

Prof. Dr. Georg Cremer

Armutsbekämpfung – Existenzsicherung, Teilhabe, Befähigung

Stadt Karlsruhe, Sozial- und Jugendbehörde: Siebter Fachtag Armutsbekämpfung

Karlsruhe, 15.10.2019

Lebten wir in den 1970 oder 1980er Jahren, würde ich über etwas sprechen, was zumindest in regierungsamtlicher Sicht nicht existent ist. Denn verwiesen wurde auf die Sozialhilfe. Sozialhilfebezug ist bekämpfte Armut. Da wir die Sozialhilfe haben, gibt es keine Armut. Entsprechend lehnte die Kohl-Regierung eine Armutsberichterstattung rundheraus ab. Kohl wörtlich: «Die neue Armut ist eine Erfindung des sozialistischen Jet-Sets.»

Heute ist die Debattenlage eine andere. Wenn wir über Armut sprechen, müssen wir uns kurz verständigen, was wir unter Armut verstehen und wie wir sie messen. Es sind zwei völlig unterschiedliche Konzepte, einerseits die Armutsrisikomessung nach der Konvention der EU, zum anderen die Erfassung der Personen, die staatliche Hilfe erhalten. Beide Konzepte haben ihre gedanklichen Fallstricke.

Als im „Armutrisiko“ lebend gelten diejenigen Bürger, deren Einkommen unterhalb von 60% des mittleren Einkommens liegt. Die Grenze für einen Alleinstehenden liegt derzeit bei ca. 1000 Euro. Das ist der Versuch der Europäischen Union, eine Definition relativer Armut zu operationalisieren, die der Rat der europäischen Gemeinschaften in einem Beschluss von 1982 folgendermaßen gefasst hat: Arm, „ist jeder, so die, der über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügt, dass er von der Lebensweise ausgeschlossen ist, die in dem Land, in dem er lebt, als Minimum annehmbar ist.“

Die Definition der Europäischen Union ist eindeutig ein relatives Verständnis von Armut, denn die Vorstellungen darüber, was als Minimum annehmbar ist, verändern sich mit der Ausweitung des Wohlstands in einer Gesellschaft. Nur ein relativer Armutsbegriff ist angemessen für reiche Gesellschaften, wir würden Armut bei uns sonst schlicht ausblenden.

Die 60%-Schwelle ist eine statistische Konvention. In den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung von 2001 und 2005 wurden auch Armutsgrenzen von 40 und 50% verwandt. Die EU hat sich für eine einheitliche und höhere Grenze entschieden und dies mit der Wortschöpfung „Armutrisiko“ verbunden. Wo aber endet das Risiko und wo beginnt die Armut? Da hat sich die EU nie festgelegt und so ein kommunikatives Durcheinander angerichtet. Armutrisiko und Armut werden heute weitgehend gleichgesetzt. Differenzierende Hinweise, neben dem Einkommen seien weitere Informationen zur Lebenslage notwendig, um zu entscheiden, ob eine Person in Armut lebt, verhallen ungehört. Auch den gut ausgebauten Wohlfahrtsstaaten in Skandinavien gelang es nie, allen Bürgern ein Einkommen oberhalb der 60%-Schwelle zu garantieren.

Die Armutsrisikomessung mit Hilfe der 60%-Schwelle abstrahiert vom Wohlstandsniveau. Unabhängig vom Wohlstand einer Gesellschaft verändert sich das Ausmaß der Armut nicht, solange die relative Verteilung der Einkommen unverändert bleibt. Die Armutsrisikoquote – der Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen unterhalb der 60%-Schwelle – ist somit ein Maß der Verteilung mit Fokus auf untere Einkommensgruppen. Seit kurzem verwendet das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung synonym zur Armutsrisikoquote den Begriff „Niedrigeinkommensquote“. Das trifft den Sachverhalt eines Verteilungsmaßes besser.

Die Konnotation ist eine völlig andere; Namen sind eben nicht nur Schall und Rauch. Häufig wird beklagt, dass etwa ein Viertel der 18 bis 24-Jährigen „arm“ sei, was sich leicht erklärt, weil sie in Ausbildung oder Studium häufig über weniger als ca. 1000 Euro pro Monat verfügen und somit unter der 60%-Schwelle liegen. Dass Studierende in einem reichen Land in Armut leben müssen, kann man als Skandal ansehen; dass sie niedrige Einkommen haben, während sie die Grundlage für ihre häufig privilegierte spätere Berufstätigkeit legen, wird dagegen wenige empören.

