



Deutscher
Caritasverband e.V.

Referat Koordination Sozialpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerinnen

Dr. Clarita Schwengers
Telefon-Durchwahl 0761/200-676
Telefax 0761/200-733
Email: clarita.schwengers@caritas.de

Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284447-78
Telefax 030 284 44788-88
Email: birgit.fix@caritas.de

www.caritas.de

Datum 3.11.2015

Fachpapier

Sensibel – Streitbar - Solidarisch

Vorschläge und Beiträge der Caritas zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung

anlässlich der Halbzeitbewertung der EU 2020-Strategie zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung

A. Die EU 2020-Strategie

Die „Europa 2020“-Strategie umfasst im Kern eine Vision, wie sich Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union bis zum Jahr 2020 entwickeln sollen. Sie wurde im Jahr 2010 von den europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedet. Mittels fünf Kernzielen soll sie wirtschaftlichen Erfolg, sozialen Zusammenhalt und ökologische Verantwortung miteinander vereinen. Ein Kernziel der Strategie betrifft die Armutsbekämpfung: Die Zahl der von Armut und Ausgrenzung bedrohten oder betroffenen Menschen soll bis 2020 um mindestens 20 Millionen sinken. Die einzelnen Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, durch eigene Zielsetzungen auf nationaler Ebene zur europäischen Zielerreichung beizutragen. Der Deutsche Caritasverband hat sich für die Erreichung des deutschen Armutsziels in vielerlei Weise eingesetzt, etwa praktisch vor Ort und politisch in Berlin und Brüssel.

2015 markiert in der europäischen Politik die Halbzeit der „Europa 2020“-Strategie. Damit verbunden sind eine Bestandsaufnahme und eine Bewertung. Europaweit ist die Zahl der von Ar-

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

mut und sozialer Ausgrenzung bedrohter Menschen seit 2008 nicht gesunken, sondern leicht gestiegen. Das war auch in Deutschland der Fall.¹ Aus Sicht des Deutschen Caritasverbands ist es wünschenswert, dass die „Europa 2020“-Strategie durch eine sinnvolle Halbzeitüberprüfung eine Revitalisierung erfährt. Daher hat er die hier dargelegten Vorschläge und Beiträge der Caritas zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung erarbeitet.

B. Armutsbekämpfung als Herausforderung für die Caritas

Armut hat die unterschiedlichsten Ursachen und ihre Folgen prägen viele Lebensbereiche der betroffenen Menschen. Fest steht: Armut ist nicht nur in anderen Ländern, sondern auch in Deutschland eine Tatsache. Fest steht auch: Es gibt zahlreiche Systeme und Einrichtungen, die Armut bekämpfen oder mildern und die soziale Absicherung gewähren. Trotzdem gelingt es in Deutschland bisher nicht im wünschenswerten Maße, Armut erfolgreich einzudämmen und/oder präventiv zu begegnen. Dies ist unter anderem damit begründbar, dass Armut ein vielschichtiges Phänomen ist und verschiedenste Ausprägungen hat, die miteinander oft untrennbar verwoben sind und sich gegenseitig in Tragweite und Wirksamkeit beeinflussen: persönlich schicksalshafte Anteile, schichtspezifische Aspekte, die Erfahrung, sich nicht aus eigenen Kräften aus der Notlage befreien zu können, die Empfindung, dass die eigene Lebenswelt von Politik und Gesellschaft marginalisiert werden. Aus der Perspektive des Einzelnen ist es nicht selten nahezu unerheblich, ob es für die Verbesserung seiner Lebensumstände keine Rechtsgrundlage gibt, oder ob er seine Rechte nicht durchsetzen kann, weil es ihm an Unterstützung fehlt. Eine prägende Erfahrung bleibt: das Gefühl, für die Gesellschaft nicht wichtig zu sein, abgehängt, ausgegrenzt.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass es nicht den einen Königsweg aus der Armut geben kann. Auch wenn die Bemühungen im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung immer auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig ansetzen sollten: die Vorstellung, nur ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung könne erfolgreich sein und nachhaltig wirken, scheint wünschenswert, ist aber nicht realistisch.

Vermutlich werden auch in einem gut ausgebauten Sozialstaat Armut und Ausgrenzung nicht völlig zu überwinden sein. Das Engagement der Zivilgesellschaft, das sich in vielfältigen Initiativen und Angeboten gegen Armut und Ausgrenzung einsetzt, wird deshalb vom Deutschen Caritasverband aktiv unterstützt. Dabei gilt es immer wieder neu, die Spannung zwischen dem sozialpolitischen Einsatz für ein Leben in Würde und dem barmherzigen Motto der Caritas „Not sehen und handeln“ die Balance zu halten.

Der DCV beteiligt sich vor diesem Hintergrund auch nicht an folgenloser öffentlichen Empörung darüber, dass es (relative) Armut in unserem wohlhabenden Land gibt, ebenso wenig wie an der Skandalisierung des Phänomens durch Medienauftritte oder in der öffentlichen Kommunikation. Nicht relative Armut, Langzeitarbeitslosigkeit oder Bildungsarmut an sich sind ein Skandal, denn alle westlichen Sozialstaaten weisen diese Phänomene auf und es gibt bisher keine

¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7034693/3-16102015-CP-DE.pdf/0dec8142-74eb-40c5-99e7-0b9c8aa78637>

politischen Mittel, die garantieren könnten, dass sie in Gänze vermieden werden können. Kritik, auch sehr pointierte Kritik, sind aber angebracht, wenn Potentiale nicht genutzt werden, materielle Armut, Langzeitarbeitslosigkeit und Bildungsarmut vorzubeugen oder sie zu überwinden. Dem Deutschen Caritasverband ist es daher ein Anliegen, sich konstruktiv und lösungsorientiert gegen Armut und Ausgrenzung zu engagieren. Er setzt sich aktiv und konkret für die Verbesserung der konkreten Lebenssituation von Betroffenen ein und erarbeitet zugleich Vorschläge für die bessere Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen. In seinen verschiedenen Rollen als Anwalt, Solidaritätsstifter und Dienstleister kann er dabei unterschiedliche Schwerpunkte setzen und mit seinen Impulsen sowohl die Lebensbedingungen des Einzelnen als auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflussen:

- Als Dienstleisterin setzt sich die verbandliche Caritas – sensibel – in allen ihren Angebotssegmenten dafür ein, gemeinsam mit den Nutzerinnen und Nutzer tragfähige Antworten auf die Probleme des täglichen Lebens zu finden und diese dabei zu unterstützen, die Lebensumstände konkret zu verbessern.
- Als Solidaritätsstifterin wirbt sie - solidarisch mit Betroffenen – dafür, dass die in Deutschland ansässigen Menschen ihren Wünschen und Bedarfen entsprechend am gesellschaftlichen Leben teilnehmen können, und nicht allein schon aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen sind, auf Möglichkeiten zur Persönlichkeitsentfaltung zu verzichten.
- Als Anwältin argumentiert sie im Rahmen ihrer Politikberatung – streitbar - zugunsten verbesserter Lebensbedingungen für einkommensschwache und sozial benachteiligte Menschen. Sie setzt sich dafür ein, dass alle Menschen ihre Potentiale entfalten können und dadurch Vorbeugung gelingt gegen Ausgrenzung und die damit verbundene materielle Armut.

Vor diesem Hintergrund ruft der Deutsche Caritasverband zu einer aktiven Politik der Armutsbekämpfung auf, die sich vor allem auf folgende fünf Bereiche konzentrieren sollte:

I. Genau hinschauen: Armutsrisiken müssen exakt erfasst werden

1. Armut messen: Verfahren der Armutsrisikomessung

Eine erfolgreiche Armutsbekämpfungspolitik erfordert es, Armut und Armutsrisiken möglichst realitätsnah zu ermitteln. Dafür sind Verfahren zur Bemessung dieser Armutsrisiken eine Grundlage. In der wissenschaftlichen, politischen und öffentlichen Diskussion werden vor allem folgende Indikatoren herangezogen, um Risiken von Einkommensarmut zu messen: Die sog. Armutsrisikoquote, die Zahl der Personen, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfe beziehen sowie v. a. auf europäischer Ebene erweiterte Indikatoren der sog. materiellen Deprivation.

