

Erscheint monatlich
 Jahresabonnement 60,- DM
 Jahresabonnement Ausland 70,- DM
 Studentenabonnement 30,- DM
 Einzelheft 7,20 DM
 jeweils zuzüglich Versandkosten
 ISSN 0008-6614

caritas

Eine Zeitschrift stellt sich vor

- **caritas** ist die Fachzeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpolitik, Grundfragen der Wohlfahrtsverbände und wird vom Deutschen Caritasverband herausgegeben.
- **caritas** informiert über aktuelle Entwicklungen in der sozialen Arbeit, zeigt wissenschaftliche und theologische Hintergründe auf und stellt die Positionen des Deutschen Caritasverbandes dar.
- **caritas** bietet ein Forum zur Diskussion offener Fragen. Aktuelle soziale Themen werden im Kommentar engagiert aufgegriffen. In Grundsatz- und Fachbeiträgen kommen Wissenschaftler und Praktiker zu Wort.
- **caritas** befaßt sich u.a. mit folgenden Themen: Armut in Deutschland · Asylpolitik · Aufbruch im Osten · Drogenpolitik · Das neue Ehrenamt · Ethik · Europa · Finanzfragen · Migration · Profil der Wohlfahrtsverbände · Rechtsfragen · Soziale Berufe · Sozialmanagement · Sozialpolitik.

Lernen Sie **caritas** kennen und fordern Sie ein kostenloses Probeheft an.

Lambertus-Verlag GmbH, Wölflinstraße 4, W-7800 Freiburg im Breisgau



ISSN 0008-6614

M 20383 E

ZEITSCHRIFT FÜR CARITASARBEIT UND
 CARITASWISSENSCHAFT

caritas

HEFT 10

93. JAHRGANG

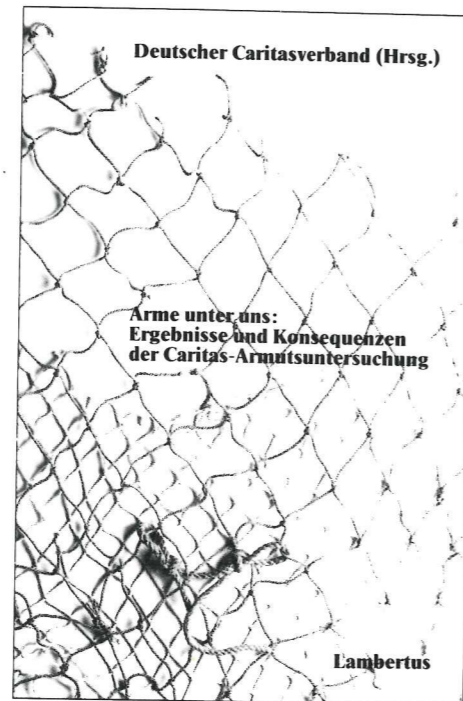
OKTOBER 1992

CARITAS-ARMUTSUNTERSUCHUNG

ERGEBNISSE UND POSITION



LAMBERTUS



Zwar ist in sozialpolitischen Diskussionen immer wieder von der steigenden Zahl der armen und obdachlos gewordenen Menschen in der Bundesrepublik die Rede, doch in welchem Ausmaß die soziale Not gewachsen ist, und welches im einzelnen Ursachen und Erscheinungsformen der Armut sind, darüber liegen nur sehr mangelhafte Kenntnisse vor.

Dazu legt mit diesem Buch der Deutsche Caritasverband detaillierte Ergebnisse aus einer von 1989 bis 1992 durchgeführten Armutsuntersuchung vor, bei der in seinen offenen Diensten über 4000 Hilfesuchende und über 3000 MitarbeiterInnen befragt wurden. Diese Befunde haben Eingang gefunden in differenzierten Empfehlungen zur Bekämpfung der Armut, in konkreten Forderungen nach strukturellen Verbesserungen in der bundesdeutschen Sozialpolitik und in Konsequenzen für die Caritasarbeit im Umgang mit armen Menschen.

1992, ca. 400 Seiten, kart.lam., ca. DM 40,—
ISBN 3-7841-0642-0

Lambertus-Verlag GmbH, Postfach, 7800 Freiburg

Zeitschrift für Caritasarbeit
und Caritaswissenschaft caritas.

Herausgegeben vom Deutschen Caritasverband.
Begründet von Prälat Dr. Lorenz Werthmann.

Redaktion:
Dr. Thomas Becker (verantwortlich).

Anschrift der Redaktion:
Karlstraße 40, Postfach 420, 7800 Freiburg,
Telefon (07 61) 200-410, Telefax 20 05 72.

Redaktionsbeirat:
Fritz Boll, Dr. Eva-Maria Dennebaum,
Prof. Dr. Heinrich Pompey,
Josef Schmitz-Elsen.

Verlag:
Lambertus-Verlag GmbH,
Postfach 1026, 7800 Freiburg, Telefon (0761)36825-0
ISSN 0008-6614.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung bleiben vorbehalten.

Erscheinungsweise:
jährlich 11 Hefte (darunter ein Doppelheft).

Bezugspreis: Jahresabonnement DM 60,—
(Ausland DM 70,—), Studentenabonnement 50%,
Einzelheft DM 720 incl. MwSt. zuzüglich
Versandkosten. Abbestellungen nur bis
3 Monate vor Jahresende.

Anzeigenverwaltung: Klaus Junge,
Postfach 1026, 7800 Freiburg.

Herstellung: Druckerei Rebholz GmbH,
Tennenbacher Straße 9, 7800 Freiburg.



Professor Dr. Teresa Bock ist Vizepräsidentin des Deutschen Caritasverbandes und Vorsitzende der Arbeitsgruppe Armutsdiskussion des Zentralvorstandes.

Armut schwarz auf weiß

Daß es Armut in Deutschland gibt, läßt sich nicht mehr bestreiten. Die Caritas-Armutsuntersuchung hat es schwarz auf weiß bewiesen. Was die Sozialarbeiter der Caritas seit Jahren in ihrer Arbeit feststellen, ist jetzt in der größten Klientenerhebung im Bereich der freien Wohlfahrtspflege dokumentiert.

Das Forschungsprojekt wurde von dem international anerkannten Armutforscher Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt/M., und seinem wissenschaftlichen Mitarbeiter Dipl.-Soziologe Werner Hübinger durchgeführt. Es wurde von der Arbeitsgruppe Armutsdiskussion des Zentralvorstandes begleitet. 4000 Menschen, die 68.400 Klienten repräsentieren, wurden im Stichmonat zwischen dem 15. Mai und 15. Juni 1991 in den offenen Einrichtungen der Caritas von mehr als 3000 Mitarbeitern befragt. Die Hälfte der Hilfesuchenden sind Empfänger von Sozialhilfe oder verdeckte Arme, die Ansprüche auf Sozialhilfe haben, aber keine Leistungen beziehen. Die Antworten beweisen: Es gibt viele Menschen, die durch die Maschen des sozialen Netzes fallen. Vor allem Arbeitslose, kinderreiche Familien, Alleinerziehende und die neue Gruppe der Wohnungsarmen haben keinen Anteil am Wohlstand unserer Gesellschaft. Die Stammtisch-Fiktion vom Sozialhilfeempfänger mit Daimler und Urlaub auf Mallorca muß revidiert werden.

Die Caritas leistet nicht nur praktische und persönliche Hilfen. Sie fragt auch nach den Ursachen der Not, zeigt die Lücken im sozialen Sicherungssystem auf und schlägt Wege zur Lösung der Probleme vor.

Auf der Suche nach Lösungen zur Verbesserung der Lebenslagen und Zukunftsperspektiven armer Menschen wurden die Daten aus der Erhebung gespeichert, analysiert und bewertet. Auf der Basis dieser wissenschaftlichen Problemanalyse wurde von der Arbeitsgruppe das Positionspapier „Arme unter uns“ entwickelt. Der Zentralvorstand hat es beraten und verabschiedet. In diesem Heft der Verbandszeitschrift wird es erstmals veröffentlicht.

In der Öffentlichkeit werden vor allem die sozialpolitischen Vorschläge Beachtung finden. In Deutschland soll kein Bürger mehr unter das sozio-kulturelle Existenzminimum abrutschen. Diese Leitidee durchzieht die zwölf Forderungen wie ein roter Faden. Dazu ist ein sozialpolitischer Kraftakt zu vollbringen. Alle Sicherungssysteme müssen armutsfest gemacht werden: Vom Kindergeld bis zur Pflegeversicherung, vom Unterhaltsvorschuß für Alleinerziehende bis zu den Freigrenzenregelungen für gepfändete Schuldner.

Der Deutsche Caritasverband nimmt sich mit dem Positionspapier im Kampf gegen die Armut auch selbst in die Pflicht. Durch verstärkte Beratung, Begleitung, Unterstützung Ehrenamtlicher und Stärkung der Selbsthilfekräfte soll gezielter als bisher armen Menschen zu einem menschenwürdigen Leben verholfen werden. Der Zentralrat in Essen wird im Oktober beraten, welche Konsequenzen die Einlösung dieses Anspruches für die Dienste der Caritas hat.

Das Armutsprogramm der französischen Caritas läuft unter der Überschrift „La lutte contre la pauvreté“. Der „Kampf gegen die Armut“ ist für die deutsche Caritas in eine neue Phase getreten.

Teresa Bock

Caritas-Armutsuntersuchung

Jeder zweite Hilfesuchende in den offenen Diensten der Caritas ist arm. Auf vier Sozialhilfeempfänger kommen noch einmal drei verdeckt Arme - zwei spektakuläre Fakten aus der Caritas-Armutsuntersuchung. Im Kommentar macht die Vorsitzende der Arbeitsgruppe Armutdiskussion und Vizepräsidentin des Deutschen Caritasverbandes, Prof. Dr. Teresa Bock, klar, daß sich Armut in Deutschland nicht mehr bestreiten läßt und der Kampf gegen die Armut für die deutsche Caritas in eine neue Phase getreten ist. 439

Kommentar	
Teresa Bock	
Armut schwarz auf weiß	439
Texte	
Zentralvorstand	
Arme unter uns	
Der Deutsche Caritasverband	
bezieht Position	441
- Gliederung	442
Armut in der Schweiz	
Thomas Mächler	
Armut in der Schweiz	472
Berichte und Informationen	
Reiner Sans	
Leben unter dem	
Sozialhilfesatz	481
BONNsozial	
Wolfgang Hener	
Aussiedler	483
Flüchtlinge	484
Senioren-Büros	484
Pflegekräfte	484

Die Ergebnisse und die Konsequenzen aus der Armutuntersuchung werden erstmals im Rahmen der Stellungnahme des Zentralvorstandes des Deutschen Caritasverbandes publiziert: *Arme unter uns - Der Deutsche Caritasverband bezieht Position*. In dem vorliegenden Positionspapier wird versucht, alle Voraussetzungen moderner Lobbyarbeit zu erfüllen: wissenschaftliche Problemanalyse (1. und 2.), darauf gestützte Vorschläge für die Gesellschaft (3.1) und die Sozialpolitik (3.2), Kosten-Nutzen-Abwägungen (3.3) sowie Konsequenzen für die eigene Arbeit der Caritas (3.4). Die Motivation für diese Armutinitiative ist im letzten Satz genannt: "Die 'Option für die Armen' ist auch in der reichen Gesellschaft und Kirche in Deutschland die Option der Caritas." 441

Eine zentrale Forderung des DCV lautet: Die der Sozialhilfe vorgelagerten Systeme der sozialen Sicherung müssen armutsfest gemacht werden. Diese Forderung wird beispielsweise in dem gerade vorgelegten Regierungsentwurf eines Gesundheitsstrukturgesetzes nicht erfüllt. Der Leiter des Referates Sozialrecht beim DCV, *Reiner Sans*, zeigt die Konsequenzen für Betroffene in Modellrechnungen für die alten und die neuen Bundesländer auf: *Leben unter dem Sozialhilfesatz*. 481

Armut in der Schweiz

Der Leiter der Grundlagendienste bei der Caritas Schweiz, *Thomas Mächler*, berichtet in seinem Beitrag über die Armutforschung und die Maßnahmen zur *Armutbekämpfung in der Schweiz*. 472

Arme unter uns

Der Deutsche Caritasverband bezieht Position

Verabschiedet vom Zentralvorstand des Deutschen Caritasverbandes am 24. Juni 1992 in Magdeburg.