Damit Sie mich nicht missverstehen: Ich halte die Armutsrisikomessung für sinnvoll, sie erlaubt Risikogruppen zu bestimmen. Wer dauerhaft von einem Einkommen um oder unter der Armutsrisikoschwelle von ca. 1000 Euro lebt, ist von vielem ausgeschlossen, was bei uns als normal gilt, er hat es schwer teilzunehmen. Aber man muss die Lebenslage insgesamt erfassen; die Unterscheidung zwischen Armut und Armutsrisiko ist keine Haarspalterei. Die Daten sind auch nützlich, um die Entwicklung im zeitlichen Verlauf zu erfassen. Es sind Gruppen, die keinen (ausreichenden) Zugang zum Arbeitsmarkt haben, langzeitarbeitslose Menschen und gering qualifizierte, zudem Alleinerziehende, wenn sie nicht oder nur in Teilzeit arbeiten. 40% der Kinder im Armutsrisiko leben in Alleinerziehendenfamilien. Dies weist auf die Bedeutung der Zugangssicherung zu produktiver Beschäftigung als Teil jeder Politik der Armutsprävention hin. Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen geringer Qualifikation, hohem Arbeitslosigkeitsrisiko bzw. einer nicht kontinuierlichen Berufsbiografie in schlechter Bezahlung und hohem Armutsrisiko, während dem Berufsleben und im Alter.

Die Armutsrisikomessung legt eine bundesweit einheitliche Armutsrisikoschwelle zugrunde, ignoriert somit regionale Kaufkraftunterschiede und insbesondere das regional sehr unterschiedliche Mietniveau. Die Abschätzung kaufkraftbereinigter Armutsrisikoquoten reduzieren das Ost-West-Gefälle deutlich, zeigen aber auch, dass die Mieten in expandierenden städtischen Ballungszentren ein Armutstreiber sind. Das verweist auf die lange vernachlässigte Wohnungsbaupolitik. Sie rückte erst durch die Aufnahme vieler Flüchtlinge wieder in den politischen Fokus, obwohl das Problem auch vorher bereits virulent war.

Die Entwicklung ist nicht zu verstehen, wenn wir nicht auch die Menschen mit Migrationshintergrund betrachten. Sie haben ein deutlich höheres Armutsrisiko als die Bevölkerung ohne Zuwanderungsgeschichte: ihr Armutsrisiko liegt heute bei nahezu 28% mit einer leicht steigenden Tendenz in den letzten Jahren; im Vergleich zu den völlig stabilen 12,5% der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Menschen mit

Migrationshintergrund sind oft schlechter in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt integriert, oft eben auch nach bereits längerem Aufenthalt in Deutschland. Integration braucht zudem Zeit. Mit der Herausforderung der Integration einer hohen Zahl von Flüchtlingen wird vermutlich

Besonders deutlich zeigt sich der Unterschied bei der Kinderarmut. Die Armutsrisikoquote der Minderjährigen ohne Migrationshintergrund liegt konstant bei 13 % (hierunter sehr viele Kinder in Alleinerziehendenhaushalten), bei den in Deutschland geborenen Minderjährigen mit Migrationshintergrund bei 28 % mit einer leicht sinkenden Tendenz, bei denjenigen, die eingewandert sind, aber bei 54 % (2017). Dieser Anstieg ist kein Skandal, sondern statistische Folge der Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen. Man sollte „steigende Kinderarmut“ nicht beklagen, ohne über die dargelegten Zusammenhänge aufzuklären. Sonst könnte man Ängste bei denen befördern, die von dem Anstieg gar nicht betroffen sind, und die Hilfsbereitschaft gegenüber den Flüchtlingen schwächen. Hätte Frau Merkel 2015 die Grenzen geschlossen und den Einsatz von Gewalt in Ungarn in Kauf genommen, wäre die Zahl der armen Kinder in Deutschland niedriger als heute, aber wir wären sicherlich kein gerechteres Land.

Nun zum zweiten Indikator, Armut zu erfassen, die Zahl der Empfänger von ALG II, Grundsicherung im Alter und anderen existenzsichernden Leistungen. Hier messen wir den Umfang eines sozialen Problems anhand der Hilfen, die der Sozialstaat zu seiner Linderung oder Überwindung bereitstellt. Die Zahl an sich ist aussagefähig; sie informiert darüber, wie viele Menschen einschließlich ihrer Familienmitglieder das ihnen zustehende Grundsicherungsniveau nicht durch ihre Markteinkommen und das Einkommen aus den der Grundsicherung vorgelagerten Sicherungssystemen decken können und deswegen (ergänzende) Grundsicherungsleistungen erhalten. Der Armutsbericht der Stadt Karlsruhe zeigt sehr deutlich die unterschiedliche Betroffenheit in den Stadtteilen. Aber als Armutsindikator ist diese Zahl ungeeignet. Bereits 1983 hatte Amartya Sen auf die „Perversität“ dieses Armutsmaßes hingewiesen. Hebe die Regierung, um Armut zu bekämpfen, die Grundsicherung an, so wachse zwangsläufig die Zahl ihrer Bezieher. Scheinbar wachse also die Armut, obwohl sie doch besser bekämpft werde. Bei einer Senkung der Hilfen entsteht der Eindruck, die Armut sei gesunken, die Hilfe für Arme nehme also in ihrer Bedeutung ab.