Die *Armutsrisikoquote* (ARQ) misst den Anteil der Personen, deren Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle liegt. In Deutschland und auch in Europa gilt man als armutsgefährdet,

wenn man weniger als 60 % des mittleren Pro-Kopf-Einkommens (Medianeinkommen) zur Verfügung hat.²

Damit auch Mehrpersonenhaushalte betrachtet werden können, werden hier alle Einkünfte der Haushaltsmitglieder addiert und anhand einer Skala gewichtet. Der erste Erwachsene geht mit dem Faktor 1,0 in die Gewichtung ein, alle anderen Mitglieder über 15 Jahren mit dem Faktor 0,5 und Kinder unter 15 Jahren mit dem Faktor 0,3. Mögliche Einspareffekte, die bspw. durch gemeinsam genutzten Wohnraum entstehen, können so berücksichtigt werden. Somit benötigt eine Person in einem Mehrpersonenhaushalt ein geringeres Pro-Kopf-Einkommen als ein Alleinstehender, um sich einen vergleichbaren Lebensstandard leisten zu können. Je nach Datenbasis variiert die Armutsrisikoquote. Für das Jahr 2012 betrug sie auf Basis von EU-SILC 16,1 %, beim Mikrozensus 15 % und auf Basis des SOEP 14,4 %.³ Die Unterschiede erklären sich zum einen aus den unterschiedlichen Datengrundlagen und zum anderen aus der unterschiedlichen Berücksichtigung des Mietwerts von selbst genutztem Wohneigentum. So wird bei der Befragung der EU-SILC und des Mikrozensus der Mietwert des selbst genutzten Wohnraums nicht berücksichtigt.

Daneben stellt der zweite Indikator auf die *Zahl der Personen ab, die* (ggf. ergänzend zu anderen Einkünften, auch Erwerbseinkommen) *Leistungen* der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder Sozialhilfe *beziehen*. Sie gelten als arm (bekämpfte Armut).

Ein weiterer Indikator auf europäischer Ebene, der auf Daten der EU-SILC basiert, ist der Indikator der sog. erheblichen materiellen Deprivation. Er wurde vom Rat der Europäischen Union eingeführt, um das Kernziel der Strategie Europa 2020, die Verminderung von Armut und sozialer Ausgrenzung, messbar zu machen. Der Indikator zeigt den Anteil der Haushalte, die Entbehrungen in mindestens vier von neun Bereichen erfahren (EU-Deprivationsindikator). Merkmale sind z. B. das Fehlen von finanziellen Mitteln, um die Wohnung angemessen heizen zu können, sich ein Auto leisten zu können oder aber auch, nicht jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine gleichwertige vegetarische Mahlzeit essen zu können. Der Anteil der Haushalte in Deutschland, die in diesem Sinne erheblich materiell depriviert sind, lag 2014 bei 5 %⁴.

Bewertung

Grundsätzlich ist die Beurteilung der Armutsgefährdung einer Person anhand der 60 %-Marke des gewichteten Medianeinkommens aussagefähig. Diese Art der Messung hat sich auch

² Das mittlere Einkommen oder der Median ist der Einkommenswert, der die gesamte Bevölkerung in zwei gleich große Teile teilt. Die eine Hälfte verdient weniger, die andere Hälfte verdient mehr. Im Unterschied zur Berechnung mit Durchschnittswerten, führen beim Median Ausreißer nach oben oder unten, also besonders hohe oder besonders niedrige Einkommen, nicht zu einer Verzerrung der Ergebnisse.

³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Armuts- und Reichtumsbericht, Einkommensverteilung Armut, Einkommensarmutsrisiko unter <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Einkommensverteilung-Armut/einkommensverteilung-armut.html>.

⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Armuts- und Reichtumsbericht, Tabelle A 16 unter <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Materielle-Deprivation/materielle-deprivation.html>.

europaweit durchgesetzt und ist gerade in der politischen Diskussion im Vergleich unterschiedlicher Länder hilfreich. Allerdings muss bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden, dass die Armutsrisikoquote relative Armut erfasst und ein Maß zur Einkommensverteilung darstellt. Probleme in der Datennutzung und der politischen Kommunikation ergeben sich aus den unterschiedlichen Datengrundlagen, die von den Instituten geliefert werden. Zwei Institute lassen den Mietwert des selbstgenutzten Wohnraums als Einkommen einfließen (EVS, SOEP), die Erhebungen des EU-SILC und des Mikrozensus berücksichtigen das nicht und kommen auch deshalb zu unterschiedlichen Zahlen. Vergleiche über die Zeit sind nur auf einer einheitlichen Datengrundlage sinnvoll.

Auch ist die Teilnahme an der Befragung nur beim Mikrozensus verpflichtend. Bei den anderen Datenbasen besteht damit die Gefahr, dass Menschen aus bildungsfernen Milieus unterrepräsentiert sind, obwohl sie nachweislich ein erhöhtes Armutsrisiko haben. Dies führt dann auch zu einer höheren Armutsrisikoschwelle.

Bedenken bestehen auch hinsichtlich der Festlegung der Ziffern, die zur Gewichtung des Einkommens herangezogen werden. So unterstellt der Wert 0,3 für Kinder bis 14 Jahren, dass für ein Kind 30 % dessen, was für einen Erwachsenen verwendet werden muss, ausreichend ist. Die Ergebnisse der EVS, die das Ausgabeverhalten nach Haushaltsmitgliedern differenzieren, weichen von diesen Faktoren deutlich ab.⁵

Nicht alle Personen, für die statistisch ein Armutsrisiko ausgewiesen wird, sind von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen. So liegt das Medianeinkommen von Studenten mit 903 € unterhalb der Armutsrisikoschwelle.⁶ Der Höchstsatz für das BAföG liegt aktuell bei 670 €, und somit ebenfalls unterhalb der Armutsrisikoschwelle.⁷ Vom Ausmaß ihrer sozialen Teilhabe, auch ihren oftmals verbilligten Konsummöglichkeiten, aber auch von ihren Bildungschancen sind sie hingegen nicht depriviert. Oft erhalten sie auch Unterstützung von den Eltern (Unterhaltspflicht bis 26 Jahren), wobei unklar bleibt, ob diese bei den Befragungen in voller Weise erfasst wird.

Entscheidend für ein tatsächliches Armutsrisiko vor Ort ist auch das regional unterschiedliche Preisniveau. Aktuell wurden erstmalig kaufkraftbereinigte Armutsrisikoquoten berechnet, die die regionalen Preisunterschiede berücksichtigen.⁸

Letztlich bleiben bei der Armutsrisikoquote auch die Aspekte außen vor, die für die Teilhabe an der Gesellschaft maßgeblich sind, etwa Bildungschancen oder Gesundheitszustand.

Wird die Anzahl der Grundsicherungs- und Sozialhilfeempfänger als Indikator für Einkommensarmut in Deutschland herangezogen, ist darauf zu achten, dass Fehlinterpretationen vermieden werden. Dieser Indikator erfasst alle Personen, deren

⁵ Vgl. Cremer, Was hilft gegen Armut? (2013), S. 14 f.

⁶ Vgl. Hauschildt, Gwosć, Netz, Mishra (2014) in EUROSTUDENT V Report, S. 121, Statistik 7.1

⁷ Vgl. <https://www.bafög.de/de/welche-bedarfssaetze-sieht-das-bafog-vor--375.php>.

⁸ Institut für Wirtschaft, vgl. unter www.iwkoeln.de/armut_regional.

Einkommen, aus Erwerbstätigkeit und anderen Sozialleistungen wie Kindergeld oder Wohngeld nicht ausreicht, um das soziokulturelle Existenzminimum zu decken. Erfasst sind auch erwerbstätige Bezieher von Grundsicherung, die aufgrund der eingeräumten Freibeträge ein Einkommen (etwas) oberhalb des gesetzlich definierten soziokulturellen Existenzminimums haben. Miterfasst in diese Gruppe sind auch alle Personen, die ihre Abhängigkeit von Grundsicherung als stigmatisierend wahrnehmen. Es sollte jedoch immer berücksichtigt werden, dass die Höhe des Regelsatzes eine vom Gesetzgeber festgelegte Größe ist. Eine Erhöhung des Regelsatzes, wie dies die Caritas fordert, führt zwangsläufig zu einer höheren Anzahl von in dieser Weise als einkommensarm erfassten Menschen. Wird die Anzahl der Grundsicherungs- und Sozialhilfeempfänger als Armutsindikator herangezogen, so würde im Falle einer Erhöhung des Regelsatzes der Indikator auf eine Zunahme der Armut hindeuten, obwohl die Betroffenen mehr erhalten.⁹ Gleiches gilt, wenn die Freibeträge geändert werden. Faktisch wird Armut durch die Grundsicherungsleistung bekämpft, aber nicht besiegt, da die Menschen ja nicht aus eigener Kraft ihr Existenzminimum erwirtschaften können.

