

GLIEDERUNG

A. GRUNDSAETZLICHE ANALYSE

- I. Definitionsbestimmung der Armutssituation aus diakonischer Sicht**
- II. Armut als Teilhabeproblematik**
- III. Armut als Verteilungsproblematik**

- IV. Einzelaspekte**
 - IV.1. Teilhabe an Arbeit**
 - IV.2. Teilhabe an Bildung**

- V. Sonstige Teilhabedefizite**

- VI. Teilnahme an einem solidarischen Beitrag für die Gesellschaft**

B. EINZELNE ARBEITSFELDER

- I. Arbeitslosigkeit**
 - I.1. Die Situation**
 - I.2. Die Aufgabe und Lösungswege**

- II. Wohnungslosigkeit als extreme Form von Armut**
 - II.1. Die Situation**
 - II.2. Die Aufgabe**
 - II.3. Der Weg**
 - Verstärkte Förderung präventiver Maßnahmen
 - Abbau von kommunalen Notunterkünften
 - Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem und bedarfsgerechtem Wohnraum
 - Ausbau eines flächendeckenden ambulanten, teilstationären und stationären Hilfenetzes für wohnungslose Menschen
 - Frauenspezifische Angebote
 - Aufbau einer bayernweiten Wohnungsnotfallstatistik
 - Hilfen aus einer Hand
 - Niederschwelliger Zugang zur medizinischen Versorgung

- III. Überschuldung als Armutsrisiko**
 - III.1. Die Situation**
 - III.2. Die Aufgabe**
 - III.3. Der Weg**

- IV. Integration als Armutsprävention**

C. SOZIALPOLITISCHE FORDERUNGEN DER DIAKONIE

A. GRUNDSÄTZLICHE ANALYSE

„Armut in einem reichen Land ist mehr als nur eine Herausforderung, sie ist ein Skandal“, sagte der EKD-Vorsitzende Bischof Wolfgang Huber bei der Vorstellung der Armutsdenkschrift des Jahres 2006 in Berlin. Dies gilt auch für die Armut in Bayern. Mit derartigen Aussagen wird Armut benannt und auf die politische Agenda gesetzt. Das ist der erste, und nur der erste, Schritt zur Armutsbekämpfung.

Es ist das Ziel dieses Positionspapiers, auf diese Armut, auch in Bayern, den Blick zu richten, sie grundsätzlich (A.II-III) und in hervorzuhebenden Einzelaspekten (A. IV) zu beschreiben und zu analysieren. Die vorliegende Analyse stellt die Armutsproblematik dar, wie sie uns in den einzelnen Arbeitsfeldern der Diakonie begegnet, und das Handeln der Diakonie zur Prävention und Bekämpfung von Armut (B.). Das Positionspapier benennt darüber hinaus zentrale sozialpolitische Aspekte für die Bekämpfung ihrer Ursachen (C).

I. Definitionsbestimmung der Armutsproblematik aus diakonischer Sicht

Was im gesellschaftlichen Kontext als Armut oder Reichtum gelten kann, ist eine Frage der Definition und der Methodik, aber auch eine Frage der Werteorientierung der Gesellschaft. Die Definition der Armutsproblematik in der vorliegenden Untersuchung orientiert sich am Leitbild sozialer Gerechtigkeit und an den Kriterien der Teilhabegerechtigkeit, Chancengleichheit und Verteilungsgerechtigkeit.

III. Armut als Teilhabeproblematik

Armut ist mehr als nur Einkommensarmut. In Armut lebende Menschen sind von vielen Lebensbereichen ganz oder zumindest teilweise **ausgeschlossen**. Kriterien für Armut und Ausgrenzung sind neben der Einkommenssituation das Ausmaß von Ver- und Überschuldung, Zugangsmöglichkeiten zum Bildungssystem, Integration in den Arbeitsmarkt oder Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Armut hat immer auch einen Mangel an Verwirklichungschancen der betroffenen Menschen zur Folge und impliziert häufig Resignation und fehlende Zuversicht, die schwer belastende Lebenslage zu überwinden.

Armut hat weitreichende Konsequenzen. Arm zu sein, das bedeutet auch, Einschränkungen im **Wohnumfeld** und Qualitätsverlust im Wohnraum zu haben, es bedeutet, erhebliche psychosoziale Belastungen und **gesundheitliche Beeinträchtigungen zu erleben** – Armut ist Stress – und Armut bedeutet auch, an latenten finanziellen Problemen zu leiden und faktisch auf langlebige Gebrauchsgüter verzichten zu müssen.¹

Arm zu sein, heißt vor allem, **ausgeschlossen zu sein vom gesellschaftlichen Leben**. Zu diesen Teilhabedefiziten gehören Chancenungleichheit hinsichtlich der Beteiligung am Erwerbsleben, kulturelle Ausgrenzung und insbesondere mangelnde Bildungschancen für Kinder und Jugendliche. Diese führen dazu, dass sich Armut häufig in der nächsten Generation fortsetzt.

Leider zeigt sich das „Ausgeschlossen-Sein“ im Umgang mit SGB II-Berechtigten auch in einer „**Armut an Rechtsicherheit**“. Dies wird beispielsweise deutlich durch die Zunahme der Klagen bei den Sozialgerichten des Landes. Die rechtliche Unsicherheit hat sich durch Beschränkungen des Widerspruchsverfahrens im Rahmen der „Instrumentenreform“ zum SGB II / III Ende 2008 noch verschärft. Die Gewährleistung von Sozialleistungen muss mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung des Einzelnen einhergehen und darf deshalb nicht auf Zwang und Anordnung basieren. Die Bezieherinnen und Bezieher von Transferleistungen müssen substanzielle Mitgestaltungs- und Widerspruchsrechte erhalten.

Auch die **theologische** Betrachtung führt zu Aspekten wie Exklusion oder **mangelnder Teilhabe**. Die Bibel kritisiert Reichtum nicht. Sie kritisiert es allerdings, wenn starke Unterschiede in einer Gesellschaft deren Zusammenhalt gefährden. Der Gerechtigkeitsbegriff des alten Israels orientiert sich weniger an abstrakter Gleichheit als vielmehr an Gemeinschaftsförderung. Solidarität, Barmherzigkeit und Fürsorge in einem konkreten Sinne konstituieren den Schalom, der zu einem beziehungsreichen, konkret hilfreichen Gerechtigkeitsbegriff führt. Ohne dass man einen modernen Begriff auf die Bibel übertragen kann, richtet sich die Kritik durchaus auf Aspekte des „Ausgeschlossen-Seins“. Der Skandal der Armut im biblischen Sinne bezieht Aspekte mangelnder Teilhabe mit ein. In diesem Sinne gilt: „Gerechtigkeit erhöht ein Volk.“

III. Armut als Verteilungsproblematik

Verteilung von Einkommen und Vermögen

Im Verteilungsbericht des DGB aus dem Jahr 2008 wird festgestellt, dass die Reallöhne seit Jahren stagnieren. „Während ein Arbeitnehmer bzw. eine Arbeitnehmerin im Jahr 1991 ein durchschnittliches Monatseinkommen von 1.141 Euro hatte, war dieses Monatsgehalt im Jahr 2007 preisbereinigt nur noch 1.135 Euro wert.

Andererseits konnten deutsche Managerinnen und Manager in den letzten 11 Jahren ihren Verdienst im Verhältnis zu einem Facharbeiter bzw. einer Facharbeiterin im selben Betrieb vom ursprünglichen 19-fachen Verdienst 1996 auf den 44-fachen Verdienst im Jahr 2006 steigern.

Im Wirtschafts- und Sozialwort der Kirchen aus dem Jahr 1997 ist die Notwendigkeit betont worden, nicht nur die Einkommensverteilung, sondern auch die Vermögensverteilung in die Diskussion mit einzubeziehen. Zu Recht: Durch politische Entscheidungen werden seit Jahren die Gewinn- und Vermögenseinkommen steuerlich entlastet und die Löhne und Gehälter stärker belastet. 1960 betrug der Anteil der Lohnsteuer zum Gesamtaufkommen 11,8 Prozent und der Anteil der veranlagten Einkommenssteuer 31,1 Prozent. Im Jahr 2000 lag der Anteil der Lohnsteuer bei 35,4 Prozent und der Anteil der veranlagten Einkommenssteuer bei 2,7 Prozent.