Eigentlich sollte man meinen, dass dieser Zusammenhang so unmittelbar einleuchtend ist, dass daraus keine politisch folgenschweren Kommunikationsrisiken resultieren. Dem ist jedoch nicht so. Der sprunghafte Anstieg der Zahl der Bezieher der Grundsicherung im Alter in den Jahren nach ihrer Einführung 2003 wird ganz durchgängig als Beweis für steigende Altersarmut herangezogen, obwohl mit dem 2003 erfolgten faktischen Verzicht auf den Regress des Sozialamts bei den Kindern der Empfänger die Bedingungen für den Transferbezug im Rentenalter massiv verbessert wurden. Grundsicherungsbezug im Alter belastete nicht mehr die Kinder, entsprechend wurde sie vermehrt beantragt, ohne dass es gelungen wäre, verdeckte Armut im Alter vollständig zu überwinden. Bei Sozialverbänden, die diese Änderung lange gefordert hatten, unterbleibt jeglicher differenzierende Hinweis, wenn der

Anstieg der Zahl der Empfänger der Grundsicherung im Alter nach 2003 benannt bzw. angeprangert wird.

Derzeit erhalten etwa 3% der Bevölkerung im Rentenalter Grundsicherung, würde alle, die Anspruch haben, zu ihren Minirenten ergänzende Grundsicherung beantragen, wären es aber etwa 5%. Stellen Sie sich kurz vor, wir würden in einer großen Informationskampagne hilfeberechtigte alte Menschen informieren und es würde gelingen, endlich den noch immer verbreiteten Irrglauben auszurotten, das Sozialamt würde bei den Kindern Regress nehmen. Alle, die Anspruch haben, erhalten auch Hilfe. Dann hätten wir natürlich mehr Hilfeempfänger. Auch der nächste Armutsbericht der Stadt Karlsruhe würde einen Sprung der Betroffenen nach oben zeigen. Aber nicht, weil die Armut größer geworden wäre, sondern weil sie besser bekämpft würde.

Es gibt aktuelle Bemühungen, den Hilfebezug als Armutsindikator noch auszuweiten. Der Kinderschutzbund bezeichnet auch die Kinder als arm, die in Familien leben, die Kinderzuschlag erhalten (oder Anspruch darauf hätten) oder Wohngeld beziehen. So berichtete der Kinderschutzbund im August 2018 von einer Dunkelziffer bei der Kinderarmut von 1,4 Millionen. Dies ist in nahezu allen Medien breit aufgegriffen worden. Wenn man den Hilfebezug als Armutsindikator verwendet, ist es konsequent, die faktischen Empfänger gemeinsam mit jenen zu betrachten, die Anspruch auf Hilfe hätten, sie aber nicht in Anspruch nehmen. Sonst ist der Problemindikator geringer, wenn der Sozialstaat mit seinen Hilfeangeboten die Berechtigten gar nicht erreicht.

Nicht sinnvoll ist aber die Erweiterung selbst. Der Kinderzuschlag hat den Zweck, den ALG II-Bezug bei jenen Erwerbstätigen mit Familienverantwortung zu vermeiden, die durch ihre Erwerbstätigkeit für sich selbst sorgen können, aber auf Unterstützung für die Bedarfsdeckung ihrer Kinder angewiesen sind; die Unterstützung erfolgt durch die Familienkassen und damit außerhalb der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Der Kinderzuschlag zusammen mit dem Wohngeld führt in aller Regel gegenüber dem Bezug von ergänzenden ALG II-Leistungen zu einer materiellen Besserstellung (sonst wäre es nachteilig, ihn zu beantragen). Der Kinderzuschlag erreicht zusätzlich Familien, in der Logik des Kinderschutzbundes steigt dadurch die Kinderarmut. Sie wird dann auch als Folge des sog. Starke-Familien-Gesetzes weiter zunehmen. Der Kinderzuschlag wurde erhöht und die Transferenzugsrate moderat gesenkt; zudem entfällt die bisherige Abbruchkante, die den Effekt hatte, dass ab einer gewissen Einkommenshöhe der Kinderzuschlag abrupt entfällt und somit steigendes Erwerbseinkommen zu einem sinkenden Nettoeinkommen führen können. Das Bundesfamilienministerium quantifiziert die Zahl der Kinder in Familien, die zusätzlich erreicht werden, auf 1,2 Millionen. Sie werden dann auch als Folge des sog. Gute-Kita-Gesetzes von Kita-Gebühren befreit. Bei Familien im ALG-II-Bezug entfällt auch der Eigenanteil für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und die Schülerbeförderung. Trotz dieser materiellen Verbesserungen: In der Logik des Kinderschutzbundes wird die Armut dadurch steigen. Mit der Hinzurechnung der Kinder aus Familien, die Wohngeld erhalten, wird der Bezug einer Leistung als Armutsindikator genutzt, die dem Bezug von ALG II-Leistungen vorgelagert ist. Folgte man dieser Argumentation konsequent,

würde auch eine zielgerichtete und damit einkommensabhängig ausgestaltete Stärkung vorgelagerter Sicherungssysteme Armut nicht reduzieren.

