

Georg Cremer

Armut als Folge verpasster Teilhabe

Arme Menschen materiell zu unterstützen ist eine ethische Verpflichtung des Sozialstaats. Aber seine primäre Verpflichtung ist es, Teilhabe zu ermöglichen und so Armut zu vermeiden. Doch beim Versuch, Menschen in Arbeit zu bringen, steht sich der Sozialstaat oft selbst im Weg, etwa durch lähmende Schnittstellenprobleme zwischen den Hilfesystemen.

Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hätte es verdient, als Grundlage differenzierter Debatten genutzt zu werden, wie Armutsrisiken reduziert und Armut in Deutschland bekämpft werden kann. Leider war er nur Auslöser einer kurzen folgenlosen Empörung, so wie schon der Bericht von 2008. Der aktuelle Bericht analysiert jedoch in verdienstvoller Weise die soziale Mobilität in Deutschland und nimmt Erfolgs- und Risikofaktoren für Teilhabe und Befähigung in den entscheidenden Lebensphasen in den Blick.

Der Teilhabeanspruch in der Vorbeugung der Armut hat mittlerweile Verfassungsrang erlangt. Das Bundesverfassungsgericht hat 2010 aus der Unantastbarkeit menschlicher Würde und dem Sozialstaatsgebot ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums abgeleitet, das jedem Hilfebedürftigen auch die unerlässlichen materiellen Voraussetzungen für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zusichert.

Teilhabe steht in engem Bezug zum Konzept der Verwirklichungschancen des Ökonomie-Nobelpreisträgers Amartya Sen und dem damit verbundenen Befähigungsansatz. Unter den Bedingungen einer Marktwirtschaft ist die Inklusion in das ökonomische System und damit in Märkte Bedingung für die Generierung eigenständigen Einkommens. Somit sollte – wo immer dies möglich ist – Teilhabe durch Integration oder Reintegration in den Markt gesichert werden. Doch bei der Befähigung dazu weist die Politik der Armutsprävention starke Defizite auf. Diese sind unter anderem in Defiziten der Qualifizierungssysteme und großen Schnittstellenproblemen zwischen den Hilfesystemen begründet. Darauf zielt der folgende Beitrag. Um jedes Missverständnis zu vermeiden: Selbstverständlich gilt das Recht auf Teilhabe für alle Bürger, auch wenn sie im Sinne einer Logik des Marktes nicht produktiv sein können. Armutsbekämpfung kann also nicht einseitig aus einer Perspektive der Integration in den Markt erfolgen, sie muss diese aber beinhalten.

Die Zahl der Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV) gilt neben der Armutsrisikoquote als der zentrale Armutsindikator in Deutschland. Diese Zahl ist insofern aussagefähig, als sie die erwerbsfähigen Hilfeberechtigten einschließlich der in ihrer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen umfasst, die aus ihrem Markteinkommen und den Transferleistungen anderer Sozialsysteme (etwa Kindergeld, Wohngeld) das vom Gesetzgeber festgesetzte soziokulturelle Existenzminimum einschließlich der eingeräumten Zuverdienste für erwerbstätige ALG-II-Bezieher nicht decken können. Ihre drohende Armut wird mit Transferleistungen bekämpft.

Allerdings: Je besser der Gesetzgeber das „Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ beim Regelbedarf berücksichtigt, desto höher ist die Zahl der Grundsicherungsempfänger, und je knausriger er dies tut, desto geringer ist sie. Eine Erhöhung des Regelsatzes um 70 Euro würde zu einer Erhöhung der Zahl der Leistungsempfänger um 1,5 Millionen führen, darunter etwa 500000 Minderjährige. Gleiches gilt bezüglich des im Grundsicherungssystem enthaltenen Kombieinkommens zur Aufstockung niedriger Arbeitseinkommen. Dieser im Grundsicherungssystem zwingende mathematische Zusammenhang wird in der Armutsdebatte häufig ignoriert. Eine Erhöhung der Grundsicherung ist für jede Regierung nicht nur unattraktiv aufgrund der finanziellen Belastung, sondern auch, weil ihre unvermeidli-

che statistische Folge als Anstieg der Armut und damit als sozialpolitisches Versagen der Regierung fehlinterpretiert würde.

Der andere gebräuchliche Armutsindikator ist die „Armutrisikoquote“. Sie ist ein relatives Armutsmaß, auch wenn es häufig als Maß der absoluten Armut fehlinterpretiert wird: Viele Presseartikel zum Armutsrisiko werden illustriert mit Bildern von Menschen, die in Abfällen nach Verwertbarem suchen. Personen sind definitionsgemäß im Armutsrisiko, wenn ihr nach Haushaltsgröße gewichtetes Nettoeinkommen unter 60 Prozent des Medianwertes liegt. Bei Alleinstehenden liegt die Armutsrisikoschwelle – je nach Datensatz – zwischen 850 und 1060 Euro monatlich. Alle Datenquellen zeigen die gleichen Risikogruppen: Es sind Gruppen, die keinen (ausreichenden) Zugang zum Arbeitsmarkt haben, langzeitarbeitslose Menschen, Alleinerziehende, gering Qualifizierte. Zudem gibt es eine schwer quantifizierbare Gruppe von extrem armen Menschen, die von den bestehenden Sicherungssystemen nicht erreicht werden, etwa wohnungslose Menschen oder Menschen, die sich illegal im Land aufhalten.

Nicht alle Gruppen, die ein statistisches Armutsrisiko haben, haben eingeschränkte Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe. Das bei weitem höchste Armutsrisiko aller Altersgruppen von einem Fünftel bis einem Viertel haben die 18- bis 24-jährigen. Dies ist zu wesentlichen Teilen ein vorübergehendes Phänomen. In den meisten Ausbildungsberufen liegt die Vergütung unter der Armutsrisikoschwelle, Gleiches gilt für die Einkommen der meisten Studenten. Sofern sie einen eigenen Haushalt haben, werden sie der Armutsrisikobevölkerung zugerechnet. Ein Phänomen wachsenden Wohlstands – mehr junge Menschen studieren und können schon während der Ausbildung selbständig wohnen – wird durch die undifferenzierte Wahrnehmung der Armutsrisikoquoten zu einem Phänomen wachsender Armut.

Große Defizite bei der Befähigung zu einer erfolgreichen Teilnahme an Marktprozessen sind eine wesentliche Ursache für die geringe Wirkung einer Politik der Armutsprävention in Deutschland. Ein Faktor ist das allgemeinbildende Schulsystem. Noch immer scheitern etwa 6 Prozent jedes Jahrgangs in der Schule, das heißt, sie verlassen diese, ohne wenigstens einen Hauptschulabschluss erreicht zu haben. Wenig bewusst sind aber die schwerwiegenden Unterschiede zwischen Regionen, innerhalb und zwischen den Bundesländern. So scheitert in Sachsen-Anhalt fast jedes neunte, im Saarland jedes 21. Kind in der Schule, in Essen jedes 13. und in Leverkusen nur jedes 39. Kind (Daten 2011).

Die gängigen sozioökonomischen Faktoren können diese erheblichen Unterschiede nicht erklären, weder die regionale Wirtschaftskraft noch die Höhe der Arbeitslosigkeit, Stadt-/Land-Unterschiede oder der Anteil der ausländischen Schüler, auch wenn einzelne dieser Faktoren einen gewissen Einfluss haben. Die Verschuldung der Kommunen hat – überraschenderweise – keinerlei statistisch signifikanten Einfluss. Das heißt im Klartext: Wenn der politische Wille da ist, schaffen es auch verschuldete Kommunen, das Geld aufzubringen, Kinder aus benachteiligten Milieus zu fördern. Und: Dort wo viele Schüler mit Lernschwierigkeiten oder Verhaltensauffälligkeiten vorschnell aus Regelschulen in Förderschulen vermittelt werden, ist die Quote der Schüler ohne Hauptschulabschluss besonders hoch; die Förderschule erweist sich für sie somit als bildungspolitische Sackgasse.

Auch Kreise und kreisfreie Städte mit ähnlicher sozioökonomischer Struktur unterscheiden sich krass bei der Vermittlung der Grundqualifikation. Dies zeigt, dass es Möglichkeiten der Verbesserung auch innerhalb bestehender Mittelausstattungen gibt. Sehr vorläufige Ergebnisse aus Workshops mit Fachleuten aus Städten und Kreisen, die weit niedrigere Quoten von Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss aufweisen, als nach ihrer sozioökonomischen Ausgangslage und ihrer Bundeslandzugehörigkeit zu erwarten wäre, lassen vermuten, dass politischer Wille, die Kooperation im Bildungssystem, frühe Förderung, rasche Intervention bei Kindern mit Anzeichen von Schulmüdigkeit sowie Sozialarbeit in Brennpunktschulen eine erhebliche Rolle spielen.

Vermutlich haben diese Faktoren eine Bedeutung, die weit über den simplen Indikator eines Hauptschulabschlusses hinausgeht, weil sie auch die Qualität der Befähigung derjenigen mitbestimmen, die einen Abschluss erreichen konnten. Auch heute kommt, wie der Armuts- und Reichtumsbericht feststellt, fast jeder fünfte Jugendliche (und jeder zweite Hauptschüler) nicht über sehr basale Leseanforderungen einfacher Texte zu vertrauten Themen hinaus, sie sind auf eine Ausbildung nicht ausreichend vorbereitet. Dies sind

dreimal so viele wie die, die beim Schulabschluss scheitern. Leider blockiert die Kultusministerkonferenz einen wissenschaftlich gestützten Lernprozess, da in den Nutzungsverträgen für Datensätze wie dem Nationalen Bildungspanel Ländervergleiche häufig untersagt werden. Dies kommt einem teilweisen Forschungsverbot gleich.

Es wäre lohnend, auch die Leistungsfähigkeit der beruflichen Ausbildung in ihren regionalen Unterschieden zu untersuchen, um Möglichkeiten zur Verbesserung der Teilhabechancen junger Menschen auszuloten. Der Erfolg der Förderung benachteiligter Jugendlicher hängt davon ab, ob es gelingt, sie auf die betriebliche Realität vorzubereiten, ihnen Verantwortung zu übertragen und Betriebe bei der Bewältigung von Konflikten zu unterstützen.

Jugendliche und junge Erwachsene, denen ungenügende Voraussetzungen für Ausbildung und Beruf vermittelt werden, sind auf Hilfe angewiesen, um ihren Anspruch auf Teilhabe zu verwirklichen. Große Schnittstellenprobleme zwischen den Hilfesystemen mindern aber die Wirksamkeit der Hilfe, so zwischen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Rechtskreisübergreifende Kooperation zwischen den Leistungsträgern wirft Streitfragen über die Kostenverteilung auf. Aktive Arbeitsmarktpolitik zahlt der Bund, die Kommunen zahlen die Jugendhilfe.

Schwierigkeiten ergeben sich schon dadurch, dass der Bezug von Arbeitslosengeld II enden kann, ohne dass das eigentliche Problem eines jungen Menschen, nämlich seine fehlende Integration in Ausbildung und Arbeit, gelöst ist. Da die Bedürftigkeit nach dem Gesamteinkommen der Bedarfsgemeinschaft bestimmt wird, zu der er gehört, kann der SGB II-Bezug enden, weil beispielsweise sein Vater Arbeit gefunden hat. Dann entfällt für den Sohn oder die Tochter die rechtliche Grundlage für aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II. Seit 2009 kann eine laufende Maßnahme weiter als Darlehen erbracht werden. Bei jungen Menschen aus prekären Milieus stellt die Darlehensgewährung eine erhebliche Hürde dar. Wird die Maßnahme deswegen abgebrochen, entwertet dies auch die Arbeit der Fallmanager. Die Darlehensregelung steht im Widerspruch zu einer politischen Großwetterlage, in der jede auch nur moderate Beteiligung von Studenten an den Kosten eines Hochschulstudiums durch Studiengebühren als schreiendes Unrecht gilt.

Bei den (vorübergehend) nicht im Sinne des SGB II bedürftigen jungen Menschen müsste die in kommunaler Trägerschaft stehende Jugendsozialarbeit greifen. Allerdings hat es mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe einen Rückzug der Jugendhilfe aus den Hilfen zur Arbeitsmarktintegration gegeben. Aus fachlicher Sicht müsste die Unterstützung unabhängig von der teilweise mehrfach wechselnden Rechtskreiszuordnung erfolgen.

Ein weiteres Schnittstellenproblem zwischen dem SGB II und anderen Hilfesystemen ergibt sich aus dem im SGB II vorgenommenen Ausschluss von erwerbsfähigen Personen in stationären Einrichtungen, zum Beispiel der Wohnungslosenhilfe, der Suchthilfe oder der Jugendhilfe. Dies erschwert eine stetige Hilfe erheblich. Besonders nachteilig ist es, wenn junge Menschen, die in einer stationären Einrichtung der Jugendhilfe wohnen, die für ihre individuellen Vermittlungshemmnisse passende Hilfe nicht erhalten, weil das Jobcenter nicht zuständig ist und der Jugendhilfeträger nicht bereit oder in der Lage ist, die notwendigen Maßnahmen der Integration in Ausbildung und Beruf durchzuführen.

Innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe dominieren die Hilfen, die dann greifen, wenn eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist, wenn sich also Probleme schon verfestigt haben. Auf die Hilfen zur Erziehung wie die sozialpädagogische Familienhilfe oder notfalls auch eine Heimerziehung besteht – zu Recht – ein individueller Rechtsanspruch. Die zuständigen Kommunen können sie nicht verweigern. Dagegen besteht eine entsprechende rechtliche Verpflichtung nicht bezüglich vorbeugender Angebote wie Stadtteilsozialarbeit, Jugendtreffs oder frühen Hilfen für Familien in prekären Lebenssituationen. Es besteht sogar die Gefahr, dass steigende Kosten für die Hilfen zur Erziehung vielerorts die bestehenden präventiven Ansätze weiter zurückdrängen.

Auch Defizite in der aktiven Arbeitsmarktpolitik hemmen die Eingliederung. Die Beratungspraxis in den Jobcentern berücksichtigt soziale Probleme wie Überschuldung, psychische Probleme, Suchtprobleme, familiäre Konflikte sowie eine unzureichende Betreuung minderjähriger Kinder – entgegen dem Auftrag des Gesetzes – nur mangelhaft. Dies zeigt eine Auswertung aufgezeichneter Beratungsgespräche durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Zudem ist die aktive Arbeitsmarktpolitik für arbeitsmarktferne Personen widersprüchlich. Bei ihnen sollen unter anderem Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) helfen. Sie wurden nach Einführung des SGB II im Jahr 2005 massenhaft angewandt. Die Wirkungsforschung des IAB hat gezeigt, dass für arbeitsmarktnahe Personen die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit eher negativ oder wirkungslos ist. Für Gruppen mit geringen Arbeitsmarktchancen steigt dagegen die Wahrscheinlichkeit, in der Folge an einer betrieblichen Ausbildung teilzunehmen. Die heute angestrebte Konzentration auf den harten Kern der Langzeitarbeitslosen ist durchaus sinnvoll.

Aber auch dann bleiben inklusionshemmende Widersprüche im Instrument der Arbeitsgelegenheiten. Die in Arbeitsgelegenheiten verrichteten Arbeiten müssen zusätzlich sein, im öffentlichen Interesse liegen und wettbewerbsneutral sein. Die Bedingung der Zusätzlichkeit zwingt zu marktfernen Parallelwelten. Streng genommen ist selbst das Füttern im Tierheim nicht „zusätzlich“. Praktiker berichten von krampfhaften Bemühungen, von der Tierpflege abgrenzbare Zusatzarbeiten der „Bespäßung“ von Tieren zu konstruieren, um die Genehmigungsfähigkeit von Ein-Euro-Jobs dennoch zu retten. Wenn Arbeitsgelegenheiten mit der Perspektive auf eine Integration in reguläre Beschäftigung verbunden sein sollen, müssen sie arbeitsmarktnah sein. Begründet wird die hemmende Bedingung der Zusätzlichkeit mit der Vermeidung der Verdrängung regulärer Beschäftigung; aber dieses Ziel sollte vorrangig durch eine angemessene Zielgruppenauswahl verfolgt werden. Bei langzeitarbeitslosen arbeitsmarktfernen Personen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen ist das Risiko der Verdrängung gering.

Die bei Ökonomen dominante Erklärung von Langzeitarbeitslosigkeit und der damit verbundenen relativen Armut ist die sogenannte Armutsfalle: Die soziale Absicherung führe dazu, dass für Personen mit niedrigen beruflichen Qualifikationen die Arbeitsaufnahme nicht lohnend sei. Daher unterbleibe die Integration in Arbeit und würden Chancen einer Weiterqualifikation und eines entsprechenden beruflichen Aufstiegs nicht genutzt. Zumindest beim heutigen harten Kern der Langzeitarbeitslosigkeit führt ein monokausaler Bezug auf die Theorie der Armutsfalle nicht weiter. Sie berücksichtigt nicht die psychischen Folgen eines langen Ausschlusses vom Arbeitsmarkt, Prozesse der Entmutigung und verfestigte gesundheitliche Einschränkungen, aber auch stigmatisierende Zuschreibungen seitens der Arbeitgeber, die die Stellensuche aus einer Langzeitarbeitslosigkeit deutlich erschweren. Selbst bei sehr niedrigen Löhnen würde diese Gruppe bei Fortbestand verfestigter Einschränkungen nicht eingestellt. Ein deutliches Indiz dafür: Nach 2007 hatten für einige Jahre auch gewerbliche Betriebe die Möglichkeit, Menschen mit verfestigten Vermittlungshemmnissen mit einer Lohnsubventionierung von 75 Prozent dauerhaft zu beschäftigen, und dennoch war ihr Interesse an dieser Zielgruppe äußerst gering.

Auch sind angesichts der verfassungsrechtlichen Lage die politischen Handlungsspielräume, die aus dem Erklärungsansatz der Armutsfalle abzuleiten wären, begrenzt. Eine deutliche Absenkung der Transferansprüche bei deutlich geringeren Transferentzugsraten wäre nicht vereinbar mit dem vom Bundesverfassungsgericht abgeleiteten Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Dies gilt zumindest dann, wenn kein umfangreich dimensionierter Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung aufgebaut wird, der all diejenigen aufnimmt, die trotz einer solchen massiven sozialstaatlichen Intervention keine Arbeit finden.

Was folgt daraus? Wie dargelegt, gibt es erhebliche Defizite bei der Befähigung für die erfolgreiche Teilhabe an Marktprozessen und insbesondere am Arbeitsmarkt. Befähigung muss Teil einer Politik der Armutsprävention sein. Die Defizite in der schulischen Basisqualifizierung sind sowohl aus sozialer als auch aus ökonomischer Perspektive völlig inakzeptabel. Nur wenn die lähmenden Schnittstellenprobleme zwischen und in den Hilfesystemen reduziert werden, kann es besser gelingen, junge Menschen trotz Versäumnissen in der familiären Sozialisation in ihrer persönlichen Reifung zu unterstützen. Hier steht sich der Sozialstaat oft selbst im Weg. Ebenso bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktferne Personen

müssen praxisnäher gefördert werden. Der gesellschaftliche Anspruch auf Teilhabe für alle Bürgerinnen und Bürger ist nur zu erfüllen, wenn die sozialen Problemlagen, die den Ausschluss begründen, vermieden oder durch gelingende sozialstaatliche Intervention gemildert werden.

Ohne gelingende Befähigung bleibt eine Politik der Armutsprävention weit unter ihren Möglichkeiten. Arme Menschen materiell zu unterstützen ist eine unverzichtbare ethische Verpflichtung des Sozialstaats. Seine primäre Verpflichtung ist es, Teilhabe zu ermöglichen und so Armut zu vermeiden.