Seit Januar 2009 müssen Dividenden und Kursgewinne aus Aktien- und Fondsanteilskäufen voll versteuert werden. Allerdings unterliegen sowohl Dividenden und Kursgewinne aus Aktien- und Fondsanteilskäufen als auch Zinsen der Abgeltungssteuer, die unabhängig ist vom persönlichen Einkommenssteuersatz des Bürgers bzw. der Bürgerin. Die Abgeltungssteuer beträgt pauschal 25 Prozent. Davon profitieren Einkommensbezieher/innen, die den Spitzensteuersatz in Höhe von 42 bzw. 45 Prozent entrichten müssen. Anzumerken ist, dass dieser Spitzensteuersatz zu Beginn der Amtsperiode von Helmut Kohl, Anfang der 90er Jahre, bei 51 Prozent lag.

Die ab 1998 begonnene Einkommensteuerreform bescherte ab 2005 dem/der Durchschnittsverdiener/in pro Jahr eine Steuerentlastung von 1.340 €, dem/der Spitzenverdiener/in aber von 104.000 €.

Die Gewinnsteuern tragen zum Aufkommen aller staatlichen Steuereinnahmen in den letzten Jahren nur noch 20 Prozent bei. 1960 waren es 34,7 Prozent. Dagegen machen die Steuern, die aus der Entstehung und Verwendung von Lohnneinkommen stammen, seit Jahren rund 70 Prozent des gesamten Steueraufkommens aus, nachdem ihr Anteil 1960 noch 37,5 Prozent betragen hatte (Quelle: WISO direkt. Friedrich-Ebert-Stiftung Juli 2009).

Dadurch werden seit Jahrzehnten die Vermögenden nicht entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben herangezogen.

Die Folge davon ist, dass die öffentliche Armut zunimmt und dadurch die Kompensationsanforderungen an Kirche und Wohlfahrtsorganisationen wachsen.

Die verteilungspolitischen Ungleichheiten setzten sich in den Reformen der Sozialsysteme in den letzten Jahren fort.

Mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende wurde die Höhe der Vermögensfreibeträge verändert. Der Grundfreibetrag sank von 200 auf 150 € pro Lebensjahr. Auch wenn gleichzeitig der Freibetrag für die Altersvorsorge von 200 auf 250 € pro Lebensjahr stieg, ergeben sich dennoch für den Bund Einsparungen, da die Sparsumme, die an einer Alterssicherung gebunden ist, relativ gering sein dürfte. Ab Januar 2007 sank für die ALG II-Empfänger/innen der Rentenversicherungsbeitrag von 78 € auf 40 € im Monat.

Auch die Anhebung der Altersgrenze für den Renteneintritt auf 67 Jahre ist ein weiteres Beispiel für verteilungspolitische Ungerechtigkeiten. Die wenigsten deutschen Unternehmen stellen Beschäftigte über 50 Jahre ein. So werden mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezwungen, Abschlüsse in Kauf zu nehmen.

Negative Folgen für alle Versicherten dürfte auch die abgabenfreie Entgeltumwandlung in Ansprüchen auf betriebliche Altersrenten haben. Da auf diese Lohnanteile keine Sozialabgaben anfallen, profitieren die Arbeitgeber davon, während dies eine negative Auswirkung auf die Entwicklung der für die Rentenanpassung maßgeblichen Entgelte hat, weil dadurch der Rentenanpassungssatz reduziert wird. Dies geht zu Lasten aller Versicherten, sowohl gegenwärtige als auch künftige Rentner/innen, unabhängig davon, ob sie die Entgeltumwandlung nutzen konnten oder nicht (vgl. Blätter für deutsche und internationale Politik 9/2009).

Als arm gilt nach den Richtlinien der EU, wer als Alleinlebende/r monatlich **weniger als 60 Prozent** des durchschnittlichen mittleren Nettoeinkommens eines Landes **verdient** (in Deutschland weniger als 781 Euro) und darüber hinaus keine eigenen Mittel hat. Die Armutsgefährdungsquote für Deutschland betrug im Jahr 2005 nach Angaben des 3. Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung 13 Prozent. Das heißt: 13

Prozent der Bevölkerung hatten weniger als 781 Euro im Monat zum Leben zur Verfügung. Jedes 6. Kind ist nach der neuesten UNICEF-Studie von 2008 arm.

In Bayern gab es im Dezember 2007 über 500.000 Hartz-IV-Empfänger/innen. Die Steigerung entspricht einem Trend, der seit 2005 anhält. In jüngster Zeit beobachten wir einen überdurchschnittlichen Anstieg der Sozialgeldempfänger/innen. Die Zahl der Menschen, die trotz Arbeit Grundsicherung beantragen („Aufstocker/innen“), nimmt ebenfalls stetig zu.

So geht die **Schere zwischen Arm und Reich weiter auseinander**. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung stellte kürzlich fest, dass rund 10 Prozent der Bevölkerung 60 Prozent des Gesamtvermögens besitzen. Die Zahl der Armen, die mit weniger als 50 Prozent des Durchschnittseinkommens leben, erhöhte sich von 7,3 Prozent im Jahr 1996 auf 11,4 Prozent im Jahr 2006. Kinder unter 16 Jahren, Alleinerziehende und Familien mit mehreren Kindern sind laut der europaweiten Studie „Armut und Lebensbedingungen“ die am stärksten betroffenen Gruppen, gefolgt von Personen mit einem geringen Bildungsabschluss.

Niedriglöhne als nicht existenzsicherndes Einkommen haben in den letzten Jahren auch in Bayern stark zugenommen. In den amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit vom März 2008 sind folgende Zahlen zu lesen: Im Dezember 2007 waren 27,22 Millionen Menschen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Davon übten 2.10 Millionen Menschen zusätzlich einen geringfügig entlohnten Nebenjob aus, 5,5 Prozent mehr als im Vorjahr. Im Oktober 2007 verdienten 1.300.000 Leistungsbezieher/innen im SGB II Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Das entspricht 25 Prozent aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Sowohl in den Medien als auch in mehreren Studien wird seit Anfang 2008 sehr intensiv darauf hingewiesen, wie beunruhigend die Ausweitung des Niedriglohnsektors ist. Auch die Länderstudie vom Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) nimmt zu dieser Entwicklung Stellung. Der Leiter des Instituts, Gerhard Bosch, sagte der „Frankfurter Rundschau“ am 18.04.2008, bezüglich des Niedriglohnsektors seien „die Befunde für die Bundesrepublik besorgniserregend“. Innerhalb von 10 Jahren sei der Anteil der Geringverdiener/innen stark gestiegen, von 15 auf 20 Prozent. Inzwischen seien 6,5 Millionen Menschen in Deutschland Geringverdiener/innen. Nach dieser Studie haben 2 Millionen Menschen Löhne unter 5 € pro Stunde. Das Ergebnis fällt noch beunruhigender aus, wenn man noch berücksichtigt, dass laut der Studie die Aufstiegschancen sehr gering sind. Auch eine im März 2008 veröffentlichte Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsförderung (DIW) ergab, dass die Zahl der Geringverdiener/innen in Deutschland deutlich zugenommen hat. Im Jahr 2006 habe mehr als jeder Vierte gering verdient. Im Jahr 2000 habe noch nicht einmal jeder Fünfte weniger als 70 Prozent des Durchschnittseinkommens bezogen.

Eine weitere Gruppe, in der diese Tendenz stark spürbar wird, sind die **Migranten und Migrantinnen**: „In den meisten EU-Ländern sind Nicht-EU-Migrant/innen und ihre Kinder einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt als der Rest der Bevölkerung; fast 30 Prozent der außerhalb der EU geborenen Menschen leben unter der Armutsschwelle, verglichen mit 16 Prozent für die Gesamtbevölkerung. Frauen haben mit spezifischen Problemen zu kämpfen, die auf das Zusammentreffen verschiedener und manchmal widersprüchlicher Faktoren im Zusammenhang mit ihrem persönlichen Verwaltungsstatus, der Anerkennung ihrer Kompetenzen, ihrer Rolle im Umgang mit den Institutionen und ihre durch ihre Herkunftskultur festgelegten Rolle zurückzuführen sind.“ (Quellen: Zeitschrift Sozialagenda, Magazin der Europäischen Kommission für Beschäftigung und Soziales, Juni 2008, S.18).

