

# Gerechte Teilhabe

Mit einer  
Kundgebung der  
Synode der EKD

**Befähigung zu  
Eigenverantwortung  
und Solidarität**

**Eine Denkschrift  
des Rates der EKD  
zur Armut  
in Deutschland**

**EKD**

GÜTERSLOHER  
VERLAGSHAUS



**Gütersloher Verlagshaus. Dem Leben vertrauen**



# Gerechte Teilhabe

Befähigung zu Eigenverantwortung  
und Solidarität

**Mit einer Kundgebung der Synode der EKD**

Eine Denkschrift des Rates  
der Evangelischen Kirche in Deutschland  
zur Armut in Deutschland

Gütersloher Verlagshaus

Im Auftrag des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD)  
Herausgegeben vom Kirchenamt der EKD

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage

Copyright © 2006 by Gütersloher Verlagshaus, Gütersloh,  
in der Verlagsgruppe Random House GmbH, München

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes  
ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt  
insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und  
die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Katja Rediske, Landesbergen  
Druck und Einband: Clausen & Bosse, Leck  
Printed in Germany  
ISBN 978-3-579-02386-1

[www.gtvh.de](http://www.gtvh.de)

# Inhalt

Vorwort .....	7
Zusammenfassung und Empfehlungen .....	10
1. Armut in einem reichen Land als Herausforderung .....	16
2. Einkommensverteilung und Armut in Deutschland .....	22
2.1 Sicherung des Existenzminimums – Zu Berechnung und Höhe der staatlichen Regelsätze .....	24
2.2 Extreme Armut .....	29
2.3 Zwischen Armut und Armutsrisiko – Zu Berechnung und Höhe der Armutsrisikogrenze .....	30
2.4 Struktur und Problemlagen der verschiedenen Gruppen von Hilfebeziehern .....	35
2.5 Zum Arbeitsmarkt in Deutschland unter den Bedingungen der Globalisierung .....	37
3. Theologisch-sozialethische Orientierung .....	43
4. Wege aus der Armut .....	50
4.1 Perspektiven des Sozialstaats .....	51
4.2 Wirtschaft .....	57
4.3 Bildung .....	61
4.4 Familie .....	69
4.5 Diakonie .....	71
4.6 Kirchengemeinden .....	75
Kammer der EKD für soziale Ordnung .....	80

## **Kundgebung der Synode der EKD**

5. Tagung der 10. Synode der Evangelischen Kirche  
in Deutschland (EKD)

Kundgebung zum Schwerpunktthema

Gerechtigkeit erhöht ein Volk

Armut muss bekämpft werden – Reichtum verpflichtet ..... 83

# Vorwort

Seit ihren Anfängen steht die christliche Kirche an der Seite der Armen. Immer wieder ist dieser Auftrag ins Bewusstsein gehoben und im praktischen Handeln bewährt worden. Er bestimmt das Engagement von Kirchen, Gemeinden, diakonischen Einrichtungen und vielen Einzelnen. Die lateinamerikanische Befreiungstheologie hat diesen biblisch begründeten Auftrag als »vorrangige Option für die Armen« überzeugend charakterisiert und unüberhörbar ins Gedächtnis gerufen. In seiner allgemeinen Form sagt der damit formulierte Konsens: Armut muss, wo möglich, vermieden und dort, wo es sie dennoch gibt, gelindert werden.

Diese Grundeinsicht muss in konkretes Handeln umgesetzt werden. Die Armutsorientierung des kirchlichen und diakonischen Handelns muss sich angesichts neuer Herausforderungen verstärken. Zugleich verpflichtet die öffentliche Verantwortung der Kirche zu klaren Empfehlungen an die gesellschaftlichen, politischen und staatlichen Akteure. Diese doppelte Aufgabe bestimmte das Gemeinsame Wort des Rates der EKD und der katholischen Deutschen Bischofskonferenz »Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit« aus dem Jahr 1997. Auch die wichtigen vorangegangenen und nachfolgenden Denkschriften und Texte des Rates der EKD und der Kammer der EKD für soziale Ordnung sowie zahlreiche Stellungnahmen aus aktuellen Anlässen sind von dieser Grundorientierung bestimmt. Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, das die EKD unter anderem in der Nationalen Armutskonferenz und in den Beratergremien zum Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vertritt, engagiert sich in diesen Fragen kontinuierlich und kompetent.

In den Debatten über die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und über andere sozialpolitische Reformvorhaben hat die Evangelische Kirche in Deutschland immer wieder hervorgehoben, dass strukturelle Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die dem Ausschluss vieler Menschen aus den Möglichkeiten gesellschaftlicher Beteiligung entgegenwirken, ebenso wichtig sind wie Reformen in den staatlichen Unterstützungsleistungen, die sicherstellen, dass der Sozialstaat seiner Aufgabe nachhaltig und dauerhaft nachkommen kann. Damit, dass die vorliegende Denkschrift diese Fragen im Zusammen-

hang bedenkt, vertieft und konkretisiert sie bisherige sozioethische Überlegungen in einem besonders wichtigen Bereich.

Die Kammer der EKD für soziale Ordnung ist bei ihrer Arbeit zu der Überzeugung gelangt, dass die beiden gerade genannten Themenbereiche gemeinsam bedacht werden müssen; sie hat deshalb dem Rat der EKD den Entwurf einer Denkschrift zur Armut in Deutschland vorgelegt, die auch Arbeitsmarktfragen zum Gegenstand hat. Der Rat hat sich diesen Text bei seiner Sitzung am 20. Mai 2006 zu Eigen gemacht und beschlossen, ihn als Denkschrift des Rates der EKD zu veröffentlichen.

Allen Beteiligten ist bewusst, dass für die hiermit der Öffentlichkeit vorgelegte Denkschrift schwierige Abgrenzungen vorzunehmen waren. Ausdrücklich weist die Denkschrift selber darauf hin, dass »Armut« nicht ohne »Reichtum« und »Armut in Deutschland« nicht ohne »Armut weltweit« diskutiert werden kann. Aus guten Gründen konzentriert sich die Denkschrift gleichwohl auf das Problem der Armut in Deutschland. Sie nimmt eine sorgfältige Differenzierung des Problems vor und unterzieht die bisher verwendeten Kategorien und Grenzziehungen einer präzisen Kritik.