In Deutschland sind die Systeme sozialer Sicherheit und Unterstützung weit ausgebaut und breit gefächert. Vor allem in den westlichen Bundesländern nimmt ein großer Teil der Bevölkerung am erreichten Wohlstand teil. Trotzdem gibt es noch immer und zunehmend - mehr als in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird - Menschen, die arm oder von Armut bedroht sind. Viele von ihnen befinden sich unter den sechs Millionen Menschen, die jährlich die Einrichtungen und Dienste der Caritas um Hilfe nachsuchen.

Auch wenn die Armut bei uns nicht die dramatischen Ausmaße wie in anderen Ländern Europas und der Welt hat, darf Armut nicht übersehen werden. Armut muß bekämpft werden. Als Anwalt armer Menschen in unserem Land legt der Deutsche Caritasverband die Ergebnisse seiner Armutuntersuchung* vor. Auf ihrer Basis werden Vorschläge gemacht:

- für den Umgang mit armen Menschen in der Gesellschaft,
- zu strukturellen Verbesserungen in den Systemen, die das sozio-kulturelle Existenzminimum sicherstellen, und
- zur Veränderung der Unterstützungssysteme der Caritas, in denen Menschen soziale Dienste angeboten und Kompetenzen zur Lebensbewältigung vermittelt werden.

Der Blick auf die eigene Umgebung, das eigene Land soll gleichzeitig den Blick schärfen für den Kampf gegen die Armut in anderen Ländern, in Europa ebenso wie in der ganzen Welt. Der Deutsche Caritasverband will mit dieser Initiative auch einen Beitrag leisten zur aktuellen Diskussion um die Sicherstellung des sozio-kulturellen Existenzminimums in der Europäischen Gemeinschaft und zum Armutprogramm der Caritas Europa.

* Der ausführliche Armutbericht wird im Herbst als Buch erscheinen: DEUTSCHER CARITASVERBAND (Hrsg.): *Arme unter uns : Ergebnisse und Konsequenzen aus der Caritas-Armutsuntersuchung*. Freiburg : Lambertus. - Ca. 400 S., ca. DM 40,-.

Armut-
untersuchung

	Seite
1. Tendenzen der Armutsentwicklung im Spiegel bisheriger Untersuchungen	444
1.1 Zunehmende Sozialhilfebedürftigkeit	444
1.2 Sozialhilfebedürftigkeit trifft breite Bevölkerungsgruppen	445
1.3 Verdeckte Armut weiterhin vorhanden	445
1.4 Armutgefährdung reicht bis in die Personengruppen mit mittlerem Einkommen	446
1.5 Hohe Mietbelastung verschärft Armutsproblem	446
2. Soziale Not im Spiegel der Caritas-Armutsuntersuchung	446
2.1 Sozialhilfeempfänger unter den Hilfesuchenden	448
2.2 Verdeckte Armut unter den Hilfesuchenden	449
2.3 Relative Armut unter den Hilfesuchenden	451
2.4 Alleinerziehende sind besonders betroffen	453
2.5 Viele Arbeitslose sind schlecht gesichert	454
2.7 Caritas-Untersuchung bestätigt vielfältige soziale Not	456
3. Folgerungen	456
3.1 Armut in der Öffentlichkeit	456
3.2 Sozialpolitische Vorschläge und Forderungen	458
3.2.1 Jeder muß behalten dürfen, was er zum Leben braucht	459
3.2.2 Jedem muß gegeben werden, was er zum Leben braucht	459
3.2.3 Verdeckte Armut reduzieren	461
3.2.4 Unterhaltsvorschuß für Alleinerziehende ausbauen	462
3.2.5 Schuldner-Moratorium einführen	462
3.2.6 Übernahme von Mietschulden erleichtern	462
3.2.7 Sozialen Wohnungsbau verstärken	463
3.2.8 Wohnungen für Obdachlose schaffen	463
3.2.9 Kostenlosen Rechtsschutz verbessern	463
3.2.10 Auszahlungsperioden vereinheitlichen	463
3.2.11 Pflegeversicherung einführen	463
3.2.12 Einen offiziellen Armutsbericht periodisch veröffentlichen	463
3.3 Zu erwartende Verbesserungen und ihre Kosten	463
3.4 Konsequenzen für die Arbeit der Caritas	466
3.4.1 Beratungs- und Betreuungsarbeit für arme Menschen in allen Diensten verbessern	466
3.4.2 Informationsfunktion stärker ausbauen	467
3.4.3 Pilotprojekte entwickeln	467
3.4.4 Individuelle Anwaltschaft verstärken	468
3.4.5 Politische Anwaltsfunktion auf allen Ebenen wahrnehmen	469
3.4.6 Werte in Kirche und Gesellschaft engagierter vermitteln	470

Als Wohlfahrtsverband der katholischen Kirche sieht der Deutsche Caritasverband seine Aufgaben darin,

- Hilfebedürftige zu beraten, zu begleiten und nötige Hilfe zu leisten (Beratungs- und Betreuungsfunktion);
- Hilfebedürftige über ihre sozialen Rechte und Pflichten zu informieren und Möglichkeiten aufzuzeigen, eigene Ressourcen aufzubauen und fremde Ressourcen zu nutzen (Informationsfunktion);
- neue Problemlagen aufzudecken und angemessene Hilfeangebote zu entwickeln (Pilotfunktion);
- Hilfebedürftige bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche gegenüber staatlichen und privaten Stellen zu unterstützen und dafür einzutreten, daß die Würde des einzelnen respektiert wird (individuelle Anwaltsfunktion);
- in der Öffentlichkeit und gegenüber den politisch Verantwortlichen Vorschläge und Forderungen zur Verbesserung des Systems der sozialen Sicherung und zur Vorbeugung gegen soziale und gesundheitliche Nöte vorzutragen und auf entsprechende Strukturverbesserungen zu drängen (politische Anwaltsfunktion);
- aus christlicher Wertorientierung die Solidarität in der Gesellschaft mit Menschen in Not zu erhalten, zu fördern und weiter zu entwickeln sowie für die Würde des einzelnen einzutreten (Wertevermittlungsfunktion).

Anwaltsfunktion

In einem umfangreichen wissenschaftlichen Projekt (vom Mai 1989 bis November 1992) wurden nach einem die Repräsentativität gewährleistenden Stichprobenverfahren 4072 Hilfesuchende und 3134 Mitarbeiter im Mai/Juni 1991 in offenen Diensten der Caritas befragt, um die Ursachen und Erscheinungsformen von Armutslagen genauer zu bestimmen. Die Untersuchung wurde von Prof. Dr. Richard Hauser, Universität Frankfurt/M., und seinem wissenschaftlichen Mitarbeiter Dipl.-Soziologe Werner Hübinger durchgeführt. Das Projekt wurde begleitet durch die vom Zentralvorstand des Deutschen Caritasverbandes berufene „Arbeitsgruppe Armutsdiskussion“*.

Die Vorbereitungen zur Armutsentwicklung waren zum Zeitpunkt der Deutschen Einigung schon so weit fortgeschritten, daß die Caritas-Einrichtungen in den neuen Bundesländern nicht mehr einbezogen werden konnten. Die spezifischen Armutslagen der Menschen in den neuen Bundesländern konnten deshalb nicht erfaßt werden. Die Vorschläge gelten jedoch, auch wenn für eine Übergangszeit zusätzliche Hilfen für die neuen Bundesländer erforderlich sind, für Deutschland insgesamt.

Neue Bundesländer

* Mitglieder der Arbeitsgruppe Armutsdiskussion: Prof. Dr. Teresa Bock (Vorsitz), Dr. Thomas Becker (Geschäftsführung), Dr. Hans Harro Bühler, Dr. Eva-Maria Dennebaum, Msgr. Günter Emig, Hans-Jürgen Kocar, Bernd-Otto Kuper, Rolf Lodde, Dr. Kurt Nachbauer, Dr. Franz Spiegelhalter, Alfred Schleimer, Erich Schmitz M. A.

Sie sollen einen Beitrag leisten zu den derzeitigen Beratungen der Europäischen Gemeinschaft über eine Empfehlung zur Einführung eines sozialen Existenzminimums in den Mitgliedsstaaten. Die Caritas Europa ist aufgefordert, sich mit diesen Vorschlägen auseinanderzusetzen.

1. Tendenzen der Armutsentwicklung im Spiegel bisheriger Untersuchungen

1.1 Zunehmende Sozialhilfebedürftigkeit

In 20 Jahren
verdreifacht

Die Zahl der Sozialhilfeempfänger, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, steigt ständig weiter an. 1973, als in der Bundesrepublik noch weitgehend Vollbeschäftigung herrschte, gab es etwa 918.000 Personen, die von Sozialhilfe (nur Hilfe zum Lebensunterhalt) leben mußten, 1978 waren es schon 1.335.000, 1983 1.726.000, 1986 2.239.000, und 1990 waren es im Gebiet der alten Bundesländer bereits knapp 2,9 Millionen. Seit dem Beginn der Phase höherer Arbeitslosigkeit, also seit knapp 20 Jahren, hat sich die Zahl der Personen, die dieses unterste Auffangnetz des Sozialstaates in Anspruch nehmen müssen, damit mehr als verdreifacht. Auch im zweiten Zweig der Sozialhilfe, der Hilfe in besonderen Lebenslagen, ist eine ständige Zunahme der Hilfebedürftigen zu beobachten. Von 1973 bis 1990 wuchs die Empfängerzahl von ca. 1 Million auf ca. 1,5 Millionen, d.h. sie ist etwa um die Hälfte angestiegen. Eine Addition der Zahlen beider Hilfearten ist nicht zulässig, da ein Leistungsempfänger Leistungen nach beiden Hilfearten erhalten kann.

Da bei den vorgenannten Zahlen die Fluktuation der Hilfeempfänger zu Mehrfachzählungen führt, sollen auch noch die Stichtagszahlen zum Jahresende aufgeführt werden. Auch hier zeigt sich ein Anstieg von 0,9 Millionen Hilfeempfänger (Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) im Jahr 1975 auf 1,8 Millionen im Jahr 1990. Bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen ist ein Anstieg der Zahl der Hilfeempfänger von 0,5 Millionen (1975) auf 1 Million (1990) zu beobachten. Auch nach diesen Stichtagszahlen ergibt sich eine Verdoppelung in nur 15 Jahren.

Jeder 22.
Bürger

Das Anwachsen der sozialen Not wird ausgehend von den Jahresgesamtzahlen besonders deutlich, wenn man den Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung betrachtet. 1973 lag der Anteil der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) noch bei 1,4%, 1990 liegt er bereits bei 4,6%, d.h., daß jeder 22. Einwohner zeitweise oder längerfristig zur Aufrechterhaltung eines äußerst bescheidenen Existenzminimums auf Sozialhilfe

angewiesen war. Hilfe in besonderen Lebenslagen mußte etwa jeder 40. Einwohner in Anspruch nehmen. Weiter zunehmende Sozialhilfebedürftigkeit ist auch für die nächsten Jahre zu erwarten.

1.2 Sozialhilfebedürftigkeit trifft breite Bevölkerungsgruppen

Im Jahr 1973 betrug der Anteil der Empfänger von Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt ausgehend von den Jahresgesamtzahlen bei den Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahre 1,9% und bei den Alten über 64 Jahre 2,8%, d.h. er lag in diesen Altersgruppen über dem Durchschnitt von 1,4%, während er in den mittleren Altersgruppen weit darunter lag. Frauen waren mit 1,8% fast doppelt so stark betroffen wie Männer mit 1,0%. Bei den Ausländern lag die Sozialhilfeempfängerquote mit 0,4% weit unter jener der Deutschen in Höhe von 1,5%.

