

Armut im reichen Deutschland

„Unsere Gesellschaft verfügt über ein in der Geschichte der Menschheit nach nie da gewesenes Ausmaß an Ressourcen: deswegen gibt es keine Entschuldigung, unzureichende Teilhabe und Armut nicht entschieden überwinden zu wollen.“

Gerechte Teilhabe, Befähigung zur Eigenverantwortung und Solidarität, Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland, 2006.

„Deutschland ist reich.“

„Deutschland ist im weltweiten Vergleich ein außerordentlich reiches Land.“

„Ungeachtet aller Herausforderungen ist Deutschland ein reiches Land.“

Diese korrespondierenden Feststellungen entstammen Quellen, die nicht alle drei darauf angelegt sind, einander zu entsprechen und in grundsätzlichen Beurteilungen übereinzustimmen.

Der erste Satz steht in dem kirchlichen Diskussionsbeitrag *„Um der Gerechtigkeit willen: öffentliche Armut verhindern, Reichtum nutzen“*, dem ersten Teil des *Jahrbuchs Gerechtigkeit I: Armes, reiches Deutschland*, das von 27 kirchlichen Herausgebern aus der deutschen Ökumene, darunter Landeskirche und Diakonie in Württemberg, im Herbst 2005 veröffentlicht worden ist (19). Der zweite Satz ist in der neuen *Denkschrift der EKD zur Armut in Deutschland* zu lesen (16).

Der dritte Satz findet sich in dem am 09.08.2006 vom Bundeskabinett in Berlin beschlossenen *Nationalen Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung* (5).

Arm und Reich miteinander versöhnen

Für unseren kirchlichen Diskussionsbeitrag im *Jahrbuch Gerechtigkeit* war allen Mitarbeitenden wichtig zu betonen, dass das verbreitete Schlechtreden Deutschland unserem Land und seinen Menschen schade. Wir haben formuliert und dabei gar nicht in dem Maß erwartet, wie stark die gesamtwirtschaftliche Erfolgsbilanz im ersten Halbjahr 2006 dem Recht gab: „Deutschland hat ausreichende Ressourcen, um die unbestreitbaren wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu

meistern. Die deutsche Wirtschaft ist grundsätzlich erfolgreich, und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind günstiger, als es oft behauptet wird.“ Wir heben darauf ab, dass der Markt die finanziellen Ressourcen immer ungleichgewichtiger verteilt, die Konzentration privaten Reichtums zunimmt, aber immer weniger Menschen in unserem Land ihren Lebensunterhalt am Markt verdienen können. Dabei machen Sozialhilfe Empfangende den Staat keineswegs arm. Es ist vielmehr zu fragen, warum die Steuereinnahmen rückläufig sind. Weil soziale Gerechtigkeit un-aufgebar ist, haben wir drei Leitlinien für den Umbau des Sozialstaats in Zeiten öffentlicher Armut benannt:

- (1) Nach den biblischen Leitbildern darf der Wert des Menschen nicht an seiner wirtschaftlichen Nützlichkeit gemessen werden.
- (2) Zur sozialen Gerechtigkeit gehört Verteilungsgerechtigkeit. Ohne sie gibt es keine Chancengleichheit, Befähigungs- oder Beteiligungs-gerechtigkeit.
- (3) Der Sozialstaat muss die Wahrnehmung der Grundrechte ermöglichen. Dies ist seine verfassungsrechtliche Verpflichtung; sie kann nicht zur Disposition stehen.

Das verfassungsrechtlich verankerte Sozialstaatsprinzip besteht aus den zwei Komponenten der wohlfahrtstaatlichen und der gesellschaftsstrukturierenden Verfassungsnorm. Die Gewährleistung sozialer Sicherheit mit einem nicht zu unterschreitenden Existenzminimum ist aus dem Solidarprinzip heraus rechtsverbindlich normierte Staatsaufgabe. Die ebenso verfassungsrechtlich verbindliche Staatsaufgabe, die Gesellschaft aktiv zu gestalten, besteht darin, den Bürgerinnen und Bürgern die Wahrnehmung ihrer Grundrechte zu ermöglichen. Dazu gehören Bildung, Ausbildung, Beruf und Familie, Religion, Koalition und Information sowie der Schutz der Persönlichkeit am Arbeitsplatz. Vor diesem Hintergrund lag uns für das *Jahrbuch Gerechtigkeit* daran zu unterstreichen, dass öffentlicher Armut nur gewehrt werden kann, indem soziale Gerechtigkeit verwirklicht wird. Dazu ist die Steuerpolitik auf den Prüfstand zu stellen. „Eine Politik der Steuersenkungen, die die Wirtschaft nicht belebt, keine Arbeitsplätze schafft und öffentliche Armut verursacht, gefährdet den Sozialstaat.“

Hier gilt es, Irrtümer auszuräumen: Deutschland ist kein Hochsteuerland, im Gegenteil – kaum ein anderes Industrieland hat eine so niedrige tatsächliche Steuerbelastung wie Deutschland. Die Politik der Steuersenkungen hat ihre Ziele verfehlt, deshalb ist die Steuerpolitik neu auszurichten. Grundsätzlich sind wir im Herausgeberkreis und seinen Ausschüssen für die neue Reihe *Jahrbuch Gerechtigkeit* davon überzeugt, dass es Alternativen zur Ökonomisierung des Politischen gibt. Die beteiligten Kirchen und ihre Werke können und wollen dazu beitragen, dass ein offener gesellschaftlicher Diskurs über das angemessene Verhältnis von

Zur Überwindung skandalöser Armut: Gerechte Teilhabe

In dieser Perspektive ist die im Juni 2006 veröffentlichte *Denkschrift des Rates der EKD zur Armut in Deutschland* zu sehen. Die von Bischof Huber bei ihrer Vorstellung in Berlin pointierte Beurteilung gibt dem gut lesbaren, 80 Seiten umfassenden Text, seine nachhaltige Intensität: „Armut in einem reichen Land ist mehr als nur eine Herausforderung, sie ist ein Skandal.“

Grundsätzlich geht die Kammer der EKD für soziale Ordnung in der Denkschrift davon aus, dass unfreiwillige Armut ein Symptom für unzureichende Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in vielen Dimensionen ist. Die Autorinnen und Autoren geben Anstöße zu einer engeren Verzahnung von Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, aber auch zur Umgestaltung des Verhältnisses von Sozial- und Wirtschaftspolitik. Ebenso geben sie Hinweise zu Handlungsmöglichkeiten diakonischer Dienste und Einrichtungen wie auch der Kirchengemeinden.

Mit der Denkschrift löst die EKD ihre Selbstverpflichtung ein, die sie 1997 im Wirtschafts- und Sozialwort der Kirchen „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ eingegangen ist: die Selbstverpflichtung auf die Orientierung an der vorrangigen Option für die Armen als Leitmotiv des gesellschaftlichen Handelns. Das Ziel von 1997, „Ausgrenzungen zu überwinden und alle am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen“, wird jetzt insoweit konkret, als die Denkschrift ein Beitrag dazu sein soll, „dass in den Reformbemühungen unserer Zeit die Eingrenzung, die Überwindung und die Verhinderung von Armut mit der nötigen Priorität versehen werden.“ (Huber)

Nach einer vorausgeschickten Zusammenfassung mit Empfehlungen gilt das 1. Kapitel der Herausforderung der Armut in einem reichen Land. Materielle Verelendung müsste in Deutschland vermeidbar sein. Aber nicht nur mit ihr geht Armut einher, sondern auch mit mangelnder Teilhabe an der Gesellschaft, nicht selten sogar mit dem Ausschluss aus ihr. Hier wird das biblische Leitbild einer gerechten Teilhabe aller an der Gesellschaft eingeführt. Die Beeinträchtigung dieser Teilhabe wird zur Erfahrung von Ausgrenzung, als Ausschluss von Lebenschancen, als Armut erlitten.

Das Leitbild der gerechten Teilhabe ist mit dem sozialetischen Kriterium verbunden, dass es jeder Person möglich sein muss, die Erfahrung zu machen, für sich selbst und gegebenenfalls für die eigene Familie sorgen zu können. Deshalb wird die Armutsdefinition des 2. *Nationalen Armuts- und Reichtumsberichts* übernommen: „Armut i.S. sozialer Ausgrenzung und nicht mehr gewährleisteter Teilhabe liegt dann vor, wenn die Handlungsspielräume für Personen in gravierender Weise eingeschränkt und gleichberechtigte Teilhabechancen an den Aktivitäten und

Lebensbedingungen der Gesellschaft ausgeschlossen sind“ (Nr. 6).

Es wird auf die Problematik hingewiesen, wenn zunehmend Menschen die Erfahrung gerechter Teilhabe überhaupt nicht mehr machen und ihr Potential in der Gesellschaft nicht zur Geltung bringen können.

Hier kommt eine enge sachliche Übereinstimmung der Denkschrift mit dem *Jahrbuch Gerechtigkeit* zum Tragen, wenn die grundgesetzlich festgeschriebene Sozialpflichtigkeit des Eigentums nachdrücklich unterstrichen wird: Das Thema Armut ist von dem des Reichtums nicht zu trennen. „Dass die teilhabefreundliche Erneuerung des Sozialstaats in Deutschland gelingt, hängt auch davon ab, ob der vorhandene und wachsende Reichtum in Deutschland angemessen an der Finanzierung der damit verbundenen Lasten beteiligt wird.“ (Nr. 8)

Der entscheidende Risikofaktor für entstehende Armut ist die Arbeitslosigkeit.

Das 2. Kapitel „*Einkommensverteilung und Armut in Deutschland*“ bringt eine Fülle von Fakten, um das Phänomen Armut in Deutschland präzise verstehen und sich damit auseinandersetzen zu können. Wie die Höhe der staatlichen Regelsätze zu berechnen ist, was mit extremer Armut gemeint ist, wie die Armutsrisikogrenze eingeschätzt wird – wird hier ebenso thematisiert wie die Problemlagen verschiedener Gruppen von Hilfebeziehenden und der Arbeitsmarkt in Deutschland unter den Bedingungen der Globalisierung.

Die theologisch-sozialethische Orientierung im 3. Kapitel stellt heraus, dass Teilhabe-, Befähigungs- und Verteilungsgerechtigkeit das Fundament eines theologisch-sozialethisch begründeten Verständnisses von Gerechtigkeit markiert.

Die Option für die Armen wird dreifach präzisiert (Nr. 67):

- (1) Sie spielt Arme nicht gegen Reiche aus, sie ruft Reiche in ihre Verantwortung und zielt auf „Inklusion aller in die wirtschaftlichen und sozialen Prozesse“.
- (2) Sie ist keine paternalistische Option. Arme Menschen sollen vielmehr befähigt werden, die Gefahren, marginalisiert zu werden, selbst zu überwinden.
- (3) Sie gilt bei allen Phänomenen fehlender Teilhabe. Zu ihr gehört deshalb auch ein aktivierender Sozialstaat, der die Chancen der Armen verbessert, die Gesellschaft mitzugestalten.

Die im 4. Kapitel skizzierten Wege aus der Armut sind aus der Perspektive des Sozialstaats und der Wirtschaft, mit dem Blick auf ein armutsverringeres Bildungssystem, auf die Familie, die Diakonie und die Kirchengemeinden als beteiligte Akteure beschrieben.

In Verbindung mit den Berichten aus den Abteilungen unseres Vorstandsbereichs, ist die Grundposition festzuhalten, dass Bildung, mit allen Aspekten auch der Fort- und Weiterbildung, als der zentrale Ausweg aus der Armut definiert wird. Der Rat der EKD ist davon überzeugt, dass ein weiterer Abbau von Sozialleistungen keine Akzeptanz in der Bevölkerung finden wird. Für nötig hält er „die Verständigung auf ein sozial- und wirtschaftliches Leitbild, das deutlich am Ziel der Teilhabe aller durch eine sinnvolle Komplementarität von Verteilungs- und Befähigungsgerechtigkeit ausgerichtet ist.“ Hier wird über „die Umstellung sozialer Sicherungssysteme auf Steuerfinanzierung“ nachzudenken sein, fügt der Rat hinzu: Mehr Steuerfinanzierung scheint ein gangbarer Weg zu sein, den Faktor Arbeit zu entlasten. Da es jedoch hierzulande noch keine die Nachhaltigkeit einer Steuerfinanzierung garantierende Tradition gibt, muss das Vertrauen in ein überwiegend steuerfinanziertes Sozialsystem erst gebildet werden (Nr. 89).

Maßnahmen zur Vermeidung von Armut haben sich vorrangig an der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt zu orientieren. Im Blick auf die Langzeitarbeitslosen wird neben dem „zweiten“ Arbeitsmarkt auch der „dritte“ gemeinwohlorientierte mit öffentlich geförderten und nötigenfalls öffentlich bereitgestellten Arbeitsplätzen nicht als Tabu angesehen (Nr. 90).

Unter dem Aspekt der Bildung wird festgestellt, dass das so große Stärken aufweisende Bildungssystem in Deutschland an der Vermittlung von Bildung an von Armut betroffenen Gruppen der Bevölkerung scheitert. Unter den Industrieländern der Welt bildet Deutschland bei der Integration und Förderung von Arbeiter- und Migrantenkindern das Schlusslicht. Armut wird in unserer Gesellschaft sozial vererbt.

Unser deutsches Bildungssystem versagt gegenüber den sozial und kulturell schlechter Gestellten – ja noch schlimmer: Es trägt zu ihrer Schlechterstellung bei, indem es deren Kinder individuell ungenügend fördert und fordert. Ein neuer Geist der Wertschätzung und der Beteiligung allein hilft die im Bildungssystem vorhandenen Tendenzen zur Ausgrenzung und Entsolidarisierung zu überwinden. Breitenförderung muss neben der Eliteförderung weit stärker betrieben werden (Nr. 108-110).

Die der Diakonie zgedachten Zielbestimmungen für die Orientierung diakonischer Arbeit am Leitbild der Teilhabegerechtigkeit bei der Bekämpfung von Armut sind für Insider nicht eben verblüffend, aber für die interessierte kirchliche und die weitere Öffentlichkeit doch sinnvoll zusammengestellt. Diakonische Arbeit für die gerechte Teilhabe armer Menschen geschieht

- (1) im Zusammenspiel der diakonisch Engagierten der Kirchengemeinden mit den diakonischen Trägern,
- (2) in Vernetzung mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft und

- (3) ist stets auch öffentliches, anwaltschaftliches Eintreten für die Anliegen der armen Menschen und für die Korrektur sozialer Ungerechtigkeit (Nr. 130).

Vom Sanierungsfall zum reichen Land

Dass die Beurteilung zur Lage ganz gleich welcher Institutionen oder gesellschaftlicher Größen vom Blickwinkel des Betrachtenden abhängen, kommt im viel zitierten Bild vom halb vollen oder halb leeren Glas zum Ausdruck. Sie hängt auch davon ab, mit welchem Maßstab gemessen, welche Methode der Betrachtung und Bearbeitung angewendet wird.

In der EU ist seit dem Nizza-Gipfel 2000 die „*Offene Methode der Koordinierung (OMK)*“ in Geltung. Zunächst auf das Strategiefeld „Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ bezogen, wurden die Mitgliedsstaaten angehalten, nationale Aktionspläne im Rhythmus von Zwei-Jahres-Zeiträumen aufzustellen und über die Ergebnisse zu berichten. Die Berichterstattung ist Teil des *Lissabon-Prozesses*. Hiermit ist das ernsthafte Bestreben einer Renationalisierung verbunden und zugleich der Zwang der Mitgliedsstaaten, im Rahmen der EU-Beschäftigungsstrategie ihre nationalen Arbeitsmarktpolitiken zu vergleichen und zu reflektieren. Die einzelnen Staaten sollen die verbindlichen europäischen Ziele in eigenen Maßnahmeprogrammen umsetzen. Offene Koordinierung meint dabei, dass die Mitgliedsstaaten wechselseitig aus den Erfahrungen der anderen lernen und ihre Ergebnisse anhand einheitlicher Indikatoren überprüfen sollen.

Das den meisten Bürgerinnen und Bürgern dabei noch viel zu wenig nahe gebrachte Moment an dieser Methode ist die Absicht, das Herunterbrechen der abstrakt formulierten europäischen Gesamtziele in nationale und regionale Ziele mit einem bottom-up-Prozess zu verbinden. Es geht hier also insofern um eine offene Koordinierung, als sie offen ist für die Beteiligung aller relevanten Akteure in der Zivilgesellschaft.

Am Beispiel der evangelischen Kirchen und ihrer Diakonie in Deutschland lässt sich das daran deutlich machen, dass sie über die Mitwirkung des DW EKD in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege oder Nationalen Armutskonferenz die Möglichkeit wahrnehmen, Stellungnahmen und Positionsbeschreibungen in die Erstellung der nationalen Berichte einzubringen. Wenn die Bundesregierung nach Brüssel und Straßburg berichtet, wie sie die auf EU-Ebene vereinbarten strategischen Ziele erreichen will, ist sie auf die Mitwirkung der Zivilgesellschaft angewiesen – muss sie offen sein für ihre Beteiligung.

Am 09.08.2006 hat das Bundeskabinett den *Strategiebericht zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung 2006* beschlossen. Dieser Bericht zeigt auf, wie Deutschland die EU-Ziele in den Bereichen soziale

Integration, Alterssicherung sowie Gesundheitsschutz und Langzeitpflege erreichen will. Neu ist in diesem Jahr, dass für den Zeitraum 2006-2008 aus diesen verschiedenen Bereichen in einem Bericht die erzielten Erfolge, die weiterhin bestehenden Herausforderungen und die politischen Prioritäten zusammengefasst werden. Bisher wurden drei verschiedene Aktionspläne und Berichte verfasst.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kommentiert den Bericht mit dem Hinweis, er sei Ausdruck eines stärker werdenden sozialen Europas. Auf europäischer und nationaler Ebene müssen die Ziele der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gleichrangig verfolgt werden. Nur so ist heutigen und künftigen Generationen, heißt es im Bericht, „Teilhabemöglichkeiten und ein Leben im Wohlstand“ zu sichern.

Interessant ist nun, wie weitgehend übereinstimmend dieser Bericht zum Bereich der sozialen Integration mit den jüngsten kirchlichen Verlautbarungen *Jahrbuch* und *Denkschrift* argumentiert. Natürlich besteht ein erheblicher Unterschied, ob die Kanzlerin sich an die Bürgerinnen und Bürger oder an die Organe der EU wendet. Das ist eben die Frage des anzulegenden Maßstabs. In der Adresse an die EU ist das Glas gut gefüllt, Deutschland ein reiches Land.

Auch in diesem Strategiebericht der Bundesregierung wird geurteilt: Das Armutsrisiko hierzulande korrespondiert in erheblichem Umfang mit der Arbeitslosigkeit, und Kinder sind überdurchschnittlich von Armut betroffen. Ihre soziale Herkunft darf aber nicht über ihre Bildungs- und Lebenschancen entscheiden.

Die Integration von Migrantinnen und Migranten bleibt Schwerpunkt der deutschen Sozialpolitik. Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung reichen nicht aus, um Armut und soziale Ausgrenzung zu vermeiden. Soziale Integration ist in unserem Land zur Querschnittsaufgabe geworden: Das hat die offene Methode der Koordinierung ergeben, nachdem dicht vernetzt zivilgesellschaftliche Akteure wie die Diakonie an der Berichterstattung beteiligt waren.

Ein Schwerpunkt der nationalen Sozialpolitik wird so ausgerichtet, dass der Bildung als entscheidendem Zukunftsfaktor für den Zusammenhalt und die soziale Entwicklung der Gesellschaft ein höherer Stellenwert beigemessen wird. Die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen, älteren Menschen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderungen und Migrantinnen und Migranten soll dementsprechend ein Schwerpunkt bleiben.

Bei der Darstellung, welches Augenmerk den von Armut betroffenen Personengruppen gelten soll, besonders denen mit multiplen Problemlagen, können Lesende leicht irritiert sein und zum Titelblatt zurückblättern: In der Tat, die Bundesregierung hat das Wort, nicht die freie Wohlfahrtspflege. Sie wird aber ausdrücklich gewürdigt in diesem

Zusammenhang. Beide Positionen nähern sich einander deutlich an.

Um das gesamte Feld der Freiwilligenarbeit, der Selbsthilfe und des bürgerschaftlichen Engagements „als zentrale Säule des Systems sozialer Sicherung“ auszubauen, will die Bundesregierung das *Gemeinnützigkeitsrecht* reformieren: So soll die Rolle der Zivilgesellschaft in Deutschland gestärkt werden.

Ein weiteres Ziel ist eine verbesserte Governance. Verschiedene Bundesländer geben gute Beispiele mit ihrer Sozialberichterstattung, die laufend weiterentwickelt wird und durch die Einbeziehung der Kommunen Bürgernähe schafft, also die Koordinierung weiter öffnet. Hier werden Argumente angeführt, die den kirchlichen Wunsch an unser Bundesland Baden-Württemberg unterstützen, einen Armuts- und Reichtumsbericht zu erstellen.

Die Kirchlichen Texte, *Jahrbuch Gerechtigkeit I* und die *Denkschrift zur Armut in Deutschland*, ziehen vielfach Vergleiche mit den europäischen Nachbarländern heran.

Die Methode der offenen Koordinierung dient ohnehin dieser Vergleichsmöglichkeit: Wir wollen wissen, wie es die anderen machen und die sollen sich dafür interessieren, welche Wege wir einschlagen.

Die ursprüngliche Verständigung in unserer Landeskirche auf das diakonische Grundprinzip der Zusammenarbeit mit den Betroffenen und mit anderen Institutionen um zur Behebung der Ursachen von Notständen beizutragen, bleibt in Geltung (Präambel Diakoniewgesetz und Satzung DWW). Vielfältige Beispiele dafür nennen die Jahresberichte der Abteilungen. Dieses Prinzip bildet die legitime Basis dafür, die Ansätze im aktuellen Strategiebericht der Bundesregierung vor dem Hintergrund guter Vernetzung im eigenen Haus, dem Verband und der Liga lokal und regional aufzunehmen und ins Gespräch mit den sozialen Partnerinnen und Partnern zu bringen. Nicht nur die Bundesregierung ist beim Wort zu nehmen, auch die Sozialpartner auf allen Ebenen in unserem Bundesland: Denn ihre Sicht ist mit Hilfe der offenen Methode der Koordinierung in den Sozialstrategiebericht eingegangen.

Seit Hegels „*Phänomenologie des Geistes*“ bildet das Modell der wechselseitigen Anerkennung das Zentrum aller Überlegungen um den Status der bürgerlichen Teilhabemöglichkeiten. Die europäische Geistesgeschichte ist seitdem davon inspiriert, ohne dass der Diskurs zum Abschluss gekommen wäre.

Wenn sowohl Kirchen und Diakonie als auch der Staat mit seiner eigenen zivilgesellschaftlichen Vielfalt sich zum Ziel setzen, Teilhabe zu verbessern, gerechter zu machen, wird das in der Tat ein wertvoller Beitrag zum Schutz und zur Förderung der Menschen sein.