

Soziale Teilhabe und ein menschenwürdiges Existenzminimum

Inhalt

Einführung.....	3
Zusammenfassung.....	4
1. „Hartz IV“ – Anspruch und Wirklichkeit.....	6
2. Armut wächst – die Hilfen nicht.....	8
3. Soziale Teilhabe und Armutsbekämpfung.....	9
4. Teilhabeorientierte Ausgestaltung der Grundsicherung notwendig.....	10
→ Recht auf Selbstorganisation.....	11
→ Persönliche Ressourcen und soziale Teilhabe.....	12
→ Teilhabeorientierte Leistungen.....	12
→ Rahmenbedingungen.....	13
→ Soziale Teilhabe: infrastrukturelle Voraussetzungen.....	13
Mitwirkende in der AG Grundsicherung.....	15
Weitere Positionspapiere und Veröffentlichungen der Nationalen Armutskonferenz zur Grundsicherung:	15

IMPRESSUM

Soziale Teilhabe und menschenwürdiges Existenzminimum
AG Grundsicherung der nationalen Armutskonferenz (nak)
Kassel, 11. November 2013

Nationale Armutskonferenz
Mitglied im Europäischen Armutsnetzwerk EAPN

Joachim Speicher
Sprecher

Werena Rosenke
Stellvertretende Sprecherin

Kurt Klose
Stellvertretender Sprecher

Michael David
Stellvertretender Sprecher

AG Grundsicherung der nak **Kontakt:**

Michael David
Stellvertretender Sprecher der nak
Koordinator der AG Grundsicherung
c/o Diakonie Deutschland
Sozialpolitik gegen Armut und Ausgrenzung
Zentrum Migration und Soziales
Caroline-Michaelis-Str. 1
10115 Berlin
Tel. 030 – 652 11 – 1636
michael.david@diakonie.de

Geschäftsstelle der nak:

c/o Der PARITÄTISCHE Hamburg
Sylke Känner
Wandsbeker Chaussee 8
22089 Hamburg
Tel.: 040 - 41 52 01 64
Fax: 040 - 41 52 01 29
armutskonferenz@paritaet-hamburg.de
www.nationale-armutskonferenz.de

Einführung

Die nationale Armutskonferenz engagiert sich für eine nachhaltige Armutsbekämpfung. Eine soziale Grundsicherung ist dafür ein wichtiger Beitrag. Die Sicherung des Existenzminimums ist entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ins politische Belieben gestellt. Sie ist verbindlicher Auftrag der Sozialpolitik.

Mit diesem Papier weist die nationale Armutskonferenz auf den Stellenwert der Grundsicherung für die soziale Teilhabe in Deutschland hin. Die Sicherung der Existenz ist kein Unterkapitel der Arbeitsmarktpolitik. Sie hat einen eigenständigen Wert und ist Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben.

Mit dem Positionspapier „Grundsicherung für Arbeitsuchende: Armutsverwaltung oder Armutsbekämpfung?“ hat die nak im Mai 2011 die tägliche Praxis der Umsetzung des Rechts auf Grundsicherung analysiert, Probleme beschrieben und Vorschläge für Verbesserungen vorgestellt.¹

Im „Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum“ hat sich die nak an der Analyse der Regelsätze und der Bedarfsermittlung in der Grundsicherung beteiligt, die derzeit wieder Gegenstand von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht sind. Die Forderungen und die Analyse des Bündnisses liegen seit Dezember 2012 vor.²

Mit dem nun vorliegenden Papier beschreibt die nak die Bedeutung der Grundsicherung für eine bessere soziale Teilhabe und zieht hieraus Schlussfolgerungen für die weitere Ausgestaltung.

Kassel, 11. November 2013

AG Grundsicherung der nationalen Armutskonferenz

¹ http://nationalearmutskonferenz.de/data/nak_positionspapier_grundsicherung.pdf

² http://www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org/wp-content/uploads/2013/05/broschuere_existenzminimum.pdf

Zusammenfassung

Im Einzelnen schlägt die nationale Armutskonferenz vor:

- Um Armut zu überwinden, sind Beiträge, Hilfen und Dienstleistungen zur sozialen Teilhabe nötig, die sich nicht unmittelbar an arbeitsmarktpolitischen Erfolgsindikatoren messen lassen.
- Leistungsberechtigte haben ein Recht auf Selbstbestimmung und Selbstorganisation. Politisches und bürgerschaftliches Engagement sind positiv zu werten und zu unterstützen. In den Jobcentern und Optionskommunen sollen zudem Betroffenenvertretungen eingerichtet werden.
- Individuelle Bedarfe, die der Verbesserung sozialer Teilhabe dienen, müssen identifiziert und gefördert werden, z.B. ÖPNV-Tickets, der Zugang zu Medien, Beratungsangeboten, technischen Hilfsmitteln oder Versammlungsräumen.
- Soziale Teilhabeleistungen wie Beratung, Coaching, Hilfen zur Erziehung, Kinderbetreuung, Schuldnerberatung etc. müssen gesetzlich eigenständig in einem nicht abschließenden Leistungskatalog beschrieben werden. Nicht nur die Ermessensentscheidung der Mitarbeitenden der Jobcenter, sondern auch das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten muss Maßstab für die Einlösung entsprechender Rechtsansprüche werden.
- Auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte des SGB II sollen tatsächlichen Zugang zu den teilhabenorientierten Leistungen und Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten erhalten, die in § 11 und §§ 67 ff. SGB XII beschrieben werden. Faktisch besteht dieser aufgrund einer restriktiven Rechtsinterpretation von wechselseitigen Leistungsausschlüssen und Vorrangigkeitsregelungen in den SGB II und XII derzeit nicht. In der Praxis werden Leistungsberechtigte aus dem SGB II von den Sozialämtern grundsätzlich auf die Jobcenter zurück verwiesen.
- Hilfen zum Wohnen, zum Schutz vor Gewalt und zur Förderung der Gesundheit sowie die Regelungen zu Bedarfsgemeinschaften und Sanktionen im SGB II müssen entsprechend dem Ziel verbesserter sozialer Teilhabe umgestaltet werden.
- Für eine Verbesserung der sozialen Teilhabe ist eine funktionierende soziale Infrastruktur vor Ort, gerade auch in benachteiligten Stadtteilen, unerlässlich. Viele Kommunen mit hohen sozialen Bedarfen können ihre Aufgaben in der kommunalen Daseinsfürsorge nicht mehr hinreichend erfüllen. Sie müssen nach Bedarf besonders gefördert werden. Ebenso muss die kommunale Finanzbasis gestärkt und konjunkturunabhängig ausgestaltet werden. Steuersenkungen zu Lasten der Kommunen sind abzulehnen.