Auch in unserem reichen Land gibt es materielle Armut, viel häufiger aber gibt es mangelnde Teilhabe in einem Bereich, der besser als »Armutsrisiko« bezeichnet wird. Den davon betroffenen Menschen ist am wirkungsvollsten mit einer Integration in den Arbeitsprozess geholfen; wichtigste Bedingungen dafür sind gute Bildung und gute Ausbildung. Für eine Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten müssen aber auch die materiellen Voraussetzungen geschaffen werden, sodass die bisher vielfach behauptete Kontroverse zwischen Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit zu Gunsten einer differenzierten Verschränkung beider Blickrichtungen überwunden wird. Ohne materielle Verteilungsgerechtigkeit läuft Chancengleichheit ins Leere. Aber ohne die Schaffung von Teilhabegerechtigkeit – insbesondere im Bildungssystem und am Arbeitsmarkt – ist der traditionelle Verteilungsstaat unvollkommen. Diese differenzierte Erkenntnis wird der Rat der EKD zum Ausgangspunkt seines weiteren Engagements in diesen Fragen machen.

Ich danke der Kammer der EKD für soziale Ordnung für ihre gründliche und weiterführende Arbeit und bin zuversichtlich, dass diese Denkschrift sich für die weitere Diskussion als fruchtbar erweisen wird. Zugleich hoffe ich, dass diese Denkschrift mit ihren Vorschlägen zu neuen Einsichten in Staat und Gesellschaft führt und dass das Ausmaß zurückgeht, in dem es nötig ist, von »Armut« und »Armutrisiko« in Deutschland zu sprechen.

Hannover, im Juni 2006

A handwritten signature in black ink, reading 'Wolfgang Huber'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

*Bischof Dr. Wolfgang Huber*  
Vorsitzender des Rates der EKD

## Zusammenfassung und Empfehlungen

Die Herausforderung, Armut entschlossen zu bekämpfen, stellt sich heute in Deutschland in anderer Weise als früher. Zwar muss auch heute dafür gesorgt werden, dass Menschen in materieller Hinsicht so gestellt werden, dass ihnen ein Leben in Würde möglich ist. Die Höhe der entsprechenden materiellen Transferleistungen muss immer wieder geprüft und den allgemeinen Entwicklungen angepasst werden. Der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit bleibt daher von großer Bedeutung, denn wenn Menschen in die Situation geraten, kein eigenes Einkommen erzielen zu können, ist der Anspruch auf materielle Basissicherung die Voraussetzung dafür, weiter gehende, nichtmaterielle Unterstützung überhaupt nutzen zu können. Aber solidarisch gewährte materielle Unterstützung und ein staatlich gestützter Arbeitsmarkt reichen nicht aus, um nachhaltig vor Armut bewahrt zu bleiben. Entscheidend ist mehr denn je, dass auch von staatlicher Seite aktivierende und unterstützende Hilfen und insbesondere wirksame Bildungsmöglichkeiten bereitgehalten werden, um eine breite Teilhabe der betreffenden Menschen an der Gesellschaft zu sichern bzw. wiederherzustellen. Nur durch die Verbesserung der Teilhabeberechtigung ist eine dauerhafte Sicherung vor Armut im Sinne von Ausgrenzung möglich.

In der hoch entwickelten und reichen Gesellschaft Deutschlands ist es auch aus ethischer Sicht notwendig, nicht nur extreme Armut – also materielle Armut unterhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums –, sondern auch Armut im Sinne unzureichender Teilhabe entschlossen und wirkungsvoll zu bekämpfen. Weit mehr als in ärmeren Gesellschaften kann es keine Entschuldigung geben für politische Zögerlichkeit oder eine mangelnde Bereitstellung von Ressourcen und Bildung zur Vermeidung von Armut und zur Stärkung von Solidarität. Es entspricht dem christlichen Verständnis und liegt im Interesse aller, dass dies wirksamer als bisher gelingt. Diese Aufgabe kommt dabei besonders den in politischer, sozialer und wirtschaftlicher Verantwortung Stehenden zu. Wohlstand und gesellschaftliche Stabilität lassen sich dauerhaft nur für alle gemeinsam sichern. Wenn sich aber ein großer Teil der Bevölkerung als ausgeschlossen erlebt und die Differenzen zwischen Reichen und Armen immer weiter wachsen, kann es keine allseits als gerecht erlebte gesellschaftliche Entwicklung geben.

Solidarität und Freiheit sind zwei Seiten einer nachhaltigen und gerechten wirtschaftlichen, sozialen und nicht zuletzt kulturellen Entwicklung. Nur Menschen, die sich ihrer Teilhabe an der Gesellschaft sicher sind, können sie auch in einer demokratischen, solidarischen und nachhaltigen Weise gestalten.

Das christliche Verständnis von Teilhabe gründet in der den Menschen geschenkten Teilhabe an der Wirklichkeit Gottes. Die Bibel hebt die unverlierbare Würde des Menschen hervor und illustriert die Überzeugung von der jedem Menschen gegebenen Fähigkeit zur aktiven Teilhabe unter anderem in der Symbolik des Leibes Christi (1 Korinther 12 u. a.). Gott gewährt den Menschen in der Kraft des Heiligen Geistes Anteil an seiner Fülle: Unterschiedliche Begabungen (die jedem Einzelnen durch den Geist verliehenen »Charismen«) befähigen Menschen, die ihnen in ihrer Lebenssituation gestellten Aufgaben zu erfüllen. Dieser Gedanke hat sich in unserer Rede von »Begabung« erhalten. Wird den Menschen Teilhabe an Gottes Kraft geschenkt, ohne dass sie selbst etwas dafür tun müssten, so ist es ihre Aufgabe, diese Begabungen in ihrem Leben fruchtbar werden zu lassen – für sich selbst und für andere, also auch für das Gemeinwohl. In der Realisierung dieser aktiven Teilhabe an den gesellschaftlichen Aufgaben liegt ihre Verantwortung vor Gott und ihren Mitmenschen. Die von Gott gewährte Teilhabe an ihm selber bewährt sich so in der aktiven Weltgestaltung. Aus diesen theologischen Überlegungen folgen individualethische Konsequenzen für die von Einzelnen und Gemeinden im konkreten Umfeld auszuübende persönliche Barmherzigkeit ebenso wie sozialetische Konsequenzen für die Gestaltung einer gerechten Gesellschaft im Ganzen.