Wie nun gegen Armut handeln? Natürlich ist ein leistungsfähiges System materieller Hilfen erforderlich. Strittig ist natürlich die Höhe der materiellen Hilfen. Das zur Berechnung angewandte Statistikverfahren ist grundsätzlich geeignet, es muss aber um Inkonsistenzen korrigiert werden. Es gibt einige politisch motivierte Eingriffe in die Berechnung, die fragwürdig sind, allerdings bisher vom Bundesverfassungsgericht akzeptiert wurden. Es sind in nicht unerheblichem Maße verdeckt Arme in der Referenzgruppe, die das Rechenergebnis nach unten ziehen. Anstelle der Ausgaben für Bier, die in der Referenzgruppe ermittelt wurden, sind Ausgaben für Mineralwasser angesetzt worden. Auch sind die Kosten für Haushaltsstrom nicht auskömmlich. Nach Abschätzungen des Deutschen Caritasverbandes würde bei der Korrektur dieser Inkonsistenzen der Regelbedarf eines Alleinstehenden um etwa 60 Euro steigen. Zudem hat der Deutsche Caritasverband die Einführung einer Flexibilitätsreserve von 5% und damit ca. 20 Euro pro Monat vorgeschlagen, beispielsweise um die Ansparrung von Anschaffungen zu erleichtern. Eine Erhöhung um 80 Euro führte nicht zu einem völlig anderen Sicherungsniveau, würde aber Grundsicherungsempfängern etwas mehr Flexibilität in ihrer Lebensführung geben.

Was aber würde passieren, wenn die Politik diesem Vorschlag folgte? Zwangsläufig würde dann die Zahl der Empfänger von Hartz IV und der Empfänger der Grundsicherung im Alter sehr deutlich zunehmen. Denn mehr Beschäftigte mit niedrigen Löhnen und mehr Empfänger niedriger Renten bekämen dann ergänzendes Arbeitslosengeld II bzw. Grundsicherung im Alter. Möglicherweise ergäben sich dann wieder die Fallstricke in der öffentlichen Wahrnehmung, auf die ich bereits hingewiesen habe.

Die Reformdebatte sollte in dem Blick nehmen, wie wir Familien am unteren Rand der Mitte stärken können. Viele Erwerbstätige, die für eine Familie sorgen, haben zu Recht das Gefühl, dass es unfair zugeht. Der Nettoeinkommensgewinn, den sie durch Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbsarbeit erzielen können, ist gering, solange sie sich nicht ganz von der Abhängigkeit von ergänzenden Transferleistungen befreien können. Das ergibt sich daraus, dass diese Leistungen mit steigendem Erwerbseinkommen abgeschmolzen werden. Darauf kann kein Unterstützungssystem verzichten. Aber die heutigen Regelungen sind unbefriedigend. Ein sehr wichtiger Schritt ist jüngst mit der Reform des Kinderzuschlags gemacht worden. Eine weiterreichende Reform wäre, in einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung Kindergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag zusammenzuführen, dies müsste mit der Steuer- und Sozialabgabenbelastung abgestimmt sein. So könnte sicherstellt werden, dass Erwerbstätige, die ihren Lebensunterhalt für sich selbst erarbeiten, aber auf Sozialleistungen für ihre Familie angewiesen sind, verlässlich durch die Familienkassen unterstützt werden, und damit außerhalb eines Systems, das Grundsicherung für Arbeitsuchende heißt und den diskreditierenden Namen „Hartz IV“ wohl nie mehr abstreifen kann.

Auch bei der Grundsicherung im Alter gibt es Reformbedarf. Wer über die gesamte Dauer seiner Berufstätigkeit in Vollzeit auf Mindestlohniveau arbeitet, hat eine Rente unterhalb des Grundsicherungsniveaus und ist auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung im Alter angewiesen. Bei der Berechnung seiner Ansprüche wird die Rente in voller Höhe angerechnet; er oder sie erhält genau die Differenz zwischen Rente und Grundsicherung als ergänzende Hilfe. Er stellt sich im Alter somit nicht besser, als wenn er nie gearbeitet hätte, seine Lebensleistung wird nicht anerkannt. Das Prinzip, dass Arbeit sich lohnen muss, ist eklatant verletzt.

Bundesarbeitsminister Heil will für Rentner mit 35 Versicherungsjahren eine Aufstockung der Rente, die nicht an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden ist. Dies ist in der Koalition höchst umstritten. Das Konzept der SPD hilft langjährig Versicherten, erreicht aber sehr viele im Alter bedürftige Personen, die erwerbstätig waren, nicht. Denn viele erreichen keine Versicherungszeit von 35 Jahren, unter ihnen viele Frauen. Sie sind weiterhin auf eine faire Grundsicherung angewiesen. Wie immer der Streit zwischen den Koalitionspartnern ausgehen wird: Wir brauchen weiterhin die Grundsicherung im Alter und damit Reformen, sie für ehemalige Erwerbstätige fairer auszugestalten.

