ „Frauen im Minijob“, Nov. 2012).

Wenn also eine Vielzahl von Menschen nicht mehr allein von ihrem Einkommen leben kann und daher auch nicht oder nicht mehr in angemessenem Umfang sozial adäquat an unserer Gesellschaft teilhaben kann, und wenn eine Vielzahl von Menschen trotz durchgängiger Rentenbiographie ihr Leben im Alter kaum mit den Renteneinkünften decken können, muss deutlich in Frage gestellt werden, ob die Politik und die von ihr gestalteten Maßnahmen diesem Leitbild in ausreichendem Maß gerecht werden. Ganz zu Recht weist der Bericht darauf hin, dass Ungleichheiten dann zu Akzeptanzproblemen führen, wenn sie ein gesellschaftlich anerkanntes Maß übersteigen (hier ist allerdings auch schon zu fragen, was „gesellschaftlich anerkanntes Maß“ konkret bedeutet und durch wen dieses definiert wird). Das gilt vor allem dann, so der Bericht, wenn die Ungleichheiten „vorrangig nicht auf persönlichen Fähigkeiten und individuellen Leistungen basieren“.

Die eaf teilt die Auffassung des Berichts in vollem Umfang, dass es die Aufgabe von Politik ist „dafür zu sorgen, dass sich Armutsrisiken für bestimmte gesellschaftliche Gruppen nicht über Generationen verfestigen und dass die Chancen zur sozialen Mobilität, d. h. zur Verbesserung der Lebenslage, in ausreichendem Maße vorhanden sind“.

Im Blick z. B. auf die Vielzahl von alleinerziehenden armen Familien, auf Mehrkindfamilien und viele Familien mit Migrationshintergrund und Menschen mit niedrigen oder feh-

lenden Bildungsabschlüssen stellt die eaf angesichts dieser Definition entschieden in Frage, ob dies in hinlänglichem Umfang verwirklicht wird.

Dem Bericht zufolge steht es letztendlich in der Verantwortung jedes und jeder Einzelnen, eröffnete Chancen auch zu nutzen. Allerdings öffnen sich Chancen nach Auffassung der eaf nicht für alle Menschen in gleichem Umfang. Der zitierte schnelle Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach einem Arbeitsplatzverlust ist nicht nur durch die erwähnte hohe berufliche Qualifikation begünstigt, sondern auch abhängig vom Arbeitsmarkt.

Insbesondere Alleinerziehende, gering Qualifizierte, ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und Menschen mit Migrationshintergrund und vor allem auch Menschen - in der Regel Frauen -, die wegen Erziehungsaufgaben längere Zeit nicht erwerbstätig sind, sind auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt.

Wenn Eltern längere Zeit nicht oder nicht im existenzsicherndem Umfang erwerbstätig sind, trifft dies ihre Kinder gleichermaßen: knapp 15 Prozent aller Kinder unter 15 Jahren leben von der Grundsicherung. Dies hat sehr nachteilige Auswirkungen auf ihre Entwicklung: z. B. gesundheitliche, teilweise dauerhafte Beeinträchtigungen (Übergewicht, Zahnprobleme, psychosomatische Erkrankungen, Probleme des Stütz- und Bewegungsapparates); schlechtere schulische Leistungen (kein Übergang in weiterführende Schulen, schlechtere Bildungsabschlüsse).

Das Bildungs- und Teilhabepaket hat nicht den erhofften und erforderlichen Erfolg gezeigt (näheres siehe unten unter „4.1. Kinder“ und „4.2. Jugendliche“).

Immer noch ist – trotz der Vorgabe im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Februar 2010, die Bedarfe transparent und vor allem sach- und realitätsgerecht zu ermitteln - die Höhe der Regelsätze in vielen Punkten kritikwürdig: Die Einkommen wurden von dem untersten Quintil bei der Neuberechnung auf die unteren 15 Prozent abgesenkt und aus der Zusammenstellung der Bedarfspositionen weitere Bestandteile gestrichen (z. B. zusätzliche Betreuungskosten, Zimmerpflanzen, bestimmte Gesundheitskosten). Wesentliche Haushaltsgeräte wie Waschmaschine und Kühlschrank sind nicht im Regelsatz enthalten, auch gibt es keine einmaligen Zuschüsse dafür; vielmehr soll von dem niedrigen Regelsatz dafür gespart werden.

Die eaf fordert in diesem Zusammenhang insbesondere:

- *Die Grundsicherungsleistungen sind - unter Einbezug der steigenden Energiekosten – bedarfsdeckend anzuheben.*
- *Die Bezugsgröße bei der Berechnung des Regelsatz hat das unterste Quintil zu sein.*

Zur Kritik an der Bemessung der Grundsicherung verweisen wir im Einzelnen auf das Positionspapier der Diakonie Deutschland „Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung“, 2010.

4. Themen im Einzelnen

Die eaf nimmt im Folgenden zu einzelnen Punkten Stellung:

4.1. Kinder

Kinderbetreuung

Bei der Kinderbetreuung unter drei Jahren können die berechneten Bedarfe - insbesondere in einigen westlichen Bundesländern - derzeit noch nicht befriedigt werden. Laut Be-

richt ist dies (auf der Grundlage einer Elternbefragung von 2010) ein Bedarf von 39 Prozent im Bundesdurchschnitt.

Die eaf fordert:

Länder und Gemeinden müssen ab August 2013 die vereinbarte bedarfsgerechte Versorgung sicherstellen. Bei den Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren müssen die Anstrengungen zum Ausbau intensiviert werden; dabei ist auch in besonderem Maße auf die Qualität der frühkindlichen Entwicklung zu achten. Dies vor allem angesichts der Vielzahl von Kindern, die sprachförderbedürftig sind (ca. ein Viertel der Drei- bis unter Siebenjährigen) und im Blick auf Kinder, für die Deutsch die zweite Sprache ist.

Davon hängt im hohen Maß der weitere Bildungserfolg in Schule und Ausbildung und ein guter Start in das Berufsleben ab (s. u. „4.2. Jugendliche“).

Bildungs- und Teilhabepaket

Zwar sind im internationalen Vergleich deutsche Grundschüler und -schülerinnen in den Fächern Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften immer noch im oberen Drittel. Ein sehr deutlicher Leistungsabfall auf ein „nicht ausreichendes Leistungsniveau“ ist allerdings nach den Ergebnissen der Lesestudie Iglu (2012) bei jedem siebten Schüler festzustellen, mit der Folge, dass diese in der weiterführenden Schule mit großen Schwierigkeiten zu rechnen haben. Die Lesefähigkeit ist grundlegend für alle anderen Fächer. Der Erfolg der Förderprogramme der letzten 10 Jahre ist damit zum großen Teil nicht eingetreten (Sprachstandsmessungen, individuelle Entwicklungsdokumentationen individuelle Förderung von Kindern in kleineren Klassen). Nach der erneuten IGLU-Untersuchung ist auch deutlich, dass in Deutschland - mehr als in fast allen anderen Vergleichsländern - die soziale Herkunft ganz erheblichen Einfluss darauf hat, welche schulische „Laufbahn“ eingeschlagen wird.

Die Erkenntnis, wie sehr der soziale Hintergrund den Schulerfolg beeinflusst, hat u. a. auch zur Ausgestaltung des Bildungs- und Teilhabepakets geführt, das seit Januar 2011 benachteiligten Kindern und Jugendlichen aus Familien mit geringem Einkommen einen Rechtsanspruch auf Leistungen zur Bildung und Teilhabe gewährt – BuT. Dies umfasst finanzielle Unterstützung ggf. für Schülermonatskarte, Schulausflüge und Mittagessen in Schule, Hort oder Kita, für Vereinsbeiträge für Sport, Musik oder Kultur, Geld für Schulmaterial und unter bestimmten Voraussetzungen notwendige Lernförderung.

Die von der Bundesregierung vorgesehene Unterstützung im BuT von Kindern zeigt allerdings nicht den anvisierten Erfolg: Zum einen werden Familien über die Möglichkeiten nicht adäquat informiert, zum anderen hält das überaus bürokratische Antragsverfahren viele Familien davon ab, die ihnen zustehenden Leistungen abzurufen bzw. entmutigt sie; die Ansprüche verfallen (nach Angaben des DGB hätten im Jahr 2011 insgesamt 636 Millionen Euro bei den Kommunen abgerufen werden können, nur 130 Millionen wurden tatsächlich beansprucht). Unerfreulich ist auch in diesem Zusammenhang überdies, dass die nicht abgerufenen Mittel meist nicht zweckbezogen eingesetzt werden.

Zudem ist der Umfang der Unterstützung beispielsweise für die Mitgliedsbeiträge im Sportverein oder der Beitrag zur Musikschule in Höhe der veranschlagten 10 Euro viel zu niedrig, um die Kosten zu decken. Die Ausgaben für die Sportausstattung oder Instrumente und Noten sind auch nicht vom Regelsatz erfasst. Insofern läuft diese Maßnahme nahezu ins Leere. Hier wäre auch eine bessere Kooperation zwischen Schule und Verei-

nen notwendig, um Raum- und andere materielle Ressourcen eventuell gemeinsam und damit besser zu nutzen.

Die Ansprüche auf Nachhilfe werden ebenfalls nur wenig geltend gemacht: Einerseits gibt es eine Hemmschwelle, diese zu beantragen (Furcht vor Stigmatisierung), andererseits ist die Bescheinigung einer Versetzungsgefährdung von Seiten der Lehrerschaft mit Mehrarbeit verbunden und wirkt für die Schule und ihr Unterrichtsangebot, ihre Qualität „Image schädigend“. Daher ist seitens der Schulen eine geringere Motivation im Blick auf die Unterstützung von Anträgen zu vermuten. Die Voraussetzung einer Versetzungsgefährdung ist überdies zu hoch, denn ist diese eingetreten, so kommt eine Nachhilfe oft zu spät. In manchen Jahrgängen/Schulen/Bundesländern geschieht die Versetzung in jedem Fall. In derartigen Fällen wird Nachhilfe nicht gewährt, denn die Versetzung kann nicht gefährdet sein. Der Leistungsrückstand wird billigend in Kauf genommen und wirkt sich später umso deutlicher aus.

Die eaf fordert

- *Gerade auch im Blick auf die hohe Zahl von jugendlichen Bildungsverlierern (ca. 20 Prozent laut Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2012“) muss die Infrastruktur für Kinder und Jugendliche aus- bzw. aufgebaut werden. Angebote aus dem kulturellen Bereich sowie von Vereinen sollten allen Kindern zugänglich sein, die Kooperation zwischen Leistungsanbietern (Sport, Musik, Nachhilfe) und den Schulen ist aufzubauen bzw. entschieden zu verbessern.*
- *Die den Kommunen für das BuT zur Verfügung stehenden Gelder müssen zweckgebunden eingesetzt werden. Zu prüfen ist, ob das BuT das zweckmäßige Instrument ist, oder ob es nicht angesichts der hohen Hürden für die potentiellen Nutzerinnen und Nutzer und wegen des außerordentlich hohen Verwaltungsaufwands grundsätzlich aufgegeben werden sollte. Eine Erhöhung des Kinderregelsatzes wäre vermutlich zweckmäßiger.*

4.2. Jugendliche

Übergänge

In den Übergangsphasen haben Risiko- und Erfolgsfaktoren - wie der Bericht zu Recht betont - maßgeblichen Einfluss auf den weiteren Lebensweg, die erfolgreiche Teilhabe am Bildungs- und Erwerbssystem und am gesellschaftlichen Leben des jungen Menschen.

So ist beispielsweise der Übergang von der Schule in Ausbildung oder Studium von besonderer Bedeutung, denn hier erfolgen die Weichenstellungen für den Einstieg in das Erwerbsleben und damit die Basis für ein späteres gelingendes Erwerbsleben.

Die Zahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss ist zu hoch: Dem Statistischen Bundesamt zufolge (März 2012) haben knapp 7 Prozent eines Altersjahrganges die allgemeinbildenden Schulen Ende des Schuljahres 2010/2011 ohne einen Abschluss verlassen.

Vielen Jugendlichen gelingt laut Bildungsbericht 2012 der unmittelbare Übergang in die Berufsausbildung nicht, knapp 20 Prozent der Jugendlichen sind Bildungsverlierer. Dies hat dann zur Folge, dass in der Altersgruppe der 18- bis 24-jährigen Jugendlichen das höchste Armutsrisiko zu verzeichnen ist: Laut Mikrozensus 2011 beträgt dies 23,4 Prozent (allgemeine Quote: 15,3 %).

Nach Auffassung der eaf muss sich angesichts dieser alarmierenden Zahlen die Politik wesentlich intensiver mit den Problematiken dieser Lebensphase befassen: Während der Übergang von Kita zur Schule ausreichend im Blickpunkt der Fachwelt und Diskussion ist,

sind die Übergänge und diesbezügliche Problemlagen von Jugendlichen nicht hinlänglich im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Gerade aber in dem Übergang von Schule/Ausbildung zum Beruf erfolgt eine entscheidende Weichenstellung für den weiteren beruflichen Erfolg. Hier muss deutlich intensiver über Lösungswege nachgedacht werden.

Teilhabe an außerhäuslichen Aktivitäten

Förderungsmöglichkeiten in Form von außerhäuslichen Aktivitäten, die der sozialen Ungleichheit und Benachteiligung entgegenwirken könnten, werden von Kindern aus einkommensschwächeren Familien deutlich weniger in Anspruch genommen als von Kindern aus Familien mit höherem Einkommen.

Die eaf teilt die Forderung des Berichts, dass sozial benachteiligten Eltern und Kindern die Teilhabe an außerhäuslichen Aktivitäten erleichtert werden muss.

Denn sie ist auch der Auffassung, dass deutlich mehr darüber nachgedacht werden muss, wie Kindern aus benachteiligten Haushalten der Zugang zu fördernden Angeboten erleichtert werden kann. Kinder und Jugendliche an sozialen Aktivitäten mit Gleichaltrigen teilhaben zu lassen, ist ein wichtiges und richtiges Ziel. Das Bildungs- und Teilhabepaket als Instrument, mit dem die Ziele verfolgt werden sollen, hat sich bislang als wenig tauglich erwiesen (vgl. 4.1).

Wohnungslosigkeit

Nach Aussagen des Berichts (unter Bezug auf Angaben der BAG Wohnungslosenhilfe) sowie der Nationalen Armutskonferenz steigt die Zahl der jungen wohnungslosen Menschen: 2010 war fast ein Drittel derjenigen, die Wohnungslosenhilfe beansprucht haben, unter 30 Jahre, gut 20 Prozent unter 25 Jahren. Überproportional sind dabei junge Frauen betroffen: 31 Prozent sind jünger als 25 Jahre, 43 jünger als 30 Jahre.

Diese Zahlen weisen darauf hin, dass fehlende Bildungserfolge und unzureichende oder nicht gegebene Beteiligung am Erwerbsleben oft eng mit Armutsfolgen verknüpft sind. Können die steigenden Miet- und Energiepreise nicht mehr von einem Einkommen getragen werden, ist dies bei vielen jungen Menschen oft der Grund für einen dauerhaften sozialen Abstieg.

Angesichts steigender Armut wächst gleichermaßen der Bedarf an günstigem Wohnraum. Gerade in Ballungszentren steigen die Mietpreise und führen auch oft zu Gettoisierung, was zu einer weiteren Stigmatisierung führt, die die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und die soziale Integration zusätzlich verschlechtern. In diesem Zusammenhang ist auch die Einstellung des sozialen Wohnungsbaus zu kritisieren. Auch sollten die Mittel für die Städtebauförderung und das Programm „Soziale Stadt“ nicht gekürzt werden.

Der Bericht spricht zwar von der Notwendigkeit „präventiver Maßnahmen“ und „bedarfsgerechter Hilfen vor Ort“; zudem verweist er auf die Zuständigkeit der Kommunen und die Unterstützung von problembezogenen Arbeitsgemeinschaften – diese Aussagen sind aus Sicht der eaf nicht spezifisch genug, um ein ausreichend politisches Engagement für die Veränderung dieser Problemlage erkennen zu lassen.

4.3. Junges und mittleres Erwachsenenalter

Erziehungs- und Familienaufgaben

Menschen, die längere Zeit wegen Eltern- und Familienaufgaben (Elternzeit) am Erwerbsleben nicht teilgenommen haben, in der Regel Frauen, ist der Wiedereinstieg - trotz aus-

reichender beruflicher Qualifikation - oft nicht mehr in früherem Umfang möglich. Sind sie überdies geschieden und alleinerziehend, so stellen sich seit 2008 mit Inkrafttreten des reformierten Unterhaltsrechts strengere Vorgaben als bisher, denn sie unterliegen der Erwerbsobliegenheit mit Vollendung des dritten Lebensjahres ihres jüngsten Kindes. Der Arbeitsmarkt bietet aber oftmals nicht die passgenauen Erwerbsmöglichkeiten, um die dennoch umfänglich bleibenden Betreuungs- und Erziehungsaufgaben mit der Erwerbsarbeit zu vereinbaren. Das Unterhaltsrecht geht von Bedingungen in der Gesellschaft aus, die realiter nicht im erforderlichen Maß bestehen, dies betrifft insbesondere die Rahmenbedingungen für die Betreuung – sei es im flexiblen Maße für Kinder über drei Jahren, sei es für Kinder unter drei Jahren, wenn der betreuende Elternteil früher wieder in das Erwerbsleben zurückkehren will.

Die eaf teilt zwar die Grundlinien des Unterhaltsrechts nach der Reform von 2008, sieht aber im Blick auf die oftmals finanziell prekäre und besonders schwierige Situation von Alleinerziehenden u. a. folgendes Problem:

Die gesellschaftliche Realität - Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung, Arbeitsmarkt - werden im Kontext der neuen unterhaltsrechtlichen Regelungen und ihrem zugrundeliegenden Ehe-Leitbild nicht im notwendigen Maß realitätsgerecht berücksichtigt.

Die eaf fordert:

- *Die Inkonsistenzen zwischen den Regelungen verschiedener Rechtsbereiche (z. B. Steuerrecht, Familienrecht, Sozialversicherungsrecht, Sozialrecht) müssen abgebaut werden.*
- *Die strukturellen Benachteiligungen für berufstätige Mütter auf dem Arbeitsmarkt müssen abgebaut werden.*
- *Benachteiligende Regelungen im Bereich des Steuerrechts (Ehegattensplitting) und des Rentenrechts (unzulängliche Anrechnung von Erziehungszeiten) müssen verändert werden.*

4.4. Ältere Menschen

Der Bericht befasst sich mit dem Gesundheitszustand und den funktionalen Einschränkungen im Alter und äußert sich insbesondere zu den „jungen Senioren“ (zwischen 65 und 74 Jahren) und zu älteren Menschen mit Behinderungen (55 Jahre und älter) sowie zur Pflegebedürftigkeit im Alter.

Dem Sozialbericht-Datenreport von 2011 zufolge haben allerdings arme und armutsgefährdete Menschen bereits ab dem 45. Lebensjahr häufiger lebensbedrohliche Erkrankungen als Gleichaltrige in finanziell besseren Verhältnissen: Herzinfarkte, Schlaganfälle, Diabetes, Bluthochdruck etc. Das bedeutet, dass Menschen im Erwerbsalter und weit - bis zu zwei Jahrzehnten - vor dem Renteneintritt in der Erwerbsfähigkeit stark eingeschränkt oder ganz daran gehindert sind. Dies hat zur Folge, dass sich die prekäre finanzielle Situation weiter verschlechtert und Altersarmut unausweichlich wird; dies wiederum mit der Folge, dass Pflegebedürftigkeit früher als bei anderen besser situierten Menschen eintritt.

Dazu äußert sich der Bericht nicht.

Die eaf fordert:

Damit arme Menschen nicht noch durch größere gesundheitliche Einschränkungen immer weiter in die Benachteiligung geraten, sollten Arbeitslosengeld II- und Sozialgeldbezieher von Zuzahlung und Eigenleistungen im Gesundheitssektor befreit werden.

- *Fahrten zum Arzt, zu Behandlungen insbesondere von Kindern, kranken und älteren Menschen und ihren Angehörigen sollten im Regelsatz mit einberechnet werden bzw. sie sollten in diesem Kontext öffentliche Verkehrsmittel kostenlos nutzen können.*
- *Kosten für Hilfsmittel (wie Seh-, Hörhilfen) und für Zahnbehandlungen sollten von Härtefallregelungen erfasst sein.*
- *Einsparungen bei der Gesundheitsversorgung führen zu höheren Folgekosten im Sozialbereich aufgrund von weit reichenden Einschränkungen und Erkrankungen. Menschen, die nur eingeschränkt oder gar nicht mehr erwerbsfähig sind, kosten das soziale Sicherungssystem deutlich mehr. Eine immer größer werdende Zahl von stark beeinträchtigten und frühzeitig pflegebedürftigen Menschen ist dann durch die Beeinträchtigung noch früher und noch mehr sozial isoliert. Die unterlassene Versorgung in früheren Jahren führt dann – nicht nur individuell, sondern auch volkswirtschaftlich - zu belastenden Folgewirkungen. Hier muss mit dem Blick der Prävention entschieden früher angesetzt werden als dies bisher der Fall ist.*

Altersarmut

Die finanzielle Lebenssituation von Rentnerinnen und Rentnern hat sich - im Vergleich zu den Ergebnissen des letzten Armutsberichts - verschlechtert: In den Jahren 2005 bis 2008 waren sie unterdurchschnittlich von Armut betroffen, nun liegen sie mit der übrigen Bevölkerung gleich. Heute beziehen mehr als 400.000 Menschen Grundsicherung im Alter (2005: über 250.000). Die Problematik wird sich in den nächsten Jahren sehr verschärfen:

Es wird immer mehr alte Menschen geben, die ihre Existenz nicht mit dem Alterseinkommen sichern können und deshalb zusätzlich Minijobs nachgehen. Frauen sind von Altersarmut überdurchschnittlich betroffen wegen der Unterbrechungen ihrer Rentenbiographie durch Kindererziehung und Pflege von Angehörigen (bereits jetzt sind mehr als 16 Prozent der Frauen von Armut bedroht, laut Angaben der Nationalen Armutskonferenz).

Die eaf fordert:

- *Erziehungs- und Pflegezeiten müssen eine bessere rentenversicherungsrechtliche Anerkennung erfahren. Dies muss auch bei der geplanten Einführung der Großelternzeit mit berücksichtigt werden, da die Nachteile dieser Regelungen wiederum voraussichtlich in erster Linie Frauen treffen werden, die schon ihre eigenen Kinder erzogen haben und dafür nur ein Jahr pro Kind Rente angerechnet bekommen. Die Angleichung der Rentenansprüche von Müttern, die Kinder vor 1992 geboren haben, ist dringend geboten.*
- *Bei der Grundsicherung in ihrer aktuellen Ausgestaltung müssen gesundheitsbezogene Leistungsanteile mit einbezogen werden (s. o.).*

Multimorbidität, Mobilitätseinschränkungen und Demenz

Durch die Erkrankungen im Alter sind Selbstversorgung und Sozialkontakte beeinträchtigt. In den nächsten Jahren und Jahrzehnten müssen immer weniger jüngere Menschen

für immer mehr Ältere Hilfeleistungen, Kontakt und ggf. Pflege (zumindest teilweise) übernehmen. Daher müssen schon jetzt Konzepte für die zukünftige Herausforderung des Lebens mit einer größeren Zahl pflegebedürftiger älterer Menschen entwickelt werden.

Deutlich ist auch: Wer materielle Ressourcen zur Krankheitsbewältigung hat – wie Menschen im oberen Einkommensbereich – und Unterstützung bei den körperlichen Gebrechen in Anspruch nimmt oder nehmen kann (Heil-, Hilfsmittel, pflegerische Dienstleistungen, barrierefreie Wohnung, Anbindung an den ÖPNV), der ist zufriedener trotz Krankheit. Ein niedriger Sozialstatus geht statistisch mit einer stärkeren gesundheitlichen Einschränkung einher. Die soziale Benachteiligung von Menschen spiegelt sich deutlich auch in einer niedrigeren Lebenserwartung:

Obwohl die Lebenserwartung in allen Einkommensgruppen in den letzten Jahrzehnten immer weiter angestiegen ist, ist doch deutlich, dass im höheren Lebensalter sehr ausgeprägte gesundheitliche Ungleichheiten bestehen. Auch sind die am stärksten sozial Benachteiligten nicht häufig in der Gruppe der hochaltrigen Menschen zu finden.

Die eaf fordert:

- *Da nicht erst im Alter solchen Ungleichheiten entgegengewirkt werden kann, ist hier - so auch der Bericht - der Schluss naheliegend, dass Bildung im Bereich der Prävention, Bewegungslehre, Sport und Ernährung von großer Bedeutung ist, denn der Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Gesundheitszustand ist eindeutig.*
- *Der leichte Zugang zu einer aktiven bewegungsreichen Alltagsgestaltung wird in der Jugend gelegt und nur mühsam – oft nur wegen bereits eingetretener Gesundheitsprobleme – im höheren Alter erworben. Schulsport ist wichtig – nicht nur in der Kindheit und Jugend selbst, sondern auch als Teil eines Präventionsangebotes.*
- *Bei stadtentwicklungspolitischen Vorhaben, ebenso wie bei der Erteilung von Baugenehmigungen ist größtmögliche Barrierefreiheit ein wichtiges Kriterium. Sie erlaubt Älteren und Menschen mit Behinderungen, länger selbstständig zu leben. Wie der Bericht zu Recht anmerkt, hat das Bemühen um Barrierefreiheit erst begonnen. Auch vor dem Hintergrund des Antidiskriminierungsgesetzes, dass niemand wegen seines Alters diskriminiert werden darf, ist es wichtig, die Bemühungen um Barrierefreiheit im öffentlichen Raum zu intensivieren: Denn ältere und behinderte Menschen, die von ihren konstitutionellen Grundbedingungen her sowieso schon im Bewegungsradius und oft auch im Handeln eingeschränkt sind, dürfen nicht noch mehr dadurch sozial isoliert werden, dass sie viele Orte nur mit enormen Aufwand oder gar nicht aufsuchen können. Gleichzeitig kommen diese Maßnahmen auch jungen Familien zugute, die durch Kinderwagen etc. in der freien Beweglichkeit eingeschränkt sind. Dies gilt besonders im öffentlichen Nahverkehr.*

Die Entwicklung neuer gemeinschaftlicher Wohnformen kann eine Antwort auf die Bedürfnisse von Menschen nach bezahlbarem Wohnraum, nach Gemeinschaft, Austausch (auch unter verschiedenen Generationen), Teilhabe am sozialen Leben, leicht zugängiger Nachbarschaft und ggf. Unterstützung sein. Im Blick auf Menschen mit niedrigem Einkommen hebt der Bericht zutreffend auch hervor, dass durch gemeinschaftliches Wohnen das soziale Miteinander und der gesellschaftliche Ausgleich gefördert werden kann.

Pflegebedürftigkeit

Angesichts der schwierigen Lebenssituation von Pflegebedürftigen erschreckt das Ergebnis des Berichts besonders, dass Unterstützungsleistungen nur teilweise von einem kleinen Kreis pflegebedürftiger Menschen genutzt werden. Besonders auf Menschen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, von denen knapp 80 Prozent niedrigschwellige Betreuungsangebote nicht nutzen, trifft dies zu; aber auch auf Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, von denen nur knapp 40 Prozent die ihnen zustehenden Leistungen beanspruchen. Mehr als die Hälfte der Pflegebedürftigen möchte nicht von Fremden betreut werden und gibt zudem als weiteren Grund der Nichtinanspruchnahme an, dass die bestehenden Angebote nicht den persönlichen Bedürfnissen entsprechen.

Die eaf fordert:

- *Sollen die Möglichkeiten, die die Pflegeversicherung in ihrer praktischen Ausformung (z. B. im Pflege-Weiterentwicklungsgesetz) nicht an den Bedürfnissen von Pflegebedürftigen und Pflegenden vorbei ins Leere laufen, muss in diesem Bereich gründlich evaluiert und nachgebessert werden. Diese Ausgestaltungsdefizite müssen durch adäquate bedürfnisgerechte Angebote beseitigt werden.*