

Transferkonferenz

Was es alles gibt – Kinder- und Jugendhilfe im Dickicht des Berichtswesens?!

Aktuelle Befunde der Bildungs- und Sozialberichterstattung

3. und 4. November 2021, Münster

Prof. Dr. Georg Cremer

Input zu Forum 2.6 Armuts- und Reichtumsbericht

Armutsdebatte in kommunikativen Fallstricken

Der Armuts- und Reichtumsbericht berichtet eine Vielzahl von Indikatoren, aber der für die öffentliche Rezeption eindeutig dominante Indikator ist die Armutsrisikoquote gemessen an der 60-Prozent-Schwelle. Bekanntermaßen hat diese statistische Konvention die Europäische Union durchgesetzt, verbunden mit der Neuschöpfung des Wortes „Armutsrisiko“. Als im Armutsrisiko lebend gelten die Mitglieder jener Haushalte, deren äquivalenzgewichtetes verfügbares Einkommen unterhalb von 60 Prozent des Medians der Haushalte gleicher Konstellation liegen. Da die Europäische Union nie festgelegt hat, wo das „Armutsrisiko“ aufhört und wo die „Armut“ beginnt, hat sie ein kommunikatives Chaos erzeugt, das heute in der öffentlichen Rezeption und auch in einem Teil der wissenschaftlichen Literatur durch die Gleichsetzung von Armutsrisiko und Armut „gelöst“ wird.

Letztlich ist die Armutsrisikoquote ein grobes Maß der Einkommensverteilung mit dem speziellen Fokus auf die unteren Einkommensgruppen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung – dort wird das SOEP, der für die Armutsforschung wichtigste Datensatz verantwortet - benutzt seit einiger Zeit synonym zum Begriff der Armutsrisikoquote den Begriff der „Niedrigeinkommensquote“.¹ Immerhin erlaubt dieses Maß die Identifikation von Risikogruppen. Wir sehen beispielsweise die starke Abhängigkeit der an der 60-Prozent-Schwelle gemessenen Kinderarmut vom Erwerbsstatus und dem Erwerbsumfang der Eltern. Wir sehen die sehr unterschiedliche Betroffenheit von Familien in Abhängigkeit von der Zahl der Kinder, was Fragen bezüglich des Familienlastenausgleichs in Deutschland aufwirft.

Dennoch: Wenn es der Sinn von Sozialberichten ist, nicht nur in periodischen Abständen Erregung zu erzeugen, sondern eine lösungsorientierte Debatte zu befördern, ist die monolithische Fixierung auf die 60-Prozentschwelle kontraproduktiv. Denn sie setzt eine Latte, die auch in stark ausgebauten Wohlfahrtsstaaten bisher nicht übersprungen wird. Die skandinavischen Staaten mit einer deutlich höheren Staatsquote weisen eine nur um wenige Prozentpunkte niedrigere Armutsrisikoquote aus als Deutschland, bei Norwegen, Finnland und Dänemark liegt nur sie etwa 3 Prozentpunkte darunter, bei Schweden zeigen sich bei diesem Maß keine relevanten Unterschiede.²

Die dominante Definition der Armut entspricht nicht dem „Kriterium der Abschaffbarkeit“ der Armut. Olaf Groh-Samberg hatte dies 2009 als ein Kriterium einer tauglichen Definition von Armut vorgeschlagen: „Eine Armutsberichterstattung, die nicht vorschnell vor ihrem Gegenstand kapitulieren will, muss dieses Ziel im Auge behalten. Der Begriff der Armut zielt eben nicht – zumindest nicht primär – auf soziale Strukturen und Mechanismen, die soziale Ungleichheiten hervorbringen, sondern auf eine extreme Symptomatik dieser Strukturen: auf individuelle Notlagen, die unmittelbar der

Abhilfe bedürfen. Insofern sollte bereits bei der Definition von Armut ... das Ziel der Abschaffbarkeit von Armut zum Ausdruck kommen“.³ Für eine produktive Debatte zur Armutspolitik ist dies von großer Bedeutung. Wenn die Definition von Armut soziale Lagen umfasst, die auch eine ambitionierte Sozial- und Verteilungspolitik nicht so verändern kann, dass diese nicht mehr als Armut erfasst werden, so führt dies in die Resignation oder erzeugt rituelle Empörung. Was immer Politik leistet, letztlich scheitert sie.

Das erzeugt verfestigte Kommunikationsfallen in der deutschen Armutsdebatte. Kein Sozialpolitiker kann beispielsweise eine politische Maßnahme erfolgreich öffentlich damit bewerben, die Zahl der als im Armutsrisiko erfassten Kinder würde um 20 Prozent sinken. Er erhielte nur hämische Kommentare, er wolle also 80 Prozent der Kinder in der Armut zurücklassen.

Auch substantielle Anhebungen der Transferleistungen senken nicht zwingend die Armutsrisikoquote, insbesondere nicht im SOEP und der EVS, die deutlich höhere Armutsrisikoschwellen aufweisen als der Mikrozensus. Im Januar 2021 haben 36 Sozialverbände gefordert, den Regelbedarf der Grundsicherung für einen Alleinstehenden auf mindestens 600 Euro anzuheben.⁴ Aber auch bei 600 Euro läge der anerkannte Bedarf eines Singlehaushalts bei durchschnittlichen Kosten der Unterkunft knapp unterhalb der Armutsrisikoschwelle des Mikrozensus. Um die Schwellen von SOEP oder gar der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe zu erreichen, müsste der anerkannte Bedarf eines Alleinstehenden – berechnet auf die Verhältnisse von 2018 – um ca. 60% (SOEP) bzw. 80% (EVS) angehoben werden, dies läge deutlich oberhalb der Forderungen der Sozialverbände. Bei einer Alleinerziehenden mit einem Kind trifft die Armutsrisikoschwelle des Mikrozensus in etwa die Höhe des anerkannten Bedarfs, bei SOEP und EVS müsste eine Anhebung um 18 bzw. 32 % erfolgen, um die Armutsrisikoschwelle zu erreichen. Bei einer Familie mit zwei Kindern wären es je nach Datenquelle 17, 36 oder 53 Prozent.⁵ Einkommensverbesserungen in geringerem Umfang hätten, obwohl auch diese die materielle Lage von Familien verbessern könnten, auf die gemessene Armut keinen Effekt.

Die 60-Prozent-Schwelle ist eine statistische Konvention, als sozialpolitische Norm ist sie untauglich. Zu einer solchen sozialpolitischen Norm mutiert sie aber in öffentlicher Wahrnehmung und in Stellungnahmen von Sozialverbänden.

Ausblendung verdeckter Armut

Diese monolithische Fixierung auf die 60-Prozentschwelle galt nicht immer. In den beiden ersten Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung von 2001 und 2005 sind neben der 60-Prozent-Schwelle auch die Werte bei Schwellen von 40% und 50% berichtet worden.⁶ Seit dem dritten Armuts- und Reichtumsbericht wird nur noch der 60-Prozentwert berichtet. Ulrich Schneider hat damals kritisiert, dass die 40-Prozentschwelle als Messwert für „strenge“ Armut und die 50-Schwelle als Messwert für Armut nicht mehr berichtet wurden. Er vermutete ein Kalkül, um Armut auszublenden. Schneider wörtlich zum dritten Armuts- und Reichtumsbericht: „Mit erstaunlicher Kalkül wurde also ein Armutsbericht vorgelegt, der nichts Geringeres unterließ, als die Armut zu berechnen.“⁷

Nun ist bei der Setzung von Schwellenwerten eine gewisse Willkürlichkeit nicht zu vermeiden. Würde man wenigstens ergänzend auch Schwellen deutlich unterhalb von 60% nutzen, also auch von 40% und 50%, dann würden wir ein deutlich differenzierteres Bild der Einkommensverteilung im unteren Bereich der Gesellschaft bekommen.

Man würde auch Veränderungen der Einkommensverteilung unterhalb der 60-Prozent-Schwelle erfassen. Auch würden diejenigen in den Blick rücken, die trotz Rechtsanspruch vom Grundsicherungssystem nicht erreicht werden und somit verdeckt arm sind. Verdeckte Armut ist ein Problem, das Sozialpolitik wirklich (weitgehend) aus der Welt schaffen könnte.

Auch sonst ist verdeckte Armut im Armuts- und Reichtumsbericht unterbelichtet. Das ist unbefriedigend. Es sollte Anspruch des Sozialstaats sein, seine Leistungszusagen auch umzusetzen. Erforderlich ist, dass der nächste Armuts- und Reichtumsbericht sich der Problematik der verdeckten Armut intensiver zuwendet. Dies sollte nicht allein beinhalten, den Umfang des Problems erneut abzuschätzen, sondern auch zu erforschen, warum Menschen trotz materiellem Mangel die ihnen zustehenden sozialen Leistungen nicht beantragen. Dazu ist es erforderlich, die dominierende quantitative Forschung auf Basis von Massendatensätzen durch qualitative Forschung zu ergänzen.

Zu den vermuteten Gründen zählen mangelnde Information und bürokratischen Hürden, aber auch gesellschaftliche Abwertung von Transferbeziehern. Zu dieser Abwertung trägt ungewollt auch die in der armutspolitischen Debatte stark präsente Diskreditierung der Grundsicherung bei. Über den Begriff des Bittstellers, der häufig in der Debatte verwandt wird, wird aus einer sozialen Leistung, auf die Bürger einen Rechtsanspruch haben, der verfassungsrechtlich fundiert ist, ein Almosen, so als könne die Grundsicherung willkürlich gewährt oder verweigert werden.

Die Bekämpfung verdeckter Armut gelingt nur, wenn sie politisch gewollt ist. Werden Hürden im Zugang zur Transferleistungen abgebaut, so wird die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen steigen. Angesichts der Gleichsetzung von Hilfebezug und Armut sind für politische Verantwortliche damit hohe kommunikative Risiken verbunden; der Anstieg der Zahl der Hilfeempfänger würde vermutlich als Indiz für eine wachsende soziale Schieflage attribuiert. Die politisch Verantwortlichen müssen den Mut aufbringen, denen klar und öffentlich wirksam zu widersprechen, die aus Unkenntnis oder in Verfolgung einer unverantwortlichen Sozialstaatskritik behaupten, soziale Schieflagen würden zunehmen, wenn der Sozialstaat sein Instrumentarium ausweitet, bedürftige Menschen zu erreichen.

Politische Wirksamkeit: Daten vor Ort nutzen!

Ein Motiv für die Transferkonferenz ist der Wunsch, die in verschiedenen Berichten verfügbaren Daten und Einschätzungen so zu bündeln und zusammenzuführen, dass wir zu einem besseren Gesamtbild der Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen kommen, zugleich aber auch mehr politische Wirksamkeit in ihrem Interesse erreicht werden kann.

So wichtig es ist, dafür den sozialrechtlichen Rahmen auf Bundesebene weiterzuentwickeln, insbesondere die vielfältigen Kooperationsblockaden in dem stark versäulten Sozialsystem abzubauen: viele relevante Entscheidungen werden auf Landes- bzw. auf Kommunalebene getroffen. Auch hängt die Wirksamkeit des Sozialstaats in entscheidender Weise davon ab, wie seine Akteure vor Ort auf untergesetzlicher Ebene kooperieren oder eben nicht kooperieren, das hat die Corona-Pandemie erneut sehr deutlich gezeigt.

Daher möchte ich abschließend dafür plädieren, Daten zur Lebenslage von Kindern und Jugendlichen vor Ort zusammenzuführen und sie in lokalen Befähigungspartnerschaften zu nutzen.⁸

Der Deutsche Caritasverband hat viele Jahre lang einen sehr einfachen Indikator für Bildungsgerechtigkeit für alle etwa 400 Landkreise und kreisfreien Städte veröffentlicht: den Anteil der Schülerinnen und Schüler, die die Schule ohne einen Hauptschulabschluss verlassen und nicht auf eine andere allgemeinbildende Schule gewechselt sind. Es gibt Kreise, da scheitert jedes zehnte Kind in der Schule, in anderen Kreisen aber nur jedes dreißigste Kind. Dabei können diese Unterschiede nur zu einem geringen Anteil mit den gängigen Hypothesen erklärt werden, die einem als erstes einfallen würden: Unterschiede zwischen den Kreisen im Ausbildungsniveau der Eltern oder dem Ausländeranteil. Auch Kreise mit ähnlicher sozioökonomischer Struktur weisen große Unterschiede auf. In einem Teil der Kreise löste der Vergleich Abwehr aus, in anderen aber auch produktive Debatten.

Ein solcher Datenvergleich als Grundlage für den politischen Dialog vor Ort böte sich auch bei anderen Indikatoren an. Es gibt Daten zum Entwicklungsstand der Kinder aus den Sprachtests in den Kitas und den Schuleingangsuntersuchungen. Dabei werden alle Kinder erfasst; eine regional differenzierte Auswertung ist somit methodisch kein Problem. Das Land Brandenburg erfasst bei den jährlichen Schuleingangsuntersuchungen mit einem einfachen aus dem Bildungs- und Erwerbsstatus gebildeten Indikator auch den sozialen Hintergrund der Eltern. So verfügt das Land über Informationen, wie sich Sprach- und Sprechstörungen, Bewegungsstörungen, emotionale Beeinträchtigungen und Adipositas bei Kindern zur Einschulung im Zeitverlauf entwickeln und sich nach sozialer Schichtung verteilen. Auch wird erhoben, ob Kinder von Frühförderungs- und Beratungsangeboten erreicht wurden, dies ebenfalls nach sozialer Schichtung differenziert. Die Daten zu den Indikatoren sind auf Kreisebene verfügbar.

Es gibt überall vor Ort Daten der örtlichen Gesundheitsämter, etwa zur Zahngesundheit, die man zumindest nach den Stadtteilen auswerten kann. Auch den Zugang zu frühkindlicher Bildung oder zu außerschulischen Bildungsmaßnahmen und zu befähigenden Angeboten der Vereine kann man mit nicht allzu großem Aufwand erfassen. Schulen müssen ohnehin Daten zum Schulabgang und zum Übergang auf weiterführende Schulen melden. Es gibt Möglichkeiten, diese Daten mit dem Bildungsstand der Eltern oder anderen Indikatoren ihrer sozioökonomischen Lage zu verbinden. PISA und andere internationale Schulleistungsuntersuchungen haben zu geringe Stichproben, um die Auswertung auf die kommunale Ebene herunterzubrechen. Aber was spräche dagegen, einige der Testaufgaben aus PISA zu Lesekompetenz, mathematischer und naturwissenschaftlicher Kompetenz in den Schulen vor Ort bearbeiten zu lassen, um auch regional bewerten zu können, wie sich der Leistungsstand der Schüler entwickelt? Auch hier wäre es ideal, dies mit dem Bildungsstand der Eltern oder anderen Indikatoren ihrer sozioökonomischen Lage zu verbinden.

Man kann dies alles tun, wenn man es politisch will; es würde den regionalen Diskurs vor Ort über Stand und Herausforderungen einer Politik der Befähigung befördern. Möglicherweise müsste man die rechtlichen Grundlagen für die Datenerhebung erweitern. Auch sollte man der kommunalen Ebene ein methodisches Rüstzeug an die Hand geben oder die Auswertung auf Landesebene vornehmen.

Die entscheidende Frage ist aber: Will man? Trotz der Chancen, auch der Chance, Erfolge vor Ort sichtbar zu machen, werden die politischen Widerstände erheblich sein. Diese zeigen sich bereits auf Länderebene. So werden die PISA-Daten nicht mehr nach Bundesländern ausgewertet; Bildungsökonomien kritisieren ebenso regelmäßig wie folgenlos, dass restriktive Vorgaben eine Auswertung der Datensätze zur Bildung nach Bundesländern stark behindern. Zu groß ist die Angst vor dem Vergleich und den Debatten, die jeder Vergleich auslöst.

Auch ein Teil der Kommunen wird nicht begeistert sein; andere Kommunen dagegen beweisen heute schon durch differenzierte Armuts-, Sozial- oder Bildungsberichte, dass sie zur Transparenz bereit sind. Die kommunalen Vergleichsringe zur lokalen Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen zeigen das Potential, wenn sich Organisationen dem Vergleich mit anderen stellen. Bei Anbietern sozialer Dienstleistungen mag ein datenbasierter Dialog die Sorge auslösen, dass die Daten, wenn sie sich nicht zum Positiven entwickeln, genutzt werden, in methodisch fragwürdiger Weise ihre soziale Arbeit zu bewerten und zu diskreditieren. Selbstredend kann ein Monitoring des Stands der Politik der Befähigung in einer Region mittels Sozial- und Bildungsindikatoren nicht die Qualität der sozialen Einzelfallarbeit messen oder das Qualitätsmanagement bei den Trägern ersetzen. Wenn sich Werte verschlechtern oder weniger positiv entwickeln als erhofft, kann dies viele Gründe haben. Es geht nicht um die Klärung der Schuldfrage.

Dennoch: Es wird umfangreiche Arbeit sein, dass Vertrauen unter den örtlich aktiven Leistungsträgern und Leistungsanbietern so aufzubauen, dass ein offener Dialog über Erfolge und Misserfolge möglich ist. Es gibt auch Stimmen, die dies für illusorisch halten, da die Leistungserbringer auch Konkurrenten sind, Konkurrenten „um Finanzierungen, um Anerkennung, eventuell um Adressaten, um fachliche und politische Legitimation“ und daher der „Wunsch nach einer möglichst positiven Selbstdarstellung“ einen offenen Dialog verhindert.⁹ So steht es wörtlich in einer Leitlinie zur Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe in Nordrhein-Westfalen. Wenn man sich damit allerdings abfindet, werden große Potentiale für eine Politik der Befähigung verschenkt.

In einem datenbasierten Dialog können die Akteure danach suchen, was schief läuft und wo man ansetzen kann. Und man würde die Erfolge sehen! Es würde helfen, dass die Daten Wirkung entfalten und es wären Impulse zu erwarten, wie der Armuts- und Reichtumsbericht weiterentwickelt werden kann.

¹ Grabka bezeichnet diesen als den präziseren Begriff. Vgl. Grabka, Markus M. (2021): Einkommensungleichheit stagniert langfristig, sinkt aber während der Corona-Pandemie leicht. In: DIW Wochenbericht 18/2021, S. 313.

² In Norwegen, Finnland und Dänemark liegen 2018 die Armutsrisikoquoten (60-Prozent-Schwelle) um 3 bis 4, 2019 um 2 bis 3 Prozentpunkte unter der Quote in Deutschland. Schweden hat eine ähnliche Quote wie Deutschland. Finnland und Norwegen haben deutlich niedrigere Werte als Deutschland bei der 50-Prozent-Schwelle. In Schweden und Norwegen sind die Werte der materiellen Deprivation (3 Items) deutlich niedriger als in Deutschland. EU-SILC, Tabellen icl_li02 und ilc_sip8.

³ Groh-Samberg, Olaf (2009): Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven Wiesbaden: VS-Verlag/Springer, S. 117.

⁴ Diakonisches Werk, Pressemeldung 25.01.2021.

⁵ Armutsrisikoschwellen für einen Alleinstehenden 2018 pro Monat: Mikrozensus 1035 Euro, SOEP 1216 Euro, EVS 1364 Euro. Die Armutsschwelle einer Alleinerziehenden mit Kind unter 14 Jahre beträgt das 1,3-fache, einer Familie mit einem Kind unter, einem Kind über 14 Jahren das 2,3-fache der Armutsrisikoschwelle einer alleinstehenden Person. Für den Vergleich zugrunde gelegt werden die anzuwendenden Regelbedarfsstufen und die durchschnittlichen laufenden und einmaligen Kosten der Unterkunft, vgl. Bundesagentur für Arbeit (2019): Grundsicherung für Arbeitsuchende (Monatszählung). Deutschland, April 2019, Tab. 5.4.

⁶ Bundesregierung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5990, S. 38f und Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5015, S. 45.

⁷ Ulrich Schneider (2010): Armes Deutschland. Neue Perspektiven für einen anderen Wohlstand. Frankfurt: Westend, S. 24.

⁸ Zum Folgenden: Cremer, Georg (2021): Sozial ist was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet. Freiburg: Herder, S. 108–111.

⁹ LWL – Landesjugendamt Westfalen, LVR – Landesjugendamt Rheinland (2013): Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe. Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII, S. 28 https://www.lwl-landesjugendamt.de/media/filer_public/c2/6e/c26e60ce-3a31-489e-b16b-b21370d77c1f/umsetzung_79und79asgbviii.pdf (Zugriff: 25.11.2021).