Ein letztes Problem bei der Messung von Armut anhand der Zahl der Grundsicherungs- und Sozialhilfeempfänger ist, dass die verdeckte Armut nicht erfasst wird. Verdeckt Arme sind Menschen, die trotz Bedürftigkeit ihren Anspruch auf (ergänzende) staatliche Hilfen nicht wahrnehmen.

Vorschläge

Um Armut und Armutsrisiken exakt zu bemessen, setzt sich der DCV für folgende Punkte ein:

Die Armutsrisikoquote sollte als sinnvoller und auch europaweit vergleichbarer Indikator für die Messung von Armutsrisiken weiterhin prominent angewandt werden. Die Gewichtung der Anteile für Kinder sind auf Grundlage tatsächlicher Einkommens- und Verbrauchsproben zu überprüfen. Unterschiedliche Quoten verschiedener Datenbasen sind mit Blick auf die unterschiedlichen Verfahren zur Datenerhebung sorgsam und vornehmlich im Zeitverlauf zu interpretieren. Eine Lösung ist zudem, Armutsrisikoquoten kaufkraftbereinigt auszuweisen, damit sie ein realistischeres Bild wiedergeben.

Die Zahl der Grundsicherungs- und Sozialhilfeempfänger ist nur behutsam zur Armutsmessung als Indikator heranzuziehen, da es sich hier lediglich um eine politisch gesetzte Größe handelt, deren Höhe von Entscheidungen des Gesetzgebers abhängt.

2. Armut offenlegen: Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

Die Bundesregierung legt in jeder Legislaturperiode einen Armuts- und Reichtumsbericht vor, in dem über die wirtschaftliche und soziale Lage in Deutschland mit dem Schwerpunkt „Armut“ berichtet wird. Das Ziel des Berichts ist es, die Situation der von Armut betroffenen Menschen in Deutschland aufzuzeigen und politischen Handlungsbedarf zu identifizieren. Er enthält also einen analytischen Teil der Armutssituation und Reichtumssituation in Deutschland und einen

⁹ Vgl. Cremer, Was hilft gegen Armut? (2013), S. 13.

politischen Teil. Der Deutscher Caritasverband e.V. ist zusammen mit anderen Wohlfahrtsverbänden Mitglied im Beraterkreis. Die Armutsberichterstattung auf Bundesebene wird durch Sozialberichte in einigen Bundesländern ergänzt.

Bewertung

Eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung auf Bundesebene ist von Bedeutung, damit Armuts- und Reichtum regelmäßig erfasst und diskutiert werden kann. Die Berichte werden in der Öffentlichkeit diskutiert. In den letzten Jahren ist die mediale Diskussion jedoch häufig bei der Fakten- und Zahlenanalyse stehen geblieben oder hat Nebenaspekte fokussiert. Eine nachhaltige Entwicklung von Präventions- und Bekämpfungsstrategien und die konsequente Verfolgung haben nicht stattgefunden. Als problematisch erweist sich auch, dass die Bundesregierung selbst sowohl den analytischen, wissenschaftlichen Teil, als auch den politischen Handlungsbedarf verantwortet. Dies führt immer wieder zu Vorwürfen, dass aussagekräftige Zahlen und Fakten entweder nicht in den Bericht aufgenommen worden seien oder in Tabellenanhängen oder an anderer, nicht prominenter Stelle im Bericht gleichsam „versteckt“ würden. Die Bundesregierung steht hier mitunter in einem Interessenskonflikt. Diese könnten vermieden werden, wenn der analytische Teil des Berichts durch ein unabhängiges Expertengremium erarbeitet würde. Dies würde den Teil des Berichts, der die Armutssituation auf der Basis von Daten, Fakten und Untersuchungen darstellt, verobjektivieren. Hinsichtlich des politischen Teils des Berichts ist es hingegen von Vorteil, dass die Bundesregierung und nicht ein Expertengremium diesen verfasst. Denn in der sozialpolitischen Bewertung muss die Bundesregierung sich selbst deutlich dazu äußern, wie sie die Analyse bewertet, welche Schlussfolgerungen sie zieht und welche politischen Maßnahmen sie ergreifen will.

Vorschläge

Der Deutsche Caritasverband empfiehlt, dass der analytische Teil des Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung, der die Armutssituation darstellt, zukünftig von einem unabhängigen wissenschaftlichen Expertengremium verfasst wird. Der sozialpolitische Teil bleibt in Verantwortung der Bundesregierung. In der Diskussion des Armuts- und Reichtumsberichts muss es das Ziel sein, nicht nur die Entwicklung von Armut zu besprechen, sondern konsequent Strategien zur Armutsprävention und Armutsbekämpfung zu entwickeln und umzusetzen.

II. Ein Leben in Würde trotz Armut: Staat muss Lebensunterhalt, Teilhabe und Wohnraum sicherstellen

1. Deckung des Lebensunterhalts durch die Regelbedarfe und Teilhabe gewährleisten

Das soziokulturelle Existenzminimum, also den notwendigen Lebensunterhalt und ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe, sollen die Systeme der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Grundsicherung im Alter sowie die Sozialhilfe als „unterstes Netz“ sicherstellen.

Sozialhilfe- und ALG II-Empfänger erhalten zur Deckung ihres notwendigen Lebensunterhalts neben Leistungen für Unterkunft und Heizung vor allem den Regelbedarf. Dieser orientiert sich

daran, was Haushalte mit niedrigem Einkommen für bestimmte Güter ausgeben (Statistikmodell). Konkret wird ermittelt, was die unteren 15 % bzw. für Kinder die unteren 20 % der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte (ohne Empfänger von ALG II und Sozialhilfe, sogenannte Referenzgruppe) nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für die Güter ausgeben, die als dem soziokulturellen Existenzminimum zugehörig anerkannt werden. Die Regelbedarfe werden jährlich zwischen den Erhebungsjahren mit einem Index aus Preissteigerung und Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter fortgeschrieben. Im Regelbedarf enthalten sind zudem Aufwendungen für sog. langlebige Verbrauchsgüter (z. B. Waschmaschine). Wenn ein Gerät defekt wird, kann zum Erwerb eines Ersatzgeräts ein Darlehen gewährt werden.

Für einige Gruppen, nämlich Asylbewerber, geduldete Menschen oder Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln, regelt das Asylbewerberleistungsgesetz die Sicherstellung des Existenzminimums. Hierin ist jüngst für bestimmte Gruppen von nicht Schutzberechtigten (z. B. für ausreisepflichtige Personen, die aus Gründen, die sie zu vertreten haben, nicht termingerecht ausreisen) eine Absenkung des Existenzminimums eingeführt worden.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband sieht hier deutlichen Nachbesserungsbedarf bei der Sicherstellung des Lebensunterhalts und der Teilhabe an der Gesellschaft.

Grundsätzlich ist das Statistikmodell geeignet, den Regelbedarf zu ermitteln. Das derzeitige Verfahren zur Berechnung der Regelbedarfe hat allerdings mehrere Probleme, die dazu führen, dass die Pauschale zu eng bemessen ist und auf unerwartete Ausgaben nicht reagiert werden kann. Unterdeckungen beim Regelbedarf gehen zudem oftmals mit einem Einsparen an Aufwendungen zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft einher und können daher zu sozialer Ausgrenzung führen.

Bei der Regelbedarfsermittlung stellen sich folgende Probleme: Zum einen ist nicht nachzuvollziehen, warum der Gesetzgeber nunmehr nur die unteren 15 % statt bislang 20 % der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte zur Bemessung des Regelbedarfs von Alleinstehenden zugrunde gelegt hat. Ein weiteres Problem stellen die verdeckt armen Haushalte in der Referenzgruppe dar. Als „verdeckt arm“ werden Haushalte bezeichnet, die trotz Anspruch keine staatliche Hilfe in Anspruch nehmen (wollen). Methodisch korrekt wäre es, diesen Personenkreis aus der Referenzgruppe herauszunehmen. Nur so können Zirkelschlüsse vermieden werden. Daneben sind weitere Personengruppen in der Referenzgruppe enthalten, die ein Einkommen im Grundsicherungsbereich haben, wie zum Beispiel Empfänger von Grundsicherungsleistungen mit einem Erwerbseinkommen von bis zu 100 Euro, das zur Deckung der Aufwendungen zu verwenden ist, die bei Ausübung der Erwerbstätigkeit anfallen. Problematisch ist auch, dass in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 die Fallzahl der Haushalte mit einem Kind relativ niedrig ist, so dass die Ermittlung der Kinderregelbedarfe statistisch problematisch ist. Nicht nur beim Verfahren, sondern auch bei der Berücksichtigung der einzelnen Posten im Regelbedarf stellen sich Probleme. So sind die Mittel, die im Regelbedarf für Haushaltsenergie (Strom und Gas) vorgesehen sind, nach Auswertungen des DCV und des

Projekts Stromsparcheck-Plus zu knapp bemessen.¹⁰ Problematisch ist auch die Berücksichtigung von langlebigen Gebrauchsgütern im Regelbedarf: Von den dort vorgesehenen Beträgen lassen sich Waschmaschinen o.ä. nicht finanzieren. Dies führt zu Schulden beim Jobcenter, die über Monate in Höhe von 10% des Regelbedarfs zurückzuzahlen sind. Das verknüpft das ohnehin schon enge Budget zusätzlich.