Seit 1973 hat sich die *Betroffenheit einzelner Bevölkerungsgruppen* stark gewandelt. Bei Kindern und Jugendlichen ist sie, gemessen als Anteil der Sozialhilfeempfänger an dieser Altersgruppe, noch weiter über den Durchschnitt hinaus angestiegen, während die Betroffenheit bei den alten Menschen zurückging. 1989 betrug die durchschnittliche Sozialhilfeempfängerquote 4,3%, bei Personen unter 18 Jahren lag die Quote bei 7,8%, bei Menschen über 64 Jahren belief sie sich auf 2,0%. Besonders stark betroffen sind auch junge Erwachsene bis 25 Jahre. Die Betroffenheit von Männern und Frauen hat sich angenähert. Die Sozialhilfeempfängerquote bei Ausländern ist extrem steil angestiegen und liegt nunmehr dreimal so hoch wie bei den Deutschen (1989 bei 12,7%). Junge alleinstehende Arbeitslose, Familien mit mehreren Kindern, deren Hauptverdiener arbeitslos wurde, Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende und Ausländer sind heutzutage besonders oft von Notlagen betroffen – eine neue Armutsbevölkerung entsteht. Auch wenn die Sozialhilfe oft nur zur Überbrückung einer kurzfristigen Notlage dient – grobe Schätzungen zeigen, daß mindestens ein Drittel der Empfänger diese Hilfe weniger als ein Jahr lang beziehen –, gibt es doch viele Indizien, daß sich die Gruppe der längerfristig auf Sozialhilfe angewiesenen Menschen stark vergrößert hat.

Kinder
stärker
betroffen

1.3 Verdeckte Armut weiterhin vorhanden

Wenn hier die Sozialhilfeempfängerzahlen als Anzeichen für eine wachsende Zahl von Menschen in Not genannt werden, so ist damit keineswegs alles gesagt. Viele Menschen, die einen Anspruch auf Sozialhilfe haben, machen ihren Anspruch aus unterschiedlichen Gründen nicht geltend, d.h. sie leben mit noch weniger Einkommen, als das ohnehin niedrige Sozialhilfeniveau ihnen zubilligt. Man spricht von „verdeckter Armut“. Auch wenn es extrem schwierig ist, verdeckte

Tatbestände in ihrer Größenordnung abzuschätzen, so gibt es doch begründete Hinweise, daß im Durchschnitt auf zwei Sozialhilfeempfänger mindestens ein Anspruchsberechtigter kommt, der „verdeckt arm“ bleibt. Eine neue große Untersuchung von Infratest Sozialforschung, München, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für das Stichjahr 1986 durchgeführt wurde, hat gezeigt, daß bei den Menschen über 54 Jahre das Verhältnis sogar etwa 1:1 beträgt.

1.4 Armutsgefährdung reicht bis in die Personengruppen mit mittlerem Einkommen

25% armutsgefährdet

Die wachsende Sozialhilfebedürftigkeit und die „verdeckte Armut“ sind aber nicht die einzigen Alarmzeichen. Die Armutsgefährdung reicht heute bis in die Personengruppen mit mittlerem Einkommen hinein. Nach einer im Wissenschaftszentrum Berlin auf Basis der Daten des Sozioökonomischen Panels angestellten Untersuchung muß man davon ausgehen, daß etwa 25% der Bevölkerung armutsgefährdet sind. Etwa 10% der Bevölkerung sinken immer wieder in Armut ab oder verharren darin längere Zeit. Bei weiteren 15% tritt ein derartiges Absinken unter die Armutsschwelle gelegentlich auf. Dabei wurde die Armutsschwelle mit weniger als 50% des durchschnittlichen Einkommens festgelegt.

1.5 Hohe Mietbelastung verschärft Armutsproblem

Die Lebenslage vieler Menschen, vor allem aus den unteren Einkommensschichten, hat sich in den letzten Jahren noch durch eine weitere Entwicklung verschlechtert: durch die stark gestiegenen Mieten, durch das zunehmende Wohnungsdefizit und durch das Herausfallen von Sozialwohnungen aus der Mietpreisbindung. Extrem hohe Mietbelastungen, Räumungen wegen Mietschulden, Obdachlosigkeit und Nichtseßhaftigkeit nehmen zu. Beispielhaft werden diese Entwicklungen im Armutsbericht der Stadt München von 1991 sichtbar.

2. Soziale Not im Spiegel der Caritas-Armutsuntersuchung

Vor diesem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind die Ergebnisse der Caritas-Untersuchung zu sehen. Sie sind nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung; denn unter den Menschen, die die offenen Dienste der Caritas in Anspruch nehmen, sind arme und

armutsgefährdete Menschen überrepräsentiert. Aber wie in einem Vergrößerungsglas werden bei dieser Bevölkerungsgruppe die Armutssituationen in der Gesellschaft deutlich. In der Caritas-Untersuchung wurden Klienten, die in Privathaushalten und in Einrichtungen leben, und Nichtseßhafte befragt. Die Klienten, die in Privathaushalten leben und in den an der Untersuchung teilnehmenden offenen Einrichtungen befragt wurden, repräsentieren etwa 68.400 Personen, die vom 15.4.91 bis zum 15.5.1991 bei der Caritas Hilfe suchten. Davon waren gut ein Viertel (19.300) Ausländer. Die folgenden Ergebnisse beziehen sich – wenn nichts anderes gesagt wird – nur auf die Klienten in Privathaushalten ohne die von Sozialstationen betreuten Menschen. Die anderen Gruppen (Menschen in Einrichtungen, Nichtseßhafte, Menschen, die von Sozialstationen betreut werden) werden separat genannt.

68.000
Personen
einbezogen

Die Klienten der Caritas in Privathaushalten (ohne die von Sozialstationen betreuten Menschen) lassen sich durch einige *soziodemographische Merkmale* charakterisieren: 61,8% der Klienten, die die offenen Einrichtungen der Caritas im Befragungszeitraum aufgesucht haben, sind Frauen. Es überwiegen jüngere Menschen; 57,6% sind jünger als 40 Jahre alt, 29,9% sind zwischen 40 und jünger als 60 Jahre alt, 12,6% sind älter als 60 Jahre. Ledig sind 30,5%, verheiratet 38,4%, getrennt oder geschieden 22,9%, und verwitwet sind 8,2%. Die Katholiken überwiegen mit 61,3%, 33,5% haben eine andere Religionszugehörigkeit und 5,2% gehören keiner Religionsgemeinschaft an. Deutsche sind mit 71,5%, Ausländer insgesamt mit 28,5% vertreten.

18,1% der Hilfesuchenden sind ohne Hauptschulabschluß oder haben die Sonderschule besucht; den Volksschul- oder Hauptschulabschluß besitzen 50,6%, mittlere Reife haben 17,8% und das Abitur erreichten 13,5%. Ohne Berufsbildungsabschluß sind 47,1% der Klienten. Hauptberuflich vollzeit oder teilzeit erwerbstätig sind 27,5%, 6,5% sind nebenher beschäftigt, der größte Teil der Klienten – 66% – ist aber nicht erwerbstätig.

Die *Mietbelastung* bei den Privathaushalten der Caritas-Klienten weist trotz des in vielen Fällen in Anspruch genommenen Wohngeldes oder der Sozialhilfe extreme Unterschiede auf: 22,5% haben eine Mietbelastung zwischen 30% und unter 40% des Nettoeinkommens; 23% müssen sogar eine Mietbelastung von über 40% tragen. 12,5% geben an, innerhalb des letzten Jahres einmal oder öfter die Miete schuldig geblieben zu sein und haben damit Räumungsklagen riskiert.

Mietkosten
über 40%

Von den Mieter-Haushalten, die keine Sozialhilfe (HLU) beziehen, haben 38,4% eine monatliche Warmmietbelastung von 30% und mehr.

Wohngeld
verschenkt

Davon beziehen lediglich 36% der Haushalte Wohngeld. Diese Ergebnisse lassen vermuten, daß ein beträchtlicher Teil der Caritas-Klienten Wohngeldansprüche nicht geltend macht (verdeckter Anteil von Wohngeldberechtigten).

Dabei ist die Wohnungsversorgung der Caritas-Klienten in Privathaushalten häufig sehr schlecht: 29,9% der Haushalte haben weniger als einen Raum pro Person zur Verfügung (Zählung ohne Küche, Bad/Toilette, Flur); bei den Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren sind es sogar 55%; überhaupt keine Kinderzimmer haben 20,4% dieser Haushalte. 48,7% der Haushalte leben in Wohnungen, die nicht mehr den heutigen Anforderungen entsprechen (keine Zentralheizung, kein Bad oder keine Toilette in der Wohnung). 4,5% der Haushalte wohnen in Notunterkünften; die meisten Menschen in diesen Haushalten sind als obdachlos zu betrachten. Hinzu kommen die Wohnungsprobleme der Nichtseßhaften und eines Teils der Personen, die in Einrichtungen leben.

Ein beachtlicher Teil der Caritas-Klienten ist *hoch verschuldet*.

- 47,2% aller Privathaushalte haben Schulden.
- 15,5% aller Haushalte haben Schulden bis DM 5.000.
- 16,8% aller Haushalte haben Schulden zwischen DM 5.000,- und DM 20.000,-;
- 14,9% aller Haushalte haben Schulden über DM 20.000,-.

2.1 Sozialhilfeempfänger unter den Hilfesuchenden

Zwei Drittel
Frauen

Auf Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe waren 28,4% aller Personen angewiesen, die in Privathaushalten von Befragten lebten. Unter den von Sozialstationen Betreuten befinden sich 11% Sozialhilfeempfänger. Unter den befragten Nichtseßhaften sind es 48% und unter den Personen in Einrichtungen 48,9%. Daß ein so hoher Anteil der Caritas-Klienten zu den bereits vom Sozialamt betreuten Sozialhilfeempfängern gehört, zeigt die wichtige ergänzende Funktion der offenen Hilfe der Caritas im persönlichen Bereich. Zwei Drittel der die Caritas aufsuchenden Sozialhilfeempfänger sind Frauen.

Hilfesuchende ohne Schulabschluß oder mit Sonderschulabschluß sind mit 22,1% vertreten, Hauptschulabschluß haben 51,3% und Real- schulabschluß 16%; 10,6% der Sozialhilfeempfänger haben Abitur. Alle Religionen sind vertreten; Katholiken machen etwa 60% aus. 29% der hilfesuchenden Sozialhilfeempfänger sind Ausländer. Überwiegend sind die Sozialhilfeempfänger nicht erwerbstätig (88,8%).

Unter den sozialhilfebeziehenden Klienten der Caritas überwiegen *Personen mit längerem Bezug*: In den vergangenen zehn Jahren erhielten

13,2% ständig Sozialhilfe und 41,1% zwischen drei und unter zehn Jahre lang. 28% sind zwischen einem und unter 3 Jahren auf Sozialhilfe angewiesen gewesen, und nur 17,6% bezogen erst seit weniger als einem Jahr Sozialhilfe. Unter den langfristigen Beziehern (10 Jahre) befindet sich nur ein kleiner Teil (10,7%) unter 30jähriger, 43,8% sind zwischen 30 und unter 50 Jahre, 45,5% sind älter als 50 Jahre; auch sind die Frauen darunter weit über ihren Anteil an der Stichprobe (66,6% Sozialhilfebezieherinnen) mit 77,4% Langzeitbezieherinnen vertreten. 31,8% geben an, daß ihre wirtschaftliche Lage vor dem Sozialhilfebezug „sehr gut“ oder „gut“ war; dies deutet darauf hin, daß sie durch vorgelagerte Sicherungssysteme nicht ausreichend abgesichert waren. Knapp einem Drittel ging es auch vorher schon „schlecht“ oder „sehr schlecht“.

2.2 Verdeckte Armut unter den Hilfesuchenden

Verdeckte Armut, d.h. Personen, die ihre Sozialhilfeansprüche nicht geltend machen, läßt sich unter den Menschen, die bei der Caritas Hilfe suchen, in einem beachtlichen Ausmaß feststellen. Man kann etwa 22,2% aller Personen in Privathaushalten von Hilfesuchenden als verdeckt arm einschätzen.

Hinzu kommen verdeckt Arme in der Gruppe der von den Sozialstationen Betreuten (18,9%). Bei den Nichtseßhaften und den in Einrichtungen lebenden Personen lassen sich die verdeckt Armen nicht genauer bestimmen.

Vergleicht man die Zahl der Sozialhilfeempfänger mit der Zahl der verdeckt armen Menschen, so ergibt sich für die in Privathaushalten der Caritas-Klienten lebenden Personen ein Verhältnis von 1 : 0,78. Die verdeckt Armen machen 43,8% aller Personen mit Sozialhilfeanspruch aus.

Auf 4 Sozial-
hilfebezieher
3 verdeckt
Arme

Hilfe zum Lebensunterhalt nehmen auch die Jüngeren nicht in Anspruch; 53% der verdeckt Armen sind unter 40jährige. Ledig sind 25,4%, verheiratet 42,7%, getrennt lebend oder geschieden 21%, und 10,9% sind verwitwet.

Die Mehrheit der Klienten (61,5%) sind nicht erwerbstätig; vollzeit erwerbstätig sind 21,4%; teilzeit erwerbstätig sind 8,8%; nebenher erwerbstätig sind 8,3%. Bei 45,6% der verdeckt Armen stellen aber Lohnneinkommen von Haushaltsmitgliedern die dominante Einkommensquelle des Haushaltes dar.

Wie bei den Arbeitslosen und den Alleinerziehenden stellt sich bei verdeckt Armen die *Wohnsituation* als problematisch dar.

- 3,3% leben in Notunterkünften;
- 20,2% waren im vorangegangenen Jahr in Verzug bei den Mietzahlungen gekommen;
- 34,7% müssen mit weniger als einem Raum pro Person auskommen, bei den Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren sind es 60,8%;
- in 51,7% der Haushalte befindet sich kein Bad oder keine Toilette oder keine Zentralheizung; in Haushalten mit minderjährigen Kindern ist das bei 43,5% der Fall;
- eine Mietbelastung von 40% und mehr haben 39,9% zu tragen.

Auch *Schulden* sind ein wichtiges Problem bei verdeckt Armen; verschuldet sind 57,1%; 20,2% haben Schulden unter DM 5.000,-, 19% zwischen DM 5.000,- und DM 20.000,-; 17,9% haben mehr als DM 20.000,- Schulden.

Auch die subjektive Einschätzung der Befragten weist auf ihre problematische Situation hin: 31% sind mit ihrem Einkommen ganz und gar unzufrieden“ (11stufige Skala von „0 = ganz und gar unzufrieden“ bis „10 = ganz und gar zufrieden“).

Starke
Verschuldung

Bei den von den Mitarbeitern festgestellten Problemen dominieren Schwierigkeiten mit Behörden und bei Rechtsfragen (55,1%); Probleme mit dem Partner oder den Eltern liegen bei 51,3% vor. Weit über dem Durchschnitt (mit 26,2%) geben Mitarbeiter bei 42,7% der verdeckt Armen „äußerst geringes Einkommen“ als ein wichtiges Problem an. Das Problem der Überschuldung tritt bei den verdeckt Armen, verglichen mit anderen Hilfesuchenden, auch überdurchschnittlich häufig auf (31%).

Knapp dreiviertel der verdeckt armen Menschen (71%) haben noch nie in ihrem Leben Sozialhilfe bezogen. Als *Gründe, Sozialhilfe nicht zu beantragen*, werden genannt, daß das Einkommen zu hoch sei (57%), daß man meint, für sich selbst sorgen zu können (56%), daß es einem unangenehm sei, zum Sozialamt zu gehen (47%), daß man nicht möchte, daß Kinder oder Eltern Geld an das Sozialamt zahlen oder zurückzahlen müssen (42,5%) und daß man dem Staat nicht zur Last fallen möchte (31,5%).

Auch zeigen sich bei verdeckt Armen große Defizite bei der Kenntnis ihrer sozialen Rechte. So glauben 49% von ihnen, daß die Verwertung eines Sparguthabens in Höhe von DM 1.000,- vor Sozialhilfebezug notwendig sei. Und überraschend viele Klienten (knapp 70% der verdeckt Armen) glauben, daß die Pflicht zur Rückzahlung der Sozialhilfe bei späterer finanzieller Besserstellung bestehe.

2.3 Relative Armut unter den Hilfesuchenden

Unter welchen Bedingungen man eine Person als „arm“ bezeichnen muß, ist letztlich eine Wertentscheidung. Respekt vor der Würde des Menschen, eine gerechte Teilhabe am Wohlstand der Gesellschaft und Vermeidung von gesellschaftlicher und politischer Ausgrenzung sind die Kriterien, anhand derer für ein konkretes Land und für einen bestimmten Zeitpunkt jeweils ein sozio-kulturelles Existenzminimum festgelegt werden muß. Verwendet man dabei in einem marktwirtschaftlich orientierten Gesellschaftssystem das erforderliche verfügbare Einkommen als Maßstab, so ist zu prüfen, ob alle erforderlichen Güter und Dienstleistungen mit Einkommen erwerbbar sind und ob die Preise für alle gleich sind oder wenigstens nur geringfügig differieren. Außerdem sind Sonderbedarfssituationen gesondert zu betrachten.

Für Personen ohne spezifische Sonderbedarfe sind in der Bundesrepublik die erforderlichen Güter mit einer Ausnahme zugänglich, so daß für das sozio-kulturelle Existenzminimum eine Einkommenshöhe festgelegt werden kann. Die Ausnahme stellen die Kosten für die Unterkunft dar. *Wohnungsmieten* für gleichartigen Wohnraum sind bei einem extrem angespannten Wohnungsmarkt so unterschiedlich, daß sie nicht mehr pauschal berücksichtigt werden können. Auch das Wohngeld, das den für die Wohnung aufzuwendenden Einkommensteil auf ein tragbares Maß reduzieren soll, erfüllt seine Funktion nur unzureichend.

Wohnungs-
not

Für die Festlegung des sozio-kulturellen Existenzminimums sind daher *drei Wertentscheidungen* nötig:

Erstens eine Entscheidung über einen tragbaren Einkommensanteil für die Warmmiete, zweitens eine Entscheidung über einen bestimmten Bruchteil des Durchschnittseinkommens, über den eine alleinlebende Person auf jeden Fall verfügen können sollte, und drittens eine Entscheidung über den für weitere Familienmitglieder erforderlichen Einkommensanteil, wobei die beim gemeinsamen Wirtschaften eintretenden Einsparungen und altersabhängige Bedarfsunterschiede zu berücksichtigen sind.

In *Anlehnung an in den Sozialwissenschaften und im politischen Raum häufig vertretene Ansichten* legen wir hier das sozio-kulturelle Existenzminimum für einen Alleinstehenden bei 50% oder alternativ bei 60% des gewichteten Durchschnittseinkommens fest; gemäß den Ergebnissen des Sozioökonomischen Panels waren dies im Jahre 1991 DM 814,30 bzw. DM 977,16 pro Monat. Als noch tragbaren Einkommensanteil für die Warmmiete werden 25% bis 30%, hier genau 28%, des Einkommens angesehen. Die Einkommensanteile für zusätzliche

Durch-
schnitts-
einkommen

Familienmitglieder entnehmen wir den Regelsatzproportionen der Sozialhilfe. Da die Warmmiete einen unabwendbaren Bedarf darstellt, kommt es für die Prüfung, ob jemand anhand dieser Grenze das sozio-kulturelle Existenzminimum unterschreitet und daher als arm zu bezeichnen ist, auf den für andere Bedarfe freien Einkommensanteil an; dies sind für einen Alleinstehenden DM 586,30 pro Monat an der 50%-Grenze bzw. DM 703,56 an der 60%-Grenze.

Die Hälfte
relativ arm

Legt man diese Vorstellungen über ein angemessenes sozio-kulturelles Existenzminimum zugrunde, um unter den in Privathaushalten von Caritas-Klienten lebenden Personen den Anteil der Armen zu bestimmen, so zeigt sich: 46,9% dieses Personenkreises lagen im Befragungsmonat unter der 50%-Grenze und 62,3% lagen unter der 60%-Grenze. Hinzu kommen noch nicht genau bestimmbar aber vermutlich sehr hohe Armutsanteile bei den Nichtseßhaften sowie Arme unter den Personen in Einrichtungen.

Wichtig ist, wie sich die Sozialhilfeempfänger nach den Kriterien der relativen Armuts Grenze verteilen. 83,2% der Sozialhilfeempfänger liegen unter der 60%-Grenze. Dies bedeutet, daß bei den Sozialhilfeempfängern eine beachtliche Einkommensstreuung vorliegt. Die sogenannte Sozialhilfegrenze stellt keineswegs eine scharfe Schwelle, sondern eher ein breites Band dar.

Drei Viertel
ohne Arbeit

Unter den relativ armen Menschen an der 50%-Grenze sind 62,7% Frauen, von allen sind unter 40 Jahren 56%; 31,3% sind zwischen 40 Jahren und unter 60 Jahren; 12,7% sind älter als 60 Jahre. Ledig sind 26,7%, verheiratet sind 38,5%, getrennt oder geschieden 26,3%, verwitwet sind 8,5%. Ohne Hauptschul- oder Sonderschulabschluß sind 20,9%; Hauptschulabschluß haben 51,1%, Realschulabschluß 17,5, das Abitur erreichten 10,5%. Ohne Berufsausbildung sind 54,2%. Weit unterdurchschnittlich liegt der Anteil der hauptberuflich Vollzeit- oder Teilzeiterwerbstätigen mit 17,5%. 7% sind nebenher erwerbstätig. Überdurchschnittlich viele sind nicht erwerbstätig 75,5%.

Die *Mietbelastung* ist besonders gravierend bei den relativ armen Menschen: 27,2% haben eine monatliche Warmmietbelastung zwischen 30% und unter 40%; 42,3% haben eine Warmmietbelastung von 40% und mehr des monatlichen Nettoeinkommens. 16,8% waren im letzten Jahr wenigstens einmal unter Mietverzug gekommen. 36,3% haben weniger als einen Raum pro Person zur Verfügung. In Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren sind es überdurchschnittlich viele mit 62,7%. Diese Haushalte weisen in 21,7% kein Kinderzimmer auf. Von allen Haushalten verfügen 55,2% über kein Bad oder keine Toilette oder

keine Zentralheizung in ihrer Wohnung. 6,3% der relativ Armen leben in Notunterkünften.

Verschuldet sind 51,3% der relativ armen Menschen: 19,9% haben Schulden unter DM 5000.-, 18,3% zwischen DM 5.000.- und DM 20.000.- und über DM 20.000.- Schulden haben 13,1%.

Das häufigste Problem, das die befragten Mitarbeiter bei relativ armen Menschen genannt haben, sind Schwierigkeiten mit Rechtsfragen und Behörden (54,2%). Äußerst geringes Einkommen wurde in 37,2% genannt. Probleme mit Sozialhilfe und oder Wohngeld wurden für 38% der relativ armen Menschen ausgemacht. Das liegt weit über dem Durchschnitt.

2.4 Alleinerziehende sind besonders betroffen

In den Haushalten von Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren, die bei der Caritas Hilfe suchen, lebten 16,2% aller Personen. Diese Haushalte weisen hohe Anteile von verdeckt Armen (21,3%), von Sozialhilfeempfängern (60%) und von relativ Armen (58,9% an der 50%-Grenze und 74% an der 60%-Grenze) auf.

Von den Alleinerziehenden sind 23,6% ledig, 70,9% getrennt lebend oder geschieden und 5,5% verwitwet. Vollzeit erwerbstätig sind 13,6%; teilzeit *erwerbstätig* sind 11,6%; nebenher erwerbstätig sind 7,1%; nichterwerbstätig sind 67,7%; keine Berufsausbildung haben 51,3%.

Ein *Unterhaltspflichtiger* fehlt bei 23,6% der Befragten. Von jenen Alleinerziehenden, bei denen ein Unterhaltspflichtiger vorhanden ist, geben 58,4% an, daß sie gar keine oder nur teilweise Unterhaltszahlungen erhalten. Bei 54,6% der Alleinerziehenden, die ganz oder teilweise Unterhalt erhalten, trägt diese Zahlung nur weniger als ein Viertel zum Haushaltseinkommen bei. Als Hauptgründe für den Zahlungsausfall werden Zahlungsunwilligkeit (35,9%), Zahlungsunfähigkeit (37,3%) und Unerreichbarkeit (14,9%) angegeben; 10,7% der Alleinerziehenden erhalten gegenwärtig Zahlungen der Unterhaltsvorschußkasse, bei 29% sind diese Zahlungen ausgelaufen.

Knapp ein Drittel (29,8%) der Alleinerziehenden haben eine *Mietbelastung* (Warmmiete) von über 40%; 12,8% waren im letzten Jahr in Mietverzug; 35,3% haben weniger als 1 Raum pro Person zur Verfügung; 21,9% haben kein Kinderzimmer; 42,7% haben in ihrer Wohnung kein Bad oder keine Toilette oder keine Zentralheizung.

Bei den Alleinerziehenden ist die *Verschuldung* ein besonderes Problem: 59,6% sind verschuldet; 26,6% hatten Schulden unter

Männer
zahlen nicht

DM 5.000,-, 20,2% zwischen DM 5.000,- und DM 20.000,-; bei 12,8% überstiegen die Schulden DM 20.000,-.

Bei der subjektiven Einschätzung ihrer Einkommenslage geben 27,8% der Alleinerziehenden an, daß sie mit ihrem Einkommen „ganz und gar unzufrieden“ (11stufige Skala von „0 = ganz und gar unzufrieden“ bis „10 = ganz und gar zufrieden“) sind.

Partner-
probleme

Der von den Mitarbeitern am häufigsten genannte Problembereich bei den Alleinerziehenden (mit 73,1%) ist gekennzeichnet durch Probleme mit dem früheren (Ehe-)Partner oder mit den Eltern; sehr häufig betroffen sind Alleinerziehende von Problemen bei der Erziehung und mit den Kindern (53,9%); ebenso von Problemen mit Behörden und bei Rechtsfragen (54,5%); weniger betroffen sind sie nach Angaben der Mitarbeiter von Kontaktschwierigkeiten und Einsamkeit (27%). Als besonders gravierendes Problem stellt sich Gewaltanwendung durch den (früheren) (Ehe-)Partner und sexueller Mißbrauch dar, was die Mitarbeiter bei 14,9% der alleinerziehenden Klienten feststellen mußten.

2.5 Viele Arbeitslose sind schlecht gesichert

Die Personen in Haushalten von arbeitslosen Hilfesuchenden umfassen 17,5% der in Privathaushalten lebenden Personen. Darunter sind 21,3% verdeckt arm, 35,5% sind von Sozialhilfe abhängig und 55,9% sind, gemessen an der 50%-Grenze, und 74,4% an der 60%-Grenze relativ arm.

Von den Befragten sind 38,6% ledig, 28,2% verheiratet, 31% getrennt oder geschieden und 2,3% sind verwitwet. 54% sind unter 40 Jahre. 47,5% haben keinen Berufsausbildungsabschluß.

Langzeit-
arbeitslos

Langzeitarbeitslosigkeit ist in einem erstaunlichen Maße vorhanden. Lediglich 24,6% waren in den letzten 10 Jahren weniger als ein Jahr ohne Erwerbsarbeit; 27,1% waren zwischen einem und unter drei Jahren, 18,7% zwischen 3 und unter 5 Jahren und 29,7% mehr als 5 Jahre ohne Arbeit. Zwar ist Langzeitarbeitslosigkeit stärker bei den über 40jährigen vertreten (41% sind über 5 Jahre ohne Arbeit), aber auch 19,4% der unter 40jährigen sind länger als 5 Jahre arbeitslos.

Nur 49,3% der Arbeitslosenhaushalte können ihren Unterhalt überwiegend aus den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit bestreiten; bei einem Teil der Befragten bestreiten andere Haushaltsmitglieder überwiegend den Lebensunterhalt.

Die *Wohnungsversorgung* der arbeitslosen Caritas-Klienten ist besonders schlecht: 6,5% wohnen in Notunterkünften; 9,7% wohnen in Untermiete; 26,1% haben weniger als 1 Raum pro Person; bei den Haushalten mit Kindern sind es 56,5%; 56,2% weisen Wohnungsausstattungs-mängel auf (kein Bad oder keine Toilette oder keine Zentralheizung); 29,5% müssen eine Mietbelastung von über 40% ihres Nettoeinkommens tragen; 20,8% waren im vergangenen Jahr in Mietverzug.

Arbeitslose weisen einen beachtlichen *Verschuldungsgrad* auf: 53,1% sind verschuldet; 21,5% haben Schulden unter DM 5.000,-, 19% zwischen DM 5.000,- und DM 20.000,- und 12,6% sind mit mehr als DM 20.000,- verschuldet.

Hohe
Schulden

Mit ihrem Einkommen sind subjektiv 32,8% „ganz und gar unzufrieden“ (11stufige Skala von „0 = ganz und gar unzufrieden“ bis „10 = ganz und gar zufrieden“). Bei den Arbeitslosen stehen Probleme rund um den Beruf ganz im Vordergrund; bei 84,3% der Klienten stellen die Kündigung und vergebliche Arbeitssuche ein von den Mitarbeiter beobachtetes Problemfeld dar.

Bei 47,2% der Arbeitslosen werden Konflikte mit dem (Ehe-)Partner und/oder den Eltern registriert, fast ebenso häufig werden Schwierigkeiten mit Behörden und bei Rechtsfragen (47,3%) festgestellt, psychische Probleme liegen bei 43,4% und Kontaktschwierigkeiten und Einsamkeit bei 35,5% vor.

2.6 Probleme alter Menschen

Die Personen in Haushalten von Hilfesuchenden, die 65 Jahre und älter sind, umfassen 4,3% der in Privathaushalten von Klienten lebenden Personen. Darunter sind 29,3% verdeckt arm, 27,8% sind von Sozialhilfe abhängig und 46,2% (50%-Grenze) bzw. 67% (60%-Grenze) sind relativ arm.

Frauen sind 72,5% der über 65jährigen Klienten. Die Altersgruppe der 65- bis unter 75jährigen ist mit 67% und die 75jährigen und Älteren sind mit 33% vertreten. 54,9% der Senioren sind verwitwet, 16,3% sind verheiratet, 17,1% getrennt lebend oder geschieden und 11,7% sind ledig. Der Ausländeranteil ist mit 21,8% unter den Älteren erstaunlich hoch; schwankt der Katholikenanteil sonst zwischen 50 und 60%, so ist er in dieser Altersgruppe weit überdurchschnittlich mit 70,7%.

Die *Wohnraumversorgung* ist insgesamt gesehen als gut zu bezeichnen: nur 5% haben weniger als einen Raum zur Verfügung, 32,8% haben

Gute Wohn-
situation

mindestens einen Raum und 62,3% der Älteren haben mehr als einen Raum zur Verfügung; die sanitäre Ausstattung allerdings ist in 58,4% der Haushalte unzureichend, weil Bad und Toilette und/oder die Zentralheizung fehlen. Lediglich 5,5% der alten Menschen sind im vorangegangenen Jahr in Mietzahlungsverzug gekommen. Bei 42,2% beträgt der Warmmietanteil am Netto-Haushaltseinkommen 40% und mehr;

Nur 15,4%, das ist ein weit unter dem Durchschnitt liegender Anteil, sind *verschuldet*; dabei sind die Schulden relativ gering, nur 0,5% haben Schulden von mehr als DM 20.000–, 2% zwischen DM 5.000.– und DM 20.000.– und bei 12,9% liegen sie unter DM 5.000.–.

Viele alte Menschen sind einsam

Bei 49,1% der Klienten stellen körperliche Gebrechen und mangelnde lebenspraktische Fähigkeiten eine durch die Caritas-Mitarbeiter festgestellte Problemlage dar; Kontaktschwierigkeiten und Einsamkeit spielen bei 42,2% eine wichtige Rolle; 44,8% haben Probleme mit Behörden und bei Rechtsfragen.

2.7 Caritas-Untersuchung bestätigt vielfältige soziale Not

In ähnlicher Weise wie die auf die gesamte (alte) Bundesrepublik bezogenen Zahlen der Sozialhilfestatistik bestätigen also auch die zusammengefaßten Ergebnisse der Caritas-Untersuchung:

- einen hohen Sockel von Armut;
- einen hohen Anteil verdeckter Armer;
- eine überdurchschnittliche Betroffenheit einzelner Bevölkerungsgruppen, insbesondere von Kindern, jungen Erwachsenen, Arbeitslosen, alleinerziehenden Frauen und Ausländern;
- eine weite Verbreitung extrem hoher Mietbelastungen mit gravierenden Folgen für das zum übrigen Lebensunterhalt noch verfügbare Einkommen, unzureichenden Wohnraum, Mietschulden, Obdachlosigkeit und Nichtseßhaftigkeit;
- eine hohe Schuldenlast bei einem Teil der Klienten.

3. Folgerungen

3.1 Armut in der Öffentlichkeit

Materielle und seelische Not sind nach den Erfahrungen der Caritas weiter verbreitet, als in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Der Deutsche Caritasverband appelliert an die Bürgerinnen und Bürger in unserem Land, und insbesondere an die Medien, für die Not der von Armut betroffenen oder bedrohten Menschen aufmerksamer zu wer-

den. Er will Verständnis dafür wecken, daß alle Menschen, die in Deutschland wohnen, frei von materieller Not menschenwürdig in unserer Gesellschaft leben sollen, das heißt, daß ihnen ein sozio-kulturelles Existenzminimum garantiert wird.

Wer in Not geraten ist, darf nicht ausgegrenzt und stigmatisiert werden, insbesondere auch diejenigen, die in unserem Staat ihr garantiertes Recht auf Sozialhilfe in Anspruch nehmen.

Ausgrenzung vermeiden

Armut ist in den wenigsten Fällen selbstverschuldet. Und selbst in den Fällen – wenn sich eine Schuld überhaupt zweifelsfrei feststellen ließe – sind Solidarität und Hilfsbereitschaft, nicht vorschnelles Urteil und hartherziges Sichabwenden gefordert.

Wer sich um die Bekämpfung der Armut bemüht, sollte der Versuchung widerstehen, einzelne Mißbrauchsfälle zu verallgemeinern und hochzuspielen. Denn die vollständige Vermeidung von Mißbrauch würde scharfe Kontrollen und Überwachung bedeuten, die nur durch ein noch tieferes Eindringen in die Privatsphäre durchgesetzt werden könnten. Dem sind in einer freiheitlichen Gesellschaft enge Grenzen gesetzt, die in anderen Bereichen, in denen Mißbrauch ebenfalls vorkommt, allgemein anerkannt sind.

So wie viele Menschen in den letzten Jahren mehr und mehr ihre persönliche Verantwortung für die Bewahrung der Schöpfung erkannt haben und erste Schritte zu einem umweltgerechten Verhalten getan werden, so bedarf es heute einer gemeinsamen Anstrengung zur Bekämpfung der Armut. Einige Beispiele, wie dies möglich ist, sollen dies verdeutlichen: Jeder kann Armut beheben und Diskriminierung vermeiden, – der durch persönliches Engagement zur Unterstützung armer und von Armut bedrohter Menschen beiträgt; – der sich zum Anwalt für diejenigen macht, die es schwer haben im Leben und die von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen sind; – der in seinem Bereich Entscheidungen trifft, die die Lebenslage von anderen Menschen verbessern, wie zum Beispiel eine Wohnung vermietet, einen Auszubildenden einstellt oder einen Arbeitsplatz vergibt; – der Anträge auf Sozialleistungen bearbeitet und dabei die Spielräume zugunsten der Betroffenen nutzt.

Jeder kann Armut bekämpfen

Armut aber ist kein Problem, das sich allein durch individuelle Hilfen lösen läßt. Die Sozialpolitik muß Strukturänderungen im sozialen Sicherungssystem vornehmen. Daher richtet der Deutsche Caritasverband in Wahrnehmung seiner politischen Anwaltsfunktion für die Hilfebedürftigen und politisch Sprachlosen Forderungen auch an die Politik.

3.2 Sozialpolitische Vorschläge und Forderungen

Strukturreformen im System der Sozialen Sicherung zur Armutsbekämpfung müssen sich an Leitsätzen orientieren, deren Beachtung gewährleistet, daß widersprüchliche Einzelregelungen vermieden werden. Die Vorschläge basieren auf folgenden *Leitideen*:

Sozialsystem
armutsfest
machen

– Die der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme müssen für die durch sie prinzipiell gesicherten Personen und Familien „armutsfest“ gemacht werden.

– Für die Sicherung des Lebensunterhalts aus öffentlichen Kassen sollte nur jeweils eine Institution zuständig sein, um Verwaltungsaufwand und Belastungen der Betroffenen zu verringern. Das heißt:

– Personen im erwerbsfähigen Alter sollten grundsätzlich nur durch die Einrichtungen der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung betreut werden.

– Personen, die Renten beziehen, sollten grundsätzlich nur von der Gesetzlichen Rentenversicherung betreut werden.

– Lücken zwischen den Teilsystemen, in die einzelne Personen geraten könnten, sind zu schließen. Dementsprechend soll jeder Sozialleistungsträger zusammen mit der gezahlten Leistung auch die Beiträge für die Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft bei den anderen Trägern übernehmen. Dies muß bei der Sozialhilfe zumindest für die Aufrechterhaltung des Krankheitsschutzes gelten.

Existenz-
minimum
unantastbar

– Das sozio-kulturelle Existenzminimum muß in allen Regelungen des Sozialrechts, des Steuerrechts und des Privatrechts in gleicher Höhe als unantastbar gelten.

– Niemand sollte durch Überschuldung unter das sozio-kulturelle Existenzminimum herabgedrückt werden oder lebenslang auf diesem Niveau bleiben müssen.

– Eine stärkere Pauschalierung der Leistungen soll die Selbstverantwortung stärken und den veränderten Lebensweisen gerecht werden.

– Hilfe zur Selbsthilfe und Hilfen zur Integration müssen die Gewährung monetärer Sozialleistungen ergänzen.

– Dem Verlust der Wohnung, der oft eine Verarmungsspirale in Gang setzt, muß besser vorgebeugt werden.

– Eine zielgerichtete Politik der Armutsvermeidung erfordert ein regelmäßig eingesetztes Beobachtungsinstrument.

Die folgenden konkreten Vorschläge sind zum großen Teil als einzelne Forderungen vom Deutschen Caritasverband bereits erhoben worden (Aus jüngster Zeit zu nennen sind: DEUTSCHER CARITASVERBAND: Unser Standpunkt Nr. 24: Wohnraumversorgung und Wohnungspolitik: Postitionsbeschreibung, orientiert an Erfahrungen caritativer Arbeit und der Lebenslage von Klienten und Klientinnen. In: Beihefte der Zeitschrift caritas 1992, H.3; DEUTSCHER CARITASVERBAND (Hrsg.):

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich (Themen der sozialen Arbeit Bd. 4). Freiburg : Lambertus, 1992). Das spezifische der folgenden Vorschläge ist ihre Fundierung auf einer empirischen Datenbasis und die konsistente Zusammenfassung der Einzelforderungen unter den genannten Leitlinien. Dabei wird das Gesamtsystem der sozialen Sicherung in Deutschland mit den Ressourcen, die die jeweiligen Teilsysteme zur Verfügung stellen (sollten), in den Blick genommen.

3.2.1 Jeder muß behalten dürfen, was er zum Leben braucht

Für jeden, der in unserem Land lebt, muß ein sozio-kulturelles Existenzminimum unantastbar sein. Traditionellerweise wird das Existenzminimum mit dem Sozialhilfeniveau konkretisiert. An dieses bescheidene Niveau sind die folgenden Vorschläge angesichts der großen finanziellen Probleme, denen sich die Bundesrepublik Deutschland gegenüber sieht, angelehnt.

Das sozio-kulturelle Existenzminimum errechnet sich durch die Regelsätze der Sozialhilfe, einem pauschalierten Zuschlag von 15% für einmalige Leistungen, zuzüglich der Miet- und Heizkosten, abzüglich Wohngeld und abzüglich Kindergeld. Besondere Bedarfe sollen weiterhin durch die gesetzlich bereits festgelegten Mehrbedarfzuschläge beziehungsweise Steuerfreibeträge berücksichtigt werden.

Das sozio-
kulturelle
Existenz-
minimum

Das sozio-kulturelle Existenzminimum muß freigestellt sein von direkten Steuern. Bei Pfändungen und Inanspruchnahmen aus Lohnabtretungen muß dem Schuldner das sozio-kulturelle Existenzminimum zuzüglich des Mehrbedarfzuschlags wegen Erwerbstätigkeit verbleiben. Ein Basisvermögen muß ebenfalls unantastbar sein, um Spar- und Vorsorgeanreize zu erhalten. Das sozio-kulturelle Existenzminimum muß jährlich im Ausmaß der Einkommensentwicklung angehoben werden.

Die Grundfreibeträge der Einkommen- und Lohnsteuer unter Berücksichtigung des Kindergelds ebenso wie die Pfändungsfreigrenzen müssen mit der Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums der alleinstehenden Person oder der Familie abgestimmt und jährlich angepaßt werden.

3.2.2 Jedem muß gegeben werden, was er zum Leben braucht

Reicht das eigene Einkommen zusammen mit den einkommensunabhängigen Sozialleistungen nicht zur Deckung des sozio-kulturellen Existenzminimums aus, so sind zunächst für alle Personen, die der Sozialhilfe vorrangige Sicherungssysteme in Anspruch nehmen können, aus diesen Sicherungssystemen ausreichende einkommensabhängige

Sozialleistungen zu gewähren, damit diese Personen insoweit nicht Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Dies bedeutet:

– Das *Kindergeld* reicht zur Zeit nicht aus; das sozio-kulturelle Existenzminimum für ein Kind zu decken. Der maximale einkommensabhängige Kindergeldzuschlag muß deshalb unter Berücksichtigung der steuerlichen Freibeträge die Höhe des jeweiligen Sozialhilferegelsatzes für Kinder zuzüglich eines Zuschlags von 15% für einmalige Leistungen zuzüglich eines durchschnittlichen Miet- und Heizkostenanteils erreichen.

– Das *Wohngeld* reicht zur Zeit nicht dazu aus, die tatsächliche, oft sehr unterschiedliche Kaltmiete (einschließlich der wohngeldfähigen Nebenkosten) auf eine angemessene Belastung von ca. 20% des Nettoeinkommens zu reduzieren. Auch ist die Nachrangigkeit der Sozialhilfe gegenüber dem Wohngeld durch das Gesetz nicht vollständig geregelt. Das Wohngeld muß daher soweit aufgestockt werden, daß es die Mietkosten (Kaltmiete einschließlich Nebenkosten) für eine angemessene Wohnung auf ca. 20% des Nettoeinkommens (ohne Berücksichtigung eines eventuellen Sozialhilfeanspruchs) begrenzt. Der volle Nachrang der Sozialhilfe gegenüber dem Wohngeld ist zu gewährleisten.

– Empfänger von Sozialhilfeleistungen sollten in jedem Fall in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert sein. Der Beitrag ist vom Sozialhilfeträger zu übernehmen.

– Bei der *Arbeitslosenhilfe* ist ein Mindestbetrag in Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums (Regelsätze zuzüglich 15% Zuschlag für einmalige Leistungen zuzüglich durchschnittliche Miet- und Heizkosten) einzuführen.

– Bei den *Renten* der Gesetzlichen Rentenversicherung ist im Wege eines Finanzierungsbeitrags durch den Bund ein bedarfsabhängiger und einkommensüberprüfter Zuschlag einzuführen, der Kleinrenten von Personen einschließlich der zu versorgenden Familienangehörigen unter Berücksichtigung ihres Einkommens auf die Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums zuzüglich Mehrbedarfszuschlag aufstockt. Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft ist durch eine Änderung der entsprechenden Verordnung darauf hinzuwirken, daß eine Zahlung dieses bedarfsabhängigen Zuschlags – wie auch die hierdurch abgelöste Sozialhilfe – auf Personen mit Wohnsitz in der Bundesrepublik beschränkt werden kann.

– *Personen im erwerbsfähigen Alter*, die Sozialhilfe beziehen und keine Verhinderungsgründe nachweisen können, müssen, wenn sie keine Arbeit finden, als Arbeitslose registriert sein; sie sollten auch ohne vor-

Vorgelagerte
Netze enger
knüpfen

hergehende Beitragsleistung einen Anspruch auf Mindestarbeitslosenhilfe in der Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums erhalten (z.B. Berufsanfänger, Berufsrückkehrer..). Die Anrechnungs- und Regreßmöglichkeiten bei der Arbeitslosenhilfe sollten an die Neuregelung der Regreßpflicht bei der Sozialhilfe (s.u.) angepaßt sein. Für Personen im erwerbsfähigen Alter, die arbeitslos sind und keinen anerkannten Grund für eine Arbeitsverhinderung vorweisen können, sind die Hilfen zur Integration und Reintegration in regulären Arbeitsverhältnissen durch soziale Betreuung und Qualifizierungsmaßnahmen zu verbessern oder die Übernahme in sozialversicherungspflichtige Sonderarbeitsverhältnisse in Regie der öffentlichen Hand oder freigemeinnütziger Träger zu gewährleisten. Ein für den Arbeitsanreiz ausreichender Prozentsatz (mind. 30%) des auf diesen Stellen erzielten Nettoarbeitslohns sollte bei der Berechnung des Arbeitslosenhilfeanspruchs (s.o.) anrechnungsfrei bleiben. Als Verhinderungsgründe sollten anerkannt werden:

– Krankheit,

– Kinderbetreuung für ein Kleinkind unter drei Jahren; für zwei Kinder, mindestens eines davon unter sechs Jahren; für drei und mehr Kinder, mind. eines unter zwölf Jahren;

– Dauernde Pflegebedürftigkeit eines Angehörigen,

– Erwerbsunfähigkeit wegen dauerhafter Schwerbehinderung.

Als nicht vermittlungsfähig dürfen nur Personen eingestuft werden, denen ein anderer Sozialversicherungsträger Erwerbsunfähigkeit bescheinigt hat und eine Rente gewährt.

Für alle Bürger, die auch nach Verwirklichung der Reformvorschläge weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen sind, sollte der Sozialhilferegelsatz durch Pauschalierung der häufigsten einmaligen Leistungen in Höhe von 15% erhöht werden. Damit würde den Empfängern mehr Selbstverantwortung zugebilligt werden. Die Zahl der verbleibenden einmaligen Leistungen (außerordentliche) wäre dementsprechend gering.

3.2.3 Verdeckte Armut reduzieren

Der Staat muß seiner Pflicht zur Information der Bürger über ihre Rechtsansprüche auf Sozialhilfe und Wohngeld stärker nachkommen. Eine die Menschenwürde wahrende Behandlung von Sozialhilfebedürftigen durch die Sozialämter und ein Zugehen auf verdeckt Arme sollte eine neue Leitlinie für Verwaltungshandeln sein.

Zur Reduzierung der verdeckten Armut sollte die Regreßmöglichkeit der Sozialämter auf gesteigert unterhaltspflichtige Personen begrenzt werden. Eine gesteigerte Unterhaltspflicht besteht nur für minderjährige Kinder und Ehegatten.

Arbeitslose
nicht in
Sozialhilfe

Regreßpflicht
aufheben

3.2.4 Unterhaltsvorschuß für Alleinerziehende ausbauen

Die Unterhaltsvorschußkasse sollte angesichts der hohen Zahl von Unterhaltsberechtigten mit Zahlungsausfällen in mehrfacher Weise ausgebaut werden:

- Erhöhung der Unterhaltszahlung für Kinder auf einen Betrag, der dem Regelsatz der Sozialhilfe zuzüglich eines Zuschlags von 15% für einmalige Leistungen zuzüglich eines durchschnittlichen Miet- und Heizkostenanteils entspricht;
- Übernahme des Krankenversicherungsbeitrags für nichtversicherte Kinder;
- Erweiterung des Kreises der berechtigten Kinder auf Kinder von Geburt an bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres;
- Ausdehnung auf die Unterhaltsansprüche von geschiedenen oder getrennt lebenden Sorgeberechtigten (i.d.R. Frauen) für ihre eigene Person (einschließlich Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge), solange sie wegen Kinderbetreuungsaufgaben an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gehindert sind; sobald die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zumutbar ist, sollten diese Personen einen Anspruch auf Mindestarbeitslosenhilfe in der Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums und die sonstigen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit zur Integration oder Reintegration in den Arbeitsmarkt erhalten.
- Die gerichtlich festgesetzten Mindestunterhaltszahlungen für Geschiedene müssen die Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums erreichen, sofern der Unterhaltsverpflichtete ein ausreichendes Einkommen aufweist.

3.2.5 Schuldner-Moratorium einführen

Ein individuelles Schuldner-Moratorium mit Schuldstreichung nach Ablauf einer Bewährungszeit ist einzuführen, gegebenenfalls mit angemessenen Ratenzahlungen für eine teilweise Schuldbegleichung. Hierzu liegt ein eigener Gesetzentwurf zur Verbraucherinsolvenz der Verbraucher- und Wohlfahrtsverbände vom 24.8.1991 vor.

3.2.6 Übernahme von Mietschulden erleichtern

Die Übernahme von Mietschulden, Maklergebühren und Kautionen durch die Sozialämter in Abwägung zu den Sozialhilfeaufwendungen, wie sie etwa bei Obdachlosigkeit nach Wohnungsräumung eintreten könnten, ist zu erleichtern; dies könnte mit einem verstärkten Ankauf von Belegungsrechten für Mietwohnungen durch die Sozialämter verbunden werden.

Unterhalt
stärken

Schulden-
erlaß

3.2.7 Sozialen Wohnungsbau verstärken

Der soziale Wohnungsbau muß verstärkt und die Sozialbindung der Sozialwohnungen dauerhaft gesichert werden.

3.2.8 Wohnungen für Obdachlose schaffen

Eine der gewachsenen Zahl von Obdachlosen und Wohnungslosen entsprechende Zahl von menschenwürdigen Wohnungen ist anzustreben.

3.2.9 Kostenlosen Rechtsschutz verbessern

Die Einkommensgrenze für kostenlose Beratungs- und Prozeßkostenhilfe muß deutlich über dem familiengrößenspezifischen sozio-kulturellen Existenzminimum liegen.

Einzel-
forderungen

3.2.10 Auszahlungsperioden vereinheitlichen

Die Auszahlungsperiode der Zahlungen aus allen sozialen Sicherungssystemen ist grundsätzlich auf monatliche Leistungen festzusetzen.

3.2.11 Pflegeversicherung einführen

Obwohl Armut in Zusammenhang mit Pflegebedürftigkeit in der Armutsuntersuchung nicht eigens thematisiert wurde, beharrt der Deutsche Caritasverband auf der Einführung einer Pflegeversicherung nach dem Sozialversicherungsmodell, die die verdeckte Armut und Sozialhilfeabhängigkeit von Pflegebedürftigen erheblich reduzieren würde.

3.2.12 Einen offiziellen Armutsbericht periodisch veröffentlichen

Die Bundesregierung sollte alle drei Jahre einen Armutsbericht veröffentlichen und diesen durch statistische Erhebungen und Studien fundieren. Der Bericht soll Aussagen über materielle und immaterielle Verarmungserscheinungen, über Anzahl der Armen und die Struktur der von Armut betroffenen Bevölkerung, über Länge und Verteilung der Armutsphasen, über die Erfolge sozialpolitischer Maßnahmen (öffentliche und freigemeinnützige) zur Vermeidung von Armut sowie über weitere mögliche Wege aus der Armut und die dabei von staatlicher Seite und von seiten der Wohlfahrtsverbände vorgesehenen Hilfen enthalten.

3.3 Zu erwartende Verbesserungen und ihre Kosten

Mit den genannten Maßnahmen könnte für die folgenden Gruppen ein sozio-kulturelles Existenzminimum außerhalb der Sozialhilfe gesichert werden:

- Arbeitslose,
- Rentner (Erwerbsunfähigkeits-, Alters-, Hinterbliebenenrentner),
- pflegebedürftige Menschen,
- Familien mit niedrigem Einkommen und mehreren Kindern,
- Alleinerziehende,
- Haushalte mit extrem hoher Mietbelastung,
- überschuldete Menschen,
- verdeckt Arme.

Dadurch kann sich die Hilfe zum Lebensunterhalt vor allem wieder auf jene atypischen Problemlagen beschränken, bei denen die volle Anwendung des Individualisierungsgrundsatzes angemessen erscheint, wie es auch die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers war.

Keine
Kosten-
explosion

Der Einbau eines unantastbaren sozio-kulturellen Existenzminimums in alle Regelungen des Systems der sozialen Sicherung, des Steuersystems und des Privatrechts ist zwar nicht ohne weitere finanzielle Aufwendungen des Staates möglich, jedoch wären die zusätzlichen Ausgaben, die zu den bereits jetzt unabwendbaren Aufwendungen hinzukommen, geringer als es zunächst den Anschein haben mag.

Als unabwendbar und durch Verfassungsgerichtsurteil geboten sind die Steuerausfälle zu werten, die durch den Einbau eines nicht der Besteuerung unterworfenen sozio-kulturellen Existenzminimums in Höhe des Sozialhilfeanspruchs in die Lohn- und Einkommensteuer hervorgerufen werden (Vgl. 3.2.1).

Als politisch entschieden sind auch die zusätzlichen Aufwendungen zur Absicherung bei Pflegebedürftigkeit durch einen neuen Sozialversicherungszweig unter dem Dach der gesetzlichen Krankenversicherung zu betrachten (vgl. 3.2.11).

Umschich-
tungen

Die Einführung eines bedarfs- und einkommensabhängigen Rentenzuschlags sowie eines Mindestbetrages in Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums in der Arbeitslosenhilfe (vgl. 3.2.2) bedeutet im wesentlichen eine Umschichtung von Aufwendungen der Sozialhilfe, d.h. von der kommunalen Ebene auf die Bundesebene, die für die Absicherung gegen gesamtwirtschaftliche soziale Risiken, wie Alter und Arbeitslosigkeit, zuständig ist. Wenn hierdurch gleichzeitig verdeckt Arme ihre Ansprüche auf ein Existenzminimum geltend machen, so sind die hierdurch entstehenden zusätzlichen Ausgaben ebenfalls als unabwendbar zu werten; denn Einsparungen zu Lasten von Anspruchsberechtigten können in einem sozialen Rechtsstaat nicht legitim sein. Die Anhebung des einkommensabhängigen Kindergeldes auf die Höhe des Sozialhilfeanspruchs eines Kindes, d.h. auf die Höhe seines Exi-

stanzminimums, stellt lediglich das Gegenstück zur Steuerfreistellung des sozio-kulturellen Existenzminimums dar; denn Familien, deren Einkommen unterhalb der erhöhten Freibeträge läge, würden weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen sein.

Die Versicherung aller Sozialhilfeempfänger bei der gesetzlichen Krankenversicherung dürfte kostenneutral möglich sein. Hierbei sind mehrere Gruppen zu unterscheiden: Für früher krankenversicherte Sozialhilfeempfänger werden bereits bisher Krankenversicherungsbeiträge weitergezahlt, so daß keine Kostenerhöhung eintritt. Für Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit zahlt bereits bisher diese Institution die Beiträge, so daß keine erhöhten Ausgaben entstehen. Für Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter, die künftig neu von der Bundesanstalt für Arbeit betreut und abgesichert werden sollen (vgl. 3.2.2), entstehen zusätzliche Aufwendungen bei dieser Institution. Diesen zusätzlichen Aufwendungen stehen jedoch Einsparungen bei der Sozialhilfe in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie der Krankenhilfe gegenüber. Die künftig ausschließlich von der Gesetzlichen Rentenversicherung betreuten Sozialhilfeempfänger (vgl. 3.2.2) waren bereits bisher krankenversichert, so daß keine erhöhten Aufwendungen entstehen. Bei den bei der Sozialhilfe verbleibenden Empfängern, die bisher nicht versichert waren, ergeben sich zusätzliche Aufwendungen für Krankenversicherungsbeiträge, denen jedoch Einsparungen durch Wegfall der bisher gewährten Krankenhilfe gegenüberstehen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entstehen zusätzliche Aufwendungen im wesentlichen durch die folgenden Vorschläge:

Zusätzliche
Auf-
wendungen

- (1) Durch den Wegfall der Regreßmöglichkeit auf Verwandte ersten Grades außerhalb der Kernfamilie (vgl. 3.2.3).
- (2) Durch die Erhöhung des Wohngeldes (vgl. 3.2.2).
- (3) Durch Verstärkung der Integrations- und Reintegrationsmaßnahmen am Arbeitsmarkt (vgl. 3.2.2).
- (4) Durch die Leistungsausweitung bei der Unterhaltsvorschußkasse, soweit die geleisteten Vorschußzahlungen nicht durch Rückgriff auf die Unterhaltsverpflichteten wieder eingebracht werden können (vgl. 3.2.4).
- (5) Durch die Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus und die Schaffung von Wohnraum für Wohnungslose (vgl. 3.2.7 und 3.2.8).

Auf längere Sicht stehen aber auch diesen zusätzlichen Ausgaben zur Bekämpfung der zunehmenden Verarmung Vorteile für die Gesellschaft gegenüber: Sie vermeiden die Herausbildung einer Unterschicht, die den gesellschaftlichen Normen keine Bedeutung mehr beimißt; sie vermeiden die Bildung von Armenvierteln; sie vermeiden Elend und

Not, deren Vorhandensein in einer reichen Gesellschaft auch die Bessergestellten nicht unberührt läßt. Denn eine breite Schicht Notleidender führt vor Augen, daß der soziale Rechtsstaat mangels ausreichender Solidarität nicht verwirklicht ist.

Auch in einer Periode großer Finanzknappheit und massiver Wiederaufbauprobleme in den neuen Bundesländern kann die Politik nicht aus ihrer Verpflichtung entlassen werden, durch eine neue Prioritätensetzung zusätzliche Mittel für die Armen und Armutsgefährdeten bereitzustellen, auch wenn dies Verzichte der Bessergestellten erfordert. Dabei dürfen auch Umschichtungen im Sozialhaushalt kein Tabu sein.

3.4 Konsequenzen für die Arbeit der Caritas

Die Ergebnisse der Armutsuntersuchung des Deutschen Caritasverbandes sollen auch Konsequenzen für das Hilfesystem und die Leistungen der Caritas in Deutschland haben.

3.4.1 Beratungs- und Betreuungsarbeit für arme Menschen in allen Diensten verbessern

Die in der Armutsuntersuchung verstärkt aufgetretenen Alleinerziehenden, Langzeitarbeitslosen, verdeckt Armen und obdach- und wohnungslose Menschen brauchen in vielen Fällen gezielter auf ihre speziellen Problemlagen hin ausgerichtete Beratung und Begleitung. Das gilt in besonderer Weise für die „Ärmsten unter den Armen“, die nicht selten als „aussichtslose Fälle“ etikettiert werden und die mancherorts auch in Caritas-Beratungsstellen zu kurz kommen. Ihnen kann nur durch eine zu- und nachgehende Sozialarbeit beigegeben werden.

Die Beratungskonzepte sind auf die mit den aufgezeigten Problemen konfrontierten Menschen besonders auszurichten. Während die Gewährleistung des sozio-kulturellen Existenzminimums eine Staatsaufgabe darstellt, sind Beratung, Betreuung und persönliche Zuwendung vorrangig von freien Wohlfahrtsverbänden zu leisten. Die knappen Eigenmittel der Caritas sind nicht dazu da, staatliche Leistungen zu ersetzen.

Nicht nur die speziell für arme Menschen eingerichteten Dienste, sondern alle Einrichtungen der Caritas – vom Kindergarten bis zum Altenheim, von der Erziehungsberatungsstelle bis zur Sozialstation – müssen für die Armut und deren Auswirkungen sensibilisiert werden. Alle sind aufgefordert, dies in ihrer Arbeit zu berücksichtigen.

Für die
Ärmsten
unter den
Armen

Ehrenamtliche, die sich in den Dienst armer Menschen stellen, sind mehr, als dies bisher geschieht, zu unterstützen.

Oberstes Prinzip aller Beratung und Begleitung ist und bleibt die Hilfe zur Selbsthilfe. Die Fähigkeiten, sich Ressourcen zu erschließen und wirtschaftlich mit ihnen umzugehen, müssen gefördert werden. Es bedarf auch der Bestärkung der Klienten, eigene Kräfte einzusetzen und Ansprüche auf Hilfe geltend zu machen. Eigeninitiativen und wechselseitige Hilfe der Betroffenen auch außerhalb des institutionellen Rahmens der Caritas sind zu unterstützen (Arbeitslosen-, Sozialhilfe-, Mieterinitiativen.). Die Option für die Hilfe zur Selbsthilfe darf nicht zur Entschuldigung für mangelndes Engagement der Helfer mißbraucht werden.

Hilfe zur
Selbsthilfe

Nach wie vor ist weiterhin Kreativität gefordert, um Menschen in Not durch eine ausgewogene Kombination von materiellen Leistungen, persönlichen Hilfen und Selbsthilfe zu unterstützen. Der Deutsche Caritasverband wird sich der Frage stellen müssen, ob neue Prioritäten in seinem Unterstützungssystem notwendig sind.

3.4.2 Informationsfunktion stärker ausbauen

Die Hilfesuchenden zeigten zum Teil erhebliche Informationsdefizite über ihre Ansprüche auf Sozialleistungen und die dafür erforderlichen Voraussetzungen. 65% der befragten Mitarbeiter in allen offenen Diensten geben an, daß das Informieren und Beraten über soziale Rechte und Pflichten eine große bzw. sehr große Rolle in ihrer Arbeit spiele. In der Caritas tätige Mitarbeiter müssen deshalb durch Aus- und Fortbildung auf sozialrechtlichem Gebiet und durch Arbeitshilfen qualifiziert werden. Für komplexe Problemlagen muß ihnen im Verband ein Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Jeder Diözesan-Caritasverband sollte einen Sozialrechtsexperten anstellen.

Sozialrecht
ausbauen

Der allgemeinen Sozialberatung kommt im Netzwerk der Caritasdienste für die Bekämpfung von Armut und für die Prävention ein besonderer Stellenwert zu. Die Information über soziale Rechte und Pflichten spielt für 88,2% der Mitarbeiter in der allgemeinen Sozialberatung eine große oder sehr große Rolle. Die allgemeine Sozialberatung muß deshalb verstärkt ausgebaut werden.

3.4.3 Pilotprojekte entwickeln

Neue Erscheinungsformen der Armut müssen von der Caritas über die vorliegende Armutsuntersuchung hinaus auch weiterhin durch kontinu-

ierliche wissenschaftliche Untersuchungen aufgespürt und erforscht werden. Darauf aufbauend sind die bestehenden Dienste immer wieder auf ihre Angepaßtheit für die von neuen Formen der Armut betroffenen oder bedrohten Menschen zu überprüfen und Lücken im bestehenden Versorgungssystem zu schließen. Aus der Leistungserhebung des Deutschen Caritasverbandes wird eine Stärken-/Schwächenanalyse erstellt werden. Neue, diesen Problemen angemessene Hilfeangebote sind zu entwickeln, vor allem wenn keine anderen Träger sich dieser Problemlagen annehmen.

Mitarbeiter
beteiligen

Außer der expliziten Armutforschung, wie sie in vorliegender Untersuchung versucht wurde, sollte die Einrichtung eines „innerverbandlichen Vorschlagswesens“ das Aufspüren neuer Notlagen und die darauf antwortenden Hilfen voranbringen. Mitarbeitern in den Beratungsdiensten sollen Wege eröffnet werden, neue Problemlagen, mit denen sie in der praktischen Arbeit konfrontiert werden, an die Entscheidungsebene für neue Dienste und notwendige Hilfeformen vorzubringen und bei den Entscheidungsträgern Gehör zu finden. Nur so können neue Wege der Hilfen gefunden werden.

Neue
Wohnungs-
dienste

Die Pilotfunktion der Caritas ist nach den Ergebnissen aus der Armutuntersuchung derzeit auch angefragt im Bereich der Probleme um eine angemessene Wohnraumversorgung. Dieser neuen Form der Ausgrenzung vieler Menschen aus dem gesellschaftlichen Leben ist durch neue Aktivitäten zu begegnen. Das sind zum Beispiel: Mieterberatung für Menschen in besonderen Notsituationen, Aktivitäten zur entsprechenden Wohnraumbeschaffung oder -vermittlung, Beteiligung an oder selbständige Einrichtung von Wohnungsbaugenossenschaften.

Gründe für verdeckte Armut liegen auch in der Komplexität der verschiedenen Sozialleistungssysteme und der schwierigen Antrags- und Berechtigungskriterien. Mehr als ein Viertel (29%) der in der Armutuntersuchung befragten „verdeckt Armen“ gibt als Grund für die Nichtbeantragung von Sozialhilfe an, daß der Aufwand nicht lohne. Hinzu kommen die unkoordinierten Auszahlungsperioden und die mancherorts unzureichende persönliche Beratung bei den Sozialleistungsträgern. Hilfesuchende sind mit dieser Materie nicht vertraut und überfordert. Caritasverbände und Fachverbände sollten noch mehr Pilotprojekte starten, in denen diesen Menschen durch geeignete Hilfen (zum Beispiel durch die Bearbeitung ihres Schriftwechsels mit Sozialleistungsträgern) beigegeben wird.

3.4.4 Individuelle Anwaltschaft verstärken

Von Armut betroffene oder bedrohte Menschen bedürfen der aktiven Unterstützung bei der Beantragung und Durchsetzung ihrer Soziallei-

stungsansprüche, insbesondere bei Leistungen des Sozialamtes, des Arbeitsamtes, des Wohnungsamtes und der Wohngeldstelle. Fast die Hälfte aller befragten Mitarbeiter berichtet von Konflikten bei der aktiven Unterstützung der Anliegen von Klienten allein mit dem Sozialamt im Verlauf des letzten Jahres vor der Befragung. Besonders konfliktiv gestaltet sich die Zusammenarbeit mit dem Sozialamt (50%), dem Arbeitsamt (20,4%) und mit Krankenkassen/Rentenversicherungen (20,3%).

Innerhalb der verbandlichen Caritas ist es notwendig, eine klare Prioritätensetzung für arme und sozial benachteiligte Menschen in allen Gremien, Einrichtungen und Aufgabenbereichen mit allen am Hilfe-prozeß Beteiligten zu erreichen. Bei der Wahrnehmung der individuellen Anwaltsfunktion gilt für die Caritas, daß sie für die Hilfebedürftigen optiert und sie sich auch als Vermittlerin zwischen den Interessengruppen anbietet. Loyalitätskonflikte aus solchen anwaltlichen Aufgaben, die für die Caritas durch die Einbindung in staatlich reglementierte Hilfesysteme oder Refinanzierungsabsprachen entstehen könnten, sind schon im Aufbau der Dienste und durch gegebenenfalls erhöhten Einsatz von Eigenmitteln zu vermeiden.

Klare
Option

3.4.5 Politische Anwaltsfunktion auf allen Ebenen wahrnehmen

Politik muß immer den Menschen im Mittelpunkt aller Bemühungen sehen. Sozialpolitik ist deshalb ein zentraler Bestandteil von Politik. Das Grundgesetz trägt dem mit seinen Beschreibungen als Sozial- und Rechtsstaat Rechnung. Diese Ziele müssen in verständliche Gesetze und bürgerfreundliches Verwaltungshandeln umgesetzt werden. Dabei kann es zu Zielkonflikten und unterschiedlichen Vorstellungen über Wege und Mittel der Hilfe kommen.

Der Deutsche Caritasverband hat im sozialen Rechtsstaat auf kommunaler, Länder- und Bundesebene die Chance, seine Stimme für arme und von Armut bedrohte Menschen einzubringen. Bei dieser politischen Lobbyarbeit muß die Option für arme und von Armut bedrohte Menschen im Vordergrund stehen. Der Caritasverband kann nicht eine Auffassung akzeptieren, nach der ihm die „Reparatur sozialer Notlagen“ zugewiesen wird, er aber dann nicht gefragt ist, wenn es um die Behebung der Ursachen von Not geht und um eine entsprechende Sozialpolitik. Dabei steht er oft in der Spannung, zum einen loyaler Partner des sogenannten Dienstleistungssystems, zum anderen Anwalt der Armen und ihrer sozialpolitischen Ansprüche zu sein. In solchen Spannungsverhältnissen ist in der Vergangenheit das Pendel oft in Richtung der loyalen Partnerschaft mit öffentlichen Kostenträgern ausge-

Ursachen
benennen

schlagen. Der Deutsche Caritasverband muß sich in Zukunft mehr auf die Rolle der politischen Anwaltsfunktion besinnen und die Interessen armer und ausgegrenzter Menschen offensiv vertreten.

Einmischung
in Politik

Alle Verantwortlichen und Mitarbeiter der Caritas sind aufgerufen, in politischen, verbandlichen und kirchlichen Gremien ihre Anwaltsfunktion als Interessenvertreter armer Menschen wahrzunehmen: in der Vertretung und Vermittlung ebenso wie im Einklagen berechtigter Interessen armer Menschen. In Stellungnahmen für Menschen in Not sind Entschiedenheit gefordert im Einsatz für die Menschenwürde, Offenheit im Ringen um den richtigen Lösungsweg und sachlich begründete Argumentation. Politische Anwaltsfunktion heißt auch „Einmischung“ in Politikbereiche wie Arbeitsmarktpolitik, Wohnungspolitik, Ausländerpolitik.

Eine intensiviertere anwaltliche Öffentlichkeitsarbeit halten 66% aller befragten Mitarbeiter der offenen Dienste der Caritas für notwendig. Das Armutproblem muß auf allen Ebenen der deutschen Caritas durch Pressearbeit und öffentliche Veranstaltungen bewußtgemacht werden.

Über diese Armutsuntersuchung hinaus müssen Untersuchungen zu den Lebenslagen von Menschen, die die Dienste der Caritas in Anspruch nehmen, auch in Zukunft durchgeführt werden. Dabei ist die Einbeziehung auch der Erfahrungen aus den Diensten in den neuen Bundesländern und der ehrenamtlichen Mitarbeiter der Caritas, die in die vorliegende Untersuchung aus erhebungstechnischen Gründen nicht einbezogen werden konnten, unerlässlich.

3.4.6 Werte in Kirche und Gesellschaft engagierter vermitteln

Animation
zu tätiger
Solidarität

Die christliche Wertorientierung ist die Grundlage caritativen Handelns. Um diese Wertorientierung lebendig zu erhalten und zur Gewissensbildung der Menschen in unserer Gesellschaft sowie zu tätiger Solidarität beizutragen, bringt die Caritas in Kirche und Gesellschaft die Anliegen der Menschen in Not ein. Vor allem Christen werden auf ihre persönliche Aufgabe des tätigen Dienstes für arme und von Armut bedrohte Menschen hingewiesen. Die Caritas versucht, die Sensibilität der Menschen zu schärfen, ausgrenzendes und stigmatisierendes Sprechen und Verhalten wahrzunehmen und zu ändern. Solidarität mit Menschen in Not darf kein Lippenbekenntnis bleiben. Tendenzen einer egozentrischen Individualisierung und Abschottung gegenüber Menschen außerhalb des eigenen Lebenskreises in Kirche und Gesellschaft muß die Caritas entgegenreten, indem sie die gängigen Werte

von Glück und Erfolg in Frage stellt und die Verletzlichkeit und Bedrohung menschlichen Lebens in Erinnerung ruft. Dabei darf der Einsatz für arme Menschen in unserem Land nicht zum Erlahmen der Solidarität mit den Menschen in den armen Ländern des Südens führen. Allen Menschen kommt die gleiche von Gott geschenkte Würde zu. Diese Würde verlangt es, daß Menschen in Not nicht zum Objekt von Hilfe gemacht werden, sondern ihnen Möglichkeiten zur Teilhabe und zur Mitgestaltung bei der Lösung ihrer Probleme gegeben werden. Ehrenamtliche in Gemeinden und Verbänden sind Garanten und geben Zeugnis für die Solidarität in der Gesellschaft. Die Bedingungen für ihr Engagement müssen verbessert werden.

Ehrenamtliche geben Zeugnis

Die Caritas appelliert darüber hinaus auch an alle Menschen guten Willens, den Mitmenschen nicht aus dem Blick zu verlieren und praktische Solidarität zu üben.

Die „Option für die Armen“ ist auch in der reichen Gesellschaft und Kirche in Deutschland die Option der Caritas.