Eine gerechte Gesellschaft muss so gestaltet sein, dass möglichst viele Menschen tatsächlich in der Lage sind, ihre jeweiligen Begabungen sowohl zu erkennen, als auch sie auszubilden und schließlich produktiv für sich selbst und andere einsetzen zu können. Eine solche Gesellschaft investiert folglich, wo immer es geht, in die Entwicklung der Fähigkeiten der Menschen zur Gestaltung ihres eigenen Lebens sowie der gesamten Gesellschaft in ihren sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen. Eine solche Gesellschaft ist so verfasst, dass sich diese aus den individuellen Begabungen erwachsenen Gaben und Fähigkeiten, biblisch »Charismen« genannt, zur möglichst eigenverantwortlichen Sicherung des Lebensunterhalts und im Interesse aller

solidarisch einsetzen lassen. Das heißt mit Blick auf das gegenwärtige Wirtschaftssystem, dass ein größtmöglicher Teil der Bevölkerung über bezahlte Arbeit verfügen soll, so weit er dies anstrebt, und dass gleichzeitig die wichtige, vielfältig geleistete familiale, soziale und gesellschaftliche Arbeit in angemessener Weise anerkannt und integriert wird. Der Begriff der »gerechten Teilhabe« meint genau dies: umfassende Beteiligung aller an Bildung und Ausbildung sowie an den wirtschaftlichen, sozialen und solidarischen Prozessen der Gesellschaft. Eine Verengung auf eine oder wenige Zieldimensionen der Teilhabe verbietet sich aus der Sache heraus. Insofern bedarf es immer wieder einer sorgfältigen Diskussion dieses Begriffs und der Klärung der detaillierten Konsequenzen für die aktuelle Praxis.



Im Mittelpunkt aktivierender und unterstützender Hilfen steht die auf allen Ebenen, insbesondere aber durch das Bildungssystem zu leistende Vermittlung von Kompetenzen. Diese Kompetenzen zielen vor allem auf die Entwicklung von Eigenverantwortung und Solidarität. Hier liegt der Schlüssel für eine wirksame Armutsbekämpfung – und hier gibt es in Deutschland einen hohen Nachholbedarf. Das deutsche System der Elementar- und Schulbildung schützt im Ergebnis nicht nur zu wenig vor Armut, sondern weist erhebliche selektive Strukturen auf, die materielle, kulturelle und soziale Trennungen reproduzieren. Es trägt so dazu bei, dass der Schulerfolg eines Kindes vergleichsweise zu sehr von seiner sozialen Herkunft und zu wenig von seinen Begabungen bestimmt wird. Notwendig ist Entschlossenheit auf allen Ebenen, endlich Chancengerechtigkeit praktisch zu realisieren und die vorhandenen Fähigkeiten zur Entwicklung von Eigenverantwortung und Solidarität in Erziehung, Bildung und Ausbildung zu fördern. Ein neuer Geist der Wertschätzung und der Beteiligung muss die in der Bildung vorhandenen Tendenzen zur Ausgrenzung und Entsolidarisierung überwinden. Dabei wird davon auszugehen sein, dass es immer Menschen geben wird, denen es nicht gelingt, das Bildungssystem erfolgreich zu durchlaufen. Gerade diesen Menschen muss in einem funktionierenden Sozialstaat mit gesetzlich geregelten Leistungen gezielt und nachhaltig geholfen werden.

Die Vermittlung von Kompetenzen im Bildungssystem ist die entscheidende Voraussetzung zur Teilhabe an der Gesellschaft. In hoch

entwickelten komplexen Gesellschaften und zumal unter den Bedingungen der Globalisierung bietet vor allem Bildung und Qualifizierung die Chance, einen Arbeitsplatz zu erhalten und so dauerhaft vor Armut gesichert zu sein. Allerdings ist es illusorisch anzunehmen, dass allein durch gesteigerte Qualifizierung Arbeitslosigkeit auf absehbare Zeit gänzlich beseitigt werden könnte. Es wird eine nennenswerte Gruppe von weniger Qualifizierten bleiben, die nur in einem Niedriglohnbereich eine Chance auf Arbeit haben werden. Insofern gibt es im Interesse der Teilhabe aller an und durch bezahlte Arbeit keine Alternative zur Beschäftigungsförderung von geringer bezahlten Arbeitsplätzen. Hierfür stehen bereits eine große Zahl von Förderinstrumenten bereit – sie sollten gestrafft und wo nötig durch weitergehende, auch psychosoziale Hilfen ergänzt werden. Dabei besteht die besondere Notwendigkeit, die Entwicklungen im Niedriglohnsektor dauernd zu beobachten. Das Phänomen der »working poor«, also von Erwerbstätigen, deren Entlohnung nicht aus der Armut herauszuführen vermag, verdient angesichts zunehmenden Drucks auf die Löhne auch in kirchlichen Institutionen verstärkte Aufmerksamkeit. Ein Niedriglohnsektor darf kein Bereich werden, in dem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch eine sich stets nach unten bewegende Lohnspirale ausgebeutet werden. In einem reichen Land wie Deutschland sollte es Ziel sein, den Niedriglohnsektor so klein wie möglich zu halten. Insofern er notwendig ist, ist es entscheidend, dass es in diesem Bereich überhaupt genügend Nachfrage nach Arbeitskräften gibt. Wo dies am regulären Arbeitsmarkt nicht der Fall ist, muss schon um der Menschen willen auf öffentlich geförderte und wo nötig auch auf direkt öffentlich bereitgestellte Arbeitsplätze zurückgegriffen werden. Staatlich geschaffene Tätigkeiten mögen ökonomisch ineffizient sein, aber die heutige Situation ist nicht nur menschlich, sondern auch ökonomisch unbefriedigend. Einen zusätzlichen kleinen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt wird es darüber hinaus auch auf Dauer für nicht ausreichend Bildungsfähige und Menschen mit Behinderungen geben müssen.

Ein weiteres wichtiges Feld zur Bekämpfung von Armut ist die Familienpolitik. So begrüßenswert alle Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Familien im Interesse einer Steigerung der Kinderzahlen als solche auch sind: Der Schwerpunkt dieser Aktivitäten liegt in der Erleichterung der Situation relativ besser Verdienender. Die große Zahl von Kindern in Armut werden durch diese Maßnahmen nicht

erreicht und nicht besser gefördert. Ihnen hilft nach aller Erfahrung auch nicht die Erhöhung von materiellen Leistungen als solches, sondern vor allem die Bereitstellung institutioneller Förderleistungen. In dieser Hinsicht ist der kostenlose Zugang zu Kindertagesstätten vom zweiten Lebensjahr an der richtige Weg. Besonderer Aufmerksamkeit bedarf die Situation Alleinerziehender.