Auch im Bereich des rechtlichen Umgangs mit **Vermögen** lässt sich ein Unterschied erkennen zwischen schonenden Aspekten – etwa den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Vermögenssteuer – und den verbrauchenden Aspekten, etwa den vom Subsidiaritätsprinzip geprägten, nicht sehr schonenden Regeln über den Einsatz von Vermögen im Bereich des SGB II. Auch wenn die Regelungen im Einzelnen zu diskutieren sind, ist eine sozial unausgewogene Tendenz unverkennbar.

IV. EINZELASPEKTE

IV.1. Teilhabe an Arbeit

Zentrale Ursachen von Armut liegen in der **ungerechten Verteilung von Arbeit und Lohn** und im Sozialabbau. Der Abbau von Sozialleistungen ist durch sozialpolitische Maßnahmen und Gesetze und durch mangelnde politische Steuerung wirtschaftlicher Fehlentwicklungen entstanden (z.B. working poor, Standortförderung ohne Arbeitsplatzgarantie). Zwar hat sich die Zahl der Arbeitslosen in den letzten Jahren positiv entwickelt, die prekäre Lage der Menschen unterhalb der Armutsrisikogrenze hat sich aber nicht wesentlich verbessert. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise dürfte diese Lage noch verschlimmern.

„Arbeit ist das zentrale Instrument zur Bekämpfung und Vermeidung von Armut und Voraussetzung für gesellschaftliche Integration“ (Zitat S. 188 des zweiten Bayerischen Sozialberichts).

Aus dem Datenmaterial im zweiten Kapitel des Sozialberichts ist zu entnehmen, dass in Bayern in den letzten sieben Jahren zwar ein Wirtschaftswachstum stattgefunden hat, dies jedoch nicht zu mehr sozialer Gerechtigkeit führte bzw. sich die soziale Lage der Menschen nicht verbessert hat.

Die Zahl der Menschen in Bayern, die auf atypische Beschäftigungsverhältnisse angewiesen ist, steigt. Dazu gehören Migrantinnen und Migranten sowie Frauen und Personen ohne berufliche Qualifikation, bei letzteren insbesondere die Altersgruppe der unter 25-Jährigen.

Hauptmerkmale dieser Arbeitsverhältnisse sind eine nicht existenzabsichernde Entlohnung und eine fehlende rechtliche Absicherung.

Zu den atypischen Arbeitsverhältnissen werden Teilzeitbeschäftigungen, geringfügige Beschäftigung (Minijobs und Midi-Jobs) sowie befristete Beschäftigung, Praktika und Leiharbeit gezählt.

Von 2000 bis 2009 stieg die Quote der Teilzeitarbeit auf 21,9 Prozent, während im gleichen Zeitraum die Vollzeitbeschäftigung um 2 Prozent zurückging.

Von Mitte 2000 bis Mitte 2007 ist die Zahl der Minijobs in Bayern um 76,8 Prozent gestiegen.

Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnbereich beträgt in Bayern 17,1 Prozent. Besorgniserregend ist der Anteil der unter 25-jährigen an den Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher, der bei 40,9 Prozent liegt.

Auch bei der Leiharbeit ist der Anteil der jüngeren Männer – meist ohne abgeschlossene Berufsausbildung – überdurchschnittlich hoch.

Die Folge davon ist, dass der Anteil der Personen steigt, die neben ihren Erwerbseinkommen ergänzende Sozialleistungen aus der Grundsicherung beziehen, um das soziokulturelle Existenzminimum zu erreichen.

Im Sozialbericht heißt es: „Die Beschäftigungsgewinne in den letzten Jahren können fast ausschließlich der Gruppe der besser Qualifizierten und Hochqualifizierten zugerechnet werden“.

Die Teilhabe am Erwerbsleben wird durch eine ungerechte Verteilung der Fördermittel der Bundesagentur für Arbeit zusätzlich erschwert.

Ebenfalls ist dem Sozialbericht zu entnehmen, dass von den Förderinstrumenten der Bundesagentur für Arbeit nicht die Personen profitieren, die am meisten Bedarf an Unterstützung haben: Weder die Migrant/innen noch die Geringqualifizierten erhalten die Förderung, die sie benötigen.

70 Prozent der nicht Geringqualifizierten bekommen eine Unterstützung, um ihr Beschäftigungsverhältnis zu erhalten, aber nur 28 Prozent der Geringqualifizierten. Bei Migrant/innen ist dieses Gefälle noch größer.

Der Anteil der Deutschen an diesen Maßnahmen beträgt 85,4 Prozent, bei Migrant/innen sind es nur 14,6 Prozent.

IV.2. Teilhabe an Bildung

Der **technologische Wandel und die Globalisierung** bewirken einen gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel, bei dem die Menschen nur Schritt halten können, wenn sie entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten besitzen. Der Zugang zu höherwertiger Bildung sowie beruflicher Weiterbildung und allgemeiner Bildung muss deshalb allen Bürgerinnen und Bürgern gewährleistet werden. Die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens erfordert Bildungsangebote, die über die klassische berufliche Ausbildung hinausgehen. Wir stellen in den Beratungsstellen immer wieder fest, dass gerade Menschen, die länger arbeitslos sind, in Armut und sozialer Isolation leben, vor allem solche Angebote benötigen, um ihre Lebenssituation verbessern zu können.

Die Praxis des deutschen Bildungssystems trägt diesen Problemen aber keineswegs Rechnung. 8,2 Prozent aller Kinder kommen ohne Schulabschluss auf den Arbeitsmarkt; nur ca. zwanzig Prozent eines Jahrganges in Deutschland schlossen 2004 ein Hochschul- oder Fachhochschulstudium ab. Das sind 17 Prozent weniger als im OECD-Durchschnitt.² Diese Befunde zeigen eine in der Bundesrepublik Deutschland defizitäre, **ungleichmäßige Verteilung von Bildungschancen**. Damit verbunden ist ein Mangel an horizontaler Mobilität in der Gesellschaft, die viele Teilhabedefizite nach sich zieht. Insofern ist Armut eine Folge mangelnder Bildung, die sich durch Generationen weiter vererben kann. Dies trifft in besonderem Maße für Jugendliche mit Migrationshintergrund zu.

V. Sonstige Teilhabedefizite

Weitere, besondere Defizite bestehen im Mangel an Teilhabe an Systemen der Daseinsvorsorge. Für den Bereich Gesundheit ist die erschreckend große Zahl der nicht krankenversicherten Personen zu nennen; problematisch ist die eingeschränkte oder mangelnde Teilhabe am ÖPNV, sowie Defizite im Bereich der kulturellen Teilhabe.

Bei allen Schwierigkeiten nehmen Problemlagen im Bereich **Wohnen** eine besondere Stellung ein, weshalb auf sie eigens einzugehen ist.

Der Wohnungsmarkt in Bayern ist gekennzeichnet durch regional unterschiedliche Teilmärkte, die zu einer Gleichzeitigkeit von Wohnungsleerständen und Wohnungsdefiziten führen. Ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum ist besonders für die zunehmende Zahl einkommensschwacher Haushalte in den Ballungsräumen größerer Städte zu verzeichnen. Der Bestand an öffentlich gebundenem Wohnraum nimmt unverändert stark ab.

Die Zahlen der von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen sind in den letzten Jahren nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) auf bis zu 235.000 gestiegen. Mit dem Inkrafttreten des SGB II am 1.1.2005 sind zahlreiche Hilfen für den Personenkreis aus der Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers in die Verantwortung des SGB II-Leistungsträgers übergegangen. Insbesondere die Leistungen für Unterkunft und Heizung wurden restriktiv geregelt.

Die Vorbeugung des Eintritts von Wohnungslosigkeit muss höchste Priorität erhalten. Entsprechende Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit sind aufzubauen. Auch im ländlichen Raum ist der Aufbau integrierter Fachstellen im Rahmen von Zweckverbandslösungen notwendig und machbar. Die gesetzlichen Grundlagen im SGB II und SGB XII müssen offensiv auf die Vermeidung von Wohnungslosigkeit ausgerichtet werden. Neben der Mietschuldenübernahme, der Übernahme von Heizkosten- und Energieschulden sind auch die Schuldnerberatung und die Vermittlung persönlicher Hilfen geboten.

Die Sicherstellung einer ausreichenden Menge an bezahlbarem Wohnraum für alle Bürgerinnen und Bürger muss im Mittelpunkt aller wohnungspolitischen Maßnahmen stehen. In Gebieten mit erhöhtem Bedarf sind Förderprogramme zu entwickeln, um die Mieten für einkommensschwache Gruppen so zu gestalten, dass sie bezahlbar bleiben. Die finanziellen Mittel für den sozialen Wohnungsbau müssen deutlich erhöht werden. Durch öffentliche Förderung von Sanierungsinvestitionen bei sozial gebundenen Wohnungen insbesondere für energetische Verbesserungsmaßnahmen sollte ein Anstieg der Mietkosten vermieden und die Kosten für Heizung und Energie gesenkt werden.

VI. Teilnahme an einem solidarischen Beitrag für die Gesellschaft

Dem Teilhabeproblem steht reziprok ein Teilhamedefizit gegenüber, das durch die Formel „**Privater Reichtum – öffentliche Armut**“ gekennzeichnet ist.

Bei der 10. Synode der EKD im November 2006 hatte Herr Dr. Uwe Becker in einem Vortrag mit dem Titel „Armut und Reichtum – ein diakonischer Zwischenruf“ die folgenden Daten zur ungleichen Einkommensbelastung durch Steuern zusammengetragen:

„Untergliedert man ... alle Einkommen in zehn Einkommensgruppen, die sogenannten Einkommensdezile, so ist signifikant, dass trotz Steuerprogression durch die Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherungsbeiträge die Belastung der Markteinkommen – ob 1000 oder 8000 Euro Monatseinkommen – in allen Dezilen bei fast konstant 30 Prozent liegt. Ein letzter Hinweis gilt dem Rückgang der durchschnittlichen Steuerbelastung auf Unternehmensgewinne: Betrag der Anteil dieser Steuern an den Gesamtsteuern 1960 noch 35 Prozent, so lag er 2004 bei 13 Prozent, während im gleichen Zeitraum der Steueranteil der Löhne von 12 auf 31 Prozent gestiegen ist.“

Diese ungleiche Belastung der Einkommen durch Steuern ist, da sie zu Einbußen des Steueraufkommens führt, eine der Ursachen für die Entwicklung öffentlicher Armut. Diese aber verstärkt die Erfahrung von Armut und Ausgrenzung.³

B. EINZELNE ARBEITSFELDER

Nach einer allgemeinen Beschreibung soll nun die Armutproblematik, wie sie uns in den einzelnen Arbeitsfeldern der Diakonie begegnet, dargestellt und das Handeln der Diakonie beschrieben werden.

I. Arbeitslosigkeit

I.1. Die Situation

„Auf meiner Ebene erlebe ich die Welt oft in Papierform, als virtuelle Wirklichkeit“ sagte der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit Frank-Jürgen Weise, anlässlich seines Besuches bei den Rummelsberger Anstalten Anfang des Jahres 2008. Der bayerischen Diakonie begegnen die Menschen aus den Statistiken und Studien nicht in Papierform. Sie fragen uns in den Beratungsstellen nach Rat bei der Arbeitssuche und bezahlbarem Wohnraum und der Durchsetzung von Rechtsansprüchen. Sie stehen in den immer zahlreicher werdenden „Tafeln“ und Suppenküchen für kostenloses Essen an. Sie decken ihren Bedarf mit Haushaltsartikeln und Kleidung in unseren Sozialkaufhäusern, weil das Erwerbseinkommen nicht reicht. Sie fragen nach Spenden, weil sie die Schulkosten ihrer Kinder nicht tragen können. Die Diakonie stellt sich damit der Verantwortung für **akute Bedarfsdeckung**, aber auch der Verantwortung für die dringlichen Fragen nach **tragfähigen Langzeitlösungen**.

Auch der Zusammenhang von Armutsentwicklung aufgrund von Arbeitslosigkeit und prekären Arbeitsverhältnissen ist in der Beratungsarbeit der diakonischen Beratungsstellen für Arbeitslose seit längerem präsent. Sehr viele Menschen kommen in die Beratung, die in absehbarer Zeit der Armutssituation nicht entrinnen können, weil sie aus der Erwerbsarbeit **dauerhaft oder langfristig ausgegrenzt** bleiben. Zusätzlich sehen sie sich in einer geschwächten Rechtsposition, die zur Verfestigung ihrer gesellschaftliche Ausgrenzung beiträgt. Wer aufgrund von Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit oder einem zu geringen Einkommen Anrecht auf staatliche Hilfe hat, sieht sich einem undurchsichtigen Rechtssystem, mangelnder Rechtsberatung und unerfüllbaren Auflagen durch die Sozialhilfeträger ausgesetzt. Bescheide sind selbst von Beratungsstellen schwer nachvollziehbar. Eine Teilhabe am Gut Arbeit bleibt ihnen verwehrt. aus mehreren Gründen: Sie sind nicht „vermittlungsfähig“, weil sie gering oder nicht qualifiziert sind, und es liegen körperliche oder psychische Einschränkungen (z.B. durch ein Suchtproblem) vor. Sie gelten als „erwerbsfähig“, jedoch wirtschaftlich nicht als „verwertbar“ genug. Wir stellen fest, dass bei vielen Arbeitssuchenden der übliche Ansatz nicht mehr greift, sozialpädagogische Beratung und Hilfestellung zu geben, damit Arbeitslosigkeit und damit auch Armut überwunden werden können. Unsere Beraterinnen und Berater erleben, dass die Stellensuche für diese Menschen immens schwierig ist, da einfach strukturierte Tätigkeiten kaum zur Verfügung stehen.

I.2. Die Aufgabe und Lösungswege

So vielschichtig und differenziert die soziale Lage und die Beschäftigungssituation sich darstellen, so differenziert und bedarfsgerecht sollten auch die Lösungen sein.

Um den Teufelskreis aus fehlenden Schulabschlüssen und daraus resultierender Langzeitarbeitslosigkeit und dem Verbleib in Armut zu durchbrechen, bedarf es eines konsequenten Zusammenspiels mehrerer Politikbereiche. Dazu zählen Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik.

Da bedarf es intensiver und ehrlicher Anstrengungen, damit der Anteil der Schulabbrecher/innen und jugendlicher Arbeitsloser ohne Ausbildung geringer wird.

Und wo Anpassungsprozesse scheitern, bedarf es eines öffentlich subventionierten Beschäftigungsmarkts, wie ihn die Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern seit Jahren fordert (dargestellt im Grundsatzpapier: „Menschen brauchen Arbeit“).

- Die Tarifparteien könnten für mehr Beschäftigungssicherheit und bessere Arbeitsbedingungen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Zeitarbeit bzw. Leiharbeit) sorgen. Auch in der **Lohnpolitik** besteht erheblicher Nachholbedarf im Hinblick auf Einkommensgerechtigkeit.⁴

- Von der **Arbeitsmarktpolitik** ist zu fordern, dass Beschäftigungsförderung durch Weiterbildung und Qualifizierung erreicht wird, die tatsächlich sowohl dem individuellen Bedarf entspricht als auch die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes erfüllt. Voraussetzung dafür ist ein Begleitungs- und Betreuungskonzept, wie im Fallmanagement im SGB II bereits festgelegt, das leider noch viel zu wenig zum Tragen kommt und eine Konzentration der Förderinstrumente auf die schwierigen Zielgruppen des Arbeitsmarktes enthält. Für Menschen, die absehbar nicht in eine reguläre Beschäftigung vermittelt werden, ist ein öffentlicher und öffentlich

geförderter Arbeitsmarkt eine Notwendigkeit, um aus der gesellschaftlichen Isolation herauszukommen. Das Programm „Job-Perspektive“ ist ein guter Anfang.

II. Wohnungslosigkeit als extreme Form von Armut

II.1. Die Situation

Der Verlust der eigenen Wohnung ist in der Regel das Ergebnis eines langfristigen Verarmungs- und Ausgrenzungsprozesses. Mangels einer amtlichen Wohnungsnotfallstatistik muss auf Schätzwerte der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) Bezug genommen werden. Die aktuelle Schätzung der BAG W geht von **bundesweit 254.000 wohnungslosen Menschen** für das Jahr 2006 aus. Darunter sind ca. 18.000 Menschen, die ohne jegliche Unterkunft unter Brücken, in Abrisshäusern, auf der Parkbank oder auf der Straße leben müssen. Als wohnungslos gelten Menschen, die weder über Wohneigentum noch über einen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum verfügen und die sich dadurch in einer besonders schwierigen sozialen Lebenslage befinden. Dazu zählen auch Personen, die mit Nutzungsverträgen in Wohnraum eingewiesen oder in kommunalen Notunterkünften untergebracht werden, die sich in Heimen, Notübernachtungen und Asylen aufhalten, die als Selbstzahler/innen in Billigpensionen leben oder bei Verwandten, Freunden und Bekannten vorübergehend unterkommen. Der Frauenanteil liegt bei rund 25 Prozent, die Zahl der betroffenen Kinder und Jugendlichen bei ca. 11 Prozent. Zusätzlich sind laut Schätzung der BAG W zwischen 120.000 bis 235.000 Personen unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht. Eine weit aus größere Zahl von Menschen lebt zudem in prekären oder unzumutbaren Wohnverhältnissen. Die niederschweligen Angebote der Wohnungslosenhilfe und Bahnhofsmissionen verzeichnen darüber hinaus immer mehr hilfebedürftige Menschen, die zur Bewältigung ihrer Lebenssituation auf Existenz sichernde Hilfen angewiesen sind.

Die Auswirkungen des (drohenden) Verlusts der Wohnung und des fortschreitenden Verarmungsprozesses sind nicht nur materieller Art. Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen leiden überproportional an körperlichen und seelischen **Erkrankungen**. Der Zugang zur medizinischen Gesundheitsversorgung ist für wohnungslose Menschen mit großen Schwierigkeiten verbunden. Nicht selten werden dringend notwendige medizinische Hilfen wegen der Selbstbeteiligungs- und Zuzahlungspflichten nicht in Anspruch genommen mit der Folge, dass sich die gesundheitlichen Probleme der Betroffenen massiv verschärfen und Chronifizierungen eintreten. Ein Leben in extremster Armut bringt zudem einen weitest gehenden Ausschluss von weiteren zentralen Lebensbereichen mit sich: Arbeit, Bildung, kulturelle Teilhabe, gesellschaftliche Anerkennung und ein stabilisierendes soziales Beziehungsgefüge rücken in weite Ferne. Eine Fortsetzung der sozialen Exklusion findet sich in der Vertreibung von "auffälligen Minderheiten", z.B. bei wohnungslosen Menschen aus dem öffentlichen Raum bspw. in Fußgängerzonen und Bahnhöfen.

II.2. Die Aufgabe

Wohnungslosigkeit hat, wie geschildert, viele Ausprägungen: Menschen, die ohne jegliche Unterkunft auf der Straße leben, von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte und Personen gehören dazu, die in unzumutbaren und menschenunwürdigen Wohnverhältnissen leben müssen. Die Wohnungslosenhilfe fordert daher **differenzierte und bedarfsgerechte Angebote**: präventive Maßnahmen, niedrigschwellige Hilfen sowie ambulante, teilstationäre und stationäre Angebote.

Mangels einer amtlichen Wohnungsnotfallstatistik gehen Schätzungen von 20.000 bis 25.000 Personen in Bayern aus, die wohnungslos im Sinne der oben genannten Definition sind. Mit der Einweisung in eine Notunterkunft entsteht für die betroffenen Menschen und Familien oft eine dauerhafte Verfestigung ihrer Armuts-lage und ihrer gesellschaftlichen Ausgrenzung – dies zum Teil über mehrere Generationen hinweg. Zur Auflösung der verfestigten Verhältnisse und Strukturen bedarf es vielfältiger und differenzierter, aufeinander abgestimmter Maßnahmen.

Der **Wohnungsmarkt** in Bayern ist gekennzeichnet durch regional unterschiedliche Teilmärkte, die zu einer Gleichzeitigkeit von Wohnungsleerständen und Wohnungsdefiziten führen. Ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum ist besonders für die zunehmende Zahl einkommensschwacher Haushalte in den Ballungsräumen größerer Städte zu verzeichnen. Der Bestand an öffentlich gebundenem Wohnraum nimmt unverändert stark ab.

Die Zahlen der **von Wohnungslosigkeit bedrohten** Haushalte sind in den letzten Jahren tendenziell gestiegen. Mit dem Inkrafttreten des SGB II am 1.1.2005 sind zahlreiche Hilfen für den Personenkreis aus der Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers in die Verantwortung des SGB II-Leistungsträgers übergegangen. Insbesondere die Leistungen für Unterkunft und Heizung wurden restriktiv geregelt.

Angesichts der wachsenden Zahl **wohnungsloser Frauen** müssen deren Problemlagen stärker ins öffentliche Interesse gerückt werden. Die Wohnungslosigkeit von Frauen stellt sich anders dar als die Wohnungslosigkeit von Männern. Frauen sind häufig Opfer körperlicher und psychischer Gewalt. Frauen begeben sich in ihrer akuten Not in ungesicherte Wohnverhältnisse bei Bekannten und geraten dadurch in belastende Abhängigkeitsverhältnisse.

II.3. Der Weg

Verstärkte Förderung präventiver Maßnahmen

Die Vorbeugung des Eintritts von Wohnungslosigkeit muss höchste Priorität erhalten. Entsprechende Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit sind aufzubauen. Auch im ländlichen Raum ist der Aufbau integrierter Fachstellen im Rahmen von Zweckverbandslösungen notwendig und machbar. Die gesetzlichen Grundlagen im SGB II und SGB XII müssen offensiv auf die Vermeidung von Wohnungslosigkeit ausgerichtet werden. Neben der Mietschuldenübernahme, der Übernahme von Heizkosten- und Energieschulden sind auch die Schuldnerberatung und die Vermittlung persönlicher Hilfen geboten.

Abbau von kommunalen Notunterkünften

Größtmögliche Anstrengungen zur Realisierung eines Gemeinwesens ohne Dauerunterbringung von Menschen in Obdachlosenunterkünften, durch Vermittlung in Normalwohnraum, z.B. durch Belegungsrechte im sozialen Wohnungsbau.

Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem und bedarfsgerechtem Wohnraum

Die Sicherstellung einer ausreichenden Menge an bezahlbarem Wohnraum für alle Bürgerinnen und Bürger muss im Mittelpunkt aller wohnungspolitischen Maßnahmen stehen. In Gebieten mit erhöhtem Bedarf sind Förderprogramme zu entwickeln, um die Mieten für einkommensschwache Gruppen so zu gestalten, dass sie bezahlbar bleiben. Die finanziellen Mittel für den sozialen Wohnungsbau müssen deutlich erhöht werden. Durch öffentliche Förderung von Sanierungsinvestitionen bei sozial gebundenen Wohnungen insbesondere für energetische Verbesserungsmaßnahmen sollte ein Anstieg der Mietkosten vermieden und die Kosten für Heizung und Energie gesenkt werden.

Ausbau eines flächendeckenden ambulanten, teilstationären und stationären Hilfenetzes für wohnungslose Menschen

Der Ausbau eines flächendeckenden ambulanten, teilstationären und stationären Hilfenetzes für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten muss insbesondere auch jenseits der großen Ballungsräume weiter verfolgt werden. Wohnungslosigkeit und die damit verbundenen sozialen und gesundheitlichen Problemlagen sind dort zeitnah zu begegnen, wo sie entstehen.

Frauenspezifische Angebote

Angesichts der wachsenden Zahl wohnungsloser Frauen muss deren Zugang zum Hilfesystem verbessert werden und spezielle bedarfsgerechte Angebote für die betroffenen Frauen gewährleistet werden.

Aufbau einer bayernweiten Wohnungsnotfallstatistik

Die Gesamtzahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen in Bayern ist durch eine Wohnungsnotfallstatistik regelmäßig zu erfassen. Sie ist als Grundlage für Bedarfsplanungen sowie zur Überprüfung der Wirksamkeit wohnungs- und sozialpolitischer Instrumente dringend erforderlich.

Hilfen aus einer Hand

Die Zuständigkeit für die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII sollten in der Hand eines Leistungsträgers sein. Die Übertragung der sachlichen Zuständigkeit auf die Sozialverwaltungen der Bezirke auch für die in offener Form zu leistenden Hilfe nach §§ 67 ff. ist notwendig. Nur dadurch kann ein einheitlicher Hilfestandard sowie eine flächendeckende und insgesamt bedarfsgerechte Versorgung unter Berücksichtigung einer Vermeidung von einseitigen finanziellen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte erreicht werden.

Niederschwelliger Zugang zur medizinischen Versorgung

Alle beteiligten Akteure im Gesundheitswesen – insbesondere Ärzte, Krankenkassen und SGB II-Leistungsträger – müssen dazu beitragen, dass wohnungslose Menschen insbesondere auch angesichts ihres höheren Krankheitsrisikos nicht von der notwendigen medizinischen Versorgung ausgeschlossen werden durch zusätzliche Barrieren im komplexen Wettbewerb der Gesundheitswirtschaft.

III. Überschuldung als Armutsrisiko

III.1. Die Situation

Die **Schuldnerquote liegt bundesweit bei 10,85 Prozent**. Damit muss mehr als jeder zehnte Erwachsene in Deutschland als überschuldet eingeschätzt werden (7,34 Mio. Personen bzw. 3,5 Mio. Haushalte). In Bayern gibt es 370.000 überschuldete Haushalte bzw. 790.000 Personen, die von Überschuldung betroffen sind. Die Schuldnerquote in Bayern liegt bei 7,79 Prozent.

Man spricht von Überschuldung eines Haushalts, wenn trotz dauerhafter Reduzierung des Lebensstandards der Einkommensrest nach Abzug der Lebenshaltungskosten (Miete, Energie, Versicherung, Grundnahrungsmittel, ÖPNV, Telefon, Kleidung etc.) nicht zur fristgerechten Schuldentilgung ausreicht. Zur Ermittlung der Überschuldungssituation wird auf ein Indikatorenmodell zurückgegriffen (Entwicklung der Arbeitslosenzahlen, Entwicklung der Konsumentenkredite und Kreditkündigungen, Entwicklung der eidesstattlichen Versicherungen, Mietschulden und Klientenstatistik der Schuldnerberatungsstellen), die einen Schätzwert überschuldeter Haushalte ermöglicht.

Dauerhaftes Niedrigeinkommen gilt als wesentliche Ursache für Überschuldung. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat im Rahmen der Erstellung des dritten Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung errechnet, dass der Anteil derjenigen, die als einkommensarm gelten, zwischen 2000 und 2006 von 11,8 auf 18,3 Prozent gestiegen ist. Damit sind rund 14,9 Millionen Menschen von Einkommensarmut betroffen. Als einkommensarm gelten nach europäischem Maßstab die privaten Haushalte, deren Einkommen die Schwelle von 60 Prozent des Medians des gesamtdeutschen Äquivalenzeinkommens nicht erreichen (sog. Armutsrisikoschwelle). Betroffen sind davon vor allem Allein Erziehende, Arbeitslose, Zuwandererfamilien und kinderreiche Familien. Die Armutsrisikoschwelle für einen Einpersonenhaushalt belief sich im Jahr 2006 auf 870 €. Im Vergleich dazu liegt – jeweils für Alleinstehende - die Pfändungsfreigrenze für monatliches Arbeitseinkommen (netto) aktuell bei 985,15 € (ohne Berücksichtigung von Unterhaltspflichten), das Arbeitslosengeld II beläuft sich auf 347 € zuzüglich der regional differierenden Kosten der Unterkunft (§ 22 SGB II). Das ALG II liegt deutlich unterhalb der Armutsrisikoschwelle.

Mit der Konzentration des Armutsbegriffs auf die Einkommensarmut und der damit verbundenen Armutsrisikoschwelle werden jedoch all diejenigen Personen nicht berücksichtigt, deren Einkommen über dieser Schwelle liegt, die aber aufgrund von Überschuldung "ausgabenarm" sind. Deren tatsächliche finanzielle Möglichkeiten zur Sicherung ihres Lebensunterhalts liegen – trotz Pfändungsfreigrenze – häufig deutlich unter der Armutsrisikoschwelle.

Untersuchungen zeigen, dass die Überschuldung in Deutschland stetig zunimmt, zum einen, weil die Zahl der Erwerbstätigen mit Niedrigeinkommen weiter steigt. Darunter fallen auch 440.000 Vollzeitbeschäftigte, die im Juni 2007 laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit aufstockende Leistungen nach dem SGB II erhielten. Zum anderen ist die wachsende Überschuldung auch bedingt durch den hohen Sockel langzeitarbeitsloser Menschen. Im März 2008 gab es laut Auskunft der Bundesagentur für Arbeit 2.300.000 Arbeitslosengeld II-Empfängerinnen und -Empfänger. Langzeitarbeitslosigkeit auf quantitativ hohem Niveau und die damit verbundenen niedrigeren Lohnersatzleistungen führen zu dauerhafter Einkommensarmut.

Ein bundesweiter Vergleich von Regionen auf Landkreis-Ebene im Hinblick auf die Merkmale Überschuldung und SGB II-Leistungsbezug zeigt eine hohe geografische Übereinstimmung: Diejenigen Regionen, in denen Langzeitarbeitslosigkeit stark ausgeprägt ist, weisen auch hohe Überschuldungsquoten auf. Im Zeitverlauf betrachtet haben – sowohl hinsichtlich der Überschuldungsquote als auch der SGB II-Betroffenheit – die Landkreise mit überdurchschnittlich hohen Anteilen auch die größten Steigerungsraten. Diese Entwicklung führt zu einer räumlichen Verdichtung, es verfestigen sich Armuts- und Überschuldungsbrennpunkte.

III.2. Die Aufgabe

Schuldenerlass, Schuld(en)vergebung und der Einsatz für soziale Gerechtigkeit gehören zum theologischen Erbe der Kirche. Schuldner- und Insolvenzberatung ist somit ein originäres Kerngeschäft von Diakonie und Kirche. Auf der Basis christlicher Nächstenliebe werden überschuldete Menschen begleitet und beraten. Die christlich-diakonische und sozialetische Handlungsgrundlage begründet eine eindeutige Option für die armen, diskriminierten und von Ausgrenzung betroffenen Menschen.

Das Beratungsangebot der Diakonie ist offen für alle Menschen. Der Schwerpunkt liegt in der Beratung und Hilfe für Menschen aus sozial benachteiligten Gruppen und von Armut betroffenen Menschen. Diakonische Schuldnerberatung hilft den Betroffenen und ihren Familien bei der Überwindung der finanziellen Notsituation. Handlungsleitendes Prinzip ist dabei die **Hilfe zur Selbsthilfe**. Im Sinne eines **"ganzheitlichen Bera-**

tungsansatzes" bietet sie Unterstützung bei der Überwindung der sozialen und psychischen Folgen der Existenzgefährdung durch Überschuldung. Sie begleitet und stärkt die Betroffenen bei verfestigten und nur langfristig veränderbaren Überschuldungsstrukturen. Ein weiteres wesentliches Ziel der Beratungsarbeit ist die Vermeidung erneuter Überschuldung.

Diakonische Schuldnerberatung sieht ihre Aufgabe auch in der Aufklärung der Öffentlichkeit über Entstehungsursachen und Wirkungsmechanismen von Überschuldung. Sie setzt sich für die Änderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Überschuldung ein. Schuldnerberatung steht hier in einer besonderen Verantwortung, da in diesem Arbeitsbereich die gesamtgesellschaftlichen Zuspitzungen, Verarmungs- und Exklusionsprozesse besonders deutlich werden.

Schuldnerberatung in der bayerischen Diakonie bietet in der Regel außergerichtliche Einigungsversuche im Insolvenzverfahren an und begleitet überschuldete Menschen in den verschiedenen Verfahrensschritten. Die Diakonie sieht die von der geltenden Insolvenzordnung geregelte **Restschuldbefreiung** nach einer erfolgreich abgeschlossenen „Wohlverhaltensphase“ in der alttestamentlichen Tradition des Schuldenerlasses. Alle sieben Jahre sollten danach Schuldner/innen von ihrer Schuld entlastet werden. Dieses Erlassjahr bewahrte einerseits den Einzelnen und seine Familienangehörigen davor, langfristig in Armut und erdrückende Abhängigkeit zu geraten, andererseits sah man die gesellschaftsstabilisierende Wirkung einer solchen Regelung, die Neuanfänge für alle möglich machen sollte. Im Anschluss an diese Tradition nimmt die Insolvenzordnung den Einzelnen zwar in Verantwortung, stellt jedoch Entlastung von dem in Aussicht, was auf absehbare Zeit das Leistungsvermögen übersteigt. Insofern honoriert das geltende Recht ernsthafte Bemühungen um die Befriedung der Gläubiger, verhindert eine ausweglose Verstrickung in Schulden und eröffnet den Weg zu einem Neuanfang in Würde.

III.3. Der Weg

Wegen der beschriebenen Lage müssen die **Beratungskapazitäten** für die Schuldnerberatung deutlich ausgeweitet werden. Die personelle Ausstattung der Schuldnerberatungsstellen reicht bundesweit nur für die Unterstützung von ca. 12 Prozent der überschuldeten Privathaushalte. Die Diakonie in Bayern fordert deshalb die Umsetzung eines bedarfsgerechten Schlüssels von einer Beratungsstelle mit zwei Fachberaterskräften und einer Verwaltungskraft pro 50.000 Einwohner. Die Kommunen stehen hier als zuständige Leistungsträger für die Schuldnerberatung in der Verantwortung. Nach einer Studie der Evangelischen Fachhochschule Berlin würde ein Ausbau der wohlfahrtsverbandlichen Schuldnerberatung die öffentliche Hand finanziell entlasten. Danach spart ein Euro Investition in die Schuldnerberatung zwei Euro an sozialen Folgekosten. Die Anzahl der Verbraucherinsolvenzverfahren ist weiterhin stark steigend. Die vom Sozialministerium zur Verfügung gestellten Mittel waren in den zurückliegenden Jahren jeweils bereits kurz nach der Jahresmitte aufgebraucht. Zur Erfüllung des Beratungsbedarfs bei der Insolvenzberatung müssen die Fördermittel deutlich erhöht werden.

Die Inanspruchnahme der Beratung muss für die Klienten **kostenfrei** bleiben. Eine – abzulehnende – Kostenbeteiligung der Klienten, verbunden mit der ungenügenden finanziellen Ausstattung der Schuldner- und Insolvenzberatungsstellen, würde unseriösen Kreditvermittlern und kommerziellen Schuldenregulierern eine noch bessere Grundlage für ihre Geschäftemacherei mit der Armut überschuldeter Menschen bieten. Die für die Anerkennung als geeignete Stellen nach Art. 116 AGSG i.V.m. § 305 Abs. 1 Nr. 1 InsO zuständigen Bezirksregierungen müssen unseriös agierende gewerbliche Schuldenregulierer von der Anerkennung ausschließen.

Maßnahmen und Projekte zur Überschuldungsprävention können einen wesentlichen Beitrag zur gebotenen Verbesserung der "finanziellen Allgemeinbildung" weiter Teile der Bevölkerung leisten. Die diakonischen Schuldnerberatungsstellen sehen einen hohen Bedarf an entsprechenden Maßnahmen und Projekten. Zur Umsetzung bedarf es der Bereitstellung entsprechender staatlicher Mittel. Die Einbeziehung und Einbindung der Kreditwirtschaft in einen "**Präventionspool**" ist anzustreben.

In Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Forderungen des Diakonischen Werks Bayern und des Diakonischen Werks der EKD muss der Entwicklung einer steigenden Zahl von Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit unter Armut leiden ("working poor") mit der Einführung von gesetzlich abgesichertem und Existenz sicherndem Mindestlohn entgegen getreten werden. Die Regelleistung in Höhe von derzeit 351 Euro nach dem SGB II reicht nicht aus, um eine Existenz ohne Armut und Verschuldung bzw. Überschuldung zu ermöglichen. Sie muss auf mindestens 420 Euro erhöht werden.

Die seit vielen Jahren existierende unverbindliche Selbstverpflichtung der Kreditwirtschaft für ein **Girokonto für jedermann** hat sich als unzureichend erwiesen. Der Anspruch auf ein Girokonto muss durch eine ver-

bindliche gesetzliche Regelung einklagbar gewährleistet werden. Zudem muss ein wirksamer Schutz vor Kontopfändung und Aufrechnung durch das Kreditinstitut gesetzlich geregelt werden.

Wer arm ist, muss nicht automatisch überschuldet sein. Überschuldung aber hat in aller Regel Armut und Exklusion zur Folge. Bei der zukünftigen Armuts- und Reichtumsberichterstattung muss neben der Einkommensarmut die Ausgabenarmut stärker in die Untersuchungen mit einbezogen werden. In den zukünftigen Diskussionen zur Armutsentwicklung muss das Armutsrisiko "Überschuldung" mit seinen Ursachen und Konsequenzen umfassender berücksichtigt werden.

IV. Integration als Armutsprävention

Migrantinnen und Migranten sind **in der Armutspopulation** der Bundesrepublik Deutschland **überproportional vertreten**. Die Arbeitslosenquote liegt bei Ausländerinnen und Ausländern deutlich höher als bei der deutschen Bevölkerung. Während im Jahresdurchschnitt 2007 die deutsche Bevölkerung eine Arbeitslosenquote von 5,4 Prozent hatte, lag diese Quote bei der ausländischen Bevölkerung bei 13,9 Prozent. Der Prozentsatz der Leistungsbezieher/innen von SGB II-Leistungen lag bei der ausländischen Bevölkerung bei 9,3 Prozent (2007). Bei der deutschen Bevölkerung lag dieser Anteil bei 2,6 Prozent.

Die Gruppe der Migrantinnen und Migranten ist nicht nur in hohem Maße von Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut betroffen. Bei dieser Gruppe sind auch **mangelnde Teilhabechancen** zu beobachten. Zu nennen sind hier beispielsweise die mangelnden Bildungschancen von Schüler/innen mit Migrationshintergrund, auf welche die Pisa-Studien eindrucksvoll hingewiesen haben. Die Migrantinnen und Migranten weisen immer wieder auf Benachteiligungen am Arbeitsmarkt hin (beispielsweise für türkische Kopftuchträgerinnen). Rechtliche Hürden beschränken teilweise den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Eine besondere Aufmerksamkeit sollte der Situation muslimischer Frauen aus konservativen Milieus gewidmet werden, die auch in ihrer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben beschränkt werden.

Integrationsmaßnahmen können der **Armutsprävention** dienen. Dazu gehören Maßnahmen, welche die Bildungschancen von jungen Migrantinnen und Migranten erhöhen und den Übergang von der Schule zum Beruf erleichtern. Dazu gehören Maßnahmen der Sprachförderung und der Nachqualifizierung zur Verbesserung der Chancen am Arbeitsmarkt. Die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen aus außereuropäischen Ländern sollte verbessert werden.

Es wäre jedoch nicht genug, zur Armutsprävention bei Migranten und Migrantinnen allein auf eine verbesserte Sprachförderung und schulische sowie berufliche Qualifizierungsmaßnahmen zu setzen. Es sind darüber hinaus sozialpädagogische Maßnahmen erforderlich, welche die häufig verhängnisvollen Außenseiterrollen von jungen Migranten und Migrantinnen auflösen (Beispiel Straßengangs) und die soziale Partizipation in Jugendzentren und Vereinen stärken.

C. SOZIALPOLITISCHE FORDERUNGEN DER DIAKONIE

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut ist eine öffentliche Auseinandersetzung mit diesem Thema erforderlich. Die wirksame Bekämpfung von Armut setzt auf mehreren Ebenen an. Der wichtigste Schritt – aber zugleich nur der erste, und ein kleiner – ist die **Thematisierung** der Problemlagen.

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut ist eine permanente und sprechende **Armutsberichterstattung** erforderlich, aus der sich die Effekte eines gesamtpolitischen Handelns ablesen lassen. Sie ist Voraussetzung für eine qualifizierte Thematisierung und für eine zielführende Armutsbekämpfung.

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut ist eine klare Benennung der strukturellen Ursachen von Armut erforderlich. Sie setzt ein bereichsübergreifendes Vorgehen der Politik voraus. Daher kann sie auch nur als **Querschnittsaufgabe** bearbeitet werden. Die politische Zuständigkeit für Armutsprävention und Armutsbekämpfung darf sich nicht auf das Ressort des Sozialministeriums beschränken. Sie erfordert das Zusammenwirken aller Politikbereiche. Bei allen politischen Entscheidungen sind die Armutsauswirkungen zu bedenken, damit Armut in unserer Gesellschaft wirksam und nachhaltig reduziert werden kann. Beispielsweise ist die Armutsthematik angesprochen in Fragen der Bildung, des Wohnungsbaus, der Wirtschaftspolitik, des Steuersystems oder des Arbeitsrechts.

In diesem Sinn ist Armutsprävention immer zuerst eine Frage der Einkommens und Vermögensverteilung.

Erwerbseinkommen darf nicht länger steuerlich stärker belastet werden, als Gewinn- und Vermögenseinkommen. Die Finanzierung aller relevanten Sozialsicherungssysteme der Bildungsausgaben und der öffentlichen Infrastruktur sollte auf alle Schultern nach Leistungsfähigkeit verteilt werden.

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut sind Maßnahmen erforderlich, die sich am **Sozialraum** der betroffenen Menschen orientieren. Regelmäßig kann eine nachhaltige Überwindung von Armut nur unter Einbeziehung des umgebenden Gemeinwesens gelingen. Ein GWA-Ansatz entspricht dem Querschnittscharakter auf lokaler Ebene.

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut sind Maßnahmen für eine verbesserte **Arbeitsmarktintegration** arbeitsloser Menschen erforderlich. Sie sollten eine Arbeitsmarktpolitik einschließen, die ohne prekäre Arbeitsverhältnisse auskommt. Dafür sind (tarifliche) Regelungen notwendig, die den Arbeitnehmer/innen existenzsichernde Löhne ermöglichen. Für sozial ausgegrenzte Personen mit geringen Vermittlungschancen ist die Schaffung und Ausgestaltung eines dauerhaft öffentlich subventionierten Arbeitsmarktes vonnöten.

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut ist eine bedarfsgerechte Anpassung der Systeme der **Grundsicherung** erforderlich. Dazu gehören die regelmäßige Anhebung der Eckregelsätze, aber auch Korrekturen bei der zugrundeliegenden Bedarfserhebung und -bewertung. Die Schaffung von vielfältigen **Teilhabemöglichkeiten** für die von Armut betroffenen Menschen setzt neben Maßnahmen zur Befähigung zu einer selbständigen und eigenverantwortlichen Lebensweise immer auch die ausreichende Sicherung der materiellen Lebensumstände voraus. Teilhabegerechtigkeit schließt Befähigungsgerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit bezüglich materieller Güter ein. Sozialpolitik muss auf Verteilungsgerechtigkeit basieren, um zu Teilhabegerechtigkeit zu gelangen.

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut ist eine besondere Sensibilität für die Lebenslagen von **Frauen** erforderlich. Sie sind in höherem Maße von Armut betroffen als Männer und stellen die Mehrheit der Armutspopulation. Armutsprävention und –bekämpfung erfordern daher auch Maßnahmen, welche die Grundsicherung für bestimmte Frauengruppen, wie z.B. alleinerziehende Mütter, verbessern. Die berufliche Ausbildung und Qualifizierung von Mädchen sollte gefördert und frauenspezifische Benachteiligungen am Arbeitsmarkt ausglichener werden.

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut ist die Förderung von Bildung und Ausbildung erforderlich. Es liegt im Interesse einer nachhaltigen Zukunftspolitik, dass allen **jungen Menschen** eine gute Schulbildung und eine qualifizierte Berufsausbildung gewährleistet wird. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die individuelle Förderung und Chancengerechtigkeit in unserem Schulsystem verbessert werden.

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut ist ein Blick auf die ältere Bevölkerung erforderlich. Es ist abzu-sehen, dass die gegenwärtigen Strukturen des Arbeitsmarktes, die Rentenpolitik und die unterlassende Armutsbekämpfung zu wachsender **Altersarmut** führen. Unsichere Arbeitsverhältnisse ohne ausreichende Sozialversicherung, Niedriglöhne und der fehlende Inflationsausgleich für Rentner und Rentnerinnen werden langfristig den Anteil der alten Menschen unter der Armutsgrenze erhöhen. Hier ist eine Sozialpolitik notwendig, die dagegen steuert.

Zur Prävention und Bekämpfung von Armut ist es erforderlich, die **Schere zwischen Arm und Reich** wieder zu schließen. Diese wachsende Kluft bedarf eines Ausgleichs etwa durch mehr Steuergerechtigkeit – hier ist an die Überprüfung der Bemessungsgrundlage zu denken –; durch Reduzierung des Niedriglohnbereiches oder durch verbesserte Arbeitsmarktintegration.

Es besteht die Gefahr, dass diese Schere zwischen Arm und Reich die Spaltung in der Gesellschaft vergrößert und den Zusammenhalt noch mehr als bereits geschehen aus dem Gleichgewicht bringt.

Erarbeitet von den Referaten Hilfen für Arbeitslose, Kirchliche Allgemeine Sozialarbeit, Kur- und Erholungshilfe, Migration, Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe, Schuldnerberatung und Bahnhofsmision der Fachgruppe Offene Soziale Dienste des Diakonischen Werkes Bayern.
Nürnberg, Oktober 2009

ANMERKUNGEN:

¹ So eine Studie des Statistischen Bundesamtes.

² Diese Zahlen verdanken sich Lauterbach, Karl, Der Zweiklassenstaat, S. 16f, der ausführt: „Wir leisten es uns, 8,2 Prozent aller Kinder ohne Schulabschluss auf den Arbeitsmarkt zu schicken. Da ist es kein

Wunder, dass nur um die zwanzig Prozent eines Jahrgangs in Deutschland ein Hochschul- oder Fachhochschulstudium abschließen (2004). Das sind 17 Prozent weniger als im OECD-Durchschnitt. Nur zwölf Prozent der Kinder aus Arbeiterfamilien nehmen überhaupt ein Studium auf. Die Mehrzahl derer, die ohne Ausbildung sind, wird in Langzeitarbeitslosigkeit, im Bereich steuerlich bezuschusster Arbeit oder mit Löhnen am Existenzminimum leben müssen. In keinem Land in Europa konzentriert sich die Arbeitslosigkeit so stark auf diejenigen mit fehlender Berufsausbildung wie in Deutschland. In einer globalisierten Wirtschaft konkurrieren sie zunehmend auch noch mit Dienstleistern und Produzenten aus Niedriglohnländern, die besser ausgebildet sind als sie und billiger arbeiten wollen. Viel zu viel Jugendliche sind bei uns schon jetzt arbeitslos und ohne Job-Perspektiven. Sie werden sich im Rahmen der EU-Erweiterung und der Öffnung der Märkte Asiens demnächst weiterer Konkurrenz ausgesetzt sehen. Unser Bildungssystem hat ihnen die Schutzimpfung versagt, die sie für das Bestehen dieser Herausforderung benötigt hätten. In keinem anderen großen Industrieland ist der Anteil der sogenannten Risikoschüler so hoch wie in Deutschland: Mehr als 22 Prozent der Fünfzehnjährigen in Deutschland können auch laut der neuesten PISA-Studie einfachste Texte nicht lesen und verstehen sowie selbst am Ende ihrer Pflichtschulzeit allenfalls auf Grundschulniveau rechnen.“

³ „Die Lebenslage der von Armut betroffenen Menschen wird nicht nur durch die Höhe der privaten Haushaltseinkommen, sondern wesentlich auch durch die Bereitstellung Aufgaben und Ausgaben geprägt. Eintrittspreise für Schwimmbad, Zoo, ...die Höhe der Müllgebühren und der Tickets des öffentlichen Nahverkehrs, Lernmittelfreiheit in der Schule, die Bereitstellung von Spielplätzen, ...die Beitragshöhe für den Kindergartenplatz ... sind wesentliche Aspekte, die zentral darüber entscheiden, ob die öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen die Lebenslage der von Armut Betroffenen positiv flankieren oder ob sie Defiziterfahrungen und Ausgrenzung verstärken“ (Uwe Becker, Vortrag vor der EKD-Synode am 06.11.06).

⁴ Nach dem IMK (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung) Report vom März 2008 haben sich selbst im Wirtschaftsaufschwung die realen Nettolohneinkommen um 1,5 Prozent verringert, dagegen stiegen die Gewinne der Unternehmen um 25 Prozent.