Eine Lösung ist, Grundsicherung und Rente klug zu kombinieren. Wenn ein Anteil der erarbeiteten Rentenansprüche, zum Beispiel 20%, bei der Berechnung der Grundsicherung im Alter nicht angerechnet wird, dann gälte für jeden, der Rentenansprüche erworben hat, dass sich Arbeit auch im Alter gelohnt haben wird. Ideal wäre es, wenn Renten- und Grundsicherungsansprüche gemeinsam geprüft würden, etwa in einem Bürgerbüro vor Ort. Eine solche Freibetragsregelung muss mit einer Bedürftigkeitsprüfung verbunden sein, denn sonst würden auch Kleinrenten von Beamten oder Selbstständigen aufgestockt, die nur zeitweise sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und anderweitig abgesichert sind. Das will niemand. Wie immer die Sicherungssysteme weiterentwickelt werden, die bedarfsgeprüfte Grundsicherung im Alter als zielgenaues Instrument der Armutsbekämpfung ist unverzichtbar. Knauserig ist der Vermögensfreibetrag, derzeit nur 5000 Euro. Hier könnte der Sozialstaat großzügiger sein.

Aber Armutspolitik muss mehr sein als die faire und kluge Ausgestaltung von Transfersystemen (so unverzichtbar diese sind).

In unserem Diskurs zu Gerechtigkeit kommt die Dimension der Befähigungsgerechtigkeit bei weitem zu kurz. Dieses Konzept geht wesentlich auf den indisch-amerikanische Ökonomen und Philosophen Amartya Sen zurück. Sen versteht Entwicklung als einen Prozess der Erweiterung realer Freiheiten. Armut bedeutet für ihn einen Mangel an Verwirklichungschancen. Der Befähigungsansatz fokussiert auf die Erweiterung individueller Verwirklichungschancen, auf die Erschließung von Freiheits- und Teilhabespielräumen. Verwirklichungschancen sind Ausdrucksformen der Freiheit, unterschiedliche Lebensstile zu realisieren. Der Befähigungsansatz stellt die Potentiale jedes Menschen in den Mittelpunkt und betont, dass jeder zur Entfaltung und Verwirklichung seiner Fähigkeiten auf bestimmte Grundbedingungen angewiesen ist, die

er nicht selbst sicherstellen kann. Sie zu entwickeln, obliegt nicht allein seiner Selbstsorge.

Die Politik der Armutsbekämpfung kann sich nicht in der materiellen Kompensation von unzureichendem Erwerbseinkommen erschöpfen. Es muss auch Teil der Armutsprävention sein, die Bürger, wo immer dies möglich ist, dabei zu unterstützen, die Voraussetzungen für eine eigenständige Lebensführung zu gewinnen oder zurückzugewinnen. Damit gehört zur Armutsprävention auch die Befähigung, einschließlich der Befähigung zur erfolgreichen Teilnahme an Marktprozessen, insbesondere am Arbeitsmarkt.

Damit kein Missverständnis aufkommt: Befähigungsgerechtigkeit bedeutet keine Abkehr von anderen Gerechtigkeitskonzepten, etwa dem der Verteilungsgerechtigkeit. Armutsprävention und die Linderung von Armut und Einkommensunsicherheit gehören zu den Voraussetzungen für eine gelingende Befähigung. Wer mit Befähigung argumentiert, um Grundsicherungsleistungen einzuschränken, missbraucht den Befähigungsansatz. Aber: Wenn wir bei der Befähigung scheitern, können wir die Schief lagen, die dadurch entstehen, nicht allein durch Verteilungspolitik ausgleichen.

Befähigung heißt auch Stärkung der Selbstsorge und Verantwortung von Familien. Das ist höchst herausfordernd. Wer sich hier engagiert, muss auch Grenzen akzeptieren. Auch Grenzen unserer Verfassung. Es heißt dort: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.“ Es heißt nicht: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der staatlichen Gemeinschaft.“ So wichtig es ist, das Mögliche zu tun, den Zusammenhang von sozialer Herkunft und Lebenschancen zu lockern und Kinder zu befähigen, die in prekären Verhältnissen auswachsen, es gibt hier Grenzen.

Eine zweite Bemerkung in diesem Zusammenhang ist von Nöten. Es gibt in der Öffentlichkeit und auch im sozialpolitischen Diskurs eine sehr pauschale Sicht auf die sog. „Hartz-IV“-Familien. Es stimmt einerseits: Etwa 60 % der Kinder, die im Rahmen der Hilfen zur Erziehung intensiv betreut werden, stammen aus Familien, die Transfers, überwiegend Hartz IV, erhalten. Der Zusammenhang zwischen Armutslagen und dem Erfordernis öffentlicher Erziehungshilfe ist nicht überraschend. Materieller Mangel belastet Familien. Kinder in Alleinerziehendenfamilien leiden unter der Trennung und ihren Folgen. Eltern mit massiven psychischen oder sozialen Problemen haben es schwer, sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten und sind somit zu höheren Anteilen arm. Und denkbar ist zudem, dass Fachkräfte der Jugendhilfe Familien im Transferbezug schneller als anderen eine Hilfebedürftigkeit zuschreiben. Aber: Aus dem Faktum, dass ein hoher Anteil der Familien, die Hilfen zur Erziehung erhalten, arm sind, darf nicht im Umkehrschluss gefolgert werden, Familien im Armutsrisiko seien ganz überwiegend gescheiterte Familien. Damit würden viele Familien stereotyp abgewertet. Viele Familien fördern ihre Kinder trotz materieller Einschränkungen, stärken sie emotional und unterstützen ihr schulisches Fortkommen. Die ganz überwiegende Zahl der Alleinerziehenden, die zu ihren Teilzeitjobeinkünften auf ergänzende Hartz-IV-Leistungen angewiesen sind, dürfte ihren Kindern genauso

Bücher vorlesen wie Eltern in Paarfamilien. Sie schicken sie nicht ohne Frühstück in die Schule und kümmern sich, so gut es geht, um ihre Hausarbeiten. Vermehrt nutzen die getrennten Eltern das gemeinsame Sorgerecht. Es ist unangemessen, diese Familienform, so hart die Trennung ist, stereotyp als hilfebedürftig anzusehen. In einer Alleinerziehendenfamilie aufzuwachsen, muss das Schicksal eines Kindes nicht lebenslang negativ prägen. Zwar ist der Anteil der „Hartz-IV-Kinder“ in der Jugendhilfe hoch. Aber nur eine Minderheit von 13 % der Minderjährigen im Transferbezug erhält Hilfen zur Erziehung. Dazu erklärt die Jugendhilfeexpertin Karin Böllert: „Es kann keine Rede davon sein, dass ein Transferleistungsbezug automatisch zu einem Hilfebedarf führt.“

Wo nun ansetzen? Die unbewältigte Herausforderung für die Armutspolitik ist es, den Sozialstaat auf Befähigung auszurichten. Es gibt in Deutschland einen starken Sozialstaat, ein ausgebautes Bildungssystem, vielfältige Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, differenzierte Beratungsdienste, ein gutes medizinisches System, eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Es gibt somit ein ausgebautes Netz, das Menschen dabei beisteht, wenn sie Unterstützung brauchen. Dieser Sozialstaat kann sich weiterhin auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen. Aber dieser Sozialstaat ist nicht wirksam genug, wenn es darum geht, Notlagen vorzubeugen.

Wir müssen uns nicht damit anfinden, dass in einer Reihe von Kreisen fast jedes zehnte Kind die Schule keinen altersgemäßen Schulabschluss erreichen kann. Wem selbst dieser Abschluss fehlt, macht die sein weiteres Leben prägende Erfahrung, gescheitert zu sein. Er hat massive Nachteile, denn der Schulabschluss hat weitreichende Steuerungsfunktion für die Integration in Ausbildung und Arbeitsmarkt. Es gibt zwar in Deutschland ein großes und aufwändiges Übergangssystem, dem es gelingt, einen erheblichen Teil derjenigen nachzuqualifizieren, die in der Schule gescheitert sind. Aber dieser Weg ist steinig und mit Nachteilen verbunden. Potentielle Arbeitgeber erkennen aus dem Lebenslauf den holprigen Start, schließen daraus auf ein geringeres Leistungspotential und stellen daher Bewerber aus dem Übergangssystem oft hinten an. Wir müssen uns auch nicht damit abfinden, dass mehr als 40% der Jugendlichen, die die Hauptschule besucht haben, diese nur mit sehr geringer Lesekompetenz verlassen. Dies ist ein Treibsatz für Armut und sozialen Ausschluss.

Nun kann es Gründe für Schulversagen geben, die nicht der Schule zuzurechnen sind. Wenn Kinder und Jugendliche ohne familiären Rückhalt, in ungeordneten oder zerrütteten Verhältnissen aufwachsen, sich aufgrund ständigen Streits oder gar Gewalterfahrungen in ihrer Familie nicht auf den Unterricht konzentrieren können, so kann dies die Schule selbst bei bestem Willen aller Beteiligten nicht einfach wettmachen. Aber, und das ist nun der entscheidende Punkt, dies kann nicht die gravierenden Unterschiede erklären, die zwischen den Regionen innerhalb Deutschlands bestehen.

Entgegen dem lange verbreiteten und bei vielen nicht überwundenen Arbeitsmarktpessimismus war die Arbeitsmarktpolitik seit 2005 sehr erfolgreich. Aber sie hat bisher den harten Kern der verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit kaum erreicht. Bessere Möglichkeiten hierzu hat erst jüngst der Bundestag mit dem

Teilhabechancengesetz beschossen. Die Beschäftigung von Menschen, die bereits sehr lange arbeitslos sind, kann öffentlich gefördert werden: über fünf Jahre, sozialversicherungspflichtig und entlohnt zu Mindestlohn bzw. Tariflohn, falls der Arbeitgeber tarifgebunden ist. Viele in den Wohlfahrtsverbänden haben sich seit langem dafür eingesetzt, den sozialen Arbeitsmarkt auszubauen. Und dennoch wurde der Beschluss des Bundestages kaum beachtet, er ging im lauten Ruf „Hartz IV muss weg“ unter. Das ist symptomatisch für die Sozialdebatte in Deutschland. Selbst substantielle Verbesserungen werden kommentarlos abgehakt, wenn sie erreicht wurden.

Auch das an sich gut ausgebaute Hilfenetz des Sozialstaats ist nur ungenügend auf die Prävention sozialer Notlagen und die Befähigung der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet. Der Sozialstaat steht sich häufig selbst im Weg. Gegenüber Menschen aus prekären Milieus verhindern aufgesplitterte Zuständigkeiten die Hilfe aus einer Hand. Unterschiedliche Fachlogiken erschweren die Kooperation.

So greifen die Hilfen zur Erziehung des SGB VIII oft erst, wenn das Kind bzw. der Jugendliche in den Brunnen gefallen ist. Auf Angebote, wie die sozialpädagogische Familienhilfe bis hin zur intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung oder einem Heimaufenthalt besteht bei Bedarf ein einklagbarer Rechtsanspruch. Bei präventiven Angeboten wie Stadtteilsozialarbeit oder Jugendtreffs besteht zwar grundsätzlich eine Gewährleistungsverantwortung und somit ebenfalls eine rechtliche Verpflichtung der Kommunen; da hier aber der individuell einklagbare Rechtsanspruch fehlt, werden präventive Angebote häufig nachrangig gefördert. Da ihr Umfang zudem abhängig ist von der Haushaltslage der Kommunen, gibt es sehr unterschiedliche Realitäten bezüglich präventiver Angebote. Es scheint so, dass sie dort besonders schwer zu finanzieren sind, wo sie besonders dringlich sind. Daher ist es geboten, die rechtliche Stellung der präventiven Hilfen im Sozialrecht deutlich aufzuwerten.

Kontraproduktiv für eine präventive Ausrichtung der Sozialpolitik sind auch die Schnittstellenprobleme zwischen SGB II und SGB III. Die Zuständigkeit für einen Jugendlichen oder jungen Erwachsenen ohne Ausbildung oder Job hängt davon ab, ob seine Familie eine Bedarfsgemeinschaft bildet. Sie kann daher aus Gründen wechseln oder enden, die nichts mit der Frage tun haben, ob das Problem des jungen Menschen nun angemessen bearbeitet wurde oder nicht. Wechselnde Zuständigkeiten führen dazu, dass aufgebaute Beziehungen abbrechen, die für den Erfolg der Vermittlungsarbeit grundlegend sind. In anderen Konstellationen (etwa bei einer schwangeren jungen Frau) kann es zu verwobenen Zuständigkeiten von Jobcenter, Arbeitsagentur und Wohngeldbehörde kommen, die die Betroffenen überfordern. Notwendig wäre *ein* Ansprechpartner, der ihre Situation kennt, zu dem sie ein Vertrauensverhältnis aufbauen können und der sie unabhängig von der wechselnden Rechtskreiszuordnung beim Prozess ihrer Verselbständigung unterstützt.

Hemmend wirken auch Konflikte um die Kostenverteilung zwischen Sicherungssystemen. Sie können neue Ansätze der Hilfe auch dann verhindern, wenn alle von ihrer Wirksamkeit überzeugt und ihre direkten Mehrkosten gering sind (sie mittelfristig sogar zu Einsparungen führten könnten). Ein Beispiel sind die Frühen Hilfen in Geburtskliniken, mit denen Familien aus prekären Milieus genau dort erreicht werden, wo sie

ohnehin in Kontakt mit sozialen Diensten treten. Weder im SGB V noch im SGB VIII gibt es hierfür eine verlässliche Finanzierung, aber dankenswerterweise haben wir jetzt eine Stiftungslösung. Diese vielen Schnittstellen, die eine präventive Ausrichtung des Sozialstaats massiv beeinträchtigen, sollte die sozialpolitische Reformarbeit in dieser Legislaturperiode ansetzen.

Jetzt habe viel darüber gesprochen, wer arm ist und wie staatliche Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik gegen Armut handeln können. Aber Armutsbekämpfung ist keine rein staatliche Aufgabe. Auch die Wohlfahrtsverbände, andere zivilgesellschaftliche Organisationen und die Kirchen sind gefordert.

Die Wohlfahrtspflege wirkt mit an der großen sozialen Infrastruktur, die es in Deutschland gibt. Sie hat eine Reihe wichtiger Initiativen gestartet, um Menschen in prekären Lebenslagen zu erreichen und die soziale Arbeit stärker auf Befähigung auszurichten. Aber natürlich muss sie sich stets selbstkritisch fragen, ob sie überall die Potentiale hierzu nutzt, vor Ort mit anderen zusammenarbeitet, Menschen ermutigt und ihnen mit Wertschätzung und Achtung entgegentritt. Das ist eine tägliche Herausforderung für alle, die im Sozialbereich Verantwortung tragen. Wohlfahrtsverbänden. Die Gliederungen der Verbände sind massiv herausgefordert, ihre Dienste für Menschen in prekären Lebenslagen auch dann zu betreiben, wenn das wirtschaftlich schwierig ist. Dienste für überschuldete Menschen, oder Wohnungslose.

Eine Aufgabe aller Akteure ist es zudem, sich für Respekt für arme Menschen einzusetzen. Dieser Respekt wird immer wieder verletzt. Es ist eine ethische Verpflichtung, im Diskurs über Armut, über Armutslagen, über die gesellschaftlichen und individuellen Ursachen der Armut in einer Weise zu sprechen, die die Würde der Betroffenen wahrt. Zudem: Sprechen wir über Armut und Arme, oder sprechen wir in einer Weise, die den Dialog mit von Armut betroffenen Menschen einschließt? Letzteres gelingt weit seltener als das erste. Was sie denken und was sie für wichtig halten, können nur sie selbst sagen. Vielleicht ist das Gespräch schwierig, vielleicht kommt Kritik oder Vorwürfe, die ungerecht sind oder an der falschen Stelle platziert werden. Von Armut betroffene Menschen sind keine homogene Gruppe, sondern Menschen mit unterschiedlichen Lebenserfahrungen, unterschiedlichen Perspektiven und vielfältigen politischen Ansichten. Sich diesen Lebensgeschichten im Gespräch zu stellen und das Gespräch zu suchen, ist ein wichtiger Beitrag, um der Ausgrenzung entgegenzuarbeiten.

Auch das breite Ehrenamt in und außerhalb wohlfahrtsverbandlicher Strukturen leistet einen Beitrag zur Bekämpfung von Armut. Das zeigen die vielen Patenschaftsprojekte. Wie Kinder ins Leben starten, welche Chancen sie haben, hängt ganz wesentlich davon ab, ob sie vertrauensvolle Beziehungen aufbauen können und Wirkmächtigkeit erfahren. Der Aufbau von Vertrauen braucht stabile Beziehungen, die Familie ist dafür der erste Ort. Entscheidend ist, welche Unterstützung Kinder in ihrem Elternhaus und ihrem unmittelbaren Umfeld erfahren, welche Anregungen sie erhalten, welche persönlichen Haltungen vermittelt werden. Aber stabile Familien können staatlicherseits nicht verordnet werden. Aber dennoch müssen solche Unterschiede der familiären Sozialisationsbedingungen nicht einfach hingenommen werden.

Mentoringprogramme, in denen Mentoren ehrenamtlich Zeit und Interesse schenken, zeigen erstaunliche Wirkungen. Sie ermutigen Kinder, schaffen ihnen neue Möglichkeiten, Erfahrungen zu sammeln, geben Anregungen, helfen ihnen, auch mal in schwierigen Situationen durchzuhalten. Patenschaften sind natürlich kein Ersatz für ein inklusives, leistungsfähiges Schulsystem, sondern eine partnerschaftliche Ergänzung, die helfen kann, den engen Zusammenhang von Herkunft und Bildungserfolg und damit Herkunft und Armut aufzubrechen. Darum geht es ganz wesentlich, wenn wir nachhaltig Armut bekämpfen wollen.

Wir reden oft mit wenig Hoffnung über die sozialen Herausforderungen und unsere Chancen. Verbesserungen sind immer nun in Schritten möglich. Politik ist mühsames Stückwerk des reformerischen Alltags. Dazu gehören viele zähe kleine Schritte, aber ohne diese Schritte ist das große Ziel nicht zu erreichen. Stellt man sich darauf ein, dann gibt es unendlich viel zu tun. Die stärkere Ausrichtung des Bildungssystems und der Sozialpolitik am Prinzip der Befähigung kann dazu beitragen, die Ungleichheit der Erwerbseinkommen zu reduzieren. Dann kann auch der Anteil der Menschen im Armutsrisiko wieder zurückgehen, vielleicht sogar um einige Prozentpunkte. Es kann gelingen, dass die Gruppe der Menschen in verhärteter Langzeitarbeitslosigkeit nicht immer wieder neuen Zulauf erhält, sondern kleiner wird. Eine Neubelebung der Wohnungspolitik kann der Armut in Ballungszentren entgegenwirken. Öffentliche Infrastruktur kann Orte schaffen, die offen für alle sind, weil kein Eintrittsgeld verlangt wird oder man dort nicht konsumieren muss. Achtsame Akteure vor Ort können gegen die Ausgrenzung Orte des Gesprächs bieten. Eine achtsame Zivilgesellschaft kann sich, wie Patenschaftsprojekte zeigen, dafür einsetzen, dass der Zufall der Geburt auf die Lebenschancen nicht so prägend ist wie heute. Es gibt also vielfältige Möglichkeiten, Armut wirksam zu bekämpfen. Resignation ist nicht angesagt.

Literaturhinweise:

Georg Cremer: Armut in Deutschland. Wer ist arm? Was läuft schief? Wie können wir handeln? 2. Auflage, 2017. München: C. H. Beck.

Georg Cremer: Deutschland ist gerechter als wir meinen. Eine Bestandsaufnahme. 2018. München: C. H. Beck.