Dringend notwendig ist auf der Linie der hier vertretenen Grundsätze eine enge Verzahnung von Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Nur ein solcher integrativer Ansatz kann die Komplexität der Gerechtigkeitsdefizite mit dem Ziel der vollen Beteiligung aller an der Gesellschaft überhaupt zielorientiert in den Blick nehmen. Die Idee des Forderns und Förderns entspricht den hier vertretenen Grundsätzen. Allerdings muss im Einzelnen genau geprüft werden, ob die nun vorhandenen, besseren Möglichkeiten der Aktivierung und Qualifizierung auch von zum Teil bereits jahrelang arbeitslosen Menschen wirklich genutzt werden können und greifen.

Es führt kein Weg daran vorbei, stärker als bisher Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Gerechtigkeitsaspekten zusammen zu denken. So deutet der internationale Vergleich darauf hin, dass es vorteilhaft ist, Arbeitsverhältnisse stärker von der Belastung durch Sozialabgaben zu befreien und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme verstärkt und nachhaltig über Steuern sicherzustellen. Den wirtschaftlichen Aktivitäten verschafft dies eine größere Flexibilität, was unter den Bedingungen gesteigerten weltweiten Wettbewerbs vorteilhaft ist. Zusätzlich zu der steuerfinanzierten Basissicherung, einem steuerfinanzierten sozialen Ausgleich und den nach wie vor beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystemen wird sich der Einzelne für den Erhalt seines jeweiligen Wohlstandsniveaus gegen zusätzliche Risiken stärker selbst sichern müssen. Es entspricht der deutschen Tradition, dass über die Basissicherung hinaus die Sozialversicherungssysteme Lebensrisiken verlässlich absichern. Unabhängig von der möglichen Absenkung dieses Absicherungsniveaus und der dadurch bedingten Notwendigkeit verstärkter privater Vorsorge wird es eine kollektiv organisierte und mit sozialen Elementen versehene Absicherung über das Basisniveau hinaus geben müssen. Dies ist insbesondere deswegen notwendig, weil ansonsten im Alter eine nicht akzeptable Ungleichheit der Einkommensverteilung entsteht. Dabei sollten Vorkehrungen getroffen werden, dass steuerfinanzierte Elemente nicht dem

leichten Zugriff des Finanzministers und damit den Unwägbarkeiten der allgemeinen Haushaltsentwicklung unterliegen. Gerade mit Blick auf steuerfinanzierte Elemente ist der Aspekt der Nachhaltigkeit besonders zu beachten.

Christinnen und Christen sowie Kirche und Diakonie als Institutionen stehen bei der Armutsbekämpfung in besonderer Weise in der Pflicht. Die Hinnahme von unfreiwilliger Armut in der Gesellschaft stellt ein gesellschaftliches wie individuelles Versagen vor Gottes Anspruch und seinen Geboten dar. Unsere Gesellschaft verfügt über ein in der Geschichte der Menschheit noch nie da gewesenes Ausmaß an Ressourcen: deswegen gibt es keine Entschuldigung, unzureichende Teilhabe und Armut nicht entschieden überwinden zu wollen. Eine Kirche, die auf das Einfordern von Gerechtigkeit verzichtet, deren Mitglieder keine Barmherzigkeit üben und die sich nicht mehr den Armen öffnet oder ihnen gar Teilhabemöglichkeiten verwehrt, ist – bei allem möglichen äußeren Erfolg und der Anerkennung in der Gesellschaft – nicht die Kirche Jesu Christi.

Eine besondere Chance christlicher Zuwendung im Unterschied zum gesetzlich geregelten sozialstaatlichen Handeln wurzelt in dem von Gott gegebenen Auftrag, den Nächsten wie sich selbst zu lieben. Persönliche und gemeindliche Barmherzigkeit, die sich von der Nähe zu den betroffenen Menschen herausfordern lässt, will und kann einen regelhaften Sozialstaat (einschließlich der Angebote der professionellen Diakonie) und ein zielgerichtetes Bildungswesen nicht ersetzen. Letztlich lebt gerade der Sozialstaat von einer breit verankerten »Kultur der Barmherzigkeit«.

Der dem christlichen Glauben innewohnende Realitätssinn bewahrt uns vor der Versuchung zu meinen, wir könnten mit menschlicher Kraft alle Armut im Sinne eines Ausschlusses aus der gesellschaftlichen Teilhabe endgültig aus der Welt schaffen. Aber gerade deshalb ist es eine Christenpflicht, alles zu tun, damit jeder und jede mit ihren und seinen Gaben und Fähigkeiten in der Gesellschaft Anerkennung findet und zur eigenen Versorgung sowie zum Wohl aller das ihm und ihr Mögliche beitragen kann.

# 1. Armut in einem reichen Land als Herausforderung

(1) Deutschland ist im weltweiten Vergleich ein außerordentlich reiches Land. Die Möglichkeiten, die zur Verfügung stehen, um allen in Deutschland Lebenden ein Auskommen zu verschaffen, das sie nachhaltig vor Armut schützt, sind so groß, wie sie es in der deutschen Geschichte noch nie waren. Zudem ist es nicht zuletzt im Vergleich zu der unmittelbaren Nachkriegszeit gelungen, existenzielle Armut, insbesondere Altersarmut, in Deutschland erfolgreich zu bekämpfen. Die gesetzlich vorgesehenen materiellen Leistungen für Menschen, die sich nicht selbst über den Arbeitsmarkt ausreichende Ressourcen verschaffen können, sind so beschaffen, dass materielle Verelendung in Deutschland vermeidbar sein müsste. Jedoch ist auch dort, wo dieses Ziel erreicht wird, das Armutsproblem nicht automatisch gelöst. Denn Armut geht über die materielle Dimension hinaus. Nicht nur finanzielle Not – in einem sozialen Rechtsstaat also die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungsansprüchen – kann zu Lebenslagen führen, die als Armut zu beschreiben sind. Auch bei an sich ausreichenden finanziellen Mitteln können Bildungs- und Motivationsprobleme sowie die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt Armut erzeugen. Gleichwohl sorgen die erheblichen Umverteilungseffekte über die sozialen Sicherungssysteme dafür, dass die Armutsrisikoquote in Deutschland verglichen mit anderen Ländern innerhalb Europas vergleichsweise niedrig ist. Insbesondere konnte den Herausforderungen, die im Zuge der Vereinigung Deutschlands in diesem Bereich entstanden sind, durch die Ausdehnung der sozialen Sicherungssysteme auf die neuen Bundesländer und mit Hilfe erheblicher Transferleistungen wirkungsvoll begegnet werden.

