

B - Beiträge von Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege



Landesverband
Sachsen-Anhalt e.V.

1. Umsetzung des Bildungs- und Teilhabegesetzes
2. Altersarmut in Sachsen-Anhalt

Strategien und Forderungen des
AWO Landesverbandes Sachsen-Anhalt e.V.



1 Arbeiterwohlfahrt Landesverband Sachsen-Anhalt e.V. (AWO)



Landesverband
Sachsen-Anhalt e.V.

Im Auftrag der AWO erstellte die Hochschule Magdeburg-Stendal Expertisen zur „Umsetzung des Bildungs- und Teilhabegesetzes in Sachsen-Anhalt“ und zur „Altersarmut in Sachsen-Anhalt“.

1.1 Umsetzung des Bildungs- und Teilhabegesetzes in Sachsen-Anhalt- Expertise im Auftrag des AWO Landesverbandes Sachsen-Anhalt e.V.⁶²³

1.1.1 Leistungen für Bildung und Teilhabe

a) Einführung

Die Einführung der neuen Leistung „Bedarfe für Bildung und Teilhabe“ ist die direkte Reaktion von Politik und Gesetzgebung auf das Urteil des BVerfG vom 09.10.2010 (1 BvL 1/09 u.a.). Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, die Regelleistungen nach dem SGB II / SGB XII verfassungskonform neu zu bestimmen. Mit der eindeutigen Formulierung „Kinder sind keine kleinen Erwachsenen“ (ebd. RdNr. 191) stellt das BVerfG fest, dass im Zuge der Ermittlung des Existenzminimums ein besonderer kinder- und altersgerechter Bedarf zu ermitteln ist.

Folgende Grundsätze zur Neuregelung wurden dem Gesetzgeber auferlegt:

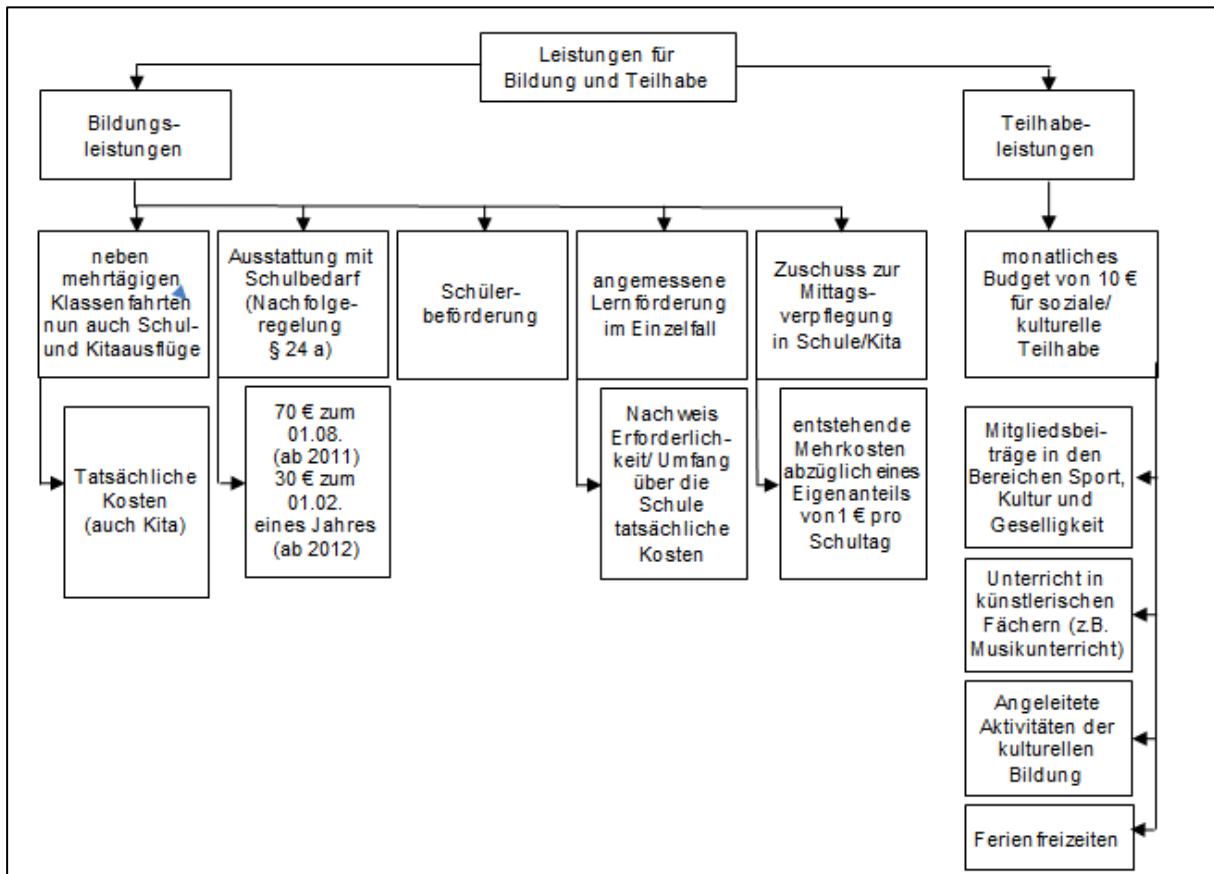
Der Bedarf von Kindern, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gedeckt werden muss, hat sich an den kindlichen Entwicklungsphasen und an dem, was für eine Persönlichkeitsentfaltung erforderlich ist, auszurichten. Insbesondere bei schulpflichtigen Kindern ist ein besonderer altersspezifischer Bedarf zu berücksichtigen. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehören zu ihrem existenziellen Bedarf. Ohne Deckung dieser Kosten droht hilfebedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen, da sie ohne notwendige Schulmaterialien die Schule nicht erfolgreich besuchen können. Neben der Kritik, dass Bildungsbedarfe nicht in die Bemessung der Regelleistung einbezogen wurden (ebd. RdNr. 180) widersprach das BVerfG auch der Auffassung der Bundesregierung, wonach die Bundesländer für den Bildungsbedarf zuständig seien. Danach trägt der Bund die Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums und muss dies durch Rechtsansprüche gewährleisten (ebd. RdNr. 181f). Waren zunächst die Leistungen nur für Kinder von SGB II-/SGBXII-Beziehern vorgesehen, erfolgte im Zuge des Vermittlungsverfahrens eine Erweiterung auf Kinder von Wohngeldbeziehern und Kinderzuschlagsberechtigten (§ 6b BKGG). Spätestens seit der Entscheidung des BVerfG vom 18.07.2012 ist klar, dass auch Kindern von Asylbewerbern die Bedarfe für Bildung und Teilhabe zu gewähren sind (BVerfG 18.07.2012, 1 BvL 10/10, RdNr. 122).

Der Gesetzgeber hat mit der Neuregelung der §§ 28f SGB II den besonderen kindgerechten und altersspezifischen Bedarf konkretisiert, indem Rechtsansprüche für sechs unterschiedliche Bedarfssituationen geschaffen werden. § 28 SGB II ist ein neuer eigenständiger Baustein im System der Existenzsicherung. Die Bedarfe der Bildung und

⁶²³ Erstellt durch Frau Barbara Höckmann, Hochschule Magdeburg-Stendal, Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen

Teilhabe werden als eigenständige Bedarfe neben dem Regelbedarf gesondert berücksichtigt.

Abbildung 49: Überblick über Leistungen der Bildung und Teilhabe



Was an den Leistungen ist tatsächlich neu?

Zum Teil standen diese Leistungen den Kindern bereits vor der Neuregelung zur Verfügung. So hat der heutige Schulbedarf (§28 Abs.3 SGB II) in Höhe von 100 Euro jährlich für Schulmaterialien die gleiche Höhe wie sein Vorgänger (Schulbedarfspaket § 24a SGB II). Mit dem neuen „Schulpaket“ stellen sich die Kinder jedoch faktisch schlechter, da die bisher über den Regelbedarf gewährten Leistungen für Schreibwaren und Zeichenmaterial in Höhe von 1,66 bis 2,21 Euro je nach Regelbedarfsstufe mit Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes gestrichen würden. Zudem wurde der Betrag von 100 Euro nicht empirisch ermittelt und seit der Einführung 2008 nicht an steigende Lebenshaltungskosten angepasst. Bei den Inhalten des Schulpaketes (Schulmaterialien, z. B. Hefte, Taschenrechner, Stifte, Patronen u.a.) wird von einer Lernmittelfreiheit ausgegangen, die es real nicht gibt. Schüler benötigen Arbeits- und Übungshefte, Nachschlagewerke, Wörterbücher, Lektüren, für die die Kosten selbst zu tragen sind und nicht refinanziert werden. Auch die Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten wurden bisher bereits gewährt. Wurde häufig vor der Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes Kindern ein kostenfreies Mittagessen in Schule oder Kita zur Verfügung gestellt, ist nun gem. § 28 Abs. 6 SGB II ein Eigenanteil von ein Euro zu leisten (DGB arbeitsmarkt aktuell 7/2012, 4). Auch die Schulbeförderung wurde in vielen Kommunen bereits über landesrechtliche Bestimmungen abgedeckt und auch für die sogenannte „Lernförderung“ gab es bereits eine bundesrechtliche Regelung. Tatsächliche „neue“ Leistungen sind demzufolge nur die Erstattung von Ausflügen – jetzt auch für Kinder in Kindertagesstätten - (§ 28 Abs. 2 Nr.1 SGB II) und die sogenannte „Teilhabeleistung“ (§ 28 Abs. 7 SGB II).

Gleichzeitig wurden mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011 massive Kürzungen im Arbeits- und Sozialetat des Bundes umgesetzt. Zu nennen sind hier insbesondere die bedarfsmindernde Anrechnung des Elterngeldes bei Beziehern von SGB II-, Sozialhilfe- und Kinderzuschlagsleistungen (ca. 470 Mio. für die Jahre 2011 - 2014), der befristete Zuschlag für SGB II-Bezieher beim Übergang von Arbeitslosengeld I zu Arbeitslosengeld II (ca. 210 Mio. Euro), der Wegfall der Rentenversicherungspflicht für SGB II-Bezieher (ca. 1,85 Mio. Euro) (vgl. AWO Bundesvorstand: Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde 1 BvR 1691/13, 2013). Gleichzeitig wurden die den SGB II-Trägern zugewiesenen Budgets (Eingliederungstitel SGB II) für das Jahr 2011 um rund 20% gekürzt und für 2012 um ca. 17% reduziert (DGB arbeitsmarkt aktuell 7/2012, 2).

Nach Auffassung des DGB sind „die geringfügigen Verbesserungen für Kinder durch das Bildungspaket ... durch Kürzungen bei den erwachsenen Leistungsbeziehern – sowohl der Eingliederungsmaßnahmen als auch bei der „passiven“ Alimentierung – mehr als ausgeglichen worden“ (ebenda).

b) Individuelle Rechtsansprüche auf eine verwendungszweckgebundene Sozialleistung – Geldleistungen sind die Ausnahme

War das BVerfG davon ausgegangen, dass die neuen kinderspezifischen Bedarfe „mit dem Sozialgeld“ hinreichend abdeckbar seien, hat sich die Bundesregierung für einen anderen Weg entschieden. Seit dem 01.01.2011 wird zwar das sächliche Existenzminimum von Kindern über das Sozialgeld gewährt (§ 23 SGB II), sollen jedoch die Bildungs- und Teilhabebedarfe weitestgehend über antragsabhängige Sachleistungen (§§ 28,29 SGB II) abgedeckt werden. Ansonsten haben die Neuberechnungen der Kinderregelbedarfe zu keinen Erhöhungen geführt. Erst mit der jährlichen Fortschreibung der Regelbedarfsstufen anhand der Veränderungsrate des sog. Mischindex (aus der Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen und der Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter) haben sich die Kinderregelbedarfe erstmalig erhöht. Zum 01.01.2013 erhöhten sie sich für Kinder der Regelbedarfsstufen vier bis sechs um zwei, vier und fünf Euro. Ab 01.01.2014 gibt es eine Erhöhung für Kinder bis sechs Jahre um sechs Euro, für die 7- bis 14-Jährigen um fünf Euro und für die 15- bis 18-Jährigen um sieben Euro. Ob die kinderspezifischen Bedarfe im Zuge des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes realitätsgerecht ermittelt wurden und kindliche Entwicklungsstufen in einem ausreichenden Umfang berücksichtigen, muss ernsthaft bezweifelt werden, soll hier aber nicht Gegenstand der Ausführungen sein. Es bleibt zu hoffen, dass der erneuten Verfassungsbeschwerde stattgegeben wird und der Gesetzgeber zur Neuermittlung der Regelbedarfe aufgefordert wird.

„Der Gesetzgeber hat zur Verwirklichung des existenzsichernden Bedarfs der Kinder für Bildung und Teilhabe in erster Linie die Sachleistung gewählt, um eine höhere Zielgenauigkeit der Hilfe zu erreichen und ein Gutscheinsystem eingeführt. Damit soll gewährleistet werden, dass die Leistungen tatsächlich beim Kind ankommen (Zimmermann 2011, 265). Nach Sell (2011, 26) liegt „diesem Ansatz vor allem ein generelles Misstrauen gegenüber den Eltern der betroffenen Kinder zugrunde... Dergestalt in Kollektivhaft genommen, wurde allen Eltern die Kompetenz für und der Anspruch auf eine autonome Mittelverwendung entzogen.“

Die Bedarfsermittlung erfolgte staatlicherseits unter Hinzuziehung von Experten. Die Betroffenen wurden an der Bedarfsermittlung nicht beteiligt. Mit der zur Verfügungstellung von Sach- und Dienstleistungen soll eine konkrete Ressourcenausstattung der Zielgruppe

und eine bestimmte Konsumtätigkeit sichergestellt werden, was nach Minder einen bewussten Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Entscheidungsfreiheit von Kindern und ihren Eltern darstellt, wenn nur bestimmte Bildungs- und Teilhabeangebote wahrgenommen werden können (DGB arbeitsmarkt aktuell, 4/2011, 6f). „Die lenkende Einflussnahme geht dabei soweit, dass nur geleitete Aktivitäten in Anspruch genommen werden können, die individuelle Gestaltung (z. B. alleine ins Kino oder Konzert zu gehen) wird damit nicht ermöglicht“ (Ambrost, 2011, 9).

Die Familie als Ort der Bildung und Teilhabe wird völlig ignoriert, denn der Regelbedarf der Kinder und ihrer Eltern enthält keinen Posten für Kinokarten, Zoobesuche, Ausflüge, Gesellschaftsspiele oder auch nur Bastelmaterial. „Alle diese Formen der informellen, alltäglichen, familiären Bildung, die in soziale Nähebeziehungen eingebettet sind, die nicht durch öffentliche Institutionen abgedeckt werden können, werden nicht gefördert. Den Eltern wird offensichtlich nicht zugetraut, dass sie selbst in Bildung investieren und ihre Kinder am sozialen Leben teilhaben lassen“ (DIJuF, 2013, 10). Weiterhin entspricht diese Förderung nicht den Bedürfnissen Jugendlicher, für deren Sozialisation selbstbestimmte Peer-Group-Aktivitäten wichtig sind und die demzufolge an Formen organisierter Freizeitgestaltung vielfach kein Interesse zeigen (vgl. BMAS, 2012, 58).

c) Das Bildungs- und Teilhabepaket – ein bürokratisches Monster

Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens setzten sich die Länder mit ihrer Forderung nach kommunaler Trägerschaft gegenüber der zunächst angedachten Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit durch (BT Drucks. 17/4719, 2). Die Träger- sowie die Finanzverantwortung liegt bei den Ländern bzw. den Kreisen und kreisfreien Städten. Die kommunalen Träger des Bildungspakets werden in den Jahren 2011 bis 2013 über die erhöhten Kosten der Unterkunftsbeteiligung vom Bund jeweils in Höhe von rd. 1,3 Mrd. Euro entlastet. Darin enthalten sind 400 Mio. Euro für Schulsozialarbeit bzw. Mittagessen für Hortkinder bis 31.12.2013 (2,8 %). Zusätzlich finanziert der Bund das Bildungs- und Teilhabepaket mit einer Beteiligung von 5,4 % der Kosten der Unterkunft. Das Bildungs- und Teilhabepaket hat einen Umfang von ca. 780 Mio. Euro. Hinzu kommen Verwaltungskosten von kalkulierten 163 Mio. Euro, was rund 20 % des „Nettobudgets“ entspricht (Sell 2011, 24, 33).

Seit der Einführung des Bildungs-und Teilhabepakets am 01.01.2011 ist die Kritik an der Neuregelung nicht verstummt (z. B. Aufruf des Paritätischen „Kinder verdienen mehr“ vom Juni 2012, Bundestagsanfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT Drucks. 17/11455, Vorschläge der Vodafone-Stiftung Deutschland „Nachhilfe für das Bildungspaket“ vom 28.02.2013, Antrag der Fraktion der SPD, Drucks.17/13194) Dabei wird das Bildungs- und Teilhabepaket nicht nur auf einer grundsätzlichen rechtssystematischen bzw. verfassungsrechtlichen Ebene kritisiert. Die Kritik bezieht sich insbesondere auf den bürokratischen Aufwand der Umsetzung und die mangelnde Nachfrage, die zu einem wesentlichen Teil auf das komplizierte Antragsverfahren und die restriktive Bewilligungspraxis zurückgeführt wird.

Gem. § 29 Abs.1 SGB II werden die Leistungen, mit Ausnahme des persönlichen Schulbedarfs und der Schülerbeförderung, die als Geldleistung erbracht werden, in Form von personalisierten Gutscheinen oder durch Direktzahlungen an die Anbieter erbracht und bedürfen mit Ausnahme des Schulbedarfs alle einer gesonderten Antragsstellung. „Ein erhöhter administrativer Aufwand sowohl beim kommunalen Träger als auch bei Schulen, Kindertageseinrichtungen und Leistungsanbietern – ist dieser Form der Leistungserbringung systemimmanent“ (Rogge/Markovic 2013, 378).

Da Leistungen wie Schul- oder Kitaessen nicht pauschal an Institutionen erbracht werden, sondern als individuelle Leistungen einzelnen bedürftigen Kindern zugerechnet werden müssen, ergeben sich nach Antragsstellung Prüf-, Statistik- und Abrechnungspflichten. Bei der Lernförderung bedarf es nicht nur der Attestierung durch die Schule, sondern die Behörde prüft (nach unklaren und örtlich unterschiedlichen Kriterien) neben der pädagogischen Notwendigkeit auch den Umfang und die Kosten der Nachhilfe und rechnet bei Direktzahlung mit dem Anbieter ab. Jede Leistung ist für jedes Kind gesondert zu beantragen und ist für den neuen Bewilligungszeitraum des Grundantrags (in der Regel sechs Monate) neu zu stellen. Änderungen bei den persönlichen Verhältnissen der Antragsteller verkomplizieren die Umsetzung zusätzlich. Es erscheint fraglich, ob sich die Verwaltungskosten zur Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepaketes tatsächlich nur auf die prognostizierten 20 Prozent belaufen. Es gibt Hinweise, dass diese deutlich höher ausfallen werden (inzwischen vermutet man bereits 30 Prozent). Die Umsetzung belastet die Akteure und Träger und bindet unnötig Ressourcen. Die Erbringung in Form von Sach- und Dienstleistungen spiegelt die Misstrauenskultur gegenüber Eltern wider und schränkt die Elternautonomie ein. Die Leistungshöhe wird als unzureichend erlebt und der Leistungskatalog als unzureichend erachtet. Die Leistungsberechtigten erleben keine Verbesserung ihrer Bildungs- und Teilhabechancen, da vielfach bereits bestehende kommunale Leistungen kompensiert werden (vgl. Antrag der Fraktion der SPD, Drucks. 17/13197, 2).

Mit der Annahme eines Gesetzesentwurfes des Bundesrats durch den Bundestag (Drucks. 17/12036 vom 09.01.2013) sind zum 01.08.2013 einige Verwaltungsvereinfachungen in Kraft getreten:

- Ein pauschaler Wert in Höhe von fünf Euro wird als zumutbarer Eigenanteil an der Schülerbeförderung festgelegt (Art.1, Nr.2a).
- In begründeten Ausnahmefällen können neben der Übernahme von Beiträgen von Sportvereinen, Unterrichtsgebühren oder Freizeiten auch erforderliche Ausrüstungen oder vergleichbare Gegenstände im Rahmen der monatlichen 10 Euro anerkannt werden (Art.1, Nr. 2b).
- Bedarfe bei Schul- und Kitaausflügen bzw. Klassenfahrten können auch durch Geldleistungen direkt an den Antragsteller gedeckt werden (Art.1, Nr.3).
- Eine nachträgliche Erstattung der von Leistungsberechtigten in Vorleistungen erbrachten Kosten wird ermöglicht, sofern „Selbsthilfe“ berechtigt und begründet ist (Art.1, Nr.4).
- Teilhabeleistungen (10 Euro monatlich) können dahingehend kumuliert werden, dass bei Erforderlichkeit der Antrag auch rückwirkend auf den Beginn des aktuellen Bewilligungszeitraums von Grundsicherungsleistungen (i.d.R. sechs Monate) gesetzt werden kann, unabhängig vom Zeitpunkt der Antragsstellung (Art.1, Nr.6).

Dass diese Neuerungen eingeführt wurden, weist auf die bürokratischen Hürden hin, an denen bisher die Inanspruchnahme gescheitert ist. Gerade Ausflüge in Kitas und Schule oder die Teilnahme an Veranstaltungen im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe ergeben sich in der Regel kurzfristig bzw. spontan und die damit verbundenen Kosten sind dem Anbieter direkt zu erstatten. Antragsverfahren und erhebliche Bearbeitungszeiten sind hier kontraproduktiv. Zudem bedarf es ausreichender Anbieter, die Gutscheine akzeptieren bzw. sich auf Direktzahlung und den damit verbundenen Aufwand einlassen.

Bei den Barzahlungen für Klassenfahrten an die Eltern vor der Neuregelung gab es zudem keinerlei Hinweise auf eine missbräuchliche Verwendung der Leistungen. Hier wurden völlig

grundlos bürokratische Hürden aufgebaut. Auch die Vorschrift der „Berechtigten Selbsthilfe“ bzw. die „kann“-Regelung“ von Geldleistungen schafft hier keine wirkliche Abhilfe.

d) Umsetzung in der Praxis - überall ein bisschen anders

Sehr unterschiedlich gestaltet sich auch die Qualität der Arbeitshilfen der Länder und Richtlinien der Landkreise und Kommunen zur Gewährung der Leistungen für Bildung und Teilhabe und damit die jeweilige Bewilligungspraxis, sofern diese überhaupt öffentlich zugänglich sind. Nach wie vor werden Verwaltungsvorschriften, nach denen Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten umgesetzt werden, nicht offen gelegt.

Positiv hervorzuheben ist dabei die Arbeitshilfe: Bildung und Teilhabe (Stand 1. August 2013) des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen⁶²⁴, die umfassend unter Einbeziehung der bisherigen Rechtsprechung und der zum 01.08.2013 in Kraft getretenen Gesetzesveränderungen Hilfestellungen und Prüfkriterien für die Gewährung von Leistungen zur Bildung und Teilhabe bietet. Vorbildlich ist die Richtlinie des Ministeriums zur Lernförderung gem. § 28 Abs.5 SGB II vom 18.07.2012. Hier werden unter Berücksichtigung der Rechtsprechung die Kriterien der Lernförderung wie folgt geöffnet: Auch Schüler, die formal nicht versetzungsgefährdet sind, sollen Zugang zur Lernförderung erhalten. Gefördert wird auch die Erreichung eines höheren Lernniveaus, das der Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt, der weiteren Entwicklung im Beruf und damit der Fähigkeit dient, später den Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können. Weiterhin führen die Herstellung der Sprachfähigkeit, eine Legasthenie und Dyskalkulie, das Erreichen einer besseren Schulformempfehlung, die Schuleingangsphase, Förderschulen, Ganztagschulen nicht mehr von vornherein zu einem Ausschlussgrund. Die Arbeitshilfe des Ministeriums für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt (Stand 20.03.2013) hingegen beschränkt sich auf einzelne Fragestellungen, denen die Rechtsansicht des Ministeriums gegenüber gestellt wird. Hier wären konkrete Arbeitshilfen für die einzelnen Leistungsbereiche wie in NRW zu begrüßen. Insbesondere bei der Lernförderung sollten seitens des Ministeriums entsprechende Klarstellungen erfolgen.

In Sachsen-Anhalt sind insgesamt nur vier Richtlinien der Landkreise und Kommunen öffentlich zugänglich. Dabei handelt es sich um die Richtlinien des Landkreises Stendal (Stand 01.08.2012), die Richtlinie der Stadt Magdeburg (Stand 21.08.2012), die Richtlinie des Landkreises Börde (Stand 1.11.2012) und die Richtlinie des Landkreises Mansfeld-Südharz (Stand 09.05.2011). In allen Richtlinien sind die Gesetzesänderungen vom 07.05.2013 und relevante Rechtsprechungen nicht berücksichtigt und es ist zu vermuten, dass diese auch in der Bewilligungspraxis demzufolge nicht zur Anwendung kommen.

Beispiel Lernförderung

Mit Ausnahme von Stendal wird die Bewilligung einer Lernförderung ausschließlich restriktiv auf die Gefährdung der Versetzung reduziert. Bei der außerschulischen Lernförderung und deren Umsetzung durch die kommunalen Träger wird deutlich, dass das „Bildungsexistenzminimum“ als absolutes Minimum verstanden wird, das allein am objektiven Schulerfolg festgemacht wird: Nachhilfeunterricht wird nur gewährt, wenn „wesentliche Lernziele“ nicht erreicht zu werden drohen, sprich die Versetzung gefährdet ist.

⁶²⁴ Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Arbeitshilfe Bildungs- und Teilhabepaket, 2013; http://www.schulministerium.nrw.de/docs/FamilieBildung/Bildungs--und-Teilhabepaket/Arbeitshilfe-BuT_01_08_2013_5_Auflage.pdf

Während die Landkreise Stendal, Mansfeld-Südharz und Börde Stundensätze für die Nachhilfe vorgeben, fordert Magdeburg von den Antragstellern drei Kostenvoranschläge. Der Landkreis Börde gewährt Lernförderung grundsätzlich in einer Gruppe. Einzelunterricht wird nur im Einzelfall und nachrangig gewährt. In Stendal funktioniert es genau umgekehrt. Hier wird im Regelfall Einzelförderung gewährt, Gruppenförderung kann nur in Einzelfällen erfolgen.

Beispiel Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft

Auch bei der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben wird eine restriktive Herangehensweise deutlich. So wird fast ausschließlich auf „Mitgliedsbeiträge“ abgestellt und in den Antragsformularen sind „Mitmach-“ oder Kursgebühren für einmalige Veranstaltungen/ Workshops u.a. nicht vorgesehen.

Während Stendal und der Bördekreis Aufwendungen, die durch eine Mitgliedschaft entstehen, als förderfähig definieren, schließt Magdeburg die Förderfähigkeit solcher Aufwendungen vollständig aus. Obwohl das Ministerium die Jugendweihe (Kommunion, Konfirmation) als Akt der kulturellen Teilhabe wertet, die der Integration in Gemeinschaftsstrukturen dient und Kontakte zu Gleichaltrigen fördert, sieht Magdeburg diese Feierlichkeiten als individuelle Freizeitgestaltungen ohne Gruppenbezug, die nicht förderfähig sind.

Inwieweit hingegen der „Einzelunterricht“ in einer Musikschule die soziale Bindungsfähigkeit steigern kann und sich von einer individuellen Freizeitgestaltung ohne Gruppenbezug unterscheidet, erschließt sich nicht. Auch der Hinweis auf die Förderfähigkeit von Aktivitäten für die Zielgruppe der 0 bis 3-Jährigen (Krabbel- und Spielgruppen, Babyschwimmen u. a.) fehlt in allen Richtlinien gänzlich.

Grundsätzlich ist jedes Angebot im Einzelfall hinsichtlich seines „sozialintegrativen Bezuges“ zu überprüfen, was in der Bewilligungspraxis zu unterschiedlichen Ergebnissen führen dürfte und Ablehnungen je nach Auslegung wahrscheinlich macht.

Ausflüge und Klassenfahrten

Auch in der Gewährungspraxis der mehrtägigen Klassenfahrten zeigen sich Unterschiede. Der Landkreis Stendal differenziert bei der Festlegung des zeitlichen Rahmens nach Schulformen und Klassenstufen und bewilligt bis zu zehn Unterrichtstage in allgemeinbildenden Schulen und bis zu fünf Tagen in berufsbildenden Schulen. In Magdeburg sind unabhängig von Schulform und Klassenstufe maximal fünf Unterrichtstage förderfähig und in Berufsschulen mit Teilzeitunterricht maximal zwei Tage (ebenso der Landkreis Börde). Im Gegensatz zur Rechtsansicht des Ministeriums sind mehrtägige Klassenfahrten jährlich förderfähig und können ggf. Veranstaltungen wie Schüleraustausche noch hinzukommen. In Magdeburg sollen mehrtägige Fahrten nur alle zwei Jahre stattfinden.

Schulbeförderung

Bei der Schulbeförderung wird in allen Richtlinien, trotz der Klarstellung durch den Gesetzgeber, dass nur fünf Euro aus den Regelbedarfen der Kinder anzurechnen sind, die Eigenbeteiligung von 100 Euro jährlich vorausgesetzt. So wurden in Magdeburg im Zeitraum 2011/2012 alle 372 gestellten Anträge mit dem Hinweis auf die im Regelbedarf enthaltenen Mobilitätsanteile abgelehnt (Magdeburg, Amt 50, S0301/12).

Gemeinschaftliche Mittagsversorgung

Auch die Umsetzung der Leistung „gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Kitas und Schulen“ gestaltet sich problematisch. Wo kein Mittagessen angeboten wird, gibt es auch keine Leistung, was insbesondere bei den weiterführenden allgemeinbildenden Schulen und Berufsfachschulen in der Regel der Fall ist. Diese Kinder und Jugendlichen haben Pech gehabt und gehen leer aus und müssen sich von ein Euro pro Mittagessen (dem im Regelbedarf enthaltenen Anteil) selbst ernähren. Während der Landkreis Stendal vier Varianten der Leistungsbewilligung vorsieht (Direktzahlung an den Anbieter, monatliche Auszahlung im Wege der Kostenerstattung an den Antragssteller, Erstattung der verauslagten Essensgelder für einen Bewilligungszeitraum an den Antragssteller, Abschlagszahlung zum Monatsanfang an den Anbieter bzw. Antragsteller und Aufrechnung innerhalb eines halben Jahres mit den tatsächlichen Mehraufwendungen), sehen die anderen Richtlinien nur die Direktzahlung an den Anbieter vor.

In der Arbeitshilfe des Landes und den Richtlinien der Kommunalen Träger fehlt der Hinweis auf das Hinwirkungs- und Beratungsgebot der Leistungsträger, welches Leistungsträger verpflichtet, Eltern zu unterstützen und dazu beizutragen, dass Kinder und Jugendliche Zugang zu Angeboten erhalten und diese in Anspruch nehmen. Dies als gegeben vorauszusetzen geht an der Realität vorbei. Die Erfahrungen aus den Sozialberatungsstellen (z. B. unabhängige Sozialberatungsstelle „Bedarfsgerecht“ Kooperationsprojekt des DGB/ Hochschule Magdeburg-Stendal seit 1994, unabhängige Beratungsstelle der AWO Halle-Merseburg seit 2004) zeigen, dass eine Hinwirkung der Leistungsträger auf die Inanspruchnahme von Leistungen, die Beratung über mögliche Ansprüche und Unterstützung bei der Antragstellung nicht der Regelfall ist und bisher wenig Anstrengungen zu erkennen sind, gerade Menschen in prekären Lebenssituationen, denen es neben finanziellen Ressourcen häufig auch an Handlungskompetenzen mangelt, bei der Artikulation ihrer Bedürfnisse zu unterstützen und zur Nachfrage entsprechender Leistungen zu motivieren. „Sind die Zugangsbarrieren zu hoch und übersteigen die Kosten damit den erwarteten Nutzen durch die Zielgruppen unterbleibt eine Inanspruchnahme durch die Zielgruppen selbst dann, wenn sie für sich eine Anspruchsberechtigung vermuten“ (Siegler, 2012, 431).

Auch eine konkludente Antragstellung, wie das in Hamburg praktizierte Listenverfahren (Empfehlungen des Deutschen Vereins 2012, 11) wird nicht in Erwägung gezogen. Ebenso fehlt der Hinweis auf die Möglichkeit eines Globalantrags als Form der Verwaltungsvereinfachung, in dem sowohl vorab die Gesamtheit der Bildungs- und Teilhabeleistungen oder einzelne Leistungen ohne Vorliegen eines konkreten Bedarfs beantragt und zu einem späteren Zeitpunkt durch den Leistungsberechtigten oder konkludent über den Leistungserbringer konkretisiert werden können (ebs.,12).

e) Probleme der Sicherstellung von Angeboten – Überschneidungen mit der Jugendhilfe

Das Bildungs- und Teilhabepaket sichert den Leistungsberechtigten zwar einen individuellen Rechtsanspruch – knüpft diesen aber an das Vorhandensein von Angeboten. Demzufolge bestimmt nicht der Bedarf das Angebot, sondern das Angebot bestimmt den Bedarf.

Zwar soll es bei der Ausgestaltung der neuen Leistungen nach der Gesetzesbegründung (BT Drucks. 17/3404, 42f, 204 ff) nicht darum gehen, bestehende Vergünstigungen vor Ort zu ersetzen, sondern bestehende Leistungsangebote zu ergänzen, auf vorhandene Strukturen aufzusetzen und so tatsächliche Zusatzleistungen zu schaffen. In der Realität werden aber

bestehende Vergünstigungen gestrichen bzw. unter Umstellung auf Bundesfinanzierung weitergeführt (z. B. die Streichung kommunaler Bezuschussung bzw. Bereitstellung kostenfreier Mahlzeiten). So bildeten bis 2010 in Halle/S. die „Zuschüsse für Kinder- und Schülerspeisung (...) mit einem Anteil von 90 Prozent den Schwerpunkt der Transferleistung des Halle-Passes“ (Stadt Halle (Saale), Statistisches Jahrbuch 2010, 211). Die in einzelnen Kommunen vorhandenen Familien- bzw. Sozialpässe fördern anders als beim Bildungs- und Teilhabepaket, nicht ausschließlich institutionalisierte Angebote außerhalb der Familie. Auch für Aktivitäten mit der Familie, wie der Besuch des Zoos, des Schwimmbades oder eines Theaters gibt es Ermäßigungen. Für die Wahrnehmung solcher Aktivitäten allerdings sind nun in den Regelbedarfen der Kinder und Jugendlichen keine Beträge mehr eingestellt.

Auch die Förderung von Ferienfreizeiten (§ 28 Abs. 7 SGB II) wirft die Frage auf, wie sich die Leistungen zu den Angeboten der Jugendarbeit verhalten, die in § 11 Abs. 3 SGB VIII beschrieben sind und die nach § 90 Abs. 2 SGB VIII Kindern und Jugendlichen aus einkommensarmen Familien beitragsfrei zur Verfügung gestellt werden können (DIJuF, 2013,10).

Der kommunale Träger ist bei unzureichenden Strukturen vor Ort nicht verpflichtet, eigene Bildungs- und Teilhabeangebote zu schaffen. Es trifft ihn kein Sicherstellungsauftrag für die Bereitstellung eines hinreichenden Angebots (vgl. BT-Drucks. 17/3404, 107).

Die Ausgestaltung der sozialen Infrastruktur vor Ort ist vom kommunalen Gestaltungswillen und Engagement abhängig. In Zeiten leerer Kassen fallen aber gerade die freiwilligen Leistungen und die Leistungen nach pflichtgemäßem Ermessen der Sparpolitik zum Opfer. In Halle wurden präventive Angebote der Jugendarbeit und Familienbildung in den letzten Jahren drastisch reduziert. Hier wurden der „sozialen und (altersgemäß später einsetzenden) beruflichen Integration gemäß § 13 SGB VIII eine höhere Nachhaltigkeit und Förderfähigkeit gegenüber allgemein präventiven Angeboten der Jugendarbeit und Familienbildung zugesprochen“ (Stadt Halle (Saale) 2012, Kinderarmutsbericht).

Mit der Leistung des Bildungs- und Teilhabepakets sind Anreize geschaffen, immer weniger Angebote als Jugendhilfeleistungen vorzuhalten und sich aus diesem Bereich zurückzuziehen. Gerade Jugendliche, die ab der Pubertät meist schwer durch Vereinsstrukturen zu erreichen sind, benötigen für ein altersentsprechendes soziales und kulturelles Leben Treffpunkte, in denen sie unter sich sein können. Für vereinsunabhängige selbstorganisierte, sportliche, kulturelle Freizeitangebote benötigen sie Einrichtungen der offenen Türen und selbstverwaltete Räumlichkeiten in ihren Sozialräumen, die die Kommunen ausreichend zur Verfügung stellen müssen. Gerade dafür wird aber immer weniger Geld zur Verfügung gestellt. Da frei verwendbare Geldleistungen aber mit den neuen Regelungen durch Sachleistungen ersetzt wurden, hat sich die Dispositionsfreiheit der Kinder und Jugendlichen noch weiter verringert, die kein Interesse an institutionalisierten Gruppenangeboten haben. Schulsozialarbeit nach § 13 Abs. 1 SGB VIII geht sehr viel weiter als die des Bildungs- und Teilhabepakets und ist auf eine Integration in der Schule ausgerichtet. Auch hier besteht die Gefahr, dass von den Jugendämtern bestehende Angebote nach § 13 Abs.1 SGB VIII zu solchen des § 28 SGB II umgedeutet werden, weil sich damit Refinanzierungsmöglichkeiten gem. § 46 Abs.6 SGB II eröffnen (DIJuF, 2013, 12).

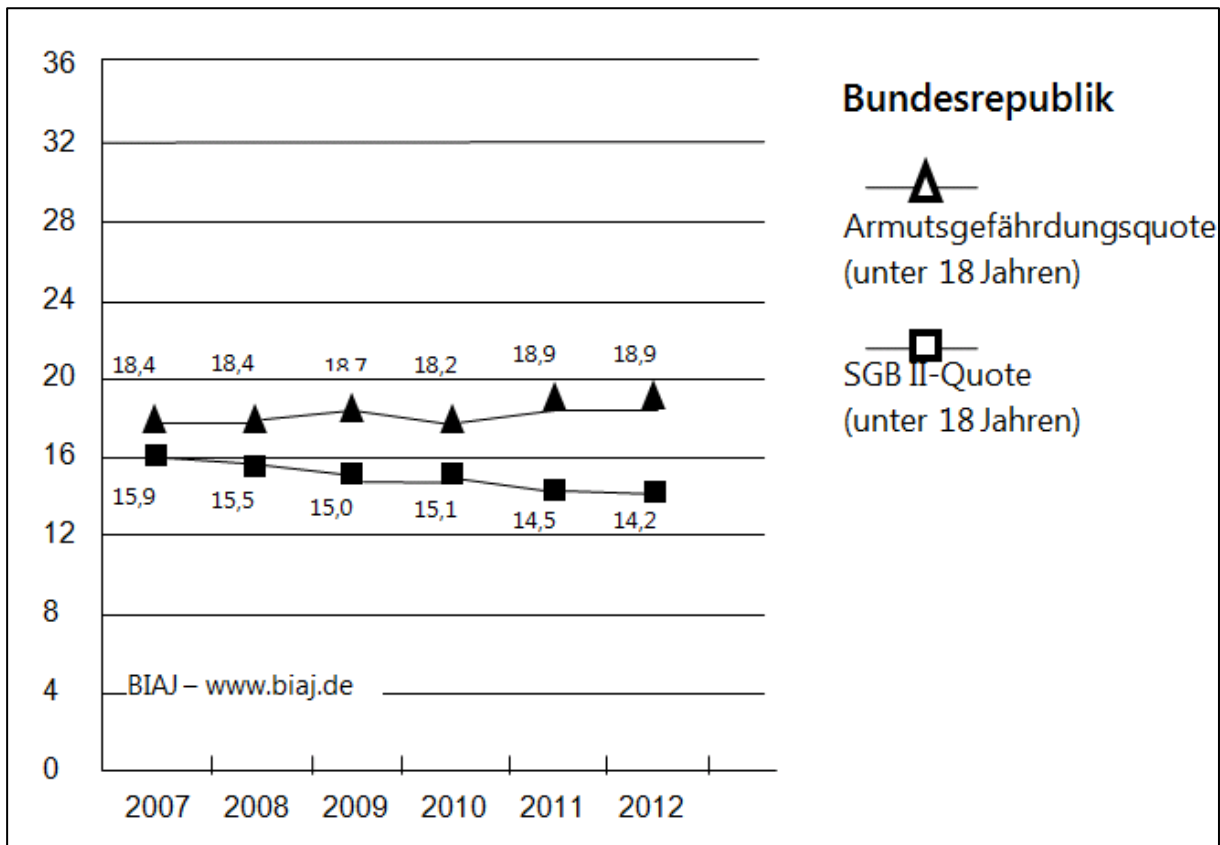
Bei den Zugangsmöglichkeiten zu Angeboten der Bildung und Teilhabe wird in Sachsen-Anhalt ein starkes Stadt-Land-Gefälle deutlich. Für junge Menschen aus ländlichen Regionen sind Angebote meist nicht oder in der Auswahl sehr eingeschränkt vor Ort

vorhanden und eine interessengeleitete Inanspruchnahme ist mit erheblichen Fahrtkosten verbunden, sofern ausreichende Angebote des öffentlichen Nahverkehrs überhaupt existieren. Genau diese Fahrtkosten sind aber nicht förderfähig ebenso wenig wie die Fahrtkosten zu Wettkämpfen oder Wettbewerben. Die zur tatsächlichen Verwirklichung der Teilhabe entstehenden Zusatzkosten (Sportausrüstung, Musikinstrumente, Materialkosten wie Farben, Ton u. a., Fahrtkosten) werden nicht berücksichtigt. Damit können Kinder und Jugendliche nun also Mitglied in Vereinen werden, mitmachen können sie aber nicht.

1.1.2 Die Situation von Kindern und Jugendlichen: Kinderarmut in Sachsen-Anhalt

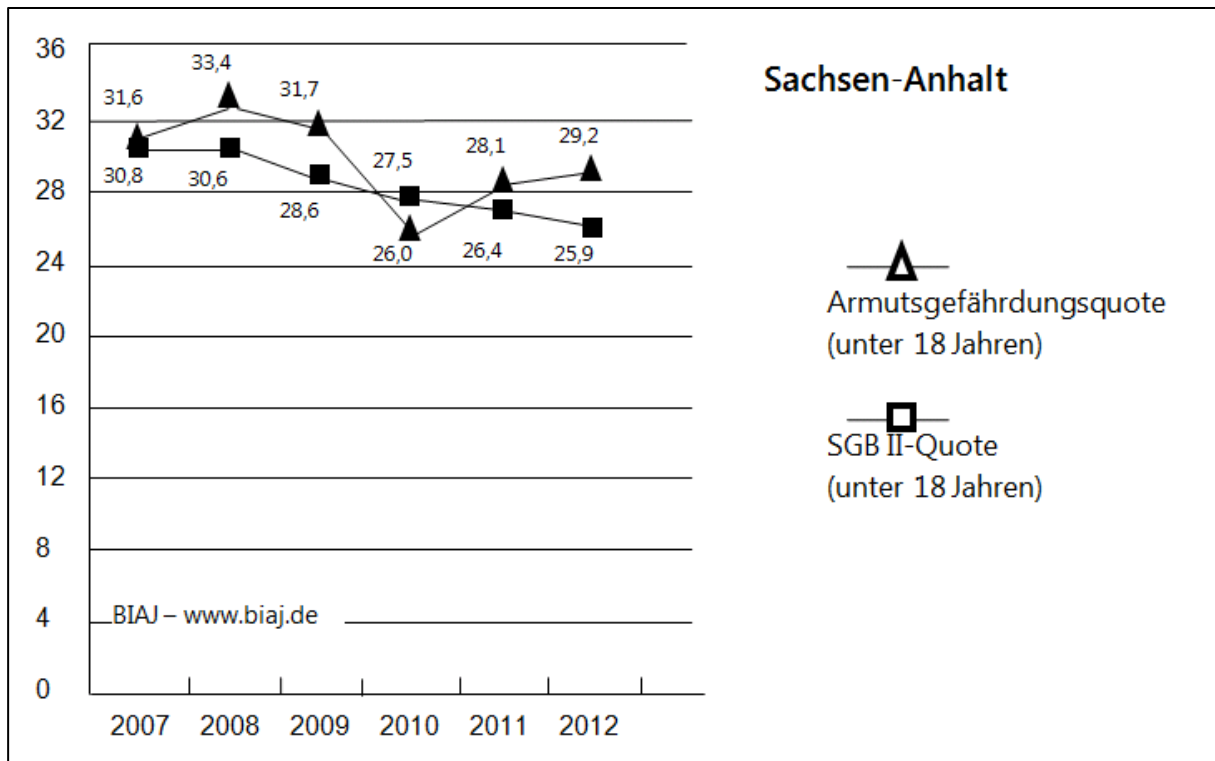
In Deutschland hat sich die Armutsquote Minderjähriger auf einem hohen Niveau stabilisiert. 2,5 Mio. (18,9 Prozent) der ca. 13,2 Mio. Kinder und Jugendlichen im Alter unter 18 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland waren im Jahr 2012 arm oder armutsgefährdet im Sinne der Amtlichen Sozialarmutsberichterstattung. Die Armutsgefährdungsquoten (gemessen am Bundesmedian) reichen dabei von 33,7 Prozent im Land Bremen bis 11,7 Prozent in Bayern (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Amtliche Sozialberichterstattung, 2007 bis 2012).

Abbildung 50: Armutsgefährdungsquote der unter 18-Jährigen bundesweit / gemessen am Bundesmedian



2012 gab es in Deutschland 3,33 Mio. Bedarfsgemeinschaften. In 33 Prozent davon (1,09 Mio.) lebten 1,87 Mio. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, die auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen waren und diese geltend gemacht haben. Die entsprechende SGB II-Quote reicht von 34,3 Prozent in Berlin bis 6,3 Prozent in Bayern (Bundesagentur für Arbeit 2013, 5). In Sachsen-Anhalt betrug die Armutsgefährdungsquote Minderjähriger 2012 29,2 Prozent und die SGB II-Quote 25,9 Prozent und befindet sich damit unter den Spitzenreitern mit Bremen, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern.

Abbildung 51: Armutsgefährdungsquote der unter 18-Jährigen Sachsen-Anhalt



Kinder sind von materieller Armut betroffen, wenn ihre Eltern davon betroffen sind. Somit ist Kinderarmut auch immer Armut von Eltern. Grundsätzlich kann konstatiert werden, dass sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche deutlich eingeschränkte Spielräume haben. Es ist mittlerweile unstrittig, dass soziale Unterschiede bereits im Kindesalter wirksam werden. „Die soziale Herkunft prägt den Alltag von Kindern und Jugendlichen, ihre Schichtzugehörigkeit beeinflusst ihre Gestaltungsräume. Belastungen aufgrund schlechterer Startchancen schränken ihre Teilhabe massiv ein (Gerull 2011, 172). Die Zahlen zeigen, dass eine hohe Anzahl von Kindern und Jugendlichen in Sachsen-Anhalt auf die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets angewiesen ist.

a) Umsetzung und Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets in Sachsen-Anhalt

Will man sich einen Überblick verschaffen, wie die neuen Leistungen zur Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche umgesetzt und in Anspruch genommen werden, stößt man auf erhebliche Probleme. Weder der Bund, noch die Länder und Kommunen sind aussagefähig, da Daten, die eine spezifische Auswertung zulassen, bisher nicht vorliegen. Aussagen über die Inanspruchnahme aufgeschlüsselt nach Zielgruppen, unterschiedlichen Leistungskomponenten und einzelnen Landkreisen / Kommunen sind nicht möglich. Auch die Zahl der Ablehnungen und Ablehnungsgründe werden nicht erfasst. Genauso wenig lässt sich die Personenzahl der 18- bis 25-Jährigen ermitteln, die Anspruch auf Bildungsleistungen haben. Bislang fehlt es bundesweit insgesamt an einheitlichen Erhebungsmaßstäben über die einzelnen Effekte des Paketes.

Erste Erkenntnisse für Sachsen-Anhalt liefern die Meldungen des Landes über die Aufwendungen für das Bildungs- und Teilhabepaket 2011/2012 und den Auslastungsgrad bei SGB II-Beziehern und Beziehern von Wohngeld/Kinderzuschlag 2012.

Bei den hohen Armutsgefährdungs- und SGB II-Quoten der Kinder unter 18 Jahren im Land erscheint die Tatsache umso problematischer, dass Sachsen-Anhalt bei der Verausgabung

der Mittel des BuT hinter Berlin (35,87 Prozent) an zweitletzter Stelle steht (42,36 Prozent) (vgl. Tabelle 101).

Erhebliche Unterschiede zeigen sich auch bei der Betrachtung der Auslastungsquoten der einzelnen kommunalen Träger. Während Halle (Saale) mit 56,01 Prozent die besten Ergebnisse aufzuweisen hat, bildet der Burgenlandkreis das Schlusslicht mit 32,51 Prozent. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Auslastungsquoten der materiellen Leistungen SGB II BuT sehr viel schlechter als die des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) (vgl. **Tabelle 102**). So beträgt die Auslastung für Wohngeld-/Kinderzuschlagbeziehende in Dessau-Roßlau 143,71 Prozent, die der SGB II-Beziehenden dagegen nur 24,83 Prozent (ebd.). Mögliche Gründe werden im folgenden Kapitel diskutiert. Die Verteilung der Aufwendungen für die Einzelleistungen (Überschreitung der 100 Prozent ist rundungsbedingt) stellt sich für das Jahr 2012 wie folgt dar:

- Persönlicher Schulbedarf: 38 Prozent
- Schul- und Kitamittagessen: 34 Prozent
- Schulausflüge/Klassenfahrten: 20 Prozent
- Teilhabe: sechs Prozent
- Lernförderung: drei Prozent
- Schulbeförderung: ein Prozent

Die Meinung der Landesregierung (zum Stand 31.12.2011), dass das Bildungs- und Teilhabepaket, insbesondere mit Blick auf den Bundesdurchschnitt, von den betroffenen Familien gut angenommen wird (LT-Drucks. 6/890 vom 07.03.2012)) bestätigen die BuT-Aufwendungen für 2011 nicht. In den Aufwendungen ergaben sich im Zeitraum 2011 Ausgaben in Höhe von 9.021.626 Euro. Das entspricht gerade mal 30,8 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel. Auch die 2012 erreichte Quote der Aufwendungen von 42,36 Prozent, (bei SGB II- Beziehern 39,15 Prozent) kann nicht als Erfolg gewertet werden, da immer noch 57,74 Prozent bzw. 60,85 Prozent nicht bei den Leistungsberechtigten angekommen sind.

Tabelle 101: Übersicht der Meldungen der Länder nach § 46 Abs. 8 SGB II für das Jahr 2012

Bundesland	Beteiligungssatz des Bundes an den Kosten der Unterkunft (BBKdU) HKR 2012		Ausgaben Kosten der Unterkunft (KdU) und Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) 2012				
	IST Bundesbeteiligung KdU	Gesamtausgaben KdU *	BuT Gesamt	KdU gesamt	BuT in % an KdU	Differenz zu 5,4 % abs.	Differenz zu 5,4 % in %
	in Mio. Euro						
Baden-Württemberg	374,3	940,5	34,9	94,5	3,71	-1,69	68,74
Bayern	338,0	944,1	27,9	944,1	2,96	-2,44	54,80
Berlin	505,1	1.411,0	27,3	1.411,0	1,94	-3,46	35,87
Brandenburg	184,4	515,0	13,9	515,0	2,69	-2,71	49,89
Bremen	75,5	210,8	12,5	210,8	5,94	0,54	109,98
Hamburg	173,5	484,7	26,6	484,7	5,48	0,08	101,49
Mecklenburg-Vorpommern.	136,4	380,9	10,9	380,9	2,87	-2,53	53,06
Niedersachsen	440,0	1.229,0	45,1	1.229,0	3,67	-1,73	68,02
Nordrhein-Westfalen	1.258,0	3.513,9	119,9	3.513,9	3,41	-1,99	63,20
Rheinland-Pfalz	193,9	423,4	13,9	423,4	3,29	-2,11	60,98
Saarland	57,7	161,2	5,5	161,2	3,43	-1,97	63,43
Sachsen	281,9	787,5	23,8	787,5	3,02	-2,38	55,98
Sachsen-Anhalt	194,2	542,4	12,4	542,4	2,29	-3,11	42,36
Schleswig-Holstein	170,4	476,0	16,1	476,0	3,37	-2,03	62,46
Thüringen	124,0	346,4	12,7	346,4	3,67	-1,73	67,97
Hessen	331,2	925,2	29,3	925,2	3,17	-2,23	58,73
Summe	4.838,4	13.291,8	432,9	13.291,8	3,26	-2,10	60,31

* Gesamtausgaben KdU wurden an Hand der abgerufenen Bundesbeteiligung und der Beteiligungssätze errechnet.

Tabelle 102: Übersicht über die BuT-Aufwendungen in Sachsen-Anhalt nach kommunalen Trägern und Einzelleistungen

Kommunaler Träger	§ 28 SGB II (ohne § 77 Abs. 11 S. 4 SGB II)	§ 6 b BKGG (ohne § 77 Abs. 11 S. 4 SGB II)	mat. Leistungen BuT	mat. Leistungen BuT	Auslastung	mat. Leistungen SGB II BuT 4,4 %	Auslastung	mat. Leistungen SGB II BuT 1,0 %	Auslastung
	Aufwendungen			Zuweisung	%	Zuweisung	%	Zuweisung	%
	Euro					Euro		Euro	
Dessau-Roßlau	217.645	286.285	503.930	1.075.725	46,9	876.517	24,8	199.208	143,7
Halle (Saale)	1.601.509	502.466	2.103.974	3.756.269	56,0	3.060.664	52,3	695.605	72,2
Magdeburg	861.056	419.322	1.280.378	3.230.099	39,6	2.631.933	32,7	598.167	70,1
Altmarkkreis Salzwedel	320.513	52.743	373.256	973.415	38,4	793.153	40,4	180.262	29,3
Anhalt-Bitterfeld	818.211	144.484	962.695	2.142.681	44,9	1.745.889	46,9	396.793	36,4
Börde	470.302	79.805	550.107	1.578.510	34,9	1.286.193	36,6	292.317	27,3
Burgenlandkreis	586.553	187.898	774.451	2.382.381	32,5	1.941.199	30,2	441.182	42,6
Harz	757.874	240.008	997.882	2.739.007	36,4	2.231.784	34,0	507.224	47,3
Jerichower Land	337.873	61.873	399.746	1.116.650	35,8	909.863	37,1	206.787	29,9
Mansfeld-Südharz	583.005	211.098	794.103	1.940.983	40,9	1.581.542	36,9	359.441	58,7
Saalekreis	734.921	265.976	1.000.897	1.824.056	54,9	1.486.268	49,5	337.788	78,7
Salzlandkreis	921.963	288.928	1.210.891	3.086.864	39,2	2.515.223	36,7	571.642	50,5
Stendal	629.231	215.966	845.197	1.873.750	45,1	1.526.759	41,2	346.991	62,2
Wittenberg	483.273	126.507	609.779	1.511.277	40,4	1.231.411	39,3	279.866	45,2
Sachsen-Anhalt	9.323.928	3.083.358	24.077.287	29.231.669	42,4	23.818.397	39,2	5.413.273	57,0

Überschreitung der 100% ist rundungsbedingt.

Nach Ansicht der Landesregierung spricht für die „sachgerechte und bürgerfreundliche Umsetzung insbesondere der Umstand, dass trotz der hohen Antragszahlen bislang kaum sozialgerichtliche Streitigkeiten aufgetreten sind“ (ebd.). Gerade Menschen aus prekären Lebenssituationen sind mit Rechtsbehelfen nicht vertraut und scheuen sich, ihre Rechte einzuklagen. Zudem sind Klageverfahren langwierig. Aktuelle Bedarfe der Kinder und Jugendlichen können durch Klageverfahren nicht gedeckt werden. Fragwürdig erscheint auch die Aussage, dass es in der Praxis ein schwieriger Prozess sei, bei bislang noch nicht erfassten Personengruppen zusätzliche soziale Teilhabe zu generieren (ebd.) Gerade die Personengruppe, die eindeutig und im Detail erfasst ist, nämlich die SGB II-Leistungsberechtigten, partizipieren am wenigsten von den BuT-Leistungen, während die bisher nicht erfassten Wohngeld- und Kinderzuschlag-bezieher die Angebote sehr viel stärker in Anspruch nehmen. Dass für die Lernförderung eine hundertprozentige Inanspruchnahme nicht denkbar ist, weil nicht alle sozial benachteiligten Kinder und Jugendlichen außerschulische Lernförderung benötigen bzw. nicht jedes leistungsberechtigte Kind sämtliche BuT-Leistungen nutzen will, mag zutreffend sein (ebd.). Die Aufwendungen von drei Prozent für die Leistungen der Lernförderung und sechs Prozent für Teilhabeleistungen im Jahr 2012 lassen sich aber kaum mit mangelndem Interesse bzw. fehlendem Bedarf der Kinder und Jugendlichen rechtfertigen.

b) Ergebnisse einer bundesweiten Befragung – Rückschlüsse für Sachsen-Anhalt

Erste Erkenntnisse zur Umsetzung und Inanspruchnahme liefert auch der Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich“ des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG, Abschlussbericht 2012). Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wurde die Implementationsphase des Bildungs- und Teilhabepakets untersucht. Im Zeitraum vom 01.02. bis 19.03.2012 wurde eine bundesweite repräsentative Befragung von leistungsberechtigten Familien und Kindern (ab 12 Jahren) in Form einer CATI-Befragung (Computer-Assisted Telephone Interview) durchgeführt (ISG, 2012, 12, 14). An dieser Stelle soll auf einige Ergebnisse eingegangen werden, die unabhängig davon, dass die Datengrundlage kritisch zu bewerten ist, ernüchternd sind.

Im Befragungszeitraum hatten 71 % der leistungsberechtigten Familien schon einmal vom Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) gehört. Die höchste Informiertheit liegt bei Beziehern von Wohngeld/Kinderzuschlag mit 85 %. (85% vs. SGB II = 68 %) (ISG, 2012, 6)

Dies wird auch durch die Zahlen von Sachsen-Anhalt bestätigt (vgl. Tabelle 102). Hier liegen die Auslastungsquoten der BuT-Leistungen für Wohngeld- und Kinderzuschlagsbezieher bei fast allen kommunalen Trägern erheblich höher als bei den Beziehern von SGB II-Leistungen. Bei den Leistungsberechtigten mit Migrationshintergrund waren es nur 57 % (ISG; 2012, 6).

Obwohl die SGB II- Bezieher, gleiches gilt für Leistungsberechtigte mit Migrationshintergrund täglich „Kunden“ der Jobcenter / kommunalen Anlaufstellen sind, gibt es gerade hier einen hohen Grad der Uninformiertheit. So haben auch nur ein Drittel der Befragten, die die Leistungen in Anspruch genommen haben, von Jobcentern / kommunalen Anlaufstellen erste Informationen zum BuT erhalten, bzw. wurden bei der Antragstellung unterstützt (ISG, 2012, 8).

57 % der Familien mit leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen haben Anfang 2012 Leistungen aus dem BuT beantragt (54 % SGB II vs. 78 % BKGG) .Dieser Wert bezieht sich auf Leistungen, die aktiv zu beantragen sind.

Die Angaben sind nicht repräsentativ, da die Zielgruppen der SGB XII-Bezieher und die 18 - 25-Jährigen nicht berücksichtigt wurden. Grundsätzlich stellt sich aber auch hier die Frage, warum gerade bei den SGB II-Beziehern 46 % keine Leistungen in Anspruch nehmen. Warum erfolgt hier keine automatische Beratungs- und Antragsunterstützung, um eine 100 % Nutzung zu erreichen.

Als größtes Hindernis der Inanspruchnahme wird die Unkenntnis und neben dem Migrationshintergrund die geringe Qualifikation der Eltern als hemmender Faktor benannt (ISG, 2012, 7). Die Feststellung, dass diese Personen die größten Informationsdefizite haben, weist eindeutig auf Qualitätsmängel der zuständigen Behörden hin. Gesellschaftliche Hilfen, die ausdrücklich für Kinder aus sozial benachteiligten Familien gedacht sind, müssen den fehlenden Zugang zu Ressourcen durch adäquate Verfahren kompensieren (vgl. ISS, 2013, 9).

Die geringen Auslastungsquoten bei den SGB II-Beziehern und die großen Unterschiede zwischen den kommunalen Trägern in Sachsen-Anhalt weisen ebenfalls darauf hin, dass das Hinwirkungs- und Beratungsgebot unzureichend und in unterschiedlicher Qualität umgesetzt wird und bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe die eigentlichen Gesetzeszwecke unzureichend berücksichtigt werden.

Zur Zielgruppe der SGB II-Bezieher gehören Menschen in prekären Lebenssituationen, denen es neben finanzieller Ressourcen vielfach auch an Handlungskompetenzen mangelt, was sich auf die Artikulation von Bedürfnissen und die Nachfrage nach entsprechenden Leistungen auswirkt und dazu führen kann, dass individuelle Rechtsansprüche nicht in Anspruch genommen werden (vgl. Siegler, 2012, 430). Damit bestätigt sich die These, dass gerade die sozialpolitisch von verschiedenen Hemmnissen betroffenen Personen von Sachleistungen im Antragsverfahren am wenigsten erreicht werden (vgl. Sell 2011, 24, 33).

Nach Aussagen der Studie werden BuT-Leistungen nicht genutzt, weil kein aktueller Bedarf besteht oder kein nutzbares Angebot vor Ort zur Verfügung steht (32 %) (ISG, 2012, 7). Daraus wird in der Studie die Schlussfolgerung gezogen, dass der fehlende Bedarf neben mangelnder Kenntnis der zweitwichtigste Grund für die Nichtinanspruchnahme ist. Hier zeigt sich ein großer methodischer Fehler. Der Rückschluss, dass fehlender Bedarf der zweitwichtigste Grund sei, ist nicht belegt. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass es erhebliche regionale und lokale Unterschiede in der Bereitstellung von nutzbaren Angeboten gibt. Wo keine Angebote existieren, können diese auch nicht wahrgenommen werden. Interessant sind die Aussagen zur Inanspruchnahme der einzelnen Leistungen:

Für den **Essenszuschuss** musste die Hälfte der Schüler eine Bestätigung oder einen sonstigen Nachweis in der Schule vorlegen (ISG, Abschlussbericht 2012, 9). Interessant wäre zu erfahren, warum es die andere Hälfte nicht musste. Garantiert eine von Ort zu Ort und von Institution zu Institution unterschiedliche Vorgehensweise die Erreichung einer 100% Nutzung oder sind dies strukturell wirkende Barrieren, die es abzubauen gilt. (vgl. ISS, 2013, 12). Obwohl das Mittagessen das zweitbekannteste Angebot ist (53 % kannten es), nutzten es nur 21 % (19 % SGB II-Bezieher) (ISG, 2012, 32) Warum, was sind die Gründe dafür? Hier lässt sich vermuten, dass es einerseits an Angeboten „gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung“ fehlt, andererseits die Zugangsbarrieren durch aufwendige Beantragungs-, Nachweis- und Abrechnungsverfahren zu hoch sind und dies Anspruchsberechtigte von einer Inanspruchnahme abschreckt.

15 Prozent (13 % SGB II-Bezieher) der unter 18-Jährigen nutzen die Angebote der sozialen und **kulturellen Teilnahme**, insbesondere die 6- bis 11-Jährigen (22 Prozent). Die meisten

nutzen die Vereinsmitgliedschaft (ISG, 2012, 10). Trotz eines hohen Bekanntheitsgrades der sozialen Teilhabeleistungen mit 70 Prozent (ISG, 2012, 17) werden sie nur von 15 % (13 %) genutzt. Obwohl die Teilhabeleistungen grundsätzlich von allen Kindern unter 18 Jahren genutzt werden können, liegt die Inanspruchnahme bei Kindern unter drei Jahren bei 0,5% und bei 3- bis 6-Jährigen bei 9,7 Prozent (ISG, 2012, 56). Damit partizipieren diese Zielgruppen am wenigsten bis gar nicht.

Die geringen Aufwendungen für Teilhabeleistungen von 6% in Sachsen-Anhalt weisen ebenfalls auf strukturelle und organisatorische Hindernisse hin. Zum einen bestätigt sich die restriktive Auslegung und enge Ausrichtung auf eine Mitgliedschaft in den Richtlinien der kommunalen Träger, zum anderen die Vermutung, dass maximal 10 Euro eine Teilnahme sehr eingeschränkt zulassen. Die insgesamt geringen Auslastungsquoten insbesondere in den ländlichen Regionen Sachsens-Anhalts lassen vermuten, dass es vor Ort kaum attraktive Angebote für die unterschiedlichen Altersgruppen gibt und eine Mobilität mit max. 10 Euro nicht herzustellen ist.

Bestätigt wird durch die Ergebnisse der Bundesstudie auch die Annahme, dass sich Jugendliche ab der Pubertät (knapp 50 % der Befragten) in der Regel kein Interesse an Vereinsmitgliedschaften haben und selbstorganisierte Aktivitäten bevorzugen (ISG, 2012, 10).

Den größten Nutzen sehen Eltern und Jugendliche bei der Übernahme der Kosten der Klassenfahrten und bei der Lernförderung (70 %) (ISG, Abschlussbericht 2012, 10). Den Anspruch auf mehrtägige Klassenfahrten kannten jedoch nur 44 %, den auf Lernförderung 34 % (ISG, 2012,17). Genutzt haben diese Leistung 17 % (Klassenfahrt) und 2% (Lernförderung). Kostenerstattung für Schulausflüge wurden von 12 % (10% SGB II-Bezieher) beantragt (ISG, 2012, 33). Die Aufwendungen für Schulausflüge und Klassenfahrten betragen in Sachsen-Anhalt 20 % und die für Lernförderung 3%. Gerade bei den Ausflügen, die in der Regel geringe Kosten verursachen und meist kurzfristig geplant werden, stehen die Antrags-, Prüf-, und Abrechnungsmodalitäten in keinem Verhältnis zur Leistungserbringung und binden erhebliche Ressourcen aller Beteiligten, insbesondere der Anbieter und Leistungsberechtigten. Die geringe Inanspruchnahme der Lernförderung führt die Studie auf die „komplexen Voraussetzungen“ zurück (ISG, 2012, 9). Die Aufwendungen für Lernförderung in Sachsen-Anhalt belegen die enge Auslegung des Gesetzes durch die kommunalen Träger, die mit der Erreichung wesentlicher Lernziele ausschließlich das Ziel der Versetzung in die nächste Klassenstufe und das Erreichen des Schulabschlusses verbinden und Lernförderungen der Regel erst in der zweiten Schuljahreshälfte gewährt. Sie soll nur kurzfristig erfolgen, um vorübergehende Lernschwächen zu beheben. Hier gäbe es jedoch Spielräume, die Kriterien für Lernförderung zu öffnen und sie im Sinne sozial benachteiligter junger Menschen weit auszulegen (vgl. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW, 2013) und die damit verbundenen Verwaltungsverfahren zu vereinfachen. Wie notwendig die Lernförderung gerade in Sachsen-Anhalt ist, zeigen die jährlichen Quoten der „Sitzenbleiber“ und Jugendlichen ohne Schulabschluss.

c) Fazit

Entgegen der Auffassung des Gesetzgebers sind die bisherigen Erfahrungen mit dem Bildungs- und Teilhabepaket mehr als ernüchternd.

Die Leistungen der Bildung und Teilhabe wurden aus den vorherigen Kinderregelsätzen herausgerechnet und in das neue Bildungs- und Teilhabepaket integriert. Nur eine 100 Prozent Nutzung würde diese Vorgehensweise rechtfertigen, da ansonsten Kindern und

Jugendlichen existenzsichernde Leistungen nicht zur Verfügung stehen. Die ersten Ergebnisse zeigen, dass das Bildungs- und Teilhabepaket die Anspruchsberechtigten unzureichend erreicht. Von einer flächendeckenden Inanspruchnahme kann nicht die Rede sein, regional existieren erhebliche Differenzen. Bezieher von SGB II-Leistungen werden weit weniger erreicht als Bezieher von Wohngeld- und Kinderzuschlagleistungen. Mit Ausnahme von Halle (Saale) (52,33 %) liegt die Auslastung der Mittelverwendung für SGB II-Bezieher zwischen 24 Prozent und 49 Prozent.

Die Konzeption des Bildungs- und Teilhabepakets als antragsabhängige Sachleistung ist mit einem extremen bürokratischen Aufwand für die Familien, die Leistungsanbieter und die Verwaltung verbunden. Den Eltern wird durch die Form der Leistungserbringung ein grundsätzliches Misstrauen entgegengebracht, ihre Elternautonomie eingeschränkt und ihnen und ihren Kindern eine autonome Mittelverwendung entzogen. Der Gesetzgeber hat zur Verwirklichung des existenzsichernden Bedarfs die Sachleistung gewählt, um zu gewährleisten, dass die Leistung tatsächlich bei den Kindern ankommt. Genau das scheint nun aber nicht zu funktionieren.

Zugangsbarrieren wie der bürokratische Aufwand der Beantragung, Probleme, den Antrag auszufüllen, unzureichende Beratung und Unterstützung bei der Antragsstellung und der Gewährleistung der Inanspruchnahme von Angeboten wirkt sich gerade bei Menschen in prekären Lebenssituationen negativ auf die Nachfrage nach entsprechenden Leistungen und die Einlösung individueller Rechtsansprüche aus. Kinder sind die eigentlichen Nutzer der BuT-Leistungen, für die deren Eltern aber die Anträge stellen müssen. Fehlen Eltern dafür nötige Handlungskompetenzen und erfolgen seitens der Leistungsträger keine Anstrengungen, durch Beratungsleistungen und pädagogische Interventionen diese Hindernisse zu beseitigen, werden die Kinder und Jugendlichen von Bildung und Teilhabe ausgeschlossen.

In der Praxis zeigt sich, dass einzelne Leistungskomponenten deutlich zu niedrig angesetzt sind und dem Ziel einer gerechten Teilhabe aller Kinder entgegenstehen. Es kann nicht hingegenommen werden, dass der Gesetzgeber sich darauf beschränkt, Bildung und Teilhabe nur dort zu ermöglichen, wo Angebote existieren. Wo infrastrukturelle Voraussetzungen nicht gegeben sind, können die Leistungen nicht abgerufen werden und die Leistungsberechtigten gehen leer aus.

Der Gesetzgeber hat Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlicher einkommensarmer Eltern im SGB II geregelt. Dieses System zielt ab auf das „Fördern und Fordern“ des erwerbsfähigen Erwachsenen, der „aktiviert“ werden soll, um sein Leben eigenverantwortlich zu gestalten (DIJuF, 2013, 20). Dieser Aktivierungsansatz, der grundsätzlich zu bezweifeln ist, ist gänzlich unangemessen, wenn es darum geht, Kindern und Jugendlichen Chancengleichheit und Bildungserfolg zu ermöglichen, ihnen Bildungs- und Entwicklungschancen zu eröffnen, die sie mit Kindern und Jugendlichen gleichstellen, die nicht auf Leistungen des SGB II / SGB XII angewiesen sind. Die Ansprüche der Kinder und Jugendlichen aus einkommensarmen Familien lassen sich nicht auf einem „existenzminimalistischen Niveau“ realisieren (DIJuF, 2013, 21). Maßstab darf nicht das unabdingbare Existenzminimum sein, vielmehr müssen sich die Leistungen am durchschnittlichen Bedarf ausrichten.

Grundsätzlich sind Bildung und Teilhabe wesentlicher Bestandteil der Aufgaben der Kinder und Jugendhilfe (SGB VIII), „die nunmehr aus politischen und ggf. auch finanziellen Gründen, insbesondere aber finanzverfassungsrechtlichen Gründen im SGB II verortet sind“ (DIJuF, 2012, 9). Hier zeichnet sich ab, dass die kommunalen Träger, die auch örtliche

Träger der Jugendhilfe sind, versuchen, den Bereich der von ihnen finanzierten Jugendhilfe zu reduzieren, da für Leistungen nach § 28 SGB II, nicht aber für Leistungen nach SGB VIII Refinanzierungsmöglichkeiten gegenüber dem Bund existieren.

Die neuen Leistungen ersetzen in vielen Fällen schon vorher existierende kommunale Hilfen und führen nun zu höheren Eigenbeteiligungen bei den Leistungsberechtigten bzw. bringen keine Verbesserungen (z. B. bezuschusste oder freie Mittagverpflegung, Befreiung von Beiträgen für Vereine). Die vom Bund zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen kommen den Zielgruppen also nicht zusätzlich zugute, sondern entlasten die kommunalen Haushalte. Weiterhin besteht die Gefahr, dass den Kindern bisher von Vereinen und Verbänden kostenfrei zur Verfügung gestellte Mitmachmöglichkeiten nun als Teilhabeleistungen bei den Kommunen abgerechnet werden und auch hier keine zusätzlichen Beteiligungsmöglichkeiten für die Kinder und Jugendlichen ergeben. Die eigentlich „neuen“ Leistungen der Lernförderung zur Verbesserung individueller Bildungschancen und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben werden bisher auf Grund ihrer restriktiven Ausgestaltung kaum in Anspruch genommen. „Das Bildungs- und Teilhabepaket ist eine herbe Enttäuschung, die sich nicht schönreden lässt“ (AWO Bundesvorsitzender Wolfgang Stadler).

1.1.3 Forderungen des AWO Landesverbandes Sachsen-Anhalt e.V.

a) Bundesebene

Schaffung von Teilhabechancen aller Kinder durch einen einklagbaren Rechtsanspruch auf notwendige Angebote der Kinder- und Jugendarbeit mit einer garantierten Gebührenfreiheit für Kinder und Jugendliche aus einkommensarmen Familien. Beteiligung des Bundes an den dafür notwendigen Ausgaben aufgrund seiner Verantwortung für die Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums.

- Stärkung der Eltern und Kinder durch Geldleistungen und eine gute Infrastruktur für qualitativ hochwertige Bildung und soziale Teilhabe vor Ort zur Durchbrechung des Zusammenhangs zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft.
- Dauerhafte Implementierung bewährter Projekte der Frühförderung und Elternbildung durch einen geänderten Finanzausgleich.
- Ermittlung bedarfsgerechter Regelleistungen, die den typischen, täglichen Bedarf abdecken und sich an den kindlichen Entwicklungsphasen und an dem, was für eine Persönlichkeitsentfaltung erforderlich ist, ausrichten.
- Einmalige Leistungen zur Deckung unregelmäßig anfallender Bedarfe (Einschulung, Klassenfahrten) sowie atypische Leistungen zur Deckung untypischer Bedarfe, die über einen längeren Zeitraum anfallen (Nachhilfe) in Form von Geldleistungen.
- Eine Debatte über alternative Modelle familienpolitischer Leistungen, wie die existenzsichernde Grundsicherung für alle Kinder.

b) Länderebene

- Eine umfassende Evaluation der Umsetzung und Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepaketes in Sachsen-Anhalt.
- Erarbeitung einer Arbeitshilfe „Bildungs- und Teilhabepaket“, die wie das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen (vorbildhaft) den kommunalen

Trägern Möglichkeiten unbürokratischer Zugänge und Verfahren aufzeigt und bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe Spielräume im Sinne der Anspruchsberechtigten nutzt (insb. bei der Lernförderung) und so eine gleiche Herangehensweise in den einzelnen Landkreisen und Kommunen anstrebt.

- Die Entwicklung von Handlungsstrategien, die die konkrete Lebenslage der Zielgruppen des Bildungs- und Teilhabepaketes berücksichtigen und allen die umfassende Einlösung ihrer individuellen Rechtsansprüche ermöglichen.
- Etablierung kontinuierlicher Angebote zur Lernberatung und Lernförderung an den Schulen.
- Überprüfung der „Mitnahmeeffekte“ in den Landkreisen und Kommunen.
- Unterstützung der Forderungen an die Bundesebene durch das Einbringen von Veränderungsvorschlägen im Bundesrat.

Literatur

- Ambrost, C.: Das Bildungspaket oder Hartz IV reloaded/overloaded?, in Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Vierteljahreszeitschrift zur Förderung von Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe, 42. Jg., Nr. 1/2011, S. 9
- Apel H.; Engels, D. (2012): Forschungsprojekt: Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich. Berlin
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-publikationen/Forschungsberichte/a-410-forschungsprojekt.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 12.02.2014
- AWO Bundesverband e.V.: Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde gegen die Urteile des Bundessozialgerichts vom 28. März 2013 (AZ: B 4 AS 12/12 R) und des Sozialgerichts Oldenburg vom 10. Januar 2012 (A: S 48 AS 1136/11) sowie den Widerspruchsbescheid des Jobcenters Delmenhorst von 24. Juni 2011 (Az: 617.b-26104BG0017453-W 597/11) und den Bescheid des Jobcenters Delmenhorst vom 12. Mai 2011 (Az. 26104BG0017453) – 1 BvR 1691/13 vom 13. September 2013
- Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe e.V. (BIAJ) (2013): Mehr Armut neben Hartz IV-Armutgefährdungs- und SGB II-Quoten
http://biaj.de/images/stories/2013-09-19_mehr-armut-neben-hartz-iv-laendervergleich-2007-2012.pdf, abgerufen am 01.02.2014
- Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung (2013): Grundsicherung In Deutschland, Kurzinformation: Kinder und Jugendliche in der Grundsicherung, Nürnberg
<http://statistik.arbeitsagentur.de/navigation/Statistik/Arbeitsmarktberichte/Soziale-Sicherung/Soziale-Sicherung-Nav.html>, abgerufen am 04.02.2014
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Gesamtausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen für Bezieher von SGB II und Kinderzuschlag 2012
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2013/but-mittelabfluss-gesamtausgaben.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 1.02.2014
- Bundestag: Drucksache 17/3404: Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 26.10.2010
- Bundestag: Drucksache 17/12036: Gesetzesentwurf des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 09.01.2013
- Bundestag: Drucksache 17/11455: Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verwaltungsaufwand für das Bildungs- und Teilhabepaket vom 09.11.2012
- Bundestag: Drucksache 17/13194: Anfrage der Fraktion der SPD: Bildung und Teilhabe für alle Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen sicherstellen. Das Bildungs- und Teilhabepaket reformieren vom 23.04.2013
- BVerfG 1 BvL 1/09 u.a. vom 09.10.2010
http://www.bundesverfassungsgericht.de/ls201002009_1bvl000109.html, abgerufen am 1.02.2014
- BVerfG 1BvL 10/10 vom 18.07.2012
http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html, abgerufen am 1.02.2014

- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband. Gesamtverband e.V. (2010): Kinder verdienen mehr. Konzept zur Sicherung des Existenzminimums junger Menschen. 1. Auflage, Berlin
- Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF) (2013): Stellungnahme der Ständigen Fachkonferenz 1 „Grundlagen- und Strukturfragen des Jugendrechts“: Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche nach SGB II: eine Strukturkritik vom 5. Februar 2013
- DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik (2011): Ein menschenwürdiges Existenzminimum ist weiterhin nicht gewährleistet. Wie weiter mit den Hartz IV-Regelbedarfen. arbeitsmarkt aktuell Nr. 4/ Dezember 2011
- DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik (2012): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Viel Verpackung, wenig Inhalt. arbeitsmarkt aktuell Nr.7/April 2012
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2012): Empfehlungen zur Umsetzung der Leistungen für Bildungs- und Teilhabe, Freiburg
- Gerull, S. (2011): Armut und Ausgrenzung im Kontext sozialer Arbeit, Weinheim und Basel
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.(Hrsg.) (2013): Das Bildungs- und Teilhabepaket. Fachliche Kommentierung der Evaluationsberichte für das BMAS und die Freie Hansestadt Hamburg., in: ISS-aktuell 20/2012. Frankfurt/Main
- Landeshauptstadt Magdeburg (2012): Stellungnahme der Verwaltung S0301/12: Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets der Bundesregierung vom 11.12.2012 http://www.dielinke-magdeburg.de/fileadmin/Magdeburg/Dokumente/Fraktion/Anfragen/2012/F0206_12-S0301_12_Stellungnahme.pdf, abgerufen am 3.02.2014
- Landeshauptstadt Magdeburg. Sozial- und Wohnungsamt (2012): Richtlinie für die Gewährung von Leistungen zur Bildung und Teilhabe (BuT). Fassung vom 21.08.2012 http://www.harald.thome.de/media/files/richtlinien/BuTMagdeburg_21.08.2012.pdf, abgerufen am 02.02.2014
- Landkreis Börde/Jobcenter Börde (2012): Richtlinie für die Gewährung von Leistungen zur Bildung und Teilhabe vom 01.11.2012 http://www.boerdekreis.de/pdf/file_3650.pdf abgerufen am 02.02.2014
- Landkreis Mansfeld Südharz/Jobcenter Mansfeld Südharz. Verwaltungsrichtlinie für die Gewährung von Leistungen zur Bildung und Teilhabe vom 09.05.2011 http://www.mansfeldsuedharz.de/media/bildung_teilhabepaket/verwaltungsrichtlinie_fr_gewehrleistung_von_leistungen_zur_bildung_teilhabe.pdf, abgerufen am 02.02.2014
- Landkreis Stendal: Richtlinie zur Gewährung der Leistungen für Bildung und Teilhabe nach dem SGB II, SGB XII, § 6 Bundeskindergeldgesetz, § 2 Asylbewerberleistungsgesetz i. V. M. SGB XII vom 01.08.2012 http://www.landkreis-stendal.de/media/dokumente/kreisrecht/richtlinie_bildung_und_teilhabe_2012.pdf, abgerufen am 01.02.2014
- Landtag Sachsen-Anhalt (2012): Drucksache 6/890: Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung der Abgeordneten Cornelia Lüddemann (Bündnis 90/Die Grünen) vom 07.03.2012
- Ministerium für Arbeit und Soziales Sachsen Anhalt (2013): Arbeitshilfe zur Erbringung von Bildungs- und Teilhabeleistungen in Sachsen-Anhalt (Stand 18.03.2013)

- <http://www.sachsen-anhalt.de/index.php?id=58675>,
abgerufen am 02.02.2014
- Ministerium für Arbeit und Soziales Sachsen Anhalt (2013): Übersicht über die BuT-Aufwendungen in Sachsen-Anhalt nach kommunalen Trägern und Einzelleistungen 2012
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Arbeitshilfe: Bildung und Teilhabepaket. 5. Auflage, Stand 1.08.2013
- Rogge, C./Markovic, B.: Formen der Leistungserbringung im SGB II., in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., 93.Jg.,Nr.8 2013, S.374 -378
- Sell, S. (2011): Teilhabe und Bildung als Sachleistung: Bisherige Erfahrungen mit Gutschein- und Chipkartensystemen, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. Vierteljahresheft zur Förderung von Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe, 42.Jg., Nr.1/2011, S.26
- Siegler, B. F. (2012): Gut gemeint aber auch gut gemacht? Das Bildungs- und Teilhabepaket aus steuerungspolitischer Sicht., in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., 92.Jg.,Nr.9/2012, S. 425 - 431
- Stadt Halle/Saale (2012): Familienberichterstattung. Kinderarmutsbericht 2012
http://www.halle.de/VeroeffentlichungenBinaries/591/684/kab_halle_2012.pdf,
abgerufen am 01.02.2014
- Stadt Halle (Saale) (2010): Statistisches Jahrbuch, 17. Auflage
- Stiftung neue Verantwortung und Vodafone Stiftung Deutschland (Hrsg.) (2013): Nachhilfe für das Bildungspaket, Düsseldorf
- Zimmermann, L. (2011): Das Bildungs- und Teilhabepaket. Die gesetzlichen Neuregelungen des SGB II, SGB XII und BKGG, in: Neue Justiz, 65 Jg., Nr. 7/2011, S.265

1.2 Altersarmut in Sachsen-Anhalt. Expertise im Auftrag des AWO Landesverbandes Sachsen-Anhalt e.V.⁶²⁵

1.2.1 Altersarmut: Nicht nur Leere im Portemonnaie

Die gegenwärtig rund eine halbe Million Männer und Frauen, die in Sachsen-Anhalt über 65 Jahre alt sind, altern mit vielfältigen Lebensentwürfen und in vielfältigen Lebenslagen. Die letzte Lebensphase im wohlverdienten Ruhestand, materiell abgesichert und bei guter Gesundheit selbstbestimmt zu gestalten – dies ist das Wunschbild vieler. Doch für immer mehr Menschen in Sachsen-Anhalt ist dieses Ziel unerreichbar oder zumindest bedroht. Denn die Armutsgefährdung Älterer steigt, und sie steigt insbesondere in Ostdeutschland. Hier konnten sich Rentner und Rentnerinnen nach 1990 zunächst in der Regel auf den Lebensstandard sichernde, in stabilen DDR-Erwerbslaufbahnen erworbenen Rentenanwartschaften stützen.

Tabelle 103: Ältere Bevölkerung in Sachsen-Anhalt

Alter	50 bis 64 Jahre	65 bis 75 Jahre	über 75 Jahre
Anzahl	524.660	310.590	245.680
Anteil an Gesamtbevölkerung in %	22,9	13,6	10,7
Zensus 2011, Bevölkerung Land Sachsen-Anhalt am 9. Mai 2011. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2013a			

Doch nun steht auch in Sachsen-Anhalt eine Kohorte am Ende des Berufslebens oder bereits im Rentenbezug, deren Erwerbsbiographien durch die Umbrüche nach der „Wende“ diskontinuierlich geworden waren. Diese Menschen erlebten häufig eine Entwertung ihrer Berufsabschlüsse und Phasen von Erwerbslosigkeit oder gar Langzeitarbeitslosigkeit. Die schwierige Arbeitsmarktlage führte bei vielen Älteren dazu, sich frühzeitig aus dem aktiven Erwerbsleben zurückzuziehen und eine Rente mit Abschlägen in Kauf zu nehmen.⁶²⁶

Beschäftigung zu niedrigen Löhnen prägte in den letzten beiden Jahrzehnten das Erwerbsleben von mindestens einem Drittel der älteren Beschäftigten in Sachsen-Anhalt und spiegelt sich in niedrigen Rentenansprüchen wider. Wer unter diesen Voraussetzungen kein Vermögen aufbauen und/oder private Vorsorge treffen konnte, ist nunmehr gefährdet, im Alter arm zu sein – und zu bleiben. Denn ältere Menschen haben kaum Möglichkeiten, ihre ökonomische Situation etwa durch Qualifizierung oder Ausweitung ihrer Erwerbsbeteiligung zu verbessern. Vielmehr befinden sie sich in einer Lebensphase, in der viele auf altersbedingte körperliche Funktionseinschränkungen reagieren müssen. Insbesondere Frauen sind oftmals mit der zunehmenden Hilfe- oder Pflegebedürftigkeit eines häufig älteren Partners konfrontiert oder betrauern dessen Tod. Altersarmut trifft schwer: Wenn Ressourcen zur Erhaltung der Mobilität und der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, für Gesundheitsleistungen, Hilfe- und Pflegebedarf oder notwendig gewordene Wohnraumanpassungen fehlen, kumulieren Belastungen – materielle Unsicherheit kann sich in umfassenden sozialen Ausschluss übersetzen. Sozialräumliche Effekte, etwa in infrastrukturell benachteiligten Nachbarschaften mit schwieriger Erreichbarkeit von Lebensmittelläden, Nahverkehr oder ärztlicher Versorgung, und psychosoziale Effekte wie

⁶²⁵ Erstellt durch Frau Prof. Dr. phil. Josefine Heusinger und Frau Kathrin Ottovay, Hochschule Magdeburg-Stendal, Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen

⁶²⁶ Einer Studie von Hanna Haupt (2011, S.13) zufolge erfolgten in den Jahren 2006 bis 2008 in den neuen Bundesländern rund 40 % der Renteneintritte aus Arbeitslosigkeit (davon 7 % bis 8 % aus Langzeitarbeitslosigkeit), im Jahr 2009 rund 32 %.

Schamgefühle und sozialer Rückzug verstärken sich gegenseitig. Die gegenwärtigen Belastungen bauen dabei nicht zuletzt auf Erfahrungen sozialer Benachteiligung im Lebenslauf auf. Diese wirken sich auf das Krankheitsgeschehen im Alter selbst aus – angezeigt durch den sozialen Gradienten der Gesundheit (Siegrist & Marmot 2008) –, aber auch auf die subjektive Wahrnehmung des Wohlbefindens und darauf, inwiefern sich Menschen zufriedenstellend in soziale Netzwerke eingebunden fühlen: Ältere aus niedrigen Einkommens- und Bildungsgruppen sind nicht nur kränker (Lampert et al. 2011), zugleich fühlen sie sich häufiger einsam und erleben häufiger nur unzureichende soziale Unterstützung (RKI 2011). Unter ostdeutschen Älteren ist das Erleben von mangelhafter sozialer Unterstützung⁶²⁷ und von Einsamkeit (DEAS 2008: Empfundene Einsamkeit) besonders ausgeprägt.

Bevor wir im Folgenden die Armutsgefährdung Älterer, ihre Ursachen und konkrete Risikofaktoren in Sachsen-Anhalt in den Blick nehmen, benötigen wir eine Definition von Altersarmut, also der Armut alter Menschen. Zur Abgrenzung der betroffenen Altersgruppe ist die (nunmehr stufenweise auf 67 angehobene) Regelaltersrentengrenze von 65 Jahren geläufig. Allerdings sind Ältere in der Regel bereits vor ihrem 65. Geburtstag Rentner und Rentnerinnen – das bundesdeutsche Eintrittsalter in die Altersrente liegt 2012 im Durchschnitt bei 64 Jahren für Männer und Frauen, in Ostdeutschland bei 63,6 Jahren für Männer und 62,8 Jahren für Frauen (Deutsche Rentenversicherung Bund 2013a).⁶²⁸ Zusätzlich klafft zwischen Berufsaustritt und Renteneintritt häufig eine Lücke – in Ostdeutschland wechselte 2012 nur rund ein Viertel der Rentenneuzugänge aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den Altersrentenbezug (ebd.).⁶²⁹

Vor diesem Hintergrund lässt sich mit Bönke et al. 2012 auch eine Altersgrenze von 60 Jahren begründen. Wir werden im Folgenden auch die über-55-Jährigen in die Betrachtung einbeziehen, da davon ausgegangen werden muss, dass sich deren wesentliche sozioökonomischen Parameter am Ende ihrer Erwerbslaufbahn nicht weiter werden verändern lassen können.

Bei der Bestimmung von Altersarmut konkurrieren zwei Ansätze der Armutsdefinition (vgl. Seils 2013): Jener, der Personen als arm bezeichnet, die im Sinne des Sozialgesetzbuchs Anspruch auf Sozialhilfe bzw. Grundsicherung haben, sowie jener, der nach der Definition der OECD eine „relative (Einkommens-)Armut“ bzw. eine „Armutsgefährdung“ solcher Personen konstatiert, welche ein Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens beziehen.

1.2.2 Bezug von „Grundsicherung im Alter“

Der erste Zugang zur Messung von Armut orientiert sich an der Höhe der Bedarfssätze für Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII/Sozialhilfe (bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung), durch welche das soziokulturelle Existenzminimum politisch bestimmt wird. Damit beschreibt das Niveau der Grundsicherung eine absolute

⁶²⁷ So erlebt ein knappes Drittel der 65- bis unter 80-Jährigen aus der Gruppe „geringe Bildung“ in Ostdeutschland nur „geringe soziale Unterstützung“, definiert über die Anzahl von Bezugspersonen, die Erfahrung von Anteilnahme und von praktischer Hilfestellung in der Nachbarschaft (RKI 2011).

⁶²⁸ In Sachsen-Anhalt lag 2009 das durchschnittliche Renteneintrittsalter (hier Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten) der Männer zwischen 57 Jahren im Landkreis Mansfeld-Südharz und 60 Jahren in der Stadt Magdeburg, und der Frauen bei 57,8 Jahren im Landkreis Mansfeld-Südharz und 58,6 Jahren in der Stadt Magdeburg (INKAR 2011).

⁶²⁹ Sachsens-Anhalts Erwerbsquote in der Altersgruppe 50-55 liegt bei 88,6%, in der Altersgruppe 55-60 bei 81,7% und in der Altersgruppe 60-65 nur noch bei 46,4% (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2013c, S. 16).

Armutsschwelle. Als von Altersarmut betroffen gelten demnach also jene 2,6 % der Bevölkerung in Deutschland über 65 Jahre (2,1 % der Deutschen, 12,7 % der Ausländer/innen), die Grundsicherung im Alter beziehen (Sonderauswertung des Mikrozensus, Seils 2013, S. 366). In Sachsen-Anhalt sind dies mit 7.197 Personen 1,3 % der Bevölkerung über 65 Jahre, 4.696 von ihnen sind weiblich (Stichtag 31.12.2011; Statistisches Landesamt Sachsen Anhalt 2012, S. 22). Rund die Hälfte der Frauen im Grundsicherungsbezug ist zwischen 65 und 75 Jahre alt. Insgesamt 2.167 Männer und Frauen über 65 Jahre im Grundsicherungsbezug leben in Einrichtungen. Von allen Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherung sind 788 nicht deutsche Staatsbürger/innen, darunter neben vier EU-Ausländer/innen 784 „Asylberechtigte, Bürgerkriegsflüchtlinge und sonstige Ausländer.

Anspruch auf Grundsicherungsleistungen besteht, wenn das Einkommen z. B. aus einer Rentenzahlung nicht ausreicht, um die Bedarfe des täglichen Lebens zu decken. Einkommen eines Lebenspartners in einer ehe- oder lebenspartnerschaftsähnlichen Gemeinschaft werden bei der Berechnung berücksichtigt, Kinder oder Eltern indes nicht in die Unterhaltungspflicht genommen. Expertisen von Irene Becker (2010) und Rudolf Martens (2008) kritisieren, die Höhe der Sätze sei nicht ausreichend zur Bedarfsdeckung und gewährleiste keine gesellschaftliche Teilhabe. Beim Bezug von Grundsicherung im Alter ist zudem von einer hohen Dunkelziffer auszugehen: Einer Auswertung von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) durch Irene Becker (2012) zufolge haben im Jahr 2007 von einer Million Menschen ab 65 Jahren, denen bundesweit Grundsicherung zustand, nur 340.000 tatsächlich ihre Ansprüche geltend gemacht. Sollte diese „Quote der Nichtinanspruchnahme“ – sei es aus Scham oder Unwissenheit – von 68 % auf Sachsen-Anhalt übertragbar sein, wären rund 20.000 Leistungsberechtigte über 65 Jahre, d.h. eine Betroffenheit von mindestens 3,5 % der Altersgruppe, anzunehmen.

1.2.3 Relative Einkommensarmut und Armutsgefährdung

Die Messung relativer Armut anhand des Medianeinkommens hat sich EU-weit durchgesetzt, weil das soziokulturelle Existenzminimum nur im Verhältnis zum allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsniveau zu bestimmen ist. Wer ein Einkommen von weniger als 60% des Durchschnittseinkommens – gemessen am Median⁶³⁰ – zur Verfügung hat, gilt nach dieser Definition als armutsgefährdet. Bei diesem Verfahren wird das Haushaltseinkommen auf Pro-Kopf-Einkommen umgerechnet, d.h. der Kostenersparnis in größeren Haushalten Rechnung getragen und ein „Äquivalenzeinkommen“ entsprechend „bedarfsgewichteter“ Einkommen bestimmt.

Bei der Berechnung von Einkommensarmut werden zwar Zinseinkünfte aus Geldvermögen erfasst, Vermögen in Form von Immobilien – welche selbstgenutzt keine Mieteinnahmen abwerfen, aber fraglos zum Wohlstand eines Haushaltes beitragen – erscheint hier allerdings nicht. Dieser Umstand, so wird mitunter betont, könne zu einer Überschätzung von Altersarmut führen. Allerdings sind die Wohneigentumsquoten unter Älteren 65+ in Ostdeutschland mit knapp 30% weit geringer als die der westdeutschen Altersgenoss/innen von 52,4% (Statistisches Bundesamt et al. 2011, S.207). Der beträchtliche Ost-West Unterschied gilt auch für ländliche Räume. Beetz et al. (2009, S. 47) errechnen aus SOEP-Daten für 2006 die Wohneigentumsquote der Über-55-Jährigen in Gemeinden unter 100.000 Einwohner/innen: Sie beträgt in Westdeutschland 68,6% und in Ostdeutschland 44,6%. Vor

⁶³⁰ Der Median ist resistent gegen ‚Ausreißer‘, da er den Einkommenswert derjenigen Personen markiert, der – nachdem alle Personen ihrem Äquivalenzeinkommen nach aufsteigend sortiert wurden – die Bevölkerung in zwei Hälften teilt. Das heißt, die eine Hälfte verfügt über mehr, die andere über weniger Einkommen.

diesem Hintergrund ist vielmehr eine Unterschätzung der Ungleichheit zwischen alten und neuen Bundesländern bei der Bestimmung von Einkommensarmut zu vermuten. Die altersübergreifende Wohneigentumsquote liegt in Sachsen-Anhalt allerdings mit 38,2% im ostdeutschen Vergleich relativ hoch (nach Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2008, StrukturKompass Sachsen-Anhalt 2010).

2012 wird als am Bundesmedian gemessene Armutsgefährdungsschwelle⁶³¹ ein Einkommen von 869 Euro für einen Einpersonenhaushalt und von 1.826 Euro für einen Haushalt, in welchem zwei Erwachsene und bis zu zwei Kinder leben, errechnet. Wer ein niedrigeres Einkommen hat, gilt als armutsgefährdet – dies betrifft in Sachsen-Anhalt 20,9% der Gesamtbevölkerung (im Vergleich zu 15,2% der Bevölkerung in Deutschland insgesamt und zu 19,4% in den neuen Bundesländern; Quelle Mikrozensus 2012, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013a). Orientiert man sich am deutlich niedrigeren Einkommensniveau in Sachsen-Anhalt und misst mit dem Landesmedian, so wird als Armutsgefährdungsschwelle ein Einkommen von 754 Euro für einen Einpersonenhaushalt und von 1.583 Euro für einen Haushalt, in welchem zwei Erwachsene und bis zu zwei Kinder leben, zugrunde gelegt. So gerechnet sinkt der Anteil der Armutsgefährdeten in Sachsen-Anhalt auf 14,0% der Bevölkerung bzw. auf 6% der Über-65-Jährigen, wobei er sich in der folgenden Kohorte der 50-bis unter 65-Jährigen mit 15,4% mehr als verdoppelt.⁶³²

Die Armutsgefährdung der ältesten Einwohner/innen in Sachsen-Anhalt – jener Kohorten, die in der Regel in stabilen Erwerbsbiographien Rentenansprüche erworben haben – ist gegenwärtig vergleichsweise gering, was sich in einer Armutsgefährdungsquote von 12,4% aller im Alter von 65 Jahren und älter (gemessen am Bundesmedian) spiegelt. Dennoch sind auch in dieser heterogenen Altersgruppe immerhin 9,5% der Männer und 14,6% der Frauen betroffen (ebd.). Die Jüngeren unter den Älteren sind es, deren Einkommen – ob nun bereits aus Rentenzahlungen oder noch aus Erwerbseinkommen bzw. anderen Transferleistungen – unter dem Eindruck von (gegenwärtiger oder zurückliegender) Erwerbslosigkeit und Niedriglohn stehen. In der Altersgruppe 50-65 ist nunmehr ein Fünftel der Bevölkerung armutsgefährdet (Gefährdungsquote von 21,1%, Männer 21,4%, Frauen 20,9%).

Tabelle 104: Armutsgefährdung

Merkmal	50 bis 65 Jahre	über 65 Jahre
	% an Altersgruppe	
Bezug von „Grundsicherung im Alter“,		1,3
Armutsgefährdung (weniger als 60% des Medianeinkommens, Bundesmedian)	21,1	12,4
Armutsgefährdung (weniger als 60% des Medianeinkommens, Landesmedian)	15,4	6

Mikrozensus 2012. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013a

⁶³¹ Die Armutsgefährdungsschwelle, welche mit dem Nationalkonzept ermittelt wird, basiert auf dem Medianeinkommen des gesamten Bundesgebietes (Bundesmedian) und wird ergänzt durch regional verschiedene Schwellendefinitionen, welche basierend auf den jeweiligen Landesmedianen die verschiedenen Einkommensniveaus in den Bundesländern berücksichtigen.

⁶³² Dabei gilt es zu beachten, dass der Landesmedian lediglich das in Sachsen-Anhalt vergleichsweise niedrige Einkommensniveau abbildet, jedoch keine Aussagen über ein niedrigeres Preisniveau und somit geringere Lebenshaltungskosten erlaubt, wie mitunter in Bezug auf ostdeutsche Bundesländer argumentiert wird. Im Sozialbericht des Landes Sachsen-Anhalt 2005-2009 (Ministerium für Gesundheit und Soziales 2010, S. 49ff) wird ein solcher Zusammenhang unter Rückgriff auf den vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2009 ermittelten Preisindex in Frage gestellt, da eine Berücksichtigung regional unterschiedlicher Preisniveaus das durch die Daten der amtlichen Sozialberichterstattung gezeichnete Bild nicht wesentlich ändere.

1.2.4 Niedrige Einkommen, Haushaltsgröße und Familienstand

Bevor wir den Rentenbezug und die Rentenentwicklung in Sachsen-Anhalt in den Blick nehmen und Ursachen von und Risiken bzw. Risikogruppen für Altersarmut identifizieren, geben wir zunächst einen Überblick über die Situation am unteren Ende der Einkommenshierarchie, wie sie durch die Haushaltsstichprobenbefragung des Mikrozensus 2012 (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2013b) dokumentiert ist. Die hier betrachteten Älteren in Sachsen-Anhalt verteilen sich auf 197.500 Privathaushalte in der Altersgruppe 55-65 und 360.500 in der Altersgruppe 65+ und stellen damit nahezu die Hälfte der insgesamt 1.181.600 Privathaushalte in Sachsen-Anhalt dar.

Tabelle 105: Ein- und Mehrpersonenhaushalte in unteren Einkommenspositionen Sachsen-Anhalt 2012

Altersgruppe	Mehrpersonenhaushalte		
	gesamt	unter 1.700 Euro	%
55 bis 65 Jahre	135.800	32.100	16,2
über 65 Jahre	186.700	69.600	19,3
	Einpersonenhaushalte		
	gesamt	unter 900 Euro	%
55 bis 65 Jahre	61.700	26.300	13,3
über 65 Jahre	173.700	40.900	20,7

Mikrozensus 2012. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2013b, S.19.

Deutlich wird, dass ein Fünftel aller Privathaushalte der Über-65-jährigen (Alter der Haupteinkommensbezieherin bzw. des Haupteinkommensbezieher) in einem Mehrpersonenhaushalt mit einem Einkommen unter 1.700 Euro und damit nahe der Armutsgrenze wirtschaften muss. In der jüngeren Kohorte sind dies immerhin 16%. Übereinstimmend mit bundesweiten Befunden – die Armutsgefährdungsquote Alleinlebender über 65 bundesweit liegt mit 23% deutlich höher als der Durchschnitt (nach Sozialtransfers, Jahr 2009; Statistisches Bundesamt 2012, S. 178, nach EU-SILC 2010) – gerät hier bereits eine besondere Risikogruppe in den Blick: Alleinlebende in einem Einpersonenhaushalt, in denen die Möglichkeiten der haushaltsinternen Umverteilung fehlen. Über 40% der Alleinlebenden in der Altersgruppe 55-65 müssen mit einem Einkommen von unter 900 Euro auskommen. An allen Haushalten stellt die Risikogruppe „Alleinlebende mit einem Einkommen unter 900 Euro 13,3% (55-65) bzw. 20% (65+).

Tabelle 106: Untere Einkommenspositionen: Monatliches Nettoeinkommen Sachsen-Anhalt

Monatliches Nettoeinkommen von ... bis unter ...Euro	Privathaushalt mit Haupteinkommensbezieher im Alter von	
	55 bis 65 Jahre	älter 65 Jahre
Haushalte gesamt		
300 bis 700	17.600	14.000
700 bis 900	16.900	28.500
900 bis 1.300	26.600	92.200
1.300 bis 1.500	13.600	51.000
1.500 bis 1.700	14.200	44.700
davon Einpersonenhaushalte		
300 bis 700	15.900	13.600
700 bis 900	12.400	27.300
900 bis 1.300	13.700	79.900
1.300 bis 1.500	(5.500)	26.300
1.500 bis 1.700	/	11.900
Gesamtzahl aller Haushalte unter 900 Euro		
	34.500	42.500
davon Einpersonenhaushalte		
	28.300	40.900
Mikrozensus 2012. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2013b, S.19		

Was wissen wir über die Verbreitung von Einpersonenhaushalten bei den Älteren in Sachsen-Anhalt? Die Tabelle 107 weist aus, dass rund ein Drittel der Haushalte der Älteren im Alter von 55 bis 70 Jahre Einpersonenhaushalte sind. In ihnen ist der Anteil der Frauen etwas höher als der der Männer. In beinahe der Hälfte dieser Einpersonenhaushalten leben Geschiedene.

Tabelle 107: Anteil Einpersonenhaushalte von Älteren nach Altersgruppen Sachsen-Anhalt

Alter	Privathaushalte gesamt	davon Einpersonenhaushalte	%
älter als 55 Jahre	557.900	235.300	42
davon			
55 bis 60 Jahre	113.100	35.400	31
60 bis 65 Jahre	84.400	26.200	31
65 bis 70 Jahre	75.100	27.100	36
älter 70 Jahre	285.300	146.600	51
Mikrozensus 2012. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2013b, S.15			

Tabelle 108: Familienstand in Einpersonenhaushalten Sachsen-Anhalt

Alter	Einpersonenhaushalte	davon			
		ledig	verheiratet, getrennt lebend	geschieden	verwitwet
Gesamt					
55 bis 65 Jahre	61.700	12.000	(5.500)	27.400	16.800
über 65 Jahre	173.700	13.900	(6.500)	25.000	128.300
Männlich					
55 bis 65 Jahre	27.100	(7.500)	/	13.900	/
über 65 Jahre	41.300	/	/	(7.700)	25.700
Weiblich					
55 bis 65 Jahre	34.600	/	/	13.600	14.400
über 65 Jahre	132.400	(9.200)	/	17.300	102.300
Mikrozensus 2012. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2013b; S.17; fehlende Werte aufgrund zu niedriger Fallzahlen in den Stichproben. Werte zwischen 5.000 und 10.000 sind wegen der eingeschränkten Aussagekraft in Klammern () gesetzt.					

Die Zahl der Einpersonenhaushalte schnell in der Kohorte der Über-70-Jährigen nach oben – geschuldet der hohen Wahrscheinlichkeit für Frauen, den Tod eines älteren Partners zu erleben (Tabelle 108). Es ist davon auszugehen, dass besonders bei verwitweten älteren Frauen mit geringem Einkommen Belastungen kumulieren. Aus Untersuchungen des Deutschen Alterssurvey wissen wir, dass ein Drittel der 70- bis 85-Jährigen ostdeutschen Frauen keine oder nur eine „persönlich wichtige Person mit regelmäßigem Kontakt“ aufweist (DEAS 2008: Größe des persönlichen Netzwerks) und 15,9% ihre Einsamkeit als „mittel“ und 2,7% als „hoch“ einstufen (DEAS 2008: Empfundene Einsamkeit).

1.2.5 Rentenbezug in Sachsen-Anhalt heute

Die Armutsgefährdung (Bundesmedian) aller Rentner/innen⁶³³ in Sachsen-Anhalt lag 2012 bei 14,6% (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013a). Sie ist seit 2005 um über zwei Prozentpunkte gestiegen. Innerhalb der Gruppe aller Rentner/innen gibt es indes deutliche Unterschiede zwischen ‚neuen‘ und ‚alten‘ Alters-Rentner/innen. Auch deswegen ist der Durchschnittswert als wenig aussagekräftig zu betrachten.

Nicht selten wird mit Durchschnittsrentenzahlbeträgen hantiert, um sowohl die Existenz von Altersarmut als auch deren Fehlen – insbesondere im Ost-West-Vergleich, Stichwort „reiche Ostrentner“ – zu belegen. Allerdings sagt die durchschnittliche Rentenhöhe wenig über die tatsächliche Armutsgefährdung aufgrund niedriger Renten aus. Zum einen gehen in ihre Berechnung auch die sehr niedrigen Renten von Personen ein, die bspw. nur zu Beginn ihres Berufslebens in die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) eingezahlt haben, anschließend aber in die Selbständigkeit oder ein Beamtenverhältnis gewechselt sind und deren Alterssicherung nun über andere Versorgungssysteme als die GRV erfolgt. Zum anderen stellen Rentenzahlungen nicht die einzige Einkommensquelle von Rentner/innenhaushalten dar, vielmehr können sie sich auch aus Pensionen und sonstigen Einkünften, wie Kapitaleinkommen oder für Frauen Unterhaltszahlungen des Partners speisen. Beides gilt allerdings nur marginal für die neuen Bundesländer: Hier werden 96%

⁶³³ Personen mit Bezug einer eigenen (Versicherten-) Rente (darunter auch Erwerbsminderungsrenten) bzw. Pension und Personen im Alter von 65 Jahren und älter mit Bezug einer Hinterbliebenenrente bzw. -pension.

der Alterseinkünfte der Männer und Frauen über eigene Renten und, v.a. bei Frauen, auch abgeleitete Rentenzahlungen der GRV abgedeckt – im Vergleich zu 69% bei den Männern und 62% bei den Frauen in den alten Bundesländern (Weick & Noll 2012, S.3, auf Basis der Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2008). Dies ist eine der Besonderheiten, welche es beim Blick auf die durchschnittlich (noch) hoch erscheinenden Rentenzahlbeträge im Osten zu bedenken gilt. Denn obgleich sich etwa die eigenen GRV-Renten der Männer in den neuen und alten Bundesländern kaum unterscheiden, erreichen die ostdeutschen Männer durchschnittlich nur 68% des Nettoeinkommens derer im Westen, da sie in der Regel keine Leistungen aus weiteren Alterssicherungssystemen oder sonstigen Quellen beziehen (ASID 2011; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011, S. 77).

Im Wesentlichen ist die gegenwärtig insgesamt gute soziale Situation von älteren Rentner/innen in den neuen Bundesländern durch die langen Versicherungszeiten während stabiler (DDR-) Erwerbslaufbahnen der Älteren unter ihnen begründet. Verglichen mit Westdeutschland, wo in dieser Generation das Hausfrauen- bzw. Zuverdienerinnen-Modell dominierte, gilt dies auch für einen deutlichen Teil der Frauen – die Rentenzahlbeträge der ostdeutschen Frauen liegen im Schnitt immerhin mindestens 20% über denen der West-Frauen, begründet in der die westdeutsche um rund 20% übertreffende Frauenerwerbsquote in der DDR ab den 1970er Jahren (Schäffgen 1998, S. 144) und der geringeren Lohnspreizung zwischen den Geschlechtern.

Der ostdeutsche Durchschnittsrentenwert wird weiterhin durch die fehlende Verkammerung im Osten erhöht, da dort Berufsgruppen wie z. B. Ärzte und Ärztinnen anders als im Westen in die gesetzliche Rentenversicherung integriert waren. Da jedoch im Osten sowohl die unteren als auch die oberen Klassen in der Schichtung der Rentenzahlbeträge gering besetzt sind (ASID 2011, Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011, S. 34), kann der Mittelwert dennoch als treffend für eine allgemeine Beschreibung der ostdeutschen Rentensituation gelten (Seils 2013, S.365). Insgesamt 889.682 Frauen und Männer beziehen 2012 in Sachsen-Anhalt Renten nach SGB VI⁶³⁴ – ihr durchschnittlicher Betrag liegt bei 762,42 Euro, verglichen zu 731,85 Euro im Bundesgebiet (Deutsche Rentenversicherung Bund 2012b, S.28).

Tabelle 109: Anzahl Bestands-Rentnerinnen und –Rentner und Zahlbetrag Sachsen-Anhalt 2012

Merkmal	Männer	Frauen	Zahlbetrag Männer		Zahlbetrag Frauen	
			Sachsen-Anhalt	Bund	Sachsen-Anhalt	Bund
			Euro			
Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit.	34.717	30.537	643,09	727,70	85,02	682,26
Renten wegen Alters	249.435	364.282	1.062,96	1.089,80	705,13	569,65
Renten wegen Todes (Witwer- bzw. Witwenrenten)	32.680	167.848	293,78	265,68	605,44	616,52
31.12.2012 Sachsen-Anhalt, Rentenbestand. Waisenrenten nicht getrennt ausgewiesen. ⁶³⁵						

⁶³⁴ Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, wegen Alters, wegen Todes (darunter auch Waisenrenten, die wir hier nicht getrennt ausgewiesen haben).

⁶³⁵ Deutsche Rentenversicherung Bund 2013b, S.28

2012 erhielten die 34.578 Neu-Rentner/innen in Sachsen-Anhalt im Durchschnitt einen Zahlbetrag von 655,89 Euro (Bund: 647,72 Euro). Die Altersrenten der neuzugegangenen Männer sind signifikant gesunken und nun niedriger als Bundesschnitt, die der neuzugegangenen Frauen liegen indes höher als im Westen und höher als im Bestand (Deutsche Rentenversicherung Bund 2013c, S.26).

Tabelle 110: Anzahl Rentenzugänge und Zahlbetrag Sachsen-Anhalt 2012

Merkmal	Männer	Frauen	Zahlbetrag Männer		Zahlbetrag Frauen	
			Sachsen-Anhalt	Bund	Sachsen-Anhalt	Bund
			Euro			
Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit.	3.289	2.638	577,19	639,84	619,42	583,49
Renten wegen Alters	8.969	8.201	899,91	960,45	745,55	555,86
Renten wegen Todes (Witwer- bzw. Witwenrenten)	3.069	8.412	283,27	254,07	597,05	619,72
31.12.2012 Sachsen-Anhalt, Rentenzugang. Waisenrenten nicht getrennt ausgewiesen. ⁶³⁶						

An dieser Stelle sei auf die prekäre Einkommenssituation jener Frauen hingewiesen, deren Ehen in der DDR geschieden wurden und die wegen Kindererziehungszeiten geringe eigene Rentenanwartschaften aufbauen konnten. Nach DDR-Recht war kein Versorgungsausgleich für geschiedene Eheleute vorgesehen, da in der Rentenberechnung die jeweils letzten 20 Arbeitsjahre und ein freiwilliger Versicherungsbeitrag, nicht jedoch die Familiensituation eine Rolle spielte. Frauen, die ihre Entscheidungen für Kindererziehungszeiten auf dieses Fundament aufsetzten, später geschieden wurden und sich nach 1991 mit der Angleichung der Rentensysteme konfrontiert sahen, fanden sich nun in einer Gesetzeslücke wieder (Kerschbaumer 2012). Eine angekündigte „spezialgesetzliche Regelung“ trat nie in Kraft. Im Gegensatz zu durch den Versorgungsausgleich abgesicherten Geschiedenen im Westen können diese Frauen keine Anerkennung für ihre Leistungen in der Familien in Form finanziellen Ausgleichs durch den Ex-Ehemann erwarten und leben so häufig von nur sehr niedrigen Renten bzw. der Grundsicherung.

1.2.6 Rentenentwicklung Sachsen-Anhalt: Sinkende Zugangsrenten

Betrachtet man die Rentenentwicklung in Sachsen-Anhalt seit 2000, so zeigt sich, dass die Zugangsrenten wegen Alters für Männer deutlich und stetig gesunken sind und nunmehr bereits rund 70 Euro unter dem Bundesdurchschnitt liegen (Bundesregierung 2012a, S.7). Diese Entwicklung lässt sich für alle neuen Länder nachzeichnen. In ihr drückt sich bereits die schwierige Arbeitsmarktsituation der Nachwendejahre aus. In der Gegenüberstellung der Durchschnittsrenten der ältesten Kohorte von männlichen GRV-Rentenempfängern (85 Jahre und älter) und der jüngsten Kohorte (65- bis unter 75-Jährige) ist ein Rückgang um 15% von der ältesten bis zur jüngsten Rentnerkohorte zu konstatieren (ASID 2011, Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011, S.62). Gegensätzlich verläuft die Entwicklung indes bei den Frauen: Die jüngste Gruppe kann einen Zuwachs von 14% gegenüber der ältesten Gruppe verzeichnen, begründet im Wesentlichen durch längere Versicherungszeiten (ebd., S. 64).

⁶³⁶ Deutsche Rentenversicherung Bund 2013c, S. 26

Tabelle 111: Entwicklung durchschnittliche Zahlbeträge beim Rentenzugang Sachsen-Anhalt und Bund 2000 bis 2011

Land	Jahr							
	2000		2005		2010		2011	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	Euro							
Sachsen-Anhalt	929,00	661,29	895,01	647,35	874,32	670,68	858,82	667,05
Bund	920,86	485,16	835,72	437,84	859,90	514,09	867,62	520,02

Durchschnittliche Zahlbeträge nach Bundesland der Rentenempfänger (Altersrenten); Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung - Rentenzugang verschiedene Jahrgänge, zit. n. Bundesregierung (2012a)

Die Rentenzahlbeträge spiegeln die individuellen Erwerbshistorien wider – wie viele Jahre sozialversicherungspflichtig gearbeitet wurde, in Voll- oder Teilzeit, wie hoch die Entlohnung war, schließlich ob bis zur Regelaltersgrenze gearbeitet wurde oder ob wegen früheren Ausscheidens aus dem Berufsleben Abschläge in Kauf genommen werden müssen. Wie rasch die dergestalt ermittelte Altersrente allerdings nicht mehr den Lebensstandard zu sichern vermag oder sogar unter die Armutsschwelle sinkt, illustriert folgendes Rechenbeispiel des wissenschaftlichen Beirats zum Gutachten zu Altersarmut (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2012, S.8):

„Der aktuelle Rentenwert, also der Wert eines Entgeltpunkts, beträgt in Ostdeutschland seit dem 1.7.2012 24,92 Euro. Der so genannte Eckrentner arbeitet 45 Jahre lang zum Durchschnittslohn und erhält daher 45 Entgeltpunkte, die einer Rente von 1121 Euro pro Monat entsprechen. Erhält diese Person nur 75 Prozent des Durchschnittseinkommens, sinken die Entgeltpunkte auf 33,75 und die monatliche Rente auf 841 Euro. Hat sie dagegen nur 40 Jahre lang zu 75 Prozent des Durchschnittseinkommens gearbeitet, hat sie 30 Entgeltpunkte gesammelt und kommt somit auf eine Monatsrente von 747,60 Euro. Geht sie zudem 3 Jahre vor der Regelaltersgrenze in Rente, so unterliegt sie den Rentenabschlägen von 3,6 % pro Jahr. Daher vermindert sich der Betrag um 10,8 % auf 666,86 Euro, ein Wert, der nun unter dem durchschnittlichen Betrag der Grundsicherung im Alter liegt.“

Neben den als „extern“ bezeichneten, in der Entwicklung des Arbeitsmarktes angelegten Armutrisiken ist das Sinken der durchschnittlichen Zahlbeträge auch „intern“ durch die Absenkung des Rentenniveaus bestimmt. Die mehrfachen Modifikationen der Rentenformel führten dazu, dass die Bestands- und Zugangsrenten „in ihrer Höhe und Entwicklung nicht mehr dem allgemeinen Einkommenstrend der aktiven Arbeitnehmer folgen“ (Bäcker et al. 2010, S.30). Sowohl die externen als auch die internen Faktoren führen zu einem Werteverlust der GRV-Renten. Verschärft wird diese Entwicklung durch ihren deutlichen Kaufkraftverlust, bedingt zum einen durch ein die Rentenanpassungen übersteigendes Wachstum der Verbraucherpreise, sowie zum anderen durch eine Steigerung der Sozialabgaben (Haupt 2011, S.17).

1.2.7 Risikofaktoren für Altersarmut: Die Situation der 55- bis 65-Jährigen

Ist in Sachsen-Anhalt eine „Wende zur Armut“ (Spieler 2012) zu befürchten? Ingmar Kumpmann et al. (2010, vgl. Geyer/Steiner 2010) haben eine Projektion künftiger Altersarmut in Deutschland für die Generation der 50- bis 55-jährigen Menschen des Jahres 2008 vorgelegt. Dabei schätzen sie auf Basis von SOEP-Daten die Alterseinkommen, die

jene 15 Jahre später, also im Jahr 2023 haben werden. Für die Altersgruppe der dann 65- bis 70-Jährigen zeigt sich eine Zunahme der Altersarmut um fast drei Prozentpunkte auf 16,3%. Überproportional vertreten sind Menschen in den östlichen Bundesländern, außerdem Männer stärker als Frauen. Das am meisten hervorstechende Ergebnis ist eine drastische Zunahme des Anteils der Personen unter der Armutsrisikoschwelle unter den ostdeutschen Männern: 23,6 % der Männer in den neuen Bundesländern, die 2023 zwischen 65 und 70 Jahre alt sein werden, werden der Prognose zufolge unter die Armutsgrenze rutschen (ebd., S. 21). In jedem Fall muss die Tatsache, dass in Sachsen-Anhalt in den Jahren 1996-2006 konstant rund ein Fünftel der Bevölkerung von Arbeitslosigkeit betroffen war und seit 2001 rund ein Drittel der Beschäftigung von Arbeitnehmer/innen über 45 Jahre im Niedriglohnbereich stattfindet, im Hinblick auf die Entwicklung zukünftigen Altersrenten alarmieren. Wie gestaltet sich also die Situation der gegenwärtig Über-55-Jährigen in Sachsen-Anhalt, die in den nächsten Jahren verrentet werden? Beim Blick in die Literatur lassen sich Gruppen identifizieren, welche sehr niedrige Renten beziehen werden, ohne dabei andere Einkommensquellen aufzuweisen oder die Chance gehabt zu haben, ein Vermögen aufzubauen (vgl. Frommert/Himmelreicher 2010a, 2010b; Spieler 2012).

Dies sind:

- Personen mit einem weit unterdurchschnittlichen Einkommen
- Personen, die längere Zeit nur teilzeitbeschäftigt waren bzw. sind
- Personen mit einer geringen Zahl von Versicherungsjahren, bedingt durch
 - a) Unterbrechungen der Erwerbsbiographien durch Arbeitslosigkeit oder für Kindererziehung und Pflege, und/oder durch
 - b) ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbleben, ferner Selbständige aus Berufen ohne eigenes Versorgungswerk.

Zunächst gilt übergreifend: Je niedriger die Einkommens- und Bildungsschicht (identifiziert über das Qualifikationsniveau), desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, sich in diesen Gruppen wiederzufinden. So liegt das Armutsrisiko von Personen über 25 Jahre in Sachsen-Anhalt mit niedrigem Qualifikationsniveau bei 35,8% im Vergleich zu 20,2% in der Gruppe mit mittlerem und 6,8% mit hohem Qualifikationsniveau (Mikrozensus 2012; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013a). Geringqualifizierte haben zudem grundsätzlich schlechtere Chancen, bis zur Regelaltersgrenze erwerbstätig zu sein und müssen sich häufiger als Besserqualifizierte aus gesundheitlichen Gründen oder aufgrund der Arbeitsmarktlage mit Rentenabschlägen vom Arbeitsmarkt zurückziehen (Bäcker 2010, S. 12 und Nauman & Romeau Gordo 2012, S. 128).

a) Niedriglohnbeschäftigung

In Sachsen-Anhalt wird wenig verdient: Sachsen-Anhalt belegt beim Vergleich des durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelts je Arbeitnehmer⁶³⁷ den vorletzten Platz unter den Bundesländern, vor Mecklenburg-Vorpommern. Das Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer von 29.409 Euro im Jahr liegt weit unter dem Bundeswert von 37.109 Euro (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013b).

Die Brutto-Niedriglohnschwellen je Arbeitsstunde für abhängig Beschäftigte in Ostdeutschland war 2010 bei 7,04 Euro angesetzt (auf Basis von SOEP-Daten;

⁶³⁷ Das Arbeitnehmerentgelt umfasst sämtliche Geld- und Sachleistungen, die den innerhalb eines Wirtschaftsgebietes beschäftigten Arbeitnehmern aus den Arbeits- oder Dienstverhältnissen zugeflossen sind, d. h. es setzt sich zusammen aus den Bruttolöhnen und -gehältern sowie den tatsächlichen und unterstellten Sozialbeiträgen der Arbeitgeber.

Landesregierung Sachsen-Anhalt 2013, S.18), für sozialversicherungspflichtige Vollzeit-Beschäftigte bei 8,38 Euro (Daten der Bundesagentur für Arbeit; ebd.). 14,5 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Vollzeit-Beschäftigten in Sachsen-Anhalt verdienten weniger (ebd., S.21). Der Verdienststrukturerhebung⁶³⁸ des Statistischen Bundesamts zufolge (Bundesregierung 2012b, S.6ff) fand rund ein Drittel der Beschäftigung der rentennahen Altersgruppen in Sachsen-Anhalt in den letzten zehn Jahren zu Niedriglohn statt, wie die folgende Tabelle zeigt.

Tabelle 112: Beschäftigte mit Niedriglohn Sachsen-Anhalt 2001, 2006, 2010

Anteil der Beschäftigten mit Niedriglohn in Sachsen-Anhalt (produzierendes Gewerbe und marktbestimmte Dienstleistungen)			
Alter	Jahr		
	2001	2006	2010
	in %		
35 bis 44 Jahre	36,0	36,0	34,5
45 bis 54 Jahre	38,4	38,6	37,6
55 bis 64 Jahre	42,1	47,4	42,8

Bundesregierung 2012b, S.7 (werden nicht-marktbestimmte Dienstleistungen in die Berechnung miteinbezogen, so sinkt der Wert für 2010 um rund 6%, ebd. S.6)

Aus den altersübergreifenden, jedoch nach Geschlechtern differenzierten Erhebungen lässt sich folgern, dass Frauen unter den Geringverdienenden überpräsentiert sind. 30,8% der Frauen verdienten in sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung weniger als 2/3 des (Landes-) Medianentgelts aller sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten in Sachsen-Anhalt (Landesregierung Sachsen-Anhalt 2013, S.2). Besonders hoch ist der Anteil von Niedriglohnbeziehenden im Gastgewerbe sowie in den Dienstleistungsbranchen.

Die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit geben darüber Auskunft, wie verbreitet geringfügige Beschäftigung (sowohl geringfügig entlohnte Beschäftigung als auch kurzfristige Beschäftigung, beide auch „Mini-Job“ genannt) unter Älteren ist.

Tabelle 113: Geringfügig Beschäftigte Sachsen-Anhalt Dezember 2012

Alter	50 bis 55 Jahre	55 bis 60 Jahre	60 bis 65 Jahre	65 bis 70 Jahre	70 bis 75 Jahre	75 Jahre und älter	Gesamt
Anzahl	13.115	12.988	14.295	8.636	4.559	1.677	117.373

Bundesagentur für Arbeit 2013a. Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach Altersgruppen

Minijobs werden überwiegend, insgesamt zu etwa 60%, von Frauen ausgeübt (ISW 2011, S.39). Zwar ist die Verbreitung von Minijobs in Sachsen-Anhalt noch geringer als in den alten Bundesländern, es lässt sich jedoch ein starker Anstieg in der Altersgruppe der Über-50-Jährigen beobachten (ebd., S.47).

b) Teilzeit und weitere prekäre Beschäftigungsformen

Auch in Sachsen-Anhalt arbeiten vorwiegend Frauen – 83% im Jahr 2009 – in Teilzeit-Arbeitsverhältnissen (ISW 2011, S.23). Auch wenn die Teilzeitquote der Altersgruppe der Über-50-jährigen noch nicht den Westwert erreicht hat, verzeichnete sie den stärksten

⁶³⁸ Beschäftigte von Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten werden nicht erfasst, was zu einer Unterschätzung der Geringverdienenden führt.

Zuwachs: Im Jahresvergleich 2005/2009 um 58,3% (ebd., S.25). So stellen Teilzeit-Beschäftigte im Jahr 2009 bereits 22,8% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Altersgruppe dar (ebd. S. 26). Gleichzeitig ist eine Zunahme weiterer atypischer Beschäftigungsformen zu beobachten, welche sich negativ auf das Niveau der zu erwartenden Altersrenten auswirken werden. In sog. Midijobs (mit einer Entlohnung von 400 Euro bis 800 Euro) arbeiten 2009 5% der Über-50-Jährigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ebd., S.51). Leiharbeit betrifft stärker jüngere Arbeitnehmer/innen und nur 1,5% der älteren Gruppe, jedoch finden sich überproportional viele ältere, meist männliche Arbeitslose auf dem „Ersatzarbeitsmarkt“ der geförderten AGH-Stellen (Arbeitsgelegenheiten nach § 16 SGB II, sog. „1-Euro-Jobs“). Die Quote der Beschäftigten in AGH-Maßnahmen in Relation zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt in der Altersgruppe 50+ in Sachsen-Anhalt mit 5% fast fünf mal so hoch wie im Bundesdurchschnitt (ebd., S. 69).

c) Geringe Zahl von Versicherungsjahren durch Arbeitslosigkeit und Beeinträchtigung

Sachsen-Anhalt erlebte nach der Wende einen dramatischen Strukturwandel, der eine Arbeitslosenquote von konstant 20% in den Jahren 1997 bis 2005 (INKAR 2011) mit sich brachte und massive Lücken in die Erwerbsbiographien zahlreicher Beschäftigter schlug, die heute dem Renteneintritt nahe sind. Erst ab 2006 fiel die Arbeitslosenquote sukzessive und lag im August 2013 bei 10,08% (Bundesagentur für Arbeit 2013b, S.6).⁶³⁹ Der Anteil an Langzeitarbeitslosen (an allen Arbeitslosen) erreichte seinen Höchststand 2005 mit 44% und bewegte sich noch 2009 zwischen 35,9% in Magdeburg und 40,8% in der Altmark (INKAR 2011).

Die Arbeitsmarktsituation der Über-55-Jährigen ist dabei besonders kritisch: Deren Arbeitslosenquote liegt bei 11,2% (50 und älter) bzw. 11,8% (55 und älter). Betrachtet man die Quoten der Älteren für den Bezug von Leistungen nach SGB II/Arbeitslosengeld II sind es 7,1% (50 und älter) bzw. 6,4% (55 und älter). 28.480 Frauen und Männer über 50 Jahre beziehen also als gemeldete Arbeitslose Grundsicherung für Arbeitssuchende/„Hartz IV“ (Bundesagentur für Arbeit 2013b, S.11). In diesen Werten für Arbeitslosigkeit tauchen allerdings diejenigen nicht auf, die an Maßnahmen des Jobcenters teilnehmen oder die zwar arbeiten, aber dabei nur ein so niedriges Einkommen erzielen, dass sie als sog. „Aufstocker“ weiterhin auf ALGII-Leistungen angewiesen sind. Betrachtet man nun alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, so sehen wir, dass in der Altersgruppe 50 bis unter 55 Jahre insgesamt 27.971 Personen und in der Altersgruppe 55 bis 65 Jahre 44.014 Personen den Gang zum Jobcenter auf sich nehmen müssen, um über die Runden zu kommen (ebd., S.20). Diese zusammengenommen 71.985 Personen im Alter von 50 bis unter 65 Jahre stellen somit rund 13% der betreffenden Altersgruppe. Sie alle müssen mit drastischen Abschlägen bei der Rente rechnen, weil während des „Hartz-IV“-Bezugs keine Einzahlungen in die Rentenkasse erfolgen (bzw. höchst geringfügige im Falle der „Aufstocker“).

Ein besonderes Risiko für Armut im Alter tragen weiterhin Personen, die wegen Beeinträchtigungen eine Rente wegen Erwerbsminderung beantragen mussten. Wegen ihres durch Krankheit bzw. physischer Einschränkung verkürzten Erwerbslebens fallen ihre Rentenansprüche häufig gering aus. Heute schon weisen ehemalige EM-Rentenbezieher, insbesondere Männer, ein für Rentner überdurchschnittliches Armutsrisiko auf (Krause et al. 2013). Doch der Bezug einer Rente wegen Erwerbsminderung führt nicht nur zu einem

⁶³⁹ Auf Kreisebene bewegen sich die Quoten im August 2013 zwischen 8,2% im Landkreis Börde und 13,8% im Landkreis Mansfeld-Südharz (ebd., S.19).

häufig geringen Einkommen und damit zu Armutsgefährdung, auch umgekehrt tragen Frauen und Männer mit niedriger Qualifikation und ohnehin geringem Einkommen ein erhöhtes Risiko, wegen Beeinträchtigung aus dem Erwerbsleben ausscheiden zu müssen – Ostdeutsche sind stärker als Westdeutsche und Männer stärker als Frauen betroffen (Hagen et al. 2011). Martin & Zollmann (2013, S.4) betonen auf der Basis von SOEP-Daten, dass erwerbsgeminderte Männer und Personen, die mit ihnen den Haushalt teilen, in den neuen Bundesländern einschließlich Berlin mit 49%, sowie männliche Erwerbsminderungs-Rentner in Einpersonenhaushalten (bundesweit 56%) ein besonders hohes Armutsrisiko verzeichnen.

Im Vergleich zum gegenwärtig weiblich dominierten Bezug von Grundsicherung im Alter fällt bei den älteren Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherung bei Erwerbsminderung in Sachsen-Anhalt – vor der Vollendung des 65. Lebensjahres – der höhere Anteil betroffener Männer auf. 1.654 Männer zwischen 50 und 60 Jahren sowie 620 Männer zwischen 60 und 65 Jahren beziehen gegenwärtig in Sachsen-Anhalt Grundsicherung bei Erwerbsminderung, im Vergleich zu 970 (50-60) bzw. 469 (60-65) Frauen. Insgesamt also 3.713 Frauen und Männer (50-65), von welchen 1.709 in Einrichtungen leben (Stichtag 31.12.2011; Statisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2012, S.22). Die Armutsgefährdung dieser Gruppen wird sich auch nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze fortsetzen.

1.2.8 Fazit

Wie die Analyse zeigt, hat in Sachsen-Anhalt in den vergangenen Jahren ein deutlicher Trend hin zu wachsender Altersarmut eingesetzt. Während von den Über-65-Jährigen heute nur 1,3% von Grundsicherung leben, aber doch immerhin jeder zehnte Mann und jede siebte Frau über 65 Jahre mit einem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle auskommen muss, verdoppelt sich dieser Anteil in der Kohorte derer, die in den nächsten Jahren das Renteneintrittsalter erreichen.

Der Übergang in den Altersrentenbezug erfolgt meist nicht mit Erreichen des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 Jahren aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Die Erwerbsbiographien der Neu-Rentner/innen der letzten Jahre sind von der 20%igen Arbeitslosigkeit vom Ende der 90er bis zur Mitte der 2000er Jahre in Sachsen-Anhalt gezeichnet. Die Alterseinkünfte, mit denen die Älteren im rentennahen Alter rechnen können, sind bis heute von der weiterhin schwierigen Arbeitsmarktlage geprägt. Gegenwärtig stehen rund 13% der Über-50-Jährigen als Arbeitslose oder aber als sogenannte „Aufstocker“ im ALG II-/„Hartz-IV“-Bezug. Dies führt zu zusätzlichen Abschlägen bei der Rente. Ein Fünftel der noch Erwerbstätigen in der Altersgruppe 50+ arbeitet in Teilzeit und rund ein Drittel ist in den letzten zehn Jahren zu Niedriglohn beschäftigt. Dementsprechend gering fallen die zukünftigen Rentenanwartschaften dieser Älteren aus, und ebenso gering sind ihre Chancen, privat für das Alter vorzusorgen. Zusätzlich ist das Risiko für Unterbrechungen durch Erwerbslosigkeit, Krankheiten und langfristige Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit bei Geringverdienern besonders groß.

Ältere, die alleine in einem Haushalt leben, und deshalb nicht von den Synergieeffekten in Mehrpersonenhaushalten profitieren können, spüren die Auswirkungen ihrer geringen finanziellen Spielräume im Alltag besonders deutlich. 869 Euro monatlich gelten 2012 als Armutsgefährdungsgrenze für einen Einpersonenhaushalt in der Bundesrepublik. Mit weniger auskommen müssen in Sachsen-Anhalt 40.900 Alleinlebende über 65 Jahre. In der Altersgruppe 55 bis 65 Jahre müssen gut 40 % der Alleinlebenden mit einem Einkommen von unter 900 Euro wirtschaften.

Hinter den Zahlen verbergen sich heute schon – Tendenz steigend – zehntausende von älteren Menschen, die inmitten unserer Konsumgesellschaft Tag für Tag sehr genau abwägen müssen, wofür sie Geld ausgeben. Rücklagen für Anschaffungen zu bilden, Fahrkarten und Eintritt für Kultur und Unterhaltung zu kaufen oder gar Reisen zu unternehmen, ist kaum möglich. Selbst für freiwilliges Engagement, das im Alter wichtige Möglichkeiten der Teilhabe und Alltagsgestaltung bietet, muss häufig wenigstens etwas Geld vorhanden sein. Kommen noch gesundheitliche Einschränkungen hinzu und entstehen Kosten für Hilfsmittel und Medikamente, können öffentliche Verkehrsmittel nicht mehr ohne weiteres genutzt werden, ist der Rückzug aus dem öffentlichen Leben vorprogrammiert. Soziale Beziehungen, ob in der Familie oder der Nachbarschaft, leben nicht zuletzt von Gegenseitigkeit – wer kein Geld hat und/oder nicht mehr gesund genug ist, um dabei zu sein und anderen etwas zu geben, läuft Gefahr zu vereinsamen.

Für Sachsen-Anhalt, dessen Bevölkerung schon heute zu einem Viertel aus Menschen im Alter über 65 Jahren besteht, ist die Bekämpfung der Altersarmut eine der großen Herausforderungen der Zukunft. Werden die besonders armutsgefährdeten rentennahen Jahrgänge der heute 50-64-Jährigen dazugezählt, stellen die Älteren fast die Hälfte der Bevölkerung – angesichts der vielen Armutsbetroffenen unter ihnen kann nicht mehr von einer Randerscheinung gesprochen werden. Die Älteren in Armut werden das gesamtgesellschaftliche Lebensgefühl beeinflussen, und sie werden fehlen: Als KonsumentInnen, als Kulturschaffende, als Engagierte, als Menschen mit speziellen Lebenserfahrungen. Verstärkt durch die im Bundesvergleich in Sachsen-Anhalt vielen Jüngeren, die ebenfalls von Armut betroffen sind, kann die Altersarmut zu Ausgrenzung und antidemokratischen Tendenzen beitragen, weil soziale Sicherheit und Teilhabechancen für alle letztlich Voraussetzungen für eine gelingende Demokratie sind.

Armut im Alter ist schließlich deshalb besonders folgenreich, weil Chancen auf Verbesserung der finanziellen Situation kaum mehr gegeben sind. Es gibt meist wenig Anlass zu der Hoffnung, noch einmal weniger eingeschränkt leben zu müssen, eher im Gegenteil. Wie dramatisch die individuellen Auswirkungen von Altersarmut sind, hängt außerdem von weiteren Faktoren wie der Entwicklung der Wohn- und Lebenshaltungskosten, der Wohnumgebung sowie der lokalen Infrastruktur für Mobilität, Teilhabe, Beratung und gesundheitlichen Versorgung ab. Hier sind Land und Kommunen gefordert, Rahmenbedingungen zu schaffen, die sicherstellen, dass Älteren mit wenig Geld nicht lange vor dem biologischen oder soziale Tod droht. Die dafür nötigen Finanzen müssen durch Gesetzesänderungen freigemacht werden, die eine angemessene Daseinsvorsorge auch für Ältere zur Pflichtleistung machen. Die Ursachen für die Altersarmut liegen in der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik – hier sind bundespolitische Lösungen gefragt. Denn Altersarmut ist nicht die Folge des demographischen Wandels, sondern Folge der politischen Entscheidungen über die Verteilung des Reichtums.

1.2.9 Forderungen des AWO Landesverbandes Sachsen-Anhalt e.V.

Wenn die Wohlfahrtspflege aufgefordert ist Stellung zu beziehen, kommt es nicht nur darauf an, eine wissenschaftlich fundierte Expertise vorzulegen, sondern auch Forderungen abzuleiten, die Praxis und Theorie verbindend auf eine Verbesserung des Status quo abzielen.

Die Forderungen sind das Ergebnis einer innerverbandlichen Diskussion der AWO Sachsen-Anhalt. Die AWO erhofft sich, dass durch die Veröffentlichung im Armuts- und

Reichtumsbericht des Landes Sachsen-Anhalt die Diskussion auf eine breite Öffentlichkeit trifft und als Ergebnis Veränderungsprozesse initiiert.

Für die AWO gilt, dass wir die Ursache von Altersarmut nicht in der Lebensphase nach der Verrentung verorten. Von der fehlenden frühkindlichen Bildung über unzureichende Berufsqualifizierung, gebrochene Erwerbsbiografien, prekäre Arbeitsverhältnisse und Zeiten von Langzeitarbeitslosigkeit erstreckt sich die Liste der Risikofaktoren für Armut im Alter. Hier sind dringend bildungs- und arbeitsmarktpolitische Initiativen notwendig. Das gesamte Spektrum notwendiger Handlungsschritte zu thematisieren, ist jedoch nicht Ziel unserer Stellungnahme und würde bei weitem den Rahmen sprengen, den uns dieser Berichtsteil zur Verfügung stellt.

Die AWO hat sich deshalb konsequent an den Forderungen orientiert, die sich direkt aus der Expertise von Frau Prof. Dr. Heusinger herauslesen lassen.

Notwendigerweise sind die Forderungen in zwei Abschnitte geteilt, da gesetzliche Rahmenbedingungen sowohl bundespolitische als auch länderspezifische Aufgabenstellungen betreffen.

Die Landesregierung wird aufgefordert sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass:

1. die „neue“ Rentenanpassungsformel, die zu erheblichen Rentenkürzungen führen wird, ersatzlos gestrichen wird.
2. die kurzfristige vollständige Angleichung des aktuellen Rentenwertes Ost an den aktuellen Rentenwert West erfolgt. Die Angleichung ist aus Steuermitteln zu finanzieren, da es sich dabei um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe im Rahmen der Wiedervereinigung handelt.
3. die paritätische Finanzierung der Rente abgesichert wird, statt die weitere Privatisierung zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorzunehmen.
4. die Kürzungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen für ALG II Bezieher rückgängig gemacht werden. Zudem muss eine hinreichende Bemessungsgrundlage für die Rentenversicherungsbeiträge bei Arbeitslosigkeit festgelegt werden, die der Lohnentwicklung entsprechend dynamisiert wird.
5. die Zwangsverrentungen bei SGB II Beziehern mit 63 Lebensjahren gestoppt werden.
6. im Falle des Bezugs von Grundsicherung im Alter Freigrenzen bei der Einkommensanrechnung von privater Altersversorgung (Riesterrente) im SGB XII 4. Kap. eingeführt werden.
7. die gesellschaftlichen Aufgaben der Kindererziehung und Pflege von Angehörigen in einem Modell der Gesamtleistungsbewertung anzuerkennen sind. Die Finanzierung dieser gesellschaftlichen Aufgabe hat aus Steuermitteln zu erfolgen.
8. die Überschüsse der gesetzlichen Rentenversicherung zur Absicherung bzw. zur Erhöhung des zukünftigen Rentenniveaus genutzt werden.
9. die Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung weiterentwickelt wird, die alle Einkommensarten (z. B. Beamte und Selbständige) einbezieht.
10. eine schnelle Lösung für in der DDR geschiedene Frauen herbeigeführt wird, da hier eine besonders prekäre Einkommenssituation aufgrund einer Gesetzeslücke vorliegt.

Aufgabe der Landesregierung ist es,

1. als Grundvoraussetzung für die Inanspruchnahme weiterer Unterstützungsleistungen, die Mobilität älterer Menschen sicherzustellen. Dazu sind die bereits bestehenden Angebote auf kommunaler Ebene als Pflichtleistung der Daseinsvorsorge rechtlich abzusichern

- (Sozialpass) und gleichzeitig mit einem (durch das Land finanzierten) Angebot von regionalen Leistungsanbietern (DB Regio u.a.) zu ergänzen.
2. mobilitätsunterstützende Maßnahmen für Senioren kostenfrei über Steuermittel zu subventionieren.
 3. darauf hinzuwirken, dass die Altenhilfe gemäß § 71 SGB XII als Pflichtleistung in den Richtlinien des Landes ausgewiesen wird.
 4. niedrigschwellige Beratungsangebote im Rahmen des § 45 c SGB XI, insbesondere in strukturschwachen Regionen zu erhalten und auszubauen.
 5. durch Schaffung und dauerhafte Aufrechterhaltung von geeigneten Angeboten in Seniorenclubs/Mehrgenerationenhäusern der Vereinsamung alter Menschen entgegenzuwirken.
 6. für eine ausreichende ärztliche Versorgung (vor allem durch Fachärzte) im ländlichen Raum Sorge zu tragen.
 7. durch Förderung von Volkshochschulen aber auch von Angeboten in Universitäten für die Möglichkeit lebenslangen Lernens Sorge zu tragen.
 8. durch Schaffung geeigneter Anreize verstärkt wohnortnahe bezahlbare seniorenrechtliche Wohnungen bereitzustellen.
 9. die Sachkostenförderung für ambulante Hospizdienste, auch wenn sie eine Sachkostenförderung der Krankenkassen erhalten, sicher zu stellen.
 10. eine regelmäßige Altenhilfeplanung vorzuhalten oder alternativ eine Gesetzesinitiative zur Entwicklung eines Aktionsplanes gegen Altersarmut ins Landesparlament einzubringen.

Literatur

- Bäcker, G.; Kistler, E.; Trischler, F. (2010): Rente mit 67? Zu wenig Arbeitsplätze und zu wenig gute Arbeit für ein Arbeiten bis 67. Vierter Monitoring-Bericht des Netzwerks für eine gerechte Rente. Berlin.
- Becker, I. (2010): Regelleistungsbemessung auf der Basis des „Hartz IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts und der normativen Vorgaben im Positionspapier der Diakonie, Projektbericht an das Diakonische Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e. V. Riedstadt.
- Becker, I. (2012): Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter. In: Zeitschrift für Sozialreform 58(2). S. 123-148.
- Beetz, S.; Müller, B.; Beckmann, K.J.; Hüttl R.F.: (2009): Altern in Deutschland. Altern in Gemeinde und Region. Bd. 5. Halle.
- Bönke, T., Faik, J.; Grabka, M. (2012): Tragen ältere Menschen ein erhöhtes Armutsrisiko? Eine Dekompositions- und Mobilitätsanalyse relativer Einkommensarmut für das wiedervereinigte Deutschland. In: Zeitschrift für Sozialreform 58 (2). S. 175 - 208.
- Bundesagentur für Arbeit (2013a): Arbeitsmarkt in Zahlen. Beschäftigungsstatistik. Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach Altersgruppen. Land Sachsen-Anhalt. Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2013b): Arbeitsmarktreport Land Sachsen-Anhalt August 2013. Reihe Arbeitsmarkt in Zahlen. Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Alterssicherung in Deutschland 2011 (ASID 2011) . Zusammenfassender Bericht. Durchgeführt von TNS Infratest Sozialforschung. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2012): Altersarmut. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. November 2012. Berlin.
- Bundesregierung (2012a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Diana Golze, Dr. Martina Bunge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/10545 vom 24.08.2012: Aktuelle Rentenentwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (2012b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/11503 vom 20.12.2012: Regionale Entwicklung atypischer Beschäftigung. Berlin.
- DEAS (2008): Empfundene Einsamkeit. Deutsches Zentrum für Altersfragen. Berlin. Internet: www.gerostat.de [Zugriff 3.04.2012]
- DEAS (2008): Größe des persönlichen Netzwerks. Deutsches Zentrum für Altersfragen. Berlin. Internet: www.gerostat.de [Zugriff 3.04.2012]
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2013a): Ergebnisse auf einen Blick. Stand Juni 2013. Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2013b): Rentenbestand am 31.12. 2012. Berlin.
- Deutsche Rentenversicherung Bund (2013c): Rentenzugang 2012. Berlin.
- Frommert, D.; Himmelreicher, R. (2010) : Sinkende Rentenanwartschaften - vor allem in den neuen Bundesländern. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren (43). S. 1 - 5.
- Frommert, D.; Himmelreicher, R. (2010): Angleichung oder zunehmende Ungleichheit? Alterseinkünfte in den alten und den neuen Bundesländern. In: Leben in Ost- und

- Westdeutschland. Eine Sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990-2010. Hrsg. von Krause, P.; Ostner, I.. Frankfurt/New York, S. 351-372.
- Geyer, J.; Steiner, V. (2010): Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten. In: DIW Wochenbericht 77 (11). S. 2 -11.
- Hagen, C., Himmelreicher, R.K., Kemptner, D. & Lampert, T. (2011): Soziale Ungleichheit und Risiken der Erwerbsminderung. WSI-Mitteilungen 07/2011. S. 336-344.
- Haupt, H. (2011): Rentenentwicklung und Altersarmut - Probleme und Tendenzen. Studie im Auftrag der Volkssolidarität Bundesverband e.V. erarbeitet vom Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V. Internet: <http://www.sfz-ev.de> [Zugriff 05.09.2013]
- INKAR 2011 – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (Elektronische Ressource). Herausgegeben vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). CD-ROM. Bonn.
- isw Institut gGmbH (2011): Studie über prekäre Beschäftigung in Sachsen-Anhalt. März 2011. Halle.
- Kerschbaumer, J. (2012): Das Recht der Gesetzlichen Rentenversicherung und die Deutsche Einheit. Wiesbaden.
- Krause, P.; Ehrlich, U.; Möhring, K. (2013): Erwerbsminderungsrentner: Sinkende Leistungen und wachsende Einkommensunterschiede im Alter. In: DIW Wochenbericht 80(24). S. 3-9.
- Lampert, T.; Kroll, L.E., Kuntz, B., Ziese, T. (2011): Gesundheitliche Ungleichheit. In: Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Zentrales Datenmanagement (Hrsg.): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. S. 247-258.
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (2013): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Beschäftigungsverhältnisse und Entlohnung in Sachsen-Anhalt. Drucksache 6/2010 vom 19.04.2013.
- Martens, R. (2008): Hartz-IV-Regelsatz und Preisentwicklung: Vorschlag für einen spezifischen Preisindex zur Anpassung der Regelsätze. In: Soziale Sicherheit 57 (2). S. 68-73.
- Martin, S.; Zollmann, P. (2013): Erwerbsminderung – ein erhebliches Armutsrisiko. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren ISI 49. S. 1 -5.
- Ministerium für Gesundheit und Soziales (2010): Sozialbericht des Landes Sachsen-Anhalt 2005-2009.
- Naumann, D.; Romeu Gordo, L. (2010): Gesellschaftliche Partizipation: Erwerbstätigkeit, Ehrenamt und Bildung. In: Motel-Klingebiel A.; Wurm, S.; Tesch-Römer, C. (Hg.): Altern im Wandel. Befunde des Deutschen Alterssurvey (DEAS). Stuttgart, S. 118 - 141.
- Noll, H.-H.; Weick, S. (2012): Altersarmut: Tendenz steigend. Analysen zu Lebensstandard und Armut im Alter. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren ISI 47. Januar 2012. S.1-6.
- RKI - Robert Koch-Institut (Hg.) (2011): Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Daten und Fakten: Ergebnisse der Studie „Gesundheit in Deutschland aktuell 2009“. Robert Koch-Institut, Berlin.
- Schäffgen, K. (1998): Die Verdopplung der Ungleichheit. Sozialstruktur und Geschlechterverhältnisse in der Bundesrepublik und in der DDR. Dissertation an der

- Humboldt Universität zu Berlin. Berlin. Internet: www.edoc.hu-berlin.de/dissertationen/phil/schaefgen-katrin/HTML [Zugriff 12.08.2013]
- Seils, Eric (2013): Armut im Alter - aktuelle Daten und Entwicklungen. In: WSI-Mitteilungen 5/2013. S. 360- 368.
- Siegrist, J. & Marmot, M. (2008). Soziale Ungleichheit und Gesundheit: Erklärungsansätze und gesundheitspolitische Folgerungen. Bern.
- Spieler, A. (2012): Die Entwicklung der Alterseinkünfte in Ostdeutschland: Wende zum Besseren oder Wende zur Armut? In: Butterwegge, C.; Bosbach, G.; Birkwald, M. W. (Hrsg.): Armut im Alter. Frankfurt a.M. S. 130 - 143.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013a): Armutsgefährdung nach Bundesländern. Internet: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de> [Zugriff 14.09.2013]
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2013b): Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2012. Unter: <http://de.statista.com> [Zugriff 18.09.2013]
- Statistisches Bundesamt (2012): Statistisches Jahrbuch 2012. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis), Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Zentrales Datenmanagement (Hrsg.): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2012): Sozialeleistungen. Ausgaben und Einnahmen, Empfängerinnen und Empfänger der Sozialhilfe. Jahr 2011. Halle.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2013a): Zensus 2011. Bevölkerung Land Sachsen-Anhalt am 9. Mai 2011. Halle.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2013b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ergebnisse des Mikrozensus. Haushalt und Familie 2012. Halle.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2013c): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ergebnisse des Mikrozensus. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Jahr 2012. Halle.
- StrukturKompass Sachsen-Anhalt (2010): Indikator L109 – Wohneigentumsquote. Internet: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de> [Zugriff 15.09.2013]

2 Diakonisches Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e.V.



Der Beitrag der DIAKONIE Mitteldeutschland enthält eine Stellungnahme zur „Altersarmut in Sachsen-Anhalt“, die aus dem im September 2013 von der DIAKONIE Deutschland unter Mitwirkung der DIAKONIE Mitteldeutschland herausgegebenen Positionspapier „Prävention und Bekämpfung von Altersarmut“ abgeleitet ist. Daran schließt sich die Expertise zu „Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten im Kontext drohender bzw. bereits eingetretener Wohnungsnot“ an.

2.1 Prävention und Bekämpfung von Altersarmut

In Deutschland ist die gesetzliche Rente die Haupteinnahmequelle für ältere Menschen. Wer in seiner Erwerbstätigkeit ein höheres Einkommen erzielt, zahlt mehr in die Rentenversicherung ein und erhält später auch eine höhere Rente. Dieses System stößt inzwischen aber immer mehr an seine Grenzen.

Lücken in der Beitragszahlung wegen Arbeitslosigkeit, Erziehungs- und Pflegezeiten oder Zeiten mit geringeren Beitragszahlungen etwa durch Teilzeitarbeit führen zu niedrigeren Renten. Immer weniger Menschen arbeiten ein Leben lang durchgängig in Vollzeit. Unterbrochene/ gebrochene Erwerbsbiografien und prekäre Beschäftigung in unterschiedlichsten Formen gehören für immer mehr Menschen zum Alltag.

Aber selbst langjährige Beitragszahlungen garantieren keine auskömmliche Rente mehr. Die heute Erwerbstätigen finanzieren im Umlagesystem der Rentenversicherung die heutigen Renten. Das wird schwieriger, wenn immer mehr Rentnern immer weniger Beitragszahler gegenüberstehen. Deshalb wurde das Renteneintrittsalter erhöht und Rentenansprüche wurden gesenkt. Die Höhe für Neurentner sinkt von Jahr zu Jahr, die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter verdoppelte sich seit 2003. Hinzu kommt, dass viele Seniorinnen und Senioren aus Scham oder fehlender Rechtskenntnis die Grundsicherung nicht in Anspruch nehmen. Modellrechnungen des VdK gehen davon aus, dass 2020 17% bis 20% der Senioren von Armut betroffen sein werden.

„Für immer mehr Menschen in Deutschland ist die gesetzliche Rente nicht mehr armutsfest. Unsichere und flexible Erwerbsbiografien sowie Zeiten der Erwerbslosigkeit hinterlassen Lücken im Renten-Beitragsverlauf. Erziehung, Pflege und Übergänge zum Erwerbsleben sind in der Rente nicht ausreichend abgesichert. Prekäre, befristete und geringfügige Beschäftigung nehmen zu und führen zu geringer oder keiner Beitragszahlung. Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit mit geringem Einkommen erschweren die Alterssicherung.“⁶⁴⁰

„Auswertungen des sozio-ökonomischen Panels für 2010 zeigen: das Armutsrisiko für Rentnerinnen und Rentner liegt bereits über dem gesellschaftlichen Durchschnitt. Auch die Daten des statistischen Bundesamtes für 2011 bilden in den letzten Jahren eine Zunahme der Altersarmut ab. Dabei liegt die Armutsrisikoquote bei Frauen im Alter mit 16,2 % mehr

⁶⁴⁰ Positionspapier Prävention und Bekämpfung von Altersarmut ,Seite 6, Diakonie Deutschland 2013

als vier Prozentpunkte über der der Männer (12 %). Zugleich nimmt die Armut in Ostdeutschland deutlich zu.“ Die massiven arbeitsmarktpolitischen Probleme, die im Zuge der Wiedervereinigung noch nicht bewältigt werden konnten, finden nach Jahren relativer Rentenstabilität nun auch bei der Alterssicherung ihren Niederschlag.

„Die umlagefinanzierte Rente wird in Zukunft immer mehr durch weitere Bausteine der Alterssicherung ergänzt werden müssen. Die Förderung der betrieblichen und privaten Vorsorge unterstützt eigene Bemühungen und Bemühungen der Sozialpartner zur Absicherung des Lebensstandards im Alter. Menschen mit unsicheren Erwerbsverläufen können aber nicht ausreichend privat oder betrieblich vorsorgen, um Altersarmut zu verhindern. Darum ist eine steuerfinanzierte Ergänzung des Rentensystems nötig, mit der ein Mindestniveau in der gesetzlichen Rente und damit auch dessen weitere Akzeptanz und Wirksamkeit gesichert werden. Dieses muss solidarisch aus allen Einkommen und Kapitalerträgen finanziert werden. Der Automatismus der Beitragsabsenkung bei höheren Reserven in der gesetzlichen Rentenversicherung macht eine demografische Vorsorge der Rentenversicherung unmöglich. Sinnvoller wäre es, eine demografische Reserve aufzubauen. Angemessene Freibeträge für die private oder betriebliche Vorsorge in der Mindestrente und der Grundsicherung im Alter schaffen Anreize für die eigene Vorsorge. Bei nicht hinreichenden Beitragszahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung soll die Grundsicherung im Alter eine verlässliche Auffanglinie bilden, die altersgemäßen Bedarfen gerecht wird.“⁶⁴¹

Auf der Grundlage dieser und weiterer Befunde hat sich die Diakonie ausführlicher mit der Problematik der Altersarmut befasst und Vorschläge zur Prävention und Bekämpfung der Altersarmut in dem Positionspapier „Prävention und Bekämpfung von Altersarmut – Ein menschenwürdiges Existenzminimum sichern – „ zusammengefasst. Folgende Konsequenzen müssen aus Sicht der Diakonie gezogen werden, um Altersarmut entgegenzuwirken:

- Erwerbseinkommen und Rentenbeitragszahlen müssen gesichert,
- eine steuerfinanzierte gesetzliche Mindestrente garantiert und
- ergänzende Reformen bei der Grundsicherung im Alter umgesetzt werden.

„1. Erwerbseinkommen und Rentenbeitragszahlungen sichern:

Zentrale Armutsrisiken während der Erwerbsaltersphase sind:

- Erwerbslosigkeit
- Zeiten der Erziehung, Pflege und der anschließenden Übergänge
- strukturelle Nachteile für Alleinerziehende und kinderreiche Familien
- prekäre, befristete und geringfügige abhängige Beschäftigung oder Selbstständigkeit
- gesundheitliche Probleme.

Armut während der Erwerbsphase steigert das Risiko der Altersarmut deutlich. Darum schlägt die Diakonie folgendes vor:

- Die Halbierung der arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsmittel seit 2010 zurückzunehmen und stattdessen zielgruppenspezifische Maßnahmen zu entwickeln, die das Problem der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit besonders in den Blick nehmen.

⁶⁴¹ Positionspapier Prävention und Bekämpfung von Altersarmut ,Seite 6/7, Diakonie Deutschland 2013

- Nicht nur Zeiten des Leistungsbezugs nach dem SGB III (Arbeitslosenversicherung) in Abhängigkeit vom früheren Einkommen zu verbeitragen, sondern auch zwei Jahre des anschließenden Leistungsbezugs nach SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende).
- Bei Alleinerziehenden spätestens ab Ende des Elterngeldanspruchs zielgenaue Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration zu entwickeln und umzusetzen.
- Rentenversicherungsbeiträge während Zeiten der Pflege am zeitlichen Aufwand und nicht der Pflegestufe zu orientieren.
- Erziehungszeiten von bis zu drei Jahren pro Kind bei Renteneintritt unabhängig von einer Stichtagsregelung zu werten.
- Alle geringfügig Beschäftigten verbindlich in die gesetzliche Rentenversicherung aufzunehmen.
- Geeignete branchenspezifische wie bundesweite Maßnahmen umzusetzen, die nicht auskömmlicher Entlohnung und nicht hinreichender Sozialversicherung entgegenwirken.
- Maßnahmen zur besseren Absicherung von Personen in prekärer Selbstständigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung zu ergreifen.
- Die gesundheitliche Prävention und Rehabilitation auch im Blick auf die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Menschen auszubauen.

2. Eine steuerfinanzierte gesetzliche Mindestrente einführen:

Die Diakonie schlägt vor, für Personen mit 30 Beitragsjahren in der gesetzlichen Rente eine steuerfinanzierte Mindestrente von 30,3 Beitragspunkten, derzeit 850 Euro, einzuführen. Die Höhe der Mindestrente soll auch nach Abzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge dauerhaft über der Grundsicherung mit Alter liegen (Regelsatz plus Kosten für Unterkunft und Heizung).

Neben Zeiten der Erwerbstätigkeit sollen als anspruchsbegründende Beitragszeiten gelten:

- Zeiten von bis zu zehn Jahren Erziehung und Pflege unabhängig von einer Stichtagsregelung
- Zeiten des Leistungsbezugs nach SGB III und von zwei Jahren anschließenden Leistungsbezug nach SGB II.

Erträge aus privater oder betrieblicher Altersvorsorge sollen entsprechend den Regelungen für Erwerbseinkommen im SGB II freigestellt werden (100 Euro Grundfreibetrag und 20 % Freibetrag für darüber hinausgehende Erträge). Die Kosten der Mindestrente sollen solidarisch durch eine Abgabe auf alle Einkommen und Kapitalerträge finanziert werden. Die Schaffung einer demografischen Reserve in der gesetzlichen Rente soll diese zusätzlich sichern.

Die vorgeschlagenen Anspruchsvoraussetzungen berücksichtigen die statistischen Daten der gesetzlichen Rentenversicherung in Bezug auf Beitragszeiten von Frauen und können realistisch erreicht werden. Die Freibetragsregelung setzt Anreize für die eigene Vorsorge und stellt die Erträge frei, die bei einer Vorsorge mit geringen Beiträgen aufgrund eines geringen Einkommens aller Erfahrung nach kaum überschritten werden. Sie setzt auch für diejenigen einen Anreiz, die nur kurze Zeit und nur in geringer Höhe vorsorgen können.

Bei Antragstellung auf gesetzliche Rente soll durch eine einheitliche Stelle von Amts wegen geprüft werden, ob nur ein Anspruch auf gesetzliche Rente oder auch auf einen steuerfinanzierten Zuschuss im Sinne der Mindestrente oder auf Grundsicherung im Alter besteht. Die Bescheide zur Leistungsgewährung sollen ebenfalls einheitlich sein. Eine

solche Regelung würde verdeckte Altersarmut, bei der aus Scham Leistungsansprüche nicht geltend gemacht werden, nachhaltig und deutlich vermindern.

3. Ergänzende Reformen der Grundsicherung im Alter:

Nicht alle Menschen werden die für die Mindestrente erforderlichen 30 Beitragsjahre erreichen. Für diese muss es ein verlässliches und auf die Besonderheiten dieser Lebenssituation abgestimmtes Sicherungssystem geben. Im Gegensatz zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, bei der zumindest theoretisch die Möglichkeit eines Endes des Leistungsbezuges besteht, werden Grundsicherungsempfänger im Alter in der Regel im Leistungsbezug verbleiben. Sie haben besondere altersspezifische Bedarfe. Eine eigenständige Systematik im Sozialgesetzbuch ist daher notwendig:

- Die Bedarfe von Seniorinnen und Senioren sind altersspezifisch durch Bildung entsprechender Vergleichsgruppen und ergänzende Plausibilitätsprüfungen zu ermitteln. Der so ermittelte pauschalierte Regelsatz und ergänzende Bedarfe können vom Regelsatz und weiteren Bedarfen nach SGB II abweichen. Dies gilt auch für die Kosten der Unterkunft bei altersgemäßen Wohnformen.
- Aufgrund der sehr unterschiedlichen gesundheitlichen Situation im Alter ist die passgenaue Ausgestaltung von besonderen Bedarfen, auf die auch bei Bezug der Mindestrente Anspruch bestehen kann, besonders wichtig.
- Ergänzende Integrationsleistungen sollen die soziale Vernetzung, gesundheitliche Prävention und gesellschaftliche Teilhabe sichern und auch Leistungsberechtigten aus der Mindestrente offen stehen.
- Erträge aus privater oder betrieblicher Altersvorsorge sollen entsprechend den Regelungen für Erwerbseinkommen im SGB II freigestellt werden (100 Euro Grundfreibetrag und 20 % Freibetrag für darüber hinausgehende Erträge).“
- Einen Antrag auf Grundsicherung im Alter sollen nur diejenigen stellen müssen, die überhaupt keine gesetzlichen Rentenansprüche aufgebaut haben. Bei allen Rentenansprüchen soll von Amts wegen geprüft werden, ob ein Anspruch auf Grundsicherung im Alter besteht.

Auch bei Einführung einer Mindestrente ist davon auszugehen, dass zunächst für eine längere Übergangszeit die Zahl der Menschen in der Grundsicherung im Alter steigen wird. Die Menschen, die bereits Rente beziehen, werden von Gesetzesänderungen nicht erreicht. Eine im Bezug auf Altersarmut präventive Arbeitsmarkt-, Sozial- und Familienpolitik wirkt sich in längerer Frist positiv aus. In einer Übergangsphase sind diejenigen von einer wachsenden Altersarmut betroffen, die schon aufgrund ihres fortgeschrittenen Lebens- und Erwerbsalters in den letzten Jahrzehnten erlittene Nachteile nicht mehr ausgleichen können.

Langfristig würde aber die Zahl der Menschen in der Grundsicherung im Alter sinken, wenn gezielte Maßnahmen der Sozial-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik die Teilnahme am Arbeitsleben vieler verbessern, eine Mindestrente eingeführt und Beitragszeiten umfangreicher als bisher anerkannt werden. So kann langfristig Altersarmut vermieden bzw. erfolgreich bekämpft werden.

Sowohl die Krankenversicherung als auch die Pflegeversicherung sind so auszugestalten, dass durch sie alle gesundheitlichen und pflegerischen Bedarfe abgedeckt sind und nicht allein aufgrund von Krankheit, Zuzahlungen, hohen Versicherungsprämien in der

Privatversicherung oder aufgrund von Pflegebedürftigkeit ein Bedarf in der Grundsicherung entsteht.“⁶⁴²

2.2 Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten im Kontext drohender bzw. bereits eingetretener Wohnungsnot

Das Thema „Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten im Kontext drohender bzw. bereits eingetretener Wohnungsnot“ wurde im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht des Landes Sachsen-Anhalt aus dem Jahre 2008 innerhalb des von der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege erarbeiteten Berichtsteils in einem eigenen Kapitel bearbeitet. Damals stellten wir zusammenfassend fest, dass „fast zwanzig Jahre nach dem Beitritt der DDR zur BRD große Lücken in der qualifizierten Versorgung von wohnungslosen oder von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen bestehen. Dies leitet sich zum einen daraus ab, dass im Land bislang keine Wohnungslosenhilfe implementiert wurde. Zum zweiten haben Armutslagen in Sachsen-Anhalt deutlich zugenommen. Dies gilt insbesondere für Kinder und Jugendliche sowie für einen Personenkreis, der als Langzeitarbeitslose bereits langjährig in prekären Lebensverhältnissen steht. Drittens kann festgestellt werden, dass offene Straßenszenen akut wohnungsloser Menschen im städtischen Raum zugenommen haben. Und schließlich bestätigt viertens die in Zusammenarbeit zwischen der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege im Land Sachsen-Anhalt und der Hochschule Magdeburg-Stendal durchgeführte Erhebung in 48 niedrigschwellig tätigen Einrichtungen, dass der Betreuungsbedarf armer, von Wohnungslosigkeit bedrohter oder bereits wohnungsloser Menschen gestiegen ist.

Für die präzise Bestimmung des aktuellen und des künftigen Bedarfs qualifizierter Wohnungslosenhilfe in Sachsen-Anhalt müssen kurzfristig weitere Erhebungen angestellt werden. Hierzu reichen die bereits 10 Jahre alten früheren Befunde und die dieser Darstellung zugrunde liegende Erhebung noch nicht aus. Exemplarische Untersuchungsgegenstände könnten unter anderem sein:

1. die Wirksamkeit von Konzepten Integrierter Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit in Sachsen-Anhalt;
2. der Aufbau von Anlauf- und Fachstellen in Magdeburg und Halle und weiteren Regionen;
3. die Überprüfung der Tendenz, dass die Zahl wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Jugendlicher und junger Erwachsener trotz des generellen Rückgangs dieser Alterskohorten im Steigen begriffen ist und die Entwicklung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen;
4. welche Hilfen wohnungslose alte Menschen benötigen;
5. wie auf den erhöhten Bedarf für Menschen zu reagieren ist, die chronisch suchtmittelabhängig und wohnungslos sind und häufig weitere soziale, somatische und psychische Beeinträchtigungen und Beeinträchtigungen aufweisen. (2 .ARB LSA , S. 172)

An den Gründen, warum Menschen in starke soziale Schwierigkeiten und dann in Wohnungsnot – oder Wohnungslosigkeit geraten, hat sich nichts Wesentliches geändert. Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten bewegen sich, vor allem, wenn Lebenslagen mit drohender oder eingetretener Wohnungslosigkeit einhergehen, an der Nahtstelle zu Armutslagen. Über keine menschenwürdige Wohnung zu verfügen, ist ein

⁶⁴² Positionspapier Prävention und Bekämpfung von Altersarmut ,Seite 7-9, Diakonie Deutschland 2013

starkes Zeichen von Armut. Arbeitslosigkeit, Einkommens- oder Altersarmut, soziale Isolation/ Einsamkeit, Folgen von Trennung/Scheidung, der Tod des Partners oder eines nahen Familienangehörigen, Krankheiten, Suchtmittelabhängigkeiten, mangelnde Zukunftsaussichten, Überforderungen, dem Alltag gerecht zu werden, Ver- und Überschuldung, Miet- und Energieschulden, psychische Beeinträchtigungen bzw. Krankheiten wie Depressionen sind nach wie vor Auslöser, die ohne professionelle Beratung und Unterstützung nicht bewältigt werden können und dann u. a. in Wohnungsnot bzw. Wohnungslosigkeit enden. Dies bestätigen Berichte aus Schuldnerberatungsstellen und der Sozialen Wohnhilfe. Berichtet wird auch, dass sich die Probleme verschärfen, dass die Zahl der Hilfesuchenden incl. der jungen Erwachsenen mit psychischen und/oder Suchterkrankungen in der Wohnungslosigkeit weiterhin steigen.

Wir müssen feststellen, dass die nach der Veröffentlichung des zweiten Armuts- und Reichtumsberichtes des Landes Sachsen-Anhalt aus dem Jahre 2008 unternommenen Bemühungen um Implementierung des Themas in die politische und sonstige öffentliche Diskussion keinerlei positive Wirkungen zeigten. Das Thema war und ist weder in den Landtagsparteien noch im Sozialministerium existent und wird in den Kommunen sehr unterschiedlich behandelt. Unser Eindruck ist, dass diese Menschen dort gar nicht existieren. Es gibt nach wie vor weder eine bundeseinheitliche Statistik zur Wohnungslosigkeit, noch repräsentative statistische Erhebungen auf der Ebene des Landes Sachsen-Anhalt oder flächendeckende statistische Erhebungen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, um auf dieser Grundlage ausreichende sozial- und finanzpolitische Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit zu schaffen. Die Rechte und gesetzlichen Hilfeansprüche (u. a. SGB XII, §§ 67 ff. „Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“) der betroffenen Menschen werden nicht im notwendigen Umfang umgesetzt. Es gibt in der Praxis kaum kommunale Finanzierungen für abgestufte vernetzte Hilfeangebote, die eine nachhaltige Leistungserbringung entsprechend § 68 (1) SGB XII gewährleisten, nämlich „alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten, insbesondere Beratung und persönliche Betreuung für die Leistungsberechtigten und ihre Angehörigen, Hilfen zur Ausbildung, Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes sowie Maßnahmen bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung“. Zur Gewährleistung dieser Hilfen gehört neben Zugängen zu niedrighschwelligem Hilfe- und Unterstützungsangeboten auch die Gewährleistung des Zugangs zu Fachberatungsstellen, zu betreutem Wohnen bzw. stationären Einrichtungen nach §§ 67ff SGB XII, zu Suchtberatung, Therapiestätten, Krankenhäusern, Alten-/ Pflegeheimen sowie zu Einrichtungen/ betreutem Wohnen bzw. stationäre Einrichtungen gem. § 53 SGB XII („Eingliederungshilfen für behinderte Menschen“).

Aus Sicht der Diakonie Mitteldeutschland gibt es in Sachsen-Anhalt nach wie vor kein flächendeckendes abgestuftes Beratungs- und Unterstützungssystem mit Hilfeketten, die bei abgestuften niedrighschwelligem Angeboten beginnen und bei kleinräumlichen dezentralen Wohnformen enden (SGB XII § 67 ff).

Es gibt aus unserer Sicht in Sachsen-Anhalt keine Hilfeplanung und -steuerung, durch das Land erfolgt keine Rahmensetzung, es gibt keinen Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII, es gibt keine Leistungstypen, keine Leistungsvereinbarungen gemäß § 75 Abs. 3 SGB XII, keine Musterleistungsbeschreibungen für Angebote für die o. g. Zielgruppen. Und auch in den Kommunen erfahren Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten im Kontext drohender bzw. eingetretener Wohnungsnot nicht die ihnen zukommende Aufmerksamkeit.

In der örtlichen Sozialplanung finden abgestufte verlässliche und auskömmlich finanzierte Hilfs- und Unterstützungsangebote keine Berücksichtigung.

Ohne das Engagement Freier Träger würde es die bestehenden Beratungs- und Unterstützungsangebote nicht geben. Vorhandene Hilfemöglichkeiten, das fachliche Potential und finanzielle Ressourcen, die die freien und kommunalen Träger bereithalten, werden nicht entsprechend genutzt, weil es keine Steuerung der Hilfen und abgestimmte Kooperationsprozesse zwischen den Trägern untereinander und mit der Kommune gibt. Eine nachhaltige Steuerung setzt voraus, dass eine hinreichende Finanzausstattung zur Gewährleistung der entsprechenden Bedarfe erfolgt ist.

Ohne das Engagement Freier Träger würden Unterbringungsformen nach Ordnungsrecht und ergänzende Dienste in Form von Leistungen gemäß § 68 SGB XII nicht angeboten. Auf Grund der insgesamt prekären Finanzierung ist keine langfristige Planung möglich, können Sozialarbeiter nicht im notwendigen Umfang eingestellt werden. Vielerorts wird die Finanzierung der Angebote als freiwillige Leistung angesehen und entsprechend erbracht. Das bedeutet für Träger jährlich neue Unsicherheit verbunden mit mühseligen Verhandlungen. Qualitätsgerechte nachhaltige Arbeit ist so nicht möglich.

Über einen menschenwürdigen Wohnraum zu verfügen, gehört zum Menschenrecht. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte gibt der Gewährleistung von angemessenem Wohnraum einen besonderen menschenrechtlichen Stellenwert. In Artikel 25 heißt es: „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“ Und in Artikel 1 des Grundgesetzes ist formuliert: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ Zu dieser Menschenwürde zählt das Wohnen.

Die Diakonie beschreibt als „Menschenwürdiges Wohnen“ immer Wohnumfeldbedingungen, die nicht krank machen, die angemessen groß sind und zu den unterschiedlichen Lebensentwürfen und Lebenssituationen der Menschen passen. Bei der Gewährleistung von Wohnraum sind die Bedürfnisse der einzelnen Menschen zu respektieren. Den sozialen Teilhabeaspekt von Wohnen zu achten bedeutet, auch die eigene Gestaltung von Wohnraum und Wohnmöglichkeiten zu achten. Gewährleistung von Wohnraum bedeutet nicht einfach, jemandem ein Dach zu geben und die Art des Wohnens selbst durchgehend zu normieren. Auch unter schwierigsten Bedingungen versuchen Menschen, ihren Wohnraum, ihren Lebensraum zu gestalten. Dabei, und bei der Verbesserung ihrer Wohnsituation, sind sie zu unterstützen. Niemand darf die Fähigkeit zur Gestaltung seiner oder ihrer Wohnsituation abgesprochen werden. Niemand kann nicht wohnen.

Alle Menschen mit ausreichendem und menschenwürdigem Wohnraum zu versorgen, ist eine herausragende sozialpolitische Aufgabe. Einkommensarmut und Wohnungsnot stehen in einem engen Zusammenhang. Geringe Einkommen sind eine wesentliche Hürde auf dem Wohnungsmarkt. Vom Mangel an preisgünstigen Wohnungen und besonders von kleinen preisgünstigen Wohnungen sind in besonderem Maße Menschen im wachsenden Niedriglohnsektor betroffen. Ein auch für Haushalte mit geringem Einkommen angemessener und bezahlbarer Wohnraum muss allen Menschen offen stehen. Einkommensarmut, prekäre

Beschäftigung, unsichere Lebensverhältnisse und Altersarmut führen zu einem steigenden Bedarf an günstigem Wohnraum.

Sozialberatung und soziale Hilfe stoßen dann an ihre Grenzen oder drohen ins Leere zu laufen, wenn die Vermittlung in (neuen) Wohnraum nicht gelingt. Oft ist aber die Sicherstellung einer eigenen Wohnung die zwingende Voraussetzung dafür, dass die allgemeine Lebenssituation von Rat- und Hilfesuchenden tatsächlich verbessert werden kann. Als Diakonie Mitteldeutschland sind wir bereit, über das Thema der Lebenslagen von Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten im Kontext drohender bzw. bereits eingetretener Wohnungsnot engagiert zu diskutieren und uns an der Entwicklung notwendiger Hilfe- und Unterstützungsstrukturen zu beteiligen. Wir können dabei an die vielfältigen Angebote und Erfahrungen unserer Mitgliedseinrichtungen in diesem und anderen Hilfefeldern anknüpfen, auch im Zusammenhang mit dem Ansatz der Integrierten sozialen Beratung.

Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten im Kontext drohender bzw. bereits eingetretener Wohnungsnot haben, wie oben beschrieben, mehr als nur das Problem der fehlenden Wohnung. Diese ist oft nur der letzte „Baustein“ in einer Problemkette, weil die Miet- und Energiezahlungen ausbleiben.

Das Angebot einer Wohnung muss flankiert werden durch eine möglichst umfassende Problemanalyse und einen Hilfeplan. In einzelnen Kommunen wurden Angebote der „Wohnsozialisierungshilfe“ erprobt.

Das Modell der Zentralen Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse, in den 1980 Jahren konzeptionell vom Deutsche Städtetag entwickelt und durch ein Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) weiterentwickelt, wäre ein Handlungsansatz, um regional auf die Probleme in Sachsen-Anhalt zu reagieren. Dieser könnte verknüpft werden mit dem Ansatz der Integrierten psychosozialen Beratung, der unter Mitwirkung der Diakonie Mitteldeutschland von der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen-Anhalt entwickelt wurde. Hierüber wäre die Vernetzung zu den unterschiedlichsten Beratungsangeboten gewährleistet. Dieser Ansatz würde eine kommunale Sozialplanung voraussetzen, wie sie von den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen-Anhalt seit längerem immer wieder gefordert wird. Das Land könnte diesen Prozess durch entsprechende Impulssetzungen positiv befördern.