Begründung:

Für einen Großteil der Leistungsbeziehenden ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II („Hartz IV“) weder eine vorübergehende, noch eine primär arbeitsmarktpolitische Leistung:

- Für einen großen Teil der Leistungsbeziehenden nach SGB II ist der Grundsicherungsbezug kein vorübergehendes Phänomen, sondern ein langfristiger Zustand.
- Der Grundsicherungsbezug betrifft keine kleine Minderheit, sondern im Zeitverlauf fast ein Fünftel der Bevölkerung.

- Die Arbeitslosenversicherung ist längst nicht mehr die zentrale Hilfe für Erwerbslose. Zwei Drittel der Erwerbslosen beziehen Grundsicherungsleistungen.
- Dennoch sind in der Grundsicherung die Arbeitslosen in der Minderheit. Zwei Drittel der Grundsicherungsbeziehenden sind nicht arbeitslos gemeldet. Die nicht als arbeitslos gezählten Leistungsbeziehenden leben in sehr unterschiedlichen Situationen.
- Die Förderung von Erwerbstätigkeit wird im SGB II nicht nachhaltig umgesetzt. Arbeitsvermittlung um jeden Preis ist kein wirksamer Beitrag zur Armutsbekämpfung. Arbeit muss auskömmlich sein und eine langfristige Perspektive bieten.
- Für einen zunehmenden Teil der Leistungsbeziehenden ist die Grundsicherung kein „Arbeitslosengeld II“, sondern sie ergänzt ein zu niedriges Erwerbseinkommen. Es darf aber nicht dauerhafte Aufgabe der Grundsicherung sein, Arbeitgeber zu entlasten, die ihrer sozialen Verantwortung nicht gerecht werden.
- Auch wenn der Leistungsbezug zwischenzeitlich verlassen wird, ist die Grundsicherungsleistung für einen Großteil derjenigen, die zuvor Leistungen bezogen haben, weiterhin fester Bestandteil der Lebenswirklichkeit. Viele Personen kehren immer wieder in den Leistungsbezug zurück, pendeln zwischen befristeter oder prekärer Beschäftigung und dem Leistungsbezug.

Da sinkende Arbeitslosenzahlen nicht automatisch zum Rückgang von Armutsrisiken führen, sind politische Maßnahmen besonders wichtig, die existenzsichernde Arbeit und das Existenzminimum gewährleisten. Ein Teil der Bevölkerung lebt ohne Hilfen zur Sicherung des Existenzminimums in Armut. Armut ist mehr als wenig Geld zu haben³. Sie bedeutet auch einen Mangel an sozialen Aufstiegsmöglichkeiten und Beziehungen.

Leistungsberechtigte, die über einen längeren Zeitraum im Leistungsbezug verbleiben, brauchen sowohl Angebote, die über die materielle Existenzsicherung als auch über arbeitsmarktpolitische Programme hinausgehen. Beiträge zur sozialen Teilhabe sind nötig, die sich nicht mit arbeitsmarktpolitischen Erfolgsindikatoren messen lassen.

Teilhabeorientierte Leistungen sowie eine teilhabeorientierte Ausgestaltung der Leistungsgewährung sind für die im SGB II ausgestaltete Grundsicherung kein zentrales Ziel. Arbeitsmarktpolitische Vorgaben stehen im Vordergrund, obwohl sie für einen großen Teil der Leistungsberechtigten nicht direkt greifen können. Auch wurde die Bedeutung einer teilhabeorientierten Leistungsgewährung für längerfristige Perspektiven am Arbeitsmarkt bei der Ausgestaltung der Leistungen bisher verkannt.

Dieser Situation setzt die nationale Armutskonferenz eine Darstellung entgegen, mit der sie die Grundsicherung und ihre Entwicklungsnotwendigkeiten im Sinne der Ermöglichung von Teilhabe positiv beschreibt – aus der Sicht und im Sinne der Betroffenen.

Die Gewährleistung sozialer Teilhabe kann weder rein finanziell bemessen, noch pauschaliert werden. Es muss möglich sein, individuelle Bedarfe zu identifizieren und zu fördern. Gemeinsam mit Betroffenenvertretungen sind Förderkriterien zu entwickeln, die experimentellen Freiraum lassen. Maßstab sollen die Verbesserung der sozialen Vernetzungsmöglichkeiten und Möglichkeiten zu einer aktiven Gestaltung der Lebenssituation sein.

Zugleich sind die politischen Rahmensetzungen so vorzunehmen, dass die eigenständige Existenzsicherung besser gelingen kann. Arbeit ist auskömmlich auszugestalten. Beratungsangebote sichern Arbeitsmarktzugänge. Eine längerfristige Verbesserung von Teilhabechancen ist keine lästige Aufgabe, sondern eine soziale Investition, die Früchte trägt – für die Betroffenen und für die Gesellschaft.

³ So u.a. der Armutsforscher Christoph Butterwegge in einem Interview mit der DW vom 31.07.2009, download unter <http://www.dw.de/armut-ist-mehr-als-wenig-geld-zu-haben/a-4512627>.

1. „Hartz IV“ – Anspruch und Wirklichkeit

In der Realität ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II („Hartz IV“) für einen großen Teil der Leistungsbeziehenden weder eine vorübergehende, noch eine primär arbeitsmarktpolitische Leistung.

- 1,8 von knapp 6,2 Millionen Leistungsberechtigten sind laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seit 2005 ununterbrochen im Leistungsbezug nach dem SGB II⁴, davon die Hälfte nicht-erwerbsfähige Angehörige. 24,5 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die den Leistungsbezug verlassen, sind nach drei Monaten wieder im Leistungsbezug. Von den Personen, die den Leistungsbezug verlassen konnten, waren 25 % mehr als vier Jahre hilfebedürftig, 31 % ein bis drei Jahre.⁵

Der Grundsicherungsbezug betrifft keine kleine Minderheit, sondern im Zeitverlauf fast ein Fünftel der Bevölkerung:

- Von 2008 bis 2011 erhielten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 12,04 Millionen Menschen dauerhaft oder zeitweilig Leistungen nach dem SGB II, d.h. 18,5 % der Bevölkerung unter 65 Jahren.⁶

Das Arbeitslosengeld I ist längst nicht mehr die zentrale Hilfe für Erwerbslose. Zwei Drittel der Erwerbslosen beziehen Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II.

- Im Mai 2013 entfielen nach Statistiken der Bundesagentur für Arbeit bei einer Arbeitslosenquote von 6,8 Prozent nur 2,2 Prozentpunkte auf Arbeitslosengeldbeziehende, aber 4,6 Prozentpunkte auf Leistungsbeziehende nach dem SGB II.

Dennoch sind in der Grundsicherung die Arbeitslosen in der Minderheit. Zwei Drittel der Grundsicherungsbeziehenden sind nicht arbeitslos gemeldet:

- Knapp 4,5 Millionen Leistungsberechtigte gelten als erwerbsfähig. Arbeitslos gemeldet sind aber „nur“ knapp 2 Millionen Menschen⁷. 1,7 Millionen Menschen beziehen Grundsicherungsleistungen, ohne als erwerbsfähig zu gelten – zu 95 % Kinder.

Leistungsbeziehende, die nicht als arbeitslos gemeldet sind, leben in sehr unterschiedlichen Lebenssituationen:

- Sie stocken z.B. Erwerbseinkommen auf, werden bei Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht mehr als arbeitslos gezählt, sind als Angehörige von Erwerbslosen Teil der Bedarfsgemeinschaft oder werden aufgrund ihres Alters nicht

⁴ IAB-Administratives Panel, hochgerechnete Werte, in Brückner, H. u. a. (Hrsg.) (2013): Handbuch Arbeitsmarkt 2013, Datenanhang; I III, S. 54. Zitiert entsprechend Lebenslagen in Deutschland – der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 356, BMAS, Bonn, März 2013. Zur Zahl der Leistungsberechtigten: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Mai 2013

⁵ Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage „Soziale Situation der Leistungsberechtigten beim Langzeit-Bezug von Hartz-IV-Leistungen“, BT-Drs. 17/14464, vom 31.7.2013, S. 2;
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/144/1714464.pdf>

⁶ Bundesagentur für Arbeit: Methodenbericht. Verweildauern von Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nürnberg, Juni 2013, S. 4

⁷ Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarktbericht, Mai 2013

mehr in der Arbeitslosenstatistik erfasst.⁸ Laut IAB-Kurzbericht 14/2013 gelten 1,3 Mill. Personen als „Aufstocker“ (eine relativ konstante Zahl). Ihr durchschnittlicher Bruttolohn beträgt 6.20 €.

- Betroffen sind Alleinerziehende und Kinder, geschiedene Frauen mit oder ohne Kinder, Vollzeitbeschäftigte ohne ausreichendes Erwerbseinkommen, prekär Beschäftigte und Arbeitslose, bürgerschaftlich Engagierte und sozial Ausgegrenzte, Kranke und Gesunde, Wohnungslose und in Wohneigentum Lebende, junge und alte Menschen, Frauen und Männer.

Die Förderung von Erwerbstätigkeit wird im SGB II nicht nachhaltig umgesetzt:

- Seit 2010 wurden die Mittel für die Arbeitsmarktförderung um die Hälfte reduziert. So ist es kaum möglich, in Zeiten einer guten konjunkturellen Lage auch Langzeitarbeitslose mit erhöhten Förderbedarfen nachhaltig zu qualifizieren.

Arbeitsvermittlung ohne Berücksichtigung qualitativer Kriterien ist kein wirksamer Beitrag zur Armutsbekämpfung:

- Beschäftigung mit schlechten Löhnen und Gehältern nimmt in Deutschland zu. Eine Studie des Instituts für Arbeit und Qualifizierung aus dem Jahr 2012 geht davon aus, dass 23,1 % aller Beschäftigten im Jahr 2010 für Löhne von unter 9,15 € in der Stunde arbeiteten⁹.

Für einen deutlichen Teil der Leistungsbeziehenden ist die Grundsicherung kein „Arbeitslosengeld II“, sondern ergänzt ein zu niedriges Erwerbseinkommen:

- Für Mai 2013 wies die Statistik der Bundesagentur für Arbeit 1,2 Millionen Erwerbstätige aus. Davon waren 600.000 sozialversichert beschäftigt, von diesen fast zwei Drittel in Vollzeitbeschäftigung.

Auch wenn der Leistungsbezug zwischenzeitlich verlassen wird, ist die Grundsicherungsleistung für einen Großteil derjenigen, die zuvor Leistungen bezogen haben, weiterhin fester Bestandteil der Lebenswirklichkeit. Viele Personen kehren nach kurzfristiger Beschäftigung immer wieder in den Leistungsbezug zurück oder sind aufgrund fehlender Unterhaltsleistungen immer wieder auf ergänzenden Leistungsbezug angewiesen:

- Die Betroffenen erleben einen Dauer-Drehtüreffekt zwischen nicht auskömmlicher und/oder befristeter Beschäftigung, prekärer Selbstständigkeit und Leistungsbezug in der Grundsicherung.
- Geschiedene Ehepartnerinnen und Ehepartner, die während der Ehe nicht gearbeitet oder nur ein kleines Einkommen erzielt haben, müssen wegen des im Unterhaltsrecht geltenden Grundsatzes der Eigenverantwortung in der Praxis häufig Leistungen beim Jobcenter beantragen. Gleiches gilt nach dem Ende nichtehelicher Lebensgemeinschaften.

⁸ Einen differenzierten Überblick über die Situation der nicht arbeitslos gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bietet die Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, Mai, 2013, S. 14 Die nicht erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden (Angehörigen von Erwerbsfähigen) werden auf S. 11 nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit aufgegliedert dargestellt.

⁹ Schülerinnen und Schüler, Studierende, Rentnerinnen und Rentner heraus gerechnet, beträgt dieser Anteil gar leicht erhöht 23,2%. Siehe: Thorsten Kalina und Claudia Weinkopf: Niedriglohnbeschäftigung 2010. Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. In: IAQ-Report 01/2012, Universität Duisburg-Essen

- Knapp 40 % aller Alleinerziehenden beziehen SGB-II-Leistungen, aber nur 7,2 % aller Paare mit Kindern¹⁰. Während Familien mit hohem Einkommen netto bis zu 277 € an steuerlichen Kinderfreibeträgen geltend machen können, erhalten Alleinerziehende mit geringem Einkommen 184 € Kindergeld. Erhalten sie keinen Unterhalt für ihr Kind/ihre Kinder oder sonstige zum Lebensunterhalt ihrer Familien ausreichende sozialen Leistungen, müssen sie Grundsicherung für Arbeitsuchende beantragen.

2. Armut wächst – die Hilfen nicht

Da sinkende Arbeitslosenzahlen nicht allein zum Rückgang von Armut führen, sind politische Maßnahmen besonders wichtig, die existenzsichernde Arbeit und das Existenzminimum gewährleisten. Ein Teil der Bevölkerung lebt ohne Hilfen zur Sicherung des Existenzminimums in Armut, da Regelsätze und Leistungshöhen in der Grundsicherung zu niedrig angesetzt sind. Die Mindestsicherungsquote sinkt bei gleichzeitig wachsender Armut:

- Das Statistische Bundesamt erhebt Daten nach EU-SILC („European Union Statistics on Income and living conditions“), die im Zusammenhang mit den europäischen Vergleichsstatistiken verwandt werden. Hierbei wird eine Armutsrisikoquote bei 60 % des mittleren Einkommens (des Medianeinkommens) angesetzt und das Einkommen nach Haushaltsmitgliedern gewichtet. Die Armutsrisikoquote nach EU-SILC ist seit 2007 kontinuierlich angestiegen. Sie lag 2007 bei 15,2 %, 2008 bei 15,5 %, 2009 bei 15,6 % und 2010 bei 15,8 % nach Sozialtransfers, das heißt, der Bezug von Sozialleistungen wurde in der Statistik bereits berücksichtigt.
- Die Quote der Empfänger/innen sozialer Mindestsicherungsleistungen (Mindestsicherungsquote) sank 2011 auf 7,3 Millionen Menschen – 8,9 % der Bevölkerung. Dies ist der niedrigste Wert seit 2006. In diesem Jahr hatte die Quote bei 10,1 % gelegen. Gezählt werden hier neben Leistungen nach dem SGB II solche nach SGB XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz und Leistungen der Kriegsopferfürsorge.
- Die Zahl der wohngeldbeziehenden Haushalte sank allein von 2010 zu 2011 um 15 Prozent auf 903.000 Haushalte.¹¹
- Die nak befürchtet, dass immer mehr Menschen ihre sozialen Rechte aus Angst vor Restriktionen nicht in Anspruch nehmen.

Geschlechtsspezifische Unterschiede und Unterschiede je nach Familiensituation werden in den Daten zur relativen Einkommensarmut sehr deutlich:

- Die Zahlen nach EU-SILC bestätigen bei einer durchschnittlichen Armutsrisikoquote von 15,8 % in 2010 die besondere Armutsgefährdung von Alleinstehenden (32,3%), Alleinerziehenden (37,1%) und Familien mit mehr als zwei Kindern (16,2%). Während Männer eine Armutsgefährdungsquote von 14,9 % haben, liegt sie bei den Frauen bei 16,8%. Bei den über-65-Jährigen haben Frauen ein deutlich höheres Altersarmutsrisiko von 16,2 % - Männer ein deutlich niedrigeres von 12 %.

Die Bundesregierung fokussiert sich auf Armutsbekämpfung durch Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Aber gibt das hinreichend die Realität wieder? Warum steigt die Armutsrisikoquote trotz sinkender Arbeitslosigkeit? Warum beziehen viele Menschen Grundsicherungsleistungen, obwohl sie regelmäßig zur Arbeit gehen? Warum werden Personen in Be-

¹⁰ Statistiken der Bundesagentur für Arbeit sowie des statistischen Bundesamtes, siehe Bundesagentur für Arbeit Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, Mai 2013, S. 12

¹¹ Letzte verfügbare Daten Dezember 2011, statistisches Bundesamt

werbungsschleifen gedrängt, ohne dass grundlegende Probleme bewältigt werden? Was soll mit den „Langzeitarbeitslosen“ geschehen, die viele Schritte vom ersten Arbeitsmarkt entfernt sind? Und schließlich: sollen Menschen, die in Armut und mit der Grundsicherung leben und sich bürgerschaftlich engagieren oder die Zeit für unbezahlte Arbeit nutzen, dafür bestraft werden?

Die einseitige Fokussierung der Grundsicherung auf arbeitsmarktpolitische Erfolge ist weder eine folgerichtige, noch eine wirksame oder hilfreiche Form der Armutsbekämpfung. Sie wird von den Betroffenen auch als machtpolitisches Instrument erlebt: Durch die grundsätzliche Pflicht, jede zumutbare Arbeit annehmen zu müssen und aus Angst vor einem oder einem weiteren sozialen Abstieg nimmt schlechtbezahlte Arbeit zu.

Dabei hat die Grundsicherung auch die Aufgabe, das soziokulturelle Existenzminimum zu sichern, wenn materieller Mangel und kaum Teilhabemöglichkeiten bestehen. Dieser Anspruch ist menschenrechtlich begründet. Die Gewährleistung der Menschenwürde darf nicht unter Sanktions- oder Finanzierungsvorbehalt stehen, das heißt: Sanktionierungen im Bereich Wohnen wie Deckung von Grundbedarfen darf es nicht geben.

3. Soziale Teilhabe und Armutsbekämpfung

Das Existenzminimum eines Menschen umfasst seine notwendigen Bedarfe wie Wohnen, Essen, Kleidung etc. Das soziokulturelle Existenzminimum garantiert ihm darüber hinaus ein Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben.

Leistungsberechtigte, die über einen längeren Zeitraum im Leistungsbezug verbleiben, brauchen sowohl Angebote, die über die unmittelbare materielle Existenzsicherung als auch über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hinausgehen. Um Armut zu überwinden, sind Beiträge, Hilfen und Dienstleistungen zur sozialen Teilhabe nötig, die sich nicht unmittelbar an arbeitsmarktpolitischen Erfolgsindikatoren messen lassen.

Soziale Teilhabe bedeutet gleichberechtigten Zugang zum gesellschaftlichen Leben. Die Arbeitsmarktpolitik kann einen Beitrag zur sozialen Teilhabe leisten. Daneben gibt es aber noch andere ebenso bedeutende Bedarfe der sozialen Teilhabe.

Armut bedeutet mehr, als wenig Geld zu haben. Sie äußert sich in einem umfassenden Mangel an gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten und vielfältigen Formen der Diskriminierung. Das Leben der Betroffenen ist vom Kampf gegen einen weiteren sozialen Abstieg und fortschreitende soziale Ausgrenzung geprägt.¹²

Die Sozialwissenschaft unterscheidet zwischen absoluter und relativer Armut. „Absolute Armut“ bedeutet, dass Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung, Wohnen nicht befriedigt werden können und dadurch Mangelerscheinungen eintreten, die bis zum Tode führen können.

„Relative Armut“ beschreibt den Mangel an Mitteln zur Sicherung des Lebensstandards und zur Teilhabe im Verhältnis zu dem, was in einer Gesellschaft als normal gilt. Sie schließt auch Mangelerscheinungen in Lebensbereichen wie Bildungschancen, soziale Kontakte, Anerkennung, Netzwerke oder Aufstiegschancen ein und führt letztlich zu einem Mangel an demokratischen Mitgestaltungsmöglichkeiten. Die Handlungsspielräume der Einzelnen sind dadurch sehr stark eingeschränkt.

¹² Einen Überblick über die Armutssituation in Deutschland bietet der Schattenbericht der nationalen Armutskonferenz, Straßenfeger, Berlin, Oktober 2012: <http://www.hinzundkunft.de/wp-content/uploads/2012/10/SchattenberichtSonderausgabeklein.pdf>

- Ergänzend zur Armutsrisikoquote erhebt das Statistische Bundesamt mit dem EU-Sozialindikator, wie viele Menschen in Deutschland von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen sind¹³. Dieser Indikator geht über reine Einkommensarmut hinaus, erfasst z.B. die Ausstattung mit Konsumgütern erfassen und kombiniert dies mit Fragen zur Verschuldung und Ernährung. Nach der Definition der EU sind Armut oder soziale Ausgrenzung gegeben, wenn einer oder mehrere der Kriterien „Armutgefährdung“, „erhebliche materielle Entbehrung“ oder „Haushalt mit sehr geringer Erwerbsbeteiligung“ vorliegen. Vor diesem Hintergrund stellte das Statistische Bundesamt im Rahmen der Untersuchung „Leben in Europa“ fest, dass 19,9 % der Menschen in Deutschland 2011 von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen sind, also mehr, als durch den Indikator „Armutrisikoquote nach Einkommen“ erfasst werden.

Die Förderung von Teilhabe richtet sich an einem mehrdimensionalen Armutsbegriff aus. Zur Armutsbekämpfung gehören einerseits Maßnahmen zur Durchsetzung einer höheren Verteilungsgerechtigkeit, andererseits aber vielfältige Hilfen, die in Bezug auf die gesellschaftliche Benachteiligung greifen. Eine Infrastruktur, die Chancen und Teilhabe ermöglichen soll, ist nicht zum Nulltarif zu haben. Es ist Aufgabe und Pflicht aller Menschen mit einem ausreichenden Einkommen, ihren solidarischen Beitrag zu leisten. Das Steueraufkommen bestimmt die Möglichkeit, sozialpolitisches Handeln überhaupt finanzieren zu können. Wo den Kommunen nicht mehr ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um Schwimmbad, Bibliothek, Freizeitmöglichkeiten oder Kinderbetreuung gewährleisten zu können, kann auch kein Gutschein weiterhelfen, mit dem der kostenlose Zugang ermöglicht werden soll. Ohne gesicherte Infrastrukturmittel muss jede teilhabeorientierte Strategie scheitern. Die Finanzierung der kommunalen Daseinsfürsorge muss dauerhaft gesichert werden.

Teilhabeorientierte Hilfen unterstützen dabei, die eigenen Begabungen erkennen, ausbilden und einbringen zu können. Hierfür ist der Zugang zu Bildung eine entscheidende Voraussetzung. Der Zusammenhang von mangelnden Bildungschancen und sozialer Ausgrenzung, der „Vererbung“ von Armut aufgrund fehlender Bildung, begründet die Forderung nach mehr Bildungsgerechtigkeit. Zudem ermöglichen frühkindliche umfassender Bildungsangebote den Eltern bessere Arbeitsmarktchancen. Ferner gibt es auch einen engen Zusammenhang zwischen frühzeitigen Bildungsangeboten und höheren Bildungsabschlüssen und damit besseren Chancen der Kinder selbst.

Der Ausbau einer weitgehend beitragsfreien kulturellen, sozialen und Bildungs-Infrastruktur und die Überwindung von Benachteiligungen im Bildungssystem könnte ein wesentlicher Beitrag zur Teilhabe von allen Familien, das heißt generationsübergreifenden Lebensgemeinschaften, mit geringen oder ohne Einkommen sein.

4. Teilhabeorientierte Ausgestaltung der Grundsicherung notwendig

Teilhabeorientierte Leistungen sowie eine teilhabeorientierte Ausgestaltung der Leistungsgewährung sind im Leistungsbereich des SGB II bisher allenfalls ein Randphänomen:

- Vielerorts mangelt es schon an den kommunalen Eingliederungsleistungen, die in § 16 a SGB II gesetzlich festgelegt sind (Kinderbetreuung, Pflegeleistungen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung). Weitere teilhabeorientierte Angebote fehlen bereits im Gesetz.

¹³ Siehe: Statistisches Bundesamt. Pressemitteilung vom 23.10.2012 – 369/12: Jede/r Fünfte in Deutschland von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen.

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/10/PD12_369_634.html

- Durch die Kürzungen des Eingliederungstitels in der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird auch die Förderung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mehr und mehr zur leeren Versprechung.
- Engagieren sich Leistungsberechtigte im SGB II politisch, kulturell, sozial, sportlich oder anderweitig bürgerschaftlich, so fehlt praktische oder finanzielle Unterstützung durch entsprechende personenbezogene Leistungen.
- Die mit dem Engagement verbundenen Fahrt-, Material- oder Kommunikationskosten werden im Rahmen der Grundsicherung nicht übernommen. Soweit Aufwandsentschädigungen gezahlt werden, ist der konkrete Aufwand nachzuweisen. Ohne Aufwandsentschädigung können Leistungsberechtigte zusätzlich anfallende Kosten nicht finanzieren und sind so in ihrem Engagement eingeschränkt.
- Immer wieder müssen Leistungsberechtigte, die sich engagieren nachweisen, dass sie dem Arbeitsmarkt trotzdem zur Verfügung stehen. Maßnahmen oder Termine des Jobcenters nehmen auf ein solches Engagement wenig Rücksicht.

Aus dieser Situation ergeben sich insbesondere die folgenden Änderungsbedarfe:

➔ Recht auf Selbstorganisation

Die Gewährleistung sozialer Teilhabe ist nicht nur eine Frage materieller Ressourcen. Leistungsbeziehende haben auch ein Recht auf Selbstbestimmung und Selbstorganisation, das in den sozialen und kulturellen Menschenrechten und den demokratischen Grundsätzen unserer Verfassung begründet liegt.

Während für Schülerinnen und Schüler Schülervertretungen vorgesehen sind, Studierende ihre Interessen in Studierendenvertretungen vertreten und die Rechte von Erwerbstätigen durch Betriebs- und Personalräte wahrgenommen werden, wird Leistungsberechtigten in der Grundsicherung keine staatlich anerkannte Form der Interessenvertretung zugestanden. Sie treten dem Jobcenter meist allein gegenüber. Eine demokratische Kontroll- oder Interventionsmöglichkeit durch eine eigene Interessenvertretung besteht nicht. Die Wahrung der Würde von und der Respekt vor den Leistungsberechtigten sind kein eigenständiges Leistungsziel.

In den Jobcentern sollten Betroffenenvertretungen eingerichtet werden, die entsprechende Integrationsbemühungen und das Verwaltungshandeln begleiten. § 114 BSHG sah „sozial erfahrene Personen“ bzw. / Betroffene als Bürgerdeputierte vor. Eine Vergabe zusätzlicher Fördermittel für Selbsthilfeinitiativen und deren Beratungsarbeit könnte über gewählte Betroffenenvertretungen erfolgen. Ebenso sollten Räume und Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden. Ehrenamtliche Selbstorganisation sollte im Rahmen der Grundsicherung analog zu Bestimmungen im Arbeitsrecht über freigestellte Betriebsräte als sinnvolle Beschäftigung während des Leistungsbezuges anerkannt werden.¹⁴ Die Betroffenenvertretungen sollen auch die Möglichkeit haben, weitere für das Engagement von Leistungsberechtigten notwendige Räume anmieten oder vermitteln zu können.

Zugleich ist politisches und bürgerschaftliches Engagement von Leistungsberechtigten durch die Jobcenter positiv zu werten und zu unterstützen, etwa durch Berücksichtigung dadurch entstehender Verpflichtungen bei Maßnahmen und Terminvergaben oder die Gewährleistung unterstützender Ressourcen wie Fahrtkosten, Sonderurlaub oder Arbeitsmaterialien.

¹⁴ Wortgleich in: Positionspapier der Nationalen Armutskonferenz: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Armutsverwaltung oder Armutsbekämpfung? AG Grundsicherung, 31.05.2011, S. 10

→ Persönliche Ressourcen und soziale Teilhabe

Die Gewährleistung sozialer Teilhabe kann weder rein finanziell bemessen, noch pauschaliert werden. Es muss möglich sein, individuelle Bedarfe zu identifizieren und zu fördern. Dabei kann es um Mobilität / ÖPNV-Anbindung sowie die Sicherung gewachsener Nachbarschaften und sozialer Beziehungen in Schulen und Kindertageseinrichtungen gehen sowie den Zugang zu Medien, Beratungsangeboten, Versammlungsräumen, technischen Hilfsmitteln o.ä.. Gemeinsam mit Betroffenenvertretungen sind Förderkriterien zu entwickeln, die experimentellen Freiraum lassen.

Maßstab für die Gewährleistung gezielter Teilhabeleistungen sollte die Verbesserung der sozialen Integration und Vernetzung der Leistungsberechtigten sein. Bisher unterliegen Teilhabeleistungen dem Vorbehalt einer Verbesserung des Arbeitsmarktzuganges und sind nicht durch einen Rechtsanspruch der Betroffenen auf die teilhabeorientierten Leistungen nach § 16 a SGB II normiert. Diese Beschränkungen sind aufzuheben.

→ Teilhabeorientierte Leistungen

Soziale Teilhabeleistungen müssen gesetzlich eigenständig in einem nicht abschließenden Leistungskatalog beschrieben werden. Nicht nur die Ermessensentscheidung der Mitarbeitenden der Jobcenter, sondern auch das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten muss Maßstab für die Einlösung entsprechender Rechtsansprüche werden. Ihr Wunsch- und Wahlrecht und die eigenständige Sinnhaftigkeit von Leistungen zur Verbesserung der sozialen Teilhabe sind zu achten.

Hilfen zur Verbesserung der sozialen Teilhabe sind unter anderem:

- Beratung, Coaching
- Hilfen zur Erziehung
- Kinderbetreuung
- Schuldnerberatung
- Psychosoziale Beratung
- Suchtberatung
- Gesundheitsberatung, Prävention
- Energieberatung
- Ernährungsberatung
- Hilfen zum Wohnen

Zur Sicherung der Teilhabe gehören auch die außerhalb des SGB II nach dem Beratungshilfegesetz gewährte Beratungshilfe und die nach §§ 114 Zivilprozessordnung gewährte Prozesskostenhilfe. Es gibt immer wieder Bestrebungen, diese einzuschränken. Die nak wende sich gegen solche Einschränkungen von Rechtssicherheit, Rechtswegen und Möglichkeiten der Rechtswahrnehmung.

Auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte sollen Zugang zu den im § 11 SGB XII entsprechend der persönlichen Bedarfslage offen dargestellten teilhabenorientierten Leistungen und zu Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten erhalten, die in §§ 67 ff. SGB XII beschrieben werden. Dies könnte z.B. durch die Schaffung einer Parallelvorschrift im SGB II oder eine Erweiterung des § 16 a SGB II gewährleistet werden.

→ Rahmenbedingungen

Nicht alle sozialen Teilhabeleistungen müssen durch Regelungen in der Grundsicherung selbst, sondern können auch durch die Bereitstellung einer beitragsfreien Infrastruktur oder Angebote aus anderen Leistungssystemen wie dem SGB V (Gesundheit) oder SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) gewährleistet werden.

Hierzu gehören unter anderem:

- Umsetzung des Rechts auf freie Gesundheitsversorgung, d.h. freier Zugang zu adäquater medizinischer Diagnostik, Therapie und Nachsorge ohne Zuzahlung.
- Fortsetzung von Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe nach Bedarf unabhängig vom Erreichen des Erwachsenenalters. Zwar besteht nach dem SGB VIII diese Möglichkeit grundsätzlich, sie wird aber in der Praxis von Seiten der Jugendämter in vielen Fällen nicht wahrgenommen.
- Finanzierung der Frauenhausaufenthalte ohne Prüfung und Anrechnung von Einkommen und Vermögen.

Rahmensetzungen in der Grundsicherung selbst sind so vorzunehmen, dass sie soziale Teilhabe fördern statt begrenzen¹⁵, z.B.:

- Die geltenden Regelungen für Unter 25-Jährige wirken der Selbstständigkeit und Selbstorganisation von Leistungsberechtigten entgegen und erschweren ihre soziale Teilhabe und eine eigenständige Überwindung von Armutslagen. ..
- Soziale Integrationsaspekte müssen bei der Definition der Angemessenheit von Wohnraum eine Rolle spielen, etwa die infrastrukturelle und ÖPNV-Anbindung.
- Förderung des Zugangs zu eigenem Wohnraum auch für unter 25-Jährige.
- Sanktionen können in ihrer jetzigen Ausgestaltung dazu führen, dass die Menschen unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben müssen. Sanktionierungen im Bereich Wohnen wie Deckung von Grundbedarfen darf es nicht geben. Dagegen können Anreize eigenes Engagement zur Verbesserung der eigenen Situation wie gesellschaftliches Engagement befördern.

Die arbeitsmarktpolitischen Rahmensetzungen müssen die Gewährleistung der Existenzsicherung durch Arbeit besonders in den Blick nehmen:

- Die Vorteile von prekärer Beschäftigung für Arbeitgeber sind abzubauen. Die Entlohnung soll der Existenzsicherung verpflichtet sein.
- Die Sozialversicherungspflicht muss auch für Minijobs gelten.
- Neben dem Recht auf Teilzeitbeschäftigung sollte es ein Recht auf Rückkehr in Vollzeitbeschäftigung geben.

→ Soziale Teilhabe: infrastrukturelle Voraussetzungen

Gerade Kommunen und Kreise, in denen sich soziale Probleme häufen, finanzieren teilhabeorientierte Leistungen und Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge oft nicht hinreichend. Dies wird mit einer angespannten Finanzsituation und Maßnahmen der Haushaltssicherung begründet. Darum ist eine gezielte Förderung von Kommunen und Kreisen nötig, in denen sich soziale Problemlagen häufen.

¹⁵ Die nationale Armutskonferenz hat im -Papier „Grundsicherung für Arbeitsuchende: Armutsverwaltung oder Armutsbekämpfung? im Mai 2011 die Rahmensetzungen der Leistungsgewährung kritisch überprüft und nötige Veränderungen umfassender dargestellt.

http://nationalearmutskonferenz.de/data/nak_positionspapier_grundsicherung.pdf

Gleichfalls können Kommunen soziale Aufgaben dann besser lösen, wenn ihre Finanzbasis insgesamt verbessert und unabhängiger von konjunkturellen Effekten oder bundesweiten Steuernachlässen gestaltet wird.

Die Gewährleistung von sozialer Teilhabe kann nicht durch das Grundsicherungssystem alleine geleistet werden, sondern setzt eine starke und handlungsfähige sozialstaatliche und kommunale Infrastruktur voraus. Das gilt besonders für benachteiligte Quartiere, die mit Unterstützung von Quartiersmanagement und Gemeinwesenarbeit entwickelt werden müssen.

Notwendige infrastrukturelle Leistungen der Kommunen, die nicht individuell einklagbaren Rechtsansprüchen unterliegen, gelten als „freiwillige Leistungen“. Wenn Kommunen in die Haushaltssicherung geraten, können so z.B. umfassende Ansätze der Familien- oder Jugendhilfe nicht mehr umgesetzt werden. Wenn infrastrukturelle Leistungen kostenpflichtig sind, werden sie gerade von denen nicht in Anspruch genommen, die ihre finanzielle Bedürftigkeit aus Scham oder Unkenntnis nicht geltend machen.

Die Gewährleistung von Rechtsansprüchen setzt den Zugang zu umfassender und unabhängiger Beratung voraus, die auch entsprechend gefördert werden muss. Da am Ende entsprechender Beratungsprozesse ein Zugang zu Hilfeleistungen steht, kann der Zugang zu niedrigschwelliger Beratung selbst an sich nicht bedarfsgeprüft erfolgen.

Aufgrund fehlender finanzieller Möglichkeiten sind in Einkommensarmut Lebende oft nicht in der Lage, Kostenbeiträge für infrastrukturelle Leistungen zu erbringen. Selbst in der Grundsicherung liegen die für Mobilität vorgesehenen Leistungsanteile z.B. unter den Kosten von Sozialtickets. Schwarzfahren, Bußgeldverfahren und Gefängnisaufenthalte bei Nichtbegleichung können zu kaum mehr überwindbaren Kreisläufen führen. Die Beispiele zeigen, dass es aus sozialpolitischer Perspektive oft hilfreicher wäre, Leistungen der sozialen Daseinsfürsorge durch allgemeine Abgaben und Steueraufkommen zu finanzieren und dafür individuell beitragsfrei zu stellen.

Mitwirkende in der AG Grundsicherung

Inga-Karina Ackermann	Landesarmutskonferenz Brandenburg
Erika Biehn	DPWV; VAMV
Michael David	Diakonie Deutschland
Anna Droste-Franke	AWO-Bundesverband
Sigrid Gronbach	Diakonie Deutschland
Günther Hieber	Deutscher Caritasverband
Sylke Känner	Geschäftsführerin nak; DPWV
Klaus Kittler	Diakonie Württemberg
Angelika Klahr	Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen
Heinz Pawliczek	Bundesbetroffenen- Initiativen wohnungsloser Menschen
Jens E. Schröter	DPWV; VAMV
Johannes Spenn	Diakonie Mitteldeutschland
Kerstin Uelze	DRK- Generalsekretariat

Weitere Positionspapiere und Veröffentlichungen der Nationalen Armutskonferenz zur Grundsicherung:

Mit dem Positionspapier „Grundsicherung für Arbeitsuchende: Armutsverwaltung oder Armutsbekämpfung?“ hat die nak im Mai 2011 die tägliche Praxis der Umsetzung des Rechts auf Grundsicherung analysiert, Probleme beschrieben und Vorschläge für Verbesserungen vorgestellt.

http://nationalearmutskonferenz.de/data/nak_positionspapier_grundsicherung.pdf

Im „Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum“ hat sich die nak an der Analyse der Regelsätze und der Bedarfsermittlung in der Grundsicherung beteiligt, die neuerdings wieder Gegenstand von Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht sind. Die Forderungen und die Analyse des Bündnisses liegen seit Dezember 2012 vor.

http://www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org/wp-content/uploads/2013/05/broschuere_existenzminimum.pdf

Einen Überblick über die Armutssituation in Deutschland bietet der Schattenbericht der nationalen Armutskonferenz, Straßenfeger, Berlin, Oktober 2012:

<http://www.hinzundkuntz.de/wp-content/uploads/2012/10/SchattenberichtSonderausgabeklein.pdf>