(2) Auch heute gibt es Armut in Deutschland. Sie stellt sich allerdings in einer neuen, eine materiell reiche Gesellschaft besonders herausfordernden Form dar. Armut zeigt sich nicht nur als materielle Verelendung – wie sie etwa durch die stark gestiegene Notwendigkeit von Suppenküchen sichtbar wird –, sondern auch als mangelnde Teilhabe an der Gesellschaft, und in zugespitzter Form als Ausschluss aus ihr. Ein solches Phänomen ist in einer Demokratie mit besonderer Besorgnis zu betrachten, da mit Armut häufig auch eine faktische Einschränkung politischer Teilhabe verbunden ist. Dazu zählt eine deutlich geringere Wahlbeteiligung der von Armut betroffenen Menschen,

was für den demokratischen Willensbildungsprozess problematisch ist. Obwohl der gestiegene Wohlstand in Deutschland über die Jahre auch das Versorgungsniveau der Ärmsten und Schwächsten angehoben hat, haben sich dennoch die Situation sozialer und kultureller Ungleichheit und deren negative Auswirkungen auf die Gesellschaft eher verschärft und durch Bildungsarmut weiter zugespitzt.

(3) Der entscheidende Grund, warum heute neu über die Bekämpfung von Armut in Deutschland nachgedacht werden muss, liegt darin, dass sich die sozial- und vor allem wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen im Blick auf die Teilhabe aller Menschen in Deutschland in den letzten Jahren beträchtlich verändert haben. Während vor 20 Jahren noch Arbeitsplätze im Bereich geringer qualifizierter Arbeit in Deutschland geschaffen werden konnten, werden solche nun in immer größerem Umfang in so genannte Niedriglohnländer verlagert. Damit verschlechtert sich die Situation der betroffenen wenig qualifizierten Menschen kontinuierlich. Wer über Armut in Deutschland diskutiert, muss diese Problematik in ihrer Komplexität in den Blick nehmen. Können und sollen Arbeitsplätze in diesem Bereich neu geschaffen werden? Und vor allem: Was bedeutet diese neue Situation für die Gestaltung des Bildungssystems und der sozialen Sicherungssysteme?

(4) Wenn die evangelische Kirche zu dieser Thematik Stellung nimmt, dann orientiert sie sich an den Leitbildern, die in der Bibel und in der christlichen Tradition entwickelt worden sind. Mit Blick auf die Problematik von Armut vertritt sie das Leitmotiv einer gerechten Teilhabe aller an der Gesellschaft, die mit der Erwartung an Ausgrenzte und von Ausgrenzung Bedrohte verbunden ist, so weit es ihnen möglich ist, Teilhabechancen auch zu ergreifen und Hilfsangebote zu nutzen. Die Beeinträchtigung einer solchen gerechten Teilhabe ist als Erfahrung von Ausgrenzung, als Ausschluss von Lebenschancen, also als Erfahrung von Armut zu verstehen.

(5) Das sozialetische Leitkriterium hinter der Vorstellung gerechter Teilhabe besteht darin, dass es für jede Person möglich sein muss, die Erfahrung zu machen, für sich selbst und die eigene Familie sorgen zu können. In einer gerechten Gesellschaft ist dies für alle Glieder der Gesellschaft möglich und alle Menschen erfahren dadurch so viel Unterstützung und Hilfe, dass sie vor Armut geschützt sind. Den-

noch gibt es Umstände, die Menschen die Sorge für sich selbst und für andere erschweren oder unmöglich machen, insbesondere die Massenarbeitslosigkeit. In diesen Fällen hat die Gesellschaft die Pflicht zur institutionalisierten solidarischen Sicherung einer würdigen Lebenssituation aller Menschen, die sich in entsprechenden Rechtsansprüchen ausdrückt und auf die jeder und jede Zugriff haben muss. Problematisch wird diese Situation dann, wenn sie sich auf Dauer verfestigt und erwerbsfähige Menschen völlig von den sozialstaatlichen Leistungen abhängig werden. Um dies zu verhindern, braucht es heute neben einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen viele ermutigende und aktivierende Wege mit dem Ziel, Menschen dabei zu helfen, wieder für sich selbst sorgen zu können.

(6) Eine diesen Überlegungen entsprechende Armutsdefinition liegt auch dem zweiten Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zu Grunde, in dem es heißt: »Armut i. S. sozialer Ausgrenzung und nicht mehr gewährleisteter Teilhabe liegt dann vor, wenn die Handlungsspielräume von Personen in gravierender Weise eingeschränkt und gleichberechtigte Teilhabechancen an den Aktivitäten und Lebensbedingungen der Gesellschaft ausgeschlossen sind«. Mit Ausgrenzungen verbundene Ungleichheiten sind in der Gesellschaft in Deutschland nicht mehr deckungsgleich mit alten Klassen oder Schichten, wie sie in traditionellen theoretischen Gesellschaftsmodellen beschrieben werden. Sie wirken sich heute vielmehr in einem vielfachen Ineinander von sozialen Milieus und Lebensstilen aus, bleiben aber in ihrer Chancen zuteilenden und nach unten ausgrenzenden Wirkung deutlich und drastisch erkennbar. Entscheidend ist, dass die vorhandenen Ungleichheiten nicht als reine Verschiedenheiten der Menschen, sondern als ungleiche Wertigkeiten erlebt werden. Menschen, die sich als ausgegrenzt erleben, werden so noch weiter entmutigt, sich an der Gesellschaft zu beteiligen und ihre Fähigkeiten einzubringen.

(7) Aus sozialetischer Sicht besteht das zentrale Problem nicht in der Ungleichheit zwischen Menschen als solcher. Das biblische Zeugnis betont, dass jeder Mensch als Individuum und damit anders als die Anderen geschaffen ist und das Recht hat, entsprechend zu leben. Christliche Sozialethik setzt insofern voraus, dass es Unterschiede zwischen den Menschen gibt, auch Unterschiede zwischen ihrer Leistungsfähigkeit, die die einen dazu befähigen, mehr als andere zu leis-

ten. Solange diese Unterschiede nur so gestaltet sind, dass die durch sie hervorgerufene gesteigerte Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft auch den Schwächeren und Ärmsten zugute kommt, gibt es keinen Grund, sie grundsätzlich in Frage zu stellen. Problematisch ist es jedoch, wenn sich in den »unteren« Bereichen der Gesellschaft ein Milieu herausbildet und stabilisiert, in dem Erfahrungen der gerechten Teilhabe überhaupt nicht mehr gemacht werden, und wenn es Menschen gibt, die trotz aller gesellschaftlicher Bemühungen auch von materieller Armut betroffen sind. Aus der Sicht der christlichen Tradition verfügen auch diese Armen über ein Potenzial, das der gesamten Gesellschaft zugute kommen soll. Wo dies durch Beeinträchtigungen nicht mehr möglich ist, hat die gesamte Gesellschaft die Pflicht, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

(8) Da die Förderung von Teilhabe auch Geld kostet, über das arme Menschen nicht verfügen, kann das Thema Armut nicht vom Thema Reichtum getrennt werden. Aus der Sicht christlicher Ethik ist die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wie sie im Grundgesetz festgeschrieben ist, nachdrücklich zu unterstreichen. Dass die teilhabefreundliche Erneuerung des Sozialstaates 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.