Die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe ist aus Sicht des DCV sehr bedeutsam, sie ist aber im System des SGB II nicht als eigenständiges Ziel anerkannt. Sie kann auch nicht ausschließlich über den Regelbedarf oder die Leistungen für Bildung und Teilhabe gewährt werden. Vielmehr ist gerade für sehr arbeitsmarktferne Menschen der Zugang zu Beschäftigung der wesentliche Schritt zur sozialen Integration. Entsprechende Angebote öffentlich geförderter Beschäftigung sieht das Gesetz zwar vor. Die Arbeitsgelegenheiten und Lohnkostenzuschüsse können aber in der Praxis aufgrund der sehr engen gesetzlichen Rahmenbedingungen kaum angeboten und genutzt werden.

Selbstbestimmte Teilhabe beinhaltet auch ein aktives Mitwirken an gesellschaftlichen Prozessen. Allerdings geht ein Armutsrisiko oftmals mit weniger sozialen Kontakten einher. So liegt der Anteil der Personen, die weniger als einmal im Monat Kontakt zu Freunden, Verwandten oder Nachbarn hat, bei Menschen ohne Armutsrisiko im Jahr bei 21,9 %, bei Menschen mit Armutsrisiko hingegen bei 33,2 %.¹¹ Außerdem ist auch zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und geringer Wahlbeteiligung ein starker Zusammenhang festzustellen.¹²

Die Gewährung des Existenzminimums muss ferner unabhängig von migrationspolitischen Überlegungen sein. Der DCV spricht sich daher gegen die Absenkung oder den Ausschluss von Leistungen nach Asylbewerbergesetz für einzelne Personengruppen aus.

Vorschläge

Um das Verfahren der Bemessung der Regelbedarfe zu verbessern, schlägt der DCV vor¹³:

Die Referenzgruppe für den Regelbedarf eines Alleinstehenden sollte sich wieder aus den unteren 20 Prozent der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte zusammensetzen. Weiter müssen verdeckt Arme aus der Referenzgruppe rausgerechnet werden, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Daneben müssen Haushalte im Leistungsbezug mit einem Einkommen von bis

¹⁰ Vgl. auch Aigeltinger/ Heindl/Liessem/ Römer/Schwengers/Vogt, Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsi-
cherung: Eine empirische Analyse für Deutschland, ZEW-Disussion-Paper No. 15-075, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp15075.pdf>.

¹¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Armuts- und Reichtumsbericht, Quote der Personen mit wenigen sozialen Kontakten, <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Soziale-Kontakte/A8-Indikator-Soziale-Kontakte.html>.

¹² Schäfer/Vehrkamp/Gagné, Prekäre Wahlen, Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Studie der Bertelsmann-Stiftung 2013, S. 21.

¹³ Vgl. Position des Deutschen Caritasverbandes zur Bemessung von Regelbedarfen für Erwachsene und Kinder vom 21.10.2015, <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/10-21-2015-aktualisierung-der-position-zur-regelbedarfsermittlung>.

zu 100 Euro ausgeschlossen werden, da diese Gruppe mehr Geld zur Verfügung hat als Personen, die im Bezug von Sozialhilfe sind, da dieses Einkommen die Kosten der Ausübung der Erwerbstätigkeit abdecken soll. Des Weiteren muss in der neuen EVS darauf geachtet werden, dass genügend Haushalte im relevanten Einkommensbereich vertreten sind.

Um auf unerwartete Ausgaben reagieren zu können und die Teilhabe in der Gesellschaft nicht zu gefährden, muss der Regelbedarf um eine Flexibilitätsreserve erweitert werden. Eine Erhöhung der Regelbedarfe um ca. 5 % würde den Leistungsempfängern die Möglichkeit geben, auf unerwartete Ausgaben besser reagieren zu können. Zudem sind für weiße Waren einmalige Leistungen einzuführen. Bei lediglich kurzzeitigem Hilfebedarf ist nachträgliches Einkommen dafür heranzuziehen. Auch die Versorgung mit einer Sehhilfe (Brille oder Kontaktlinsen) muss für Empfänger von ALG II oder Sozialhilfe gewährleistet sein.

Dass die Bezieher von ALG II naturgemäß mehr Zeit zuhause verbringen als Arbeitnehmer und deshalb zu höheren Energiekosten im Haushalt kommen, muss im Regelbedarf berücksichtigt werden. Als Lösung müssen hier die durchschnittlichen Stromkosten der Leistungsempfänger übernommen werden, um ein soziokulturelles Existenzminimum zu gewährleisten.¹⁴

Um die Teilhabe von Menschen im Bezug von SGB II-Leistungen in der Gesellschaft zu stärken, ist die Verbesserung der sozialen Teilhabe als eigenständiges Ziel im SGB II zu verankern. Ferner sind die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung weiterzuentwickeln, damit arbeitsmarktfremde Langzeitarbeitslose wieder ins gesellschaftliche Leben integriert werden können.¹⁵

Schließlich braucht es Ermutigung, damit arbeitslose oder einkommensschwache Menschen auch zur Wahl gehen und damit partizipativ die Bedingungen für ein Leben in der Gesellschaft mitbestimmen und die Demokratie in unserem Land gesichert bleibt. Parteien und Verbände müssen nach besseren Zugängen suchen, „wahlmüde“ Bürger anzusprechen.

Der Ausschluss von bestimmten Gruppen von Schutzsuchenden von den existenzsichernden Leistungen des AsylbLG ist zurückzunehmen.¹⁶

¹⁴ Vgl. Position des DCV zur Bekämpfung von Energiearmut v. Nov. 2015, www.caritas.de/energiearmut.

¹⁵ Vgl. Stellungnahme des DCV zur Stellungnahme zur Unterrichtung des BMAS „Chancen eröffnen - soziale Teilhabe sichern“ (A-Drs. 18(11)234), zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Fünf Punkte Programm zur Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit“ (BT-Drs. 18/3146), zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Arbeitsförderung neu ausrichten“ (BT-Drs. 18/3918).

¹⁶ Vgl. Zweite Stellungnahme des DCV zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze, Drs. 446/15 und Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung, der Integrationskursverordnung und weiterer Verordnungen, Drs. 447/15, unter <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/10-12-2015-standards-der-asylverfahren-und-des-verfassungsrechts-bewah>.

2. Vorgelagerte Sicherungssysteme stärken

Neben den Existenzsicherungssystemen des SGB II und SGB XII gibt es ihnen vorgelagerte Hilfesysteme, wie z. B. das Wohngeld und der Kinderzuschlag. Das Wohngeld ist ein Zuschuss zur Miete. Es bezogen im Jahr 2012 ca. 780.000 Haushalte und wird bis Ende 2015 voraussichtlich auf 617.000 Haushalte sinken. Mit der aktuellen Reform des Wohngelds sollen 324.000 weitere Haushalte erreicht werden. Kinderzuschlag wird für Familien mit geringem Einkommen gezahlt, die in der Kombination von Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag ihre Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermeiden können. Im Jahr 2014 rund 260.000 Kinder in ca. 95.500 Familien Kinderzuschlag.

Bewertung

Wohngeld und Kinderzuschlag sind als vorrangige Sicherungssysteme zu stärken, da sie Menschen ermöglichen, durch eine Kombination von eigenem Einkommen und Sozialleistungen unabhängig von existenzsichernden Leistungen zu leben. Er begrüßt daher die aktuelle Erhöhung des Wohngelds, die im Hinblick auf die Mietsteigerungen der letzten Jahre überfällig war. Eine dynamischer Anpassungsmechanismus, der aktuell auf die Mietentwicklung reagieren könnte, fehlt im Gesetz bedauerlicherweise. Auch den Kinderzuschlag hält der DCV für ein gutes Instrument, um die Bedarfe von Kindern aus Familien mit geringem Einkommen eigenständig abzusichern. Allerdings weist er einige Konstruktionsfehler auf, die z. B. mitunter dazu führen, dass Familien mit steigendem Einkommen weniger Geld zur Verfügung haben. Zudem stellt es für Familien mit einem Einkommen im Grenzbereich zum SGB II eine Belastung dar, wenn sie bei Schwankungen im Einkommen zwischen Jobcenter und Familienkasse hin- und hervewiesen werden. Problematisch ist auch, dass Alleinerziehende, die überwiegend erwerbstätig sind, vom Kinderzuschlag nicht profitieren, da schon geringe Unterhaltszahlungen an das Kind den Kinderzuschlag ausschließen. Auch hier besteht Nachbesserungsbedarf.

Vorschläge

Der DCV schlägt vor, beim Wohngeld¹⁷ und beim Kinderzuschlag einen dynamischen Anpassungsmechanismus einzuführen, damit infolge von steigenden Wohnkosten bzw. höheren Regelbedarfen im SGB II diese Systeme ihren vorgelagerten Sicherungszweck beibehalten können. Ferner muss die Anrechnung von Eltern- und Kindeseinkommen beim Kinderzuschlag so verändert werden, dass zum einen auch vermehrt Alleinerziehende den Kinderzuschlag erhalten können und zum anderen Familien einen Anreiz haben, ihre Erwerbstätigkeit auszubauen.

¹⁷ Vgl. DCV, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) 18/4897 (neu), <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/05-22-2015-stellungnahme-zur-geplanten-wohngeldreform>.

Zudem sollten Familien ab Überschreiten der Mindesteinkommensgrenze die freie Wahl zwischen ALG II und Kinderzuschlag haben.¹⁸

3. Zugang zu preisgünstigem Wohnraum gewährleisten

Seit einigen Jahren haben in einer zunehmenden Zahl von Städten und Regionen Haushalte mit geringem Einkommen (insb. Haushalte mit mehreren Kindern, Alleinerziehende, Arbeitslose, Geringverdiener, Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten, behinderte Personen und Personen im Transferleistungsbezug) erhebliche Schwierigkeiten, preisgünstigen Wohnraum zu finden oder ihn zu halten. Diese Problematik trifft nicht flächendeckend auf das gesamte Bundesgebiet zu. Betroffen sind besonders prosperierende Metropolregionen und Landkreise, Großstädte und Universitätsstädte in Zugzugsregionen. In diesen Städten besteht eine starke Diskrepanz zwischen geringem Angebot und hoher Nachfrage.

Ein Grund dafür ist, dass das Wohnungsangebot in den besagten Regionen kaum steigt wird, während die Zuzüge anhalten. Zugleich sind die Haushalte immer kleiner geworden, während die Wohnfläche pro Kopf zugenommen hat. Als Folge davon steigen die Mieten rapide an, so dass Haushalte mit geringem Einkommen sie nicht bezahlen können. Außerdem nimmt auch die Zahl der sozial gebundenen Wohnungen ab. Menschen mit geringem Einkommen werden teilweise aus Innenstädten und stadtnahen Wohnlagen verdrängt. Durch den aktuellen Zuzug einer großen Zahl von Flüchtlingen besteht die Gefahr, dass sich in manchen Kommunen die Versorgung mit günstigem Wohnraum für Menschen mit geringem Einkommen weiter verschlechtern wird.

Bewertung

Wohnen gehört zu den Grundbedürfnissen des Menschen und ist Teil des Existenzminimums. Eine Wohnung ist Lebensmittelpunkt, Rückzugsort und elementare Grundlage für Lebensqualität und gesellschaftliche Teilhabe. Es ist Aufgabe der Solidargemeinschaft, dafür Sorge zu tragen, dass ausreichend angemessene preisgünstige Wohnungen zur Verfügung stehen bzw. die Mietkosten für diesen Personenkreis bezahlbar bleiben. Die Wohnungspolitik muss sich auf zwei Probleme der sozialen Absicherung konzentrieren: zum einen auf das Wohnkostenproblem und zum anderen auf das Zugangsproblem.¹⁹ Durch die Aufnahme einer hohen Zahl von Flüchtlingen gewinnt die Politik zur Sicherung der Wohnraumversorgung noch höhere Dringlichkeit.

¹⁸ DCV, Souveränität von Familien mit geringem Einkommen stärken – Position des DCV zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung, neue caritas 22/2014, <http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/pressemitteilungen/caritas-fordert-einkommensabhaengige-kin>

¹⁹ Frank Jetter, Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens – Subjektförderung, Objektförderung und das Drei-Phasen-Modell des Dritten Wohnungsmarktes als wohnungspolitische Instrumente.

Vorschläge

Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Caritasverband von den verantwortlichen Akteuren folgende Beiträge, um Menschen mit geringem Einkommen Zugang zu Wohnraum zu verschaffen:

1. Der Bund muss seine Kompensationszahlungen bedarfsgerecht aufstocken und an den Zweck des Baus von Sozialwohnungen koppeln. Er ist ferner aufgefordert, ungenutztes Bauland hierfür zur Verfügung zu stellen. Anreize für private Investoren in den sozialen Wohnungsbau könnte der Bund durch verbesserte steuerliche Abschreibungsfristen bei diesen Investitionen schaffen. Ein Gebäudesanierungsprogramm würde den Umbau von bestehenden Wohnungen zu altersgerechten, energiearmen Lebensräumen fördern. Die geplante Erhöhung des Wohngelds ist nur dann nachhaltig, wenn das Wohngeld regelmäßig dynamisiert wird. Die Heizkosten sollten besser im Wohngeld berücksichtigt werden. Für eine verlässliche Bestimmung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung im SGB II braucht es bundeseinheitliche Rahmenbedingungen und ausreichend hohe Grenzen, die als Nichtprüfungsgrenze zu verstehen sind.
2. Die Länder sind gehalten, für den sozialen Wohnungsbau eigene finanzielle Mittel in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen und die Förderbedingungen attraktiv auszugestalten. Um Fehlbelegungen zu vermeiden, ist die Wiedereinführung der sog. Fehlbelegungsabgabe zu überlegen.
3. Die Kommunen müssen die Erschließung von brach liegenden Flächen forcieren und für die Vergabe Konzepte zugrunde legen, bei denen soziale Kriterien eine wichtige Rolle spielen. Sie können auch städtebauliche Verträge nutzen, um für mehr sozialen Wohnungsbau zu sorgen. Der Wohnungsneubau durch genossenschaftlich, gemeinschaftlich organisierte Bauträger ist besonders zu fördern. Die Kommunen sollten ihren wohnungspolitischen Spielraum erhalten, indem sie einen angemessenen Wohnungsbestand halten oder sich Belegungsrechte sichern. Interkommunale oder regionale Konzepte dienen der Entlastung von angespannten Wohnungsmärkten. Infrastrukturelle Maßnahmen können das Wohnen im ländlichen Raum attraktiver machen und angespannte Wohnungsmärkte entlasten.
4. Kirchliche Einrichtungen und Bistümer stehen im Rahmen ihrer Möglichkeiten in der Verantwortung, Grundstücke bereitzustellen, Erbbaurechte einzuräumen und in ihren kirchlichen Siedlungswerke und Wohnungsunternehmen zum sozialen Wohnungsbau beizutragen. Die Kirchen und Wohlfahrtsverbände sollten überdies aktiv bei kommunalen Planungsprozessen und städtebaulichen Entwicklungen mitwirken.

III. Sozialen Aufstieg ermöglichen: Armut darf sich nicht verfestigen

1. Befähigung ist der Schlüssel: „Vererbung von Armut aufhalten“

In Deutschland schaffen viele Menschen nach wie vor den sozialen Aufstieg nicht. Das zeigen die Ergebnisse des 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Die soziale Herkunft spielt hier die entscheidende Rolle. So liegt z. B. seit Jahrzehnten die Zahl der Kinder von ungelerten Arbeitern, die ebenfalls ungelerte Arbeiter werden, mehr oder weniger unverän-

dert bei 31 %.²⁰ Zwar zeigt die Pisa-Studie 2012 einen Anstieg in Deutschland bei den sog. „resilienten“ Schülerinnen und Schülern, von 1,3 % im Jahr 2001 auf 7,5 % im Jahr 2012, die trotz einer sozialen Benachteiligung gute Ergebnisse erzielen.²¹ Bei 17 % der Schüler ist aber dennoch der sozioökonomische Hintergrund die Ursache für schlechtere Leistungen.²²

Insgesamt ist die Quote der Schülerinnen und Schüler, die die Schule mit der allgemeinen Hochschulreife abschließen, von 32,5 (2009) auf 45,3 (2013) gestiegen.²³ Dennoch besuchen nur 22 % bzw. 23 % der Schüler, deren Vater bzw. Mutter keinen Schulabschluss haben, das Gymnasium. Haben der Vater oder die Mutter einen Hochschulabschluss, beträgt der Anteil 76 %.²⁴

Im Hinblick auf die Aufnahme eines Studiums fällt auf, dass sich Schüler mit einer Allgemeinen Hochschulreife häufiger gegen ein Studium entscheiden, wenn sie aus einem bildungsfernen Elternhaus stammen (50 %). Bei Kindern aus Akademiker-Haushalten studieren dagegen ca. 80 %.²⁵

Neben der sozialen Herkunft kann sich ein Migrationshintergrund auf den Bildungserfolg bei Kindern auswirken. Die Statistiken scheinen hier eindeutig: 2013 lag der Anteil der Jugendlichen ohne Schulabschluss und mit Migrationshintergrund bei ca. 11 % und ohne Migrationshintergrund bei 5 %. Die Allgemeine Hochschulreife erreichten 15 % der Schüler mit Migrationshintergrund. Bei den deutschen Schülern lag hier der Anteil bei 37,3 %. Diese Zahlen resultieren vorrangig daraus, dass der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Milieus mit einem niedrigen sozioökonomischen Status höher ist als im Bevölkerungsdurchschnitt. Wegen der großen Relevanz der sozialen Herkunft stellen Menschen mit Migrationshintergrund folglich auch einen höheren Anteil an den jungen Menschen ohne Bildungserfolg. Daneben spielen Vorurteile eine Rolle. Schüler mit Migrationshintergrund erhalten z. B. auch bei gleichen Leistungen seltener eine Empfehlung für das Gymnasium. Ein Problem, das besonders bei Kindern und Jugendlichen mit eigener Migrationserfahrung eine Rolle spielt, sind die Probleme des deutschen Schulsystems mit Heterogenität und mit Quereinsteigern.²⁶ Insgesamt haben sich aber die Bemühungen der letzten Jahre bezahlt gemacht, so dass der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund ohne Schulabschluss sank und derjenigen mit Hochschulreife und Studium deutlich angestiegen ist.²⁷

²⁰ Vgl. 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung

²¹ Die soziale Benachteiligung wird aus einem „Index der sozialen Herkunft“ abgeleitet, in den die höchste berufliche Stellung der Eltern, der höchste Bildungsabschluss der Eltern und die im Elternhaus vorhandenen Besitztümer einfließen. PISA 2012, vertiefende Analysen, S. 22.

²² Vgl. PISA-Studie 2012

²³ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 11 Reihe 4.3.1, Bildung und Kultur, S. 111.

²⁴ Vgl.: Fischer/Geis (2013), Bestimmungsgrößen der Bildungsmobilität in Deutschland, S. 7.

²⁵ Vgl. Schindler in „Studie Aufstiegsangst (2012)“, S. 5.

²⁶ vgl. Barz, Heiner, Bildung, Milieu & Migration - Kurzfassung der Zwischenergebnisse, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Dezember 2013, 12/2013 S. 3

²⁷ Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2014, S. 38, S. 40 f.

Bewertung

Ein Bildungsabschluss ist ein entscheidender Schlüssel der Armutsprävention. Nur so kann verhindert werden, dass Armutsrisiken sich quasi „vererben“. Erfreulich ist vor diesem Hintergrund, dass in den vergangenen Jahren mehr Kinder aus Elternhäusern mit niedrigem Bildungsniveau das Abitur machen und auch der Anteil der sog. „resilienten Kinder“ zugenommen hat. Dennoch bleibt in Deutschland immer noch eine starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft bestehen, der weiter entgegenzusteuern ist. Dazu braucht es Veränderungen im Hinblick auf ein chancengerechtes Bildungssystem, in dem Vielfalt und Heterogenität als Normalfall angesehen werden und Kinder und Jugendliche individuell gefördert werden. Als Bildungsorte sind nicht nur die Schulen, sondern auch die Familien, die Kindertagesstätten, und Institutionen, die beim Übergang von der Schule in die Ausbildung ansetzen, anzusehen. Um überhaupt einen Schulabschluss zu erwerben, sind auch die Akteure im jeweiligen Ort gefragt. Das zeigt die jährliche Untersuchung „Bildungschancen vor Ort“ des DCV, in jeweils auf Ebene der Kreise und Gemeinden der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss ermittelt und mit den sozioökonomischen Bedingungen vor Ort verglichen wird. Aktuell liegt der Anteil der Schüler ohne Hauptschulabschluss bundesweit durchschnittlich bei 5,6%, von Ort zu Ort variiert sie hingegen sehr stark.²⁸

Vorschläge

Um einen sozialen Aufstieg zu ermöglichen, braucht es ein chancengerechtes Bildungssystem, das an vielen Bildungsorten ansetzt und bei dem der DCV folgende Maßnahmen vorschlägt²⁹:

1. Bildungsort Familie

Eltern sind die primäre Bildungs- und Sozialisationsinstanz. Deswegen fordert der DCV:

- Um Eltern auf ihre Erziehungs- und Bildungsaufgabe besser vorzubereiten, bedarf es der stärkeren Integration von Themen der Alltagsbewältigung sowie Beziehungs- und Erziehungsgestaltung bereits in der Schule.
- Der Gesetzgeber ist aufgefordert, den Ausbau von Frühen Hilfen stärker anspruchsberechtigt zu normieren.

2. Bildungsort Kindertageseinrichtungen

Als erste Stufe des Bildungssystems kommt den Kindertagesstätten für eine individuelle Förderung von Kindern eine wichtige Rolle zu. Daher fordert der DCV:

- Nicht nur der quantitative, sondern vor allem auch der qualitative Ausbau der Kindertagesstätten und Kindertagespflege muss vorangetrieben werden und es braucht Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften
- Bildungspläne sind in allen Bundesländern verbindlich zu machen
- Erzieher/innen müssen verstärkt in alltagsbezogener Sprachbildung qualifiziert werden

²⁸ Vgl. Deutscher Caritasverband, Bildungschancen vor Ort:

<http://www.caritas.de/fuerprofis/fachthemen/kinderundjugendliche/bildungschancen/bildungschancen>.

²⁹ Vgl. Bildungspolitische Position des DCV: www.caritas.de/bildungspolitische_position_2011).

3. Bildungsort Schule

Eine gute Schule in einem leistungsfähigen, sozialgerechten und inklusiven Schulsystem sollte folgende Aspekte umfassen:

- ein zweigliedriges Schulsystem mit längeren Zeiten des gemeinsamen Lernens, um eine frühe Selektion und Ungleichheit zu vermeiden
- eine auf individuelle Förderung ausgerichtete Pädagogik in heterogenen Lerngruppen in multiprofessionellen Teams
- Sprachförderung und – bildung als Gesamtkonzept im Lernprozess
- Einbindung der Schulen in den Sozialraum

4. Übergang von der Schule in den Beruf

Für die schrittweise Heranführung von Jugendlichen an Ausbildung und Beruf empfiehlt sich ein gestuftes Vorgehen mit flexiblen Förderbausteinen und auf den Einzelfall abgestimmten Förderketten. Hierfür braucht es neben individuellen Förderplänen eine sinnvolle Kombination der Förderinstrumente des SGB II, III und VIII.

5. Gemeinsames Engagement vor Ort zum Erreichen des Hauptschulabschlusses

Damit Schülerinnen und Schüler vor Ort trotz schlechter sozioökonomischer Rahmenbedingungen einen Hauptschulabschluss erwerben, bedarf es einen politischen Willen zur Kooperation. Denn nach Erfahrungen der Caritas trägt das gelingende Miteinander von Schulsozialarbeit, frühen Hilfen, Berufsberatung und Elternarbeit entscheidend dazu bei, dass Kinder und Jugendliche ihren Hauptschulabschluss erreichen.

Beiträge der Caritas

- Engagement der OCV in der Zusammenarbeit mit Schulen
- Angebote der Schulsozialarbeit
- Patenschaftsprojekte

2. Dauerhafte Armut bekämpfen, soziale Mobilität stärken

In Deutschland sind heute mehr Menschen dauerhaft arm als Ende der 1990er Jahre.³⁰ Menschen werden als dauerhaft arm erfasst, wenn sie zum Zeitpunkt der Erfassung in zwei und mehr der letzten drei Jahre unter der Armutsrisikogrenze gelebt haben. Entscheidende Faktoren für eine dauerhafte Armut sind Bildungs- und Berufsabschluss, Alleinerziehenden- oder Einpersonenhaushalte. In Deutschland sind 7,9 % der Menschen von dauerhafter Armut betroffen.³¹ Innerhalb der Gruppe der Menschen mit Armutsrisiko hat die Zahl der dauerhaft Armen zugenommen. Waren im Jahr 2000 27 % der Menschen mit Armutsrisiko dauerhaft arm, so wa-

³⁰ Vgl. Datenreport 2013 des Statistischen Bundesamtes S. 179, vgl. unter:

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2013.pdf?__blob=publicationFile

e, .

³¹ 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung , S. 462.

ren es im Jahr 2011 39 %.³² Dauerhafte Armut lässt sich auch anhand der Personen verdeutlichen, die seit 2005 dauerhaft Leistungen nach dem SGB II beziehen. Im Jahr 2011 waren es nach den Angaben der Bundesagentur für Arbeit 1,42 Millionen Menschen, darunter 436.000 Arbeitslose. Diese Gruppe der Langzeitarbeitslosen befindet sich kaum in Fördermaßnahmen.³³ Von dauerhafter Armut sind besonders betroffen alte Menschen in der Grundsicherung oder mit sehr niedrigen Renten, arbeitslose Alleinerziehende und Alleinerziehende mit geringem Beschäftigungsvolumen, Personen ohne Bildungs- oder Berufsabschluss. Menschen mit Migrationshintergrund sind in der Gruppe derjenigen ohne Bildungs- oder Berufsabschluss überrepräsentiert und arbeiten öfter als Deutsche ohne Migrationshintergrund unterhalb ihres Qualifikationsniveaus. Folglich sind sie auch in der Gruppe der Geringverdiener überrepräsentiert und sind im Alter öfter arm. Ausländer(innen), die als Asylsuchende oder Geduldete mit Arbeitsverboten belegt sind und auf das Asylbewerberleistungsgesetz verweisen sind, sind Kraft Gesetz arm. Auch Alleinstehende sind mehr von dauerhafter Armut betroffen als Menschen in Partnerschaften. Ein ähnliches Bild zeichnet auch die jährlichen Umfragen in den Caritasdiensten der Allgemeinen Sozialberatung. Es zeigt sich dort zusätzlich, dass die Wahrscheinlichkeit im Bezug von SGB II zu verharren, mit der Dauer des Hilfebezugs zunimmt. Der Anteil der Alleinerziehenden in dauerhafter Armut steigt von 11,2 % auf 32,6 % an, wenn die betroffene Person länger als 36 Monate SGB II bezieht.

Aber auch der Gesundheitszustand spielt eine entscheidende Rolle. So kann eine langwierige Krankheit zum Verlust des Arbeitsplatzes führen. Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit in Armut zu leben.³⁴ Auch dieser Zusammenhang zeigt sich in der Umfrage der Allgemeinen Sozialberatung. Der Anteil der Personen in dieser Gruppe, die an einer Krankheit und/oder unter psychischen Problemen leiden, liegt bei einem Leistungsbezug von über 36 Monaten bei über 30 %. Zahlreiche andere Studien haben den Zusammenhang von Krankheit und Armut ebenfalls nachgewiesen.³⁵ Ferner zeigt sich in der Praxis, dass Menschen mit psychischen Krankheiten oftmals Schwierigkeiten haben, ihre Leistungen zum Lebensunterhalt zu beantragen oder durchzusetzen.

Bewertung

Menschen, die dauerhaft in Armut leben, und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshindernissen brauchen spezielle Fördermaßnahmen.

Alleinerziehende brauchen Rahmenbedingungen, die es ihnen ermöglichen einer Erwerbsarbeit nachzugehen, ohne in Sorge um die Kinder zu sein.

Rechtliche und tatsächliche Hindernisse, die zur Ausgrenzung von Menschen mit Migrationshintergrund führen, müssen abgebaut werden.

³² Statistisches Bundesamt, Datenreport 2013, S. 179, vgl. unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2013.pdf?__blob=publicationFile

³³ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht. (2013), S. 15.

³⁴ Vgl. Vgl. Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht. (2013), S. 15.

³⁵ Vgl. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes; Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit Expertise des Robert Koch-Instituts zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung Gesundheitsberichterstattung.

Der starke Zusammenhang zwischen dauerhafter Armut und Krankheit und/oder psychosozialen Problemen ist auffällig.

Bei Menschen, die in dauerhafter Armut leben, muss genau geschaut werden, welche Faktoren dafür maßgeblich sind. Sind soziale Schwierigkeiten vorhanden, braucht es hierfür eine individuelle und passgenaue Hilfe. Als problematisch hat sich in der Praxis herausgestellt, dass die Leistungen zur Eingliederung nach § 16a SGB II, z. B. psychosoziale Betreuung, Sucht- oder Schuldnerberatung, im Ermessen des Jobcenters stehen und daher im Einzelfall verwehrt werden, obwohl sie zur Eingliederung in Arbeit notwendig wären.

Vorschläge

Für arbeitsmarktferne Personen müssen spezielle Fördermaßnahmen angeboten werden, die so gestaltet sind, dass sie alle Chancen auf eine (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt nutzen. Auf die Leistungen nach § 16a SGB II sollte es einen Rechtsanspruch geben. Gerade für Alleinerziehende, aber auch für junge Eltern ohne Schulabschluss sollten Ausbildungen in Teilzeit möglich gemacht werden.

Rechtliche Hürden sowie Vorurteile und Stereotype, die Menschen mit Migrationshintergrund an voller Teilhabe hindern, müssen abgebaut werden. Sofern nötig, müssen Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt verstärkt zur Verfügung stehen. Bei Neuzuwandernden sind das u. a. Sprachkurse und Möglichkeiten zu Nachqualifizierung. Auch rechtliche Hindernisse, die den Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt erschweren, müssen abgebaut werden, damit Ausländer(innen) überhaupt erst die Chance haben aus eigener Kraft für sich selbst aufzukommen und ggf. den sozialen Aufstieg zu schaffen.

Beiträge der Caritas

- Einsatz für die Teilzeitausbildung (IN VIA)
- Projekte und Aktionen der BAG IDA für arbeitsmarktferne Menschen

IV. Lücken schließen: Keiner darf durch das soziale Netz fallen

Die Existenzsicherungssysteme in Deutschland sollen den Lebensunterhalt absichern, Teilhabe ermöglichen und Menschen auch bei Krankheit, Pflege, Behinderung und besonderen sozialen Schwierigkeiten absichern. Sie sind nachrangig gegenüber den Sozialversicherungen, wie Krankenversicherung, Pflegeversicherung und auch z. T. der Jugendhilfe und bilden das unterste soziale Netz. Hier gibt es sowohl im Gesetz als auch in der praktischen Umsetzung Lücken, die oftmals an den Schnittstellen zwischen Systemen auftreten. Dies soll an folgenden drei Beispielskonstellationen verdeutlicht werden:

Zwischen den Systemen der gesetzlichen Krankenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. der Sozialhilfe besteht eine solche Lücke z. B. bei sog. nicht verschreibungspflichtigen Medikamenten. Diese werden in der Krankenversicherung in der Regel selbst dann nicht finanziert, wenn der Arzt sie empfiehlt. Vielmehr muss der Patient diese selber be-

zahlen. Das ist für Menschen, die vom knappen Budget eines Arbeitslosengeldes II oder von Sozialhilfe leben müssen, oftmals nicht zu finanzieren. Das gilt gerade dann, wenn sie längerfristig und regelmäßig auf diese Heilmittel angewiesen sind.

Zwischen den Sozialsystemen durchzufallen drohen Menschen auch dann, wenn sie von einem System ins andere wechseln: Wer von Arbeitslosengeld II- in den Rentenbezug übertritt, steht einen Monat ohne laufende Einkünfte da. Denn das Arbeitslosengel II wird zu Beginn des Monats, die Rente aber erst am Ende des Monats gezahlt. Gleiches gilt bei der Aufnahme von Erwerbstätigkeit nach ALG II-Bezug. Aber auch lange Bearbeitungszeiten der Familienkasse beim Kindergeld oder des BAföG-Amtes bei der Ausbildungsförderung lassen die Menschen, die zuvor auf existenzsichernde Leistungen angewiesen waren, oft für eine länger Zeit bis zu mehreren Monaten mittellos dastehen: Denn die erwarteten Einkünfte werden in der Praxis oft vom Arbeitslosengeld II bereits abgezogen oder ganz gekürzt, obwohl sie wegen langer Bearbeitungszeiten noch nicht gezahlt worden sind.

Lücken gibt es auch beim Zugang zu Hilfen für junge Menschen: wer in einer Familie lebt, die Arbeitslosengeld II erhält, bekommt die sog. Bildungs- und Teilhabeleistungen. Kinder und Jugendliche, die in einer Pflegefamilie wohnen, bekommen sie nicht. Ähnliches gilt für junge Eltern, die Arbeitsförderangebote brauchen: Sobald ihr Lebensunterhalt von der Jugendhilfe finanziert wird (z. B. in einer Mutter-/Vater-Kind-Wohnform nach § 16 SGB VIII), entfällt der Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten mit Mehraufwandsentschädigung.

Bewertung

Dass bei einem Sozialsystem, das in viele Säulen gegliedert ist, Probleme an den Schnittstellen entstehen, ist zu erwarten. Jedoch stehen Menschen, die von diesen Lücken im System betroffen sind und zwischen den Behörden hin- und her verwiesen werden, oftmals hilflos da. Ihr Bedarf bleibt dann für eine Zeit ungedeckt. Systemübergreifend arbeitende Anlaufstellen für Menschen, deren Problematik an diesen Schnittstellen liegt, gibt es oftmals nicht.

Vorschläge

Lücken in den Existenz- und Sozialversicherungssystemen, insbesondere an ihren Schnittstellen, sind von Politik und Ministerium aktiv aufzugreifen und gezielt Lösungen zuzuführen. Bei Systemwechseln sind Leistungen so lange – zumindest darlehensweise – zu erbringen, bis der neue Sozialleistungsträger oder der Arbeitgeber tatsächlich zahlt. Danach sind überzahlte Hilfen ans Jobcenter zurückzuzahlen. Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Haushalten müssen Zugang zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen erhalten. Junge Eltern, deren Lebensunterhalt von der Jugendhilfe sichergestellt wird, müssen in Ausbildung vermittelt werden. Auch ihnen sollten aktive Arbeitsmarktleistungen nach dem SGB II grundsätzlich offen stehen, wenn es ihrer Integration in Ausbildung und Arbeit dienlich ist. Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Jugendberufsagenturen können die Schnittstellenproblematik aufgreifen. Um eine verbesserte Kooperation zu erreichen, sind die Vorschriften zur Zusammenarbeit der betei-

lichten Träger verbindlicher zu gestalten. Zudem sind für benachteiligte Jugendliche im SGB III Rechtsansprüche auf Fördermaßnahmen einzuführen.³⁶

Beiträge der Caritas

Die Caritas beobachtet in der Praxis, wo derartige Lücken auftreten, erarbeitet Lösungsvorschläge und setzt sich in ihrer sozialpolitischen Arbeit dafür ein, dass diese Lücken im sozialen Netz geschlossen werden.

- Sozialmonitoringgespräche mit der Bundesregierung im Rahmen der BAGFW zu ausgewählten Fragestellungen in ausgewählten Handlungsfeldern
- Musterklagen
- Unterstützung von Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer Rechte durch Kulturlotsen, Behördenbegleiter, Dolmetscher

V. Soziale Ungleichheit bekämpfen: Gesellschaftlicher Friede muss erhalten bleiben.

Heute besteht eine deutliche Ungleichheit zwischen den Einkommen und Vermögen. Betrachtet man die Vermögenssituation der Haushalte, so fällt auf, dass die untere Hälfte der Haushalte nur über gut ein Prozent des gesamten Nettovermögens verfügt. Über die Hälfte des Nettovermögens befindet sich dagegen im Besitz der oberen 10 % der Haushalte.³⁷ Der Anteil der Haushalte mit ausschließlich Teilzeitbeschäftigung (incl. geringfügige Beschäftigung) hat langfristig – im Zuge des Zuwachses an Beschäftigung insgesamt - stark zugenommen, was für eine ungleiche Einkommensverteilung mit ursächlich ist.³⁸ Die Ungleichheit in der Verteilung der Nettovermögen erklärt sich durch hohe Erbschaften, die geltenden Steuertarife und durch die Spreizung der Bruttoeinkommen.³⁹

Bewertung

Die soziale Ungleichheit, insbesondere bei den Bildungschancen und der Vermögensverteilung in Deutschland, ist offenkundig. Hier ist der Staat in der Verantwortung, dieser Entwicklung entgegen zu wirken. Dies gilt auch für Ungleichheiten in der Vermögensverteilung, die durch das derzeitige Steuerrecht nur wenig korrigiert werden. Gleichermassen muss er aber auf die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die diese Ungleichheit begünstigen, reagieren.

Verliert der Staat an Handlungsfähigkeit und kann auf diese Ungleichheit nicht angemessen reagieren, ist langfristig die Solidarität der Zivilgesellschaft in Deutschland in Gefahr.

³⁶ Vgl. Position des DCV zu den Schnittstellen zwischen SGB II, SGB III, SGB XII und SGB VIII (link einfügen)

³⁷ Vgl. 4. Armuts- und Reichtumsbericht (2013), S. 344.

³⁸ Vgl. 4. Armuts- und Reichtumsbericht (2013), S. 334

³⁹ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum 4. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 13.

Lösung

Um der wachsenden Ungleichheit entgegen zu wirken, sind Maßnahmen zu entwickeln, die die hoheitlichen Handlungsmöglichkeiten stärken. In Betracht kommen hier Änderungen im Steuersystem. Auf diese Weise kann die staatliche Handlungsfähigkeit gesichert werden und der Ungleichheit in der Vermögensverteilung kann entgegengewirkt werden. Die Caritas schlägt hier folgende Möglichkeiten vor:

- Die Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommenssteuer um einige Prozentpunkte, ggf. verbunden mit einer weiteren Abgabentlastung für Familien mit niedrigem Einkommen.
- Die Anhebung der Abgeltungssteuer auf 30 %: Kapitalvermögen werden derzeit mit 25 % besteuert und somit weniger als andere Einkommensarten. Eine moderate Anhebung würde Mehreinnahmen generieren, ohne zu hohe Anreize zu setzen, das Geld ins Ausland zu verlagern und einer Besteuerung zu entziehen.
- Senkung der Freibeträge bei der Erbschaftssteuer: derzeit generiert die Erbschaftssteuer mit 3,4 Milliarden Euro pro Jahr relativ geringe Steuereinnahmen. Würden hier bspw. Freibeträge abgesenkt, könnten deutlich höhere Erbschaftssteuereinnahmen erzielt werden. Die Vererbung von Vermögen ist ein entscheidender Faktor, der für die Vermögensungleichheit verantwortlich ist. Vor diesem Hintergrund scheint hier eine Veränderung gerechtfertigt.
- Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer oder Finanzaktivitätssteuer: Bei einer Finanztransaktionssteuer müsste geprüft werden, ob sie auch tatsächlich die Volatilitäten auf dem Finanzmarkt reduzieren kann. Zu überlegen wäre auch eine Finanzaktivitätssteuer, die direkt auf die Gewinne von Banken und in der Finanzwelt üblichen hohen Boni zielt.
- Reduzierung von Steuervergünstigungen, wie zum Beispiel das Dienstwagenprivileg.

Daneben ist aber auch die Ausgabenseite des Staates zu überprüfen. Dabei ist zu beachten, dass pauschale Kürzungen, ohne die Lebensqualität der Bürger zu beschneiden, schwer möglich sind. Vielmehr müssen die Ausgaben auf ihre Effizienz und Wirksamkeit überprüft und verbessert werden. Präventive Maßnahmen, die die Entstehung von prekären Verhältnissen von vornherein verhindern, müssen vom Staat gefördert werden. Eine Sozialpolitik der Befähigung trägt langfristig zur Begrenzung von Ausgaben bei.

Freiburg, 3. November 2015

Deutscher Caritasverband e. V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de

Anne Wagenführ, Leiterin der Hauptvertretung Brüssel des Deutschen Caritasverband e. V.,
Tel. +32-2-230-45-00, Anne.Wagenfuehr@caritas.de

Dr. Clarita Schwengers, Referatsleiterin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-676, clarita.schwengers@caritas.de

Julia Zürcher, Referentin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg), Tel. 0761 200-673,
julia.zuercher@caritas.de