(9) Der entscheidende Risikofaktor zur Herausbildung von Armut ist die in Deutschland über die letzten 30 Jahre beständig angewachsene Arbeitslosigkeit. Einen hinreichend bezahlten Arbeitsplatz zu haben, ist in der deutschen wirtschafts- und sozialpolitischen Realität, und in der westlichen Welt überhaupt, der entscheidende Weg, für sich selbst sorgen zu können. Auch in der christlichen Tradition ist Arbeit Teilhabe am Ganzen und an der Gestaltung der Wirklichkeit. Ohne Arbeit in diesem Sinne erfahren Menschen in der Regel eine erhebliche Einschränkung ihrer menschenwürdigen Existenz. Die wachsende Arbeitslosigkeit ist von daher – selbst dann, wenn die Arbeitslosen materiell versorgt sind – auf Dauer die entscheidende Beeinträchtigung gerechter Teilhabe und führt zur massiven Erfahrung von Ausgrenzung. Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit selbst stellen sich vor allem zwei Probleme: Defizite in Bildung, Ausbildung und Weiterbildung sowie die mangelnden und nicht zuletzt durch gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen zusätzlich eingeschränk-

ten beruflichen Möglichkeiten für Menschen in spezifischen Lebenssituationen, insbesondere nach Überschreiten eines bestimmten Alters. Der Bildung kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Die Chance und die Verpflichtung, sich Bildung anzueignen und sich weiterzubilden, sind zentrale Kriterien einer gerechten Gesellschaft. Ein Blick in das deutsche Bildungssystem zeigt aber, dass hier insbesondere hinsichtlich der Bildungschancen von Kindern aus ärmeren Familien gravierende Defizite zu diagnostizieren sind, vor allem, wenn gleichzeitig eine systematische frühe Förderung unterbleibt. Diese Problematik wird durch weitere Faktoren verschärft, zum Beispiel bei Kindern mit Migrationshintergrund.

(10) Eine besondere Konstellation liegt bei Menschen vor, die an der Aufnahme von Arbeit gehindert sind. Nicht nur statistisch von besonderer Bedeutung sind insbesondere in den alten Bundesländern Alleinerziehende mit kleinen Kindern, die wegen der zumindest zeitweisen Betreuung ihrer Kleinkinder oder aufgrund nicht ausreichender Betreuungsangebote keine Erwerbsarbeit aufnehmen können.

(11) Aus christlich-sozialethischer Sicht geht es nicht um eine Gesellschaft der Gleichheit im Sinne von Uniformität. Es geht um eine Gesellschaft, in der alle auf ihre Weise, und möglichst selbst gewählt, Anteil an den in der Gesellschaft üblichen Möglichkeiten haben können, z. B. auch Anteil daran, in der Gesellschaft bis in jede Position vorzudringen. Entsprechende Leitbilder finden sich in der biblischen Tradition immer wieder. Ein besonders leuchtendes Beispiel ist in dieser Hinsicht der Text 1 Kor 12 über den Leib Christi und seine Glieder, in dem Paulus ausführt, dass jedem Glied der Gemeinschaft Christi eine besondere Art der Verantwortung für das Ganze und damit auch eine besondere Art der Teilhabe am Ganzen zukommt. Und er führt im Interesse des Zusammenhaltes dieses Leibes aus, dass gerade den schwächsten Gliedern eine besondere Würde und Anerkennung zuteil werden muss. Teilhabe an der Gesellschaft hat fundamental mit der Erfahrung von Anerkennung von anderen zu tun. Anerkennungsentzug beeinträchtigt die Würde des Menschen.

(12) Zu einem klaren und nüchternen Bild gehört auch der Blick über die Grenzen Deutschlands und Europas hinaus auf Menschen, die durch ungerechte nationale wie internationale Strukturen in Leben und Existenz bedroht sind. Die weltweite Armutsbekämpfung

hat aus der Sicht der christlichen Kirche zentrale Bedeutung. Aus ihren ökumenischen Kontakten erhalten die Kirchen eindringlich Kenntnis von den Lebenslagen der unter Hunger und Durst leidenden und an leicht heilbaren Krankheiten sterbenden Menschen. Die evangelische Aktion »Brot für die Welt« formuliert in ihrer Erklärung »Den Armen Gerechtigkeit 2000« als zentrales Anliegen, »durch Hilfe zur Selbsthilfe Menschen, die im Elend leben, darin zu unterstützen, ihre eigene Situation zu verändern und einen Beitrag dazu zu leisten, gerechte, partizipative, friedliche und zukunftsfähige Gesellschaften zu schaffen« (Abs. 67). So wichtig die mit Blick auf den Süden der Erde vor uns liegenden Aufgaben sind, so machen sie doch unser Bemühen um soziale Gerechtigkeit im eigenen Land nicht überflüssig. Und so wichtig es ist, die Dramatik der lebensbedrohenden Armut im Süden unserer Erde vor Augen zu behalten und handlungsleitend werden zu lassen, so ist es angesichts der mangelnden Teilhabe an der Gesellschaft, die Menschen bei uns trifft, auch angemessen und sinnvoll, von Armut in Deutschland zu sprechen, wissend, dass diese Armut andere Formen hat als Armut in Teilen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas.

(13) Im Folgenden wird daher zunächst die gegenwärtige Situation in Deutschland beschrieben. Anschließend werden die ethischen Kriterien für ein theologisch verantwortetes Urteilen der Kirche dargestellt. Diese aufnehmend mündet die Denkschrift schließlich in Überlegungen zu Wegen aus der Armut, die auf Herausforderungen im Bereich der Bildung, der Familie und der Wirtschaft eingehen sowie die Diakonie und die einzelne Kirchengemeinde als Handlungsfelder ausdrücklich benennen. Für die Analyse der Situation in Deutschland ist es notwendig, im folgenden Kapitel eine Reihe von Details zu erörtern, die für die Fachdiskussion, vor allem aber für die Suche nach Lösungsansätzen von großer Relevanz sind, in der Darstellung aber eher technische Passagen erfordern. Die leichter lesbare Beschreibung der Handlungsempfehlungen in Kapitel 4 hat in den Kapiteln 2 und 3 ihre Grundlage.

## 2. Einkommensverteilung und Armut in Deutschland

(14) Teilhabemöglichkeiten sind nicht losgelöst von materiellen Möglichkeiten zu betrachten. Insofern kommt der Frage der Verteilungsgerechtigkeit auch hinsichtlich der aus kirchlicher Sicht zentralen Beteiligungs- und Befähigungsgerechtigkeit eine herausgehobene Bedeutung zu. Obwohl Ausmaß, Ausprägung und Auswirkung von Armut und Armutsrisiko mit statistischen Zahlen zur Einkommensverteilung nur unzureichend erfasst werden können, hat es sich doch bewährt, Grenzwerte und Einkommensstatistiken heranzuziehen, um die Entwicklung in diesem Bereich zu verfolgen. Dieses Vorgehen muss insbesondere hinsichtlich der Suche nach geeigneten Maßnahmen ergänzt werden durch eine differenzierte Betrachtung der konkreten Beeinträchtigung der Teilhabemöglichkeiten. Diesen Zahlen kommt auch im Zusammenhang mit dem Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht eine so wichtige Indikatorenfunktion zu, dass an dieser Stelle die wichtigsten Zahlen und Daten darzustellen und zu bewerten sind. Zu differenzieren ist dabei zwischen der Sicherung des Existenzminimums und der Bekämpfung von Armut in einem umfassenden Sinne.

(15) Aufgabe einer kirchlichen Äußerung ist es sicher nicht, exakte Zahlen für Armuts Grenzen und andere Schwellenwerte vorgeben zu wollen. Angesichts der kontroversen Diskussion sowohl über das Ausmaß der Armut in Deutschland als auch über die Situation der inzwischen mehreren Millionen Menschen, die auf dem Niveau von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II leben, ist es allerdings unverzichtbar, sich kritisch mit den gängigen Werten auseinander zu setzen. Dies geschieht in den folgenden Abschnitten. Die konkreten Zahlen und die verschiedenen Instrumente und Vorgehensweisen der Armutsmessung haben für das Leben der betroffenen Menschen und für die sozialpolitische und sozialetische Diskussion eine solche Bedeutung, dass sie hier näher vorgestellt werden sollen. Die Beschreibung der Situation mündet dann in Abschnitt 3 in grundsätzliche sozialetische Überlegungen.

(16) Trotz der vielfältigen Beziehung zwischen Armut und Reichtum ist es nicht Aufgabe dieser Denkschrift, sich umfassend mit dem Ge-

genstück zur Armut – dem Reichtum – auseinander zu setzen. Einige Hinweise (vgl. auch Abschnitt 3 »Theologisch-sozialethische Orientierung«) seien aber gegeben: Rechtlich und statistisch ist Reichtum ebenso wenig klar definiert wie Armut. Wenn Armut zu unzureichender Teilhabe führt, dann steht Reichtum in der Gefahr, Teilhabe in einem problematischen Übermaß und so einseitige Herrschaftsausübung zu ermöglichen. Die biblische Überlieferung zeichnet ein entsprechend ambivalentes Bild von Reichtum. Einerseits verleitet Reichtum Menschen dazu, ihre Lebensperspektive ganz auf den Reichtum zu gründen, sodass dieser zum Götzen wird. Zudem besteht die Gefahr, sich durch Reichtum auf Kosten anderer Vorteile zu verschaffen, die ethisch nicht zu rechtfertigen sind. Andererseits bietet Reichtum aber auch die Chance, Gutes zu bewirken, nicht zuletzt, andere in Notlagen solidarisch daran teilhaben zu lassen. Während Armut jedoch grundsätzlich unerwünscht ist (sofern sie nicht freiwillig gewählt wird; vgl. dazu Ziffer 64 unten), ist Reichtum an sich gesellschaftlich nicht unerwünscht, da er die Chance bietet, Gutes zu tun. Unerwünscht sind allerdings die oft nicht unbeträchtlichen Folgen des Reichtums, insbesondere die mit der Konzentration von Vermögen in der Regel einhergehende Konzentration von Macht. Diese Machtkonzentration steht insbesondere in der Gefahr, auch die positiven Wirkungen des wirtschaftlichen Wettbewerbs zu schwächen oder gar zu zerstören sowie Ressourcen zu binden, die sonst kurzfristig mehr Menschen zur Verfügung stünden. Eine klare, nur an einem Geldbetrag orientierte Reichtumsgrenze analog zur Armuts- und Armutsrisikogrenze ist daher kaum sinnvoll zu definieren. Weiterführender, aber kaum einfacher festzusetzen, wäre eine Reichtumsdefinition, die sich auf die unerwünschten Folgen des Reichtums konzentrieren würde.

(17) Im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung und gerechter Teilhabe dürfte die geringe Zahl der extrem Reichen weniger von Bedeutung sein als der Anteil der Wohlhabenden. Denn für die Lebenslagen von Menschen mit niedrigem Einkommen und unzureichender Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist die Lebenslage von Menschen mit extrem hohem Einkommen kaum unmittelbar, sondern höchstens mit Blick auf die dort gebundenen, anderweitig nicht zur Verfügung stehenden Ressourcen relevant. Unzureichende Teilhabe bemisst sich an typischen Lebenslagen, nicht jedoch an ganz außerordentlich privilegierten Lebenslagen.

(18) Im Gegensatz zur statistischen Messung von Armut gibt es Konventionen für die Messung von Reichtum nicht. Recht willkürlich ist es, das Doppelte des Durchschnittseinkommens als Grenze zum Reichtum anzunehmen. Denn diese Grenze wurde mechanisch entwickelt anhand der Überlegung, dass die traditionelle statistische Armutsgrenze die Hälfte des Durchschnittseinkommens war, weshalb man analog sagen könnte, dass das Doppelte des Durchschnitts die Reichtumsgrenze markieren könnte. Wählt man diese Abgrenzung, erkennt man, dass in Deutschland – je nach Datengrundlage – etwa 4 bis 5 Prozent der Gesamtbevölkerung als »einkommensreich« bezeichnet werden können. Dieser Anteil ist seit Jahren recht stabil; eine Explosion der Zahl der Reichen ist nicht erkennbar. Wohl aber sind die Reichen reicher geworden, sodass sich die Gewichte, nicht in Personen, sondern in Geld und damit in Gestaltungsmöglichkeiten ausgedrückt, verschoben haben.

(19) Solange es Menschen gibt, die in Armut leben, bleibt ein Überfluss auf der anderen Seite eine permanente Anfrage an eine Gesellschaft. Die zentrale, immer wieder neu zu thematisierende Frage lautet daher: Welche Spreizung zwischen Armut und Reichtum ist in einer Gesellschaft noch angemessen, die sich am Maßstab der gerechten Teilhabe ausrichten möchte? Diese Frage kann mit dieser Denkschrift nicht beantwortet werden. Sie ist trotz ihrer Wichtigkeit auch nicht ihre Leitfrage. Es geht ihr zunächst um ein genaueres Verständnis des Phänomens der Armut in Deutschland, eine ethische Auseinandersetzung mit diesem Phänomen und die Beschreibung von Handlungsnotwendigkeiten. Angesichts der wichtigen Tradition des kirchlichen Eintretens für die Armen ist es sinnvoll, den Diskussionsprozess um das Verhältnis von Armut und Reichtum mit einer Denkschrift zum Thema Armut zu beginnen.

## 2.1 Sicherung des Existenzminimums –

### Zu Berechnung und Höhe der staatlichen Regelsätze

(20) Nach christlichem Verständnis folgt aus der Gottebenbildlichkeit und der daraus resultierenden Gleichwertigkeit aller mit einer unveräußerlichen Würde geschaffenen und aufeinander bezogenen Menschen eine Pflicht des Gemeinwesens, Solidarität auch mit ihren ärmsten Gliedern zu üben. Zu den Konsequenzen dieser Überzeu-

gung zählt die Forderung an das Gemeinwesen, dafür Sorge zu tragen, dass jeder Mensch über die finanziellen Mittel verfügt, die er oder sie zur Sicherung des Existenzminimums benötigt. Dieses biblische Gebot hat sich auch im Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes niedergeschlagen. Dabei wird vorausgesetzt, dass alle Menschen gehalten sind, gemäß ihren Möglichkeiten selbst für ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen zu sorgen. Der Staat ist verpflichtet, das Existenzminimum nicht zu besteuern. Durch gesetzliche Sozialversicherungen wurde eine solidarische Pflichtvorsorge und -versorgung erreicht. Nur für den Fall, dass Menschen – aus welchen Gründen auch immer – nicht in der Lage sind, ihr Existenzminimum selbst zu sichern, und keine oder keine ausreichenden Sozialversicherungsansprüche vorhanden sind, ist der Staat in der Verpflichtung, das Existenzminimum sicherzustellen. Dafür gibt es verschiedene rechtliche Verfahren.

(21) Aufgabe der gesetzlich geregelten Sozialhilfe ist es, das soziokulturelle Existenzminimum aller Menschen zu gewährleisten und den Leistungsberechtigten die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen. Dazu gehört insbesondere, dass den Leistungsberechtigten nicht nur das zum Lebensunterhalt Unerlässliche gewährt wird, sondern sie in die Lage versetzt werden, in einer Nachbarschaft von Nichthilfempfängern anerkannt leben zu können. Dies bedeutet, dass Hilfeempfänger nicht ausgegrenzt leben müssen und ihre Kinder auch die gesellschaftlich erforderlichen Sozialkompetenzen erwerben und soziokulturell integriert aufwachsen können.

(22) Um Fürsorgeleistungen beanspruchen zu können, muss Bedürftigkeit vorliegen, das heißt, der Hilfe Suchende darf weder durch Einkommen oder Unterhaltsansprüche noch mit seinem Vermögen in der Lage sein, seinen Lebensunterhalt selbst zu bestreiten. Arbeitsfähige Hilfebedürftige erhalten seit 2005 nicht mehr Sozialhilfe, sondern Arbeitslosengeld II (ALG II). Da Struktur und Höhe des ALG II weitgehend den (ebenfalls veränderten) Regelungen der Sozialhilfe entsprechen, kann im Folgenden darauf verzichtet werden, detailliert zwischen den verschiedenen Hilfsinstrumenten zu differenzieren.

(23) Für die regelmäßig anfallenden Ausgaben – neben den Kosten für Unterkunft und Heizung, die bis zu einer Obergrenze in der tatsächlichen Höhe übernommen werden – wird eine Pauschale, der so

genannte Regelsatz, festgelegt. Grundlage sind die statistisch ermittelten tatsächlichen Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen. Mit Hilfe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) werden die Ausgaben der unteren 20 % der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Ein-Personen-Haushalte ohne die Haushalte mit Sozialhilfebezug als Ausgangswert herangezogen. In einem zweiten Schritt werden nicht die vollen Ausgaben der Vergleichsgruppe, sondern nur ein Anteil oder auch gar nichts davon in den einzelnen Abteilungen in den Regelsatz aufgenommen.

(24) Diese Methode ist mit gewichtigen Argumenten nicht zuletzt von der Diakonie und anderen Wohlfahrtsverbänden kritisiert worden. So sind die Abschläge insbesondere dann nicht plausibel, wenn sie Waren betreffen, die von den unteren Einkommensgruppen in der Regel überhaupt nicht gekauft werden. Beispielsweise beträgt der im Regelsatz zu berücksichtigende Anteil aus der Abteilung »Bekleidung und Schuhe« 89 %. Der Abzug von 11 % wird dadurch begründet, dass bei den Ausgaben der Vergleichsgruppe auch Ausgaben für »Maßkleidung und Pelze« eingingen, die nicht zu dem notwendigen Bedarf von Sozialhilfeberechtigten gehörten. Weiterhin sei diesen auch in begrenztem Umfang Gebrauchtkleidung zumutbar. Die Kritik bestärkt hat die Beobachtung, dass für das Jahr 2005 der mit dieser komplizierten Berechnung ermittelte Regelsatz genau dem Wert entspricht, der vor der Neufestlegung des Ermittlungsverfahrens für die Regelsätze als Fixwert im Gesetzentwurf für das SGB II enthalten war, sodass sich die Vermutung aufdrängt, ergebnisleitend für das Berechnungsverfahren sei weniger die Ermittlung eines angemessenen Existenzminimums, sondern vielmehr die erwartete Belastung der öffentlichen Haushalte gewesen.

(25) Dieser Regelsatz (Eckregelsatz) gilt für Alleinstehende und Haushaltsvorstände. Haushaltsangehörige unter 14 Jahren erhalten 60 % und Haushaltsangehörige über 14 Jahren 80 % des Eckregelsatzes. Für bestimmte Lebenslagen oder aktuell auftretende Bedarfe kann auch ein höherer Betrag gewährt werden. Einmalige Leistungen gibt es nur noch für die Erstausrüstung der Wohnung, für die Erstausrüstung mit Bekleidung einschließlich bei Schwangerschaft und Geburt sowie für mehrtägige Klassenfahrten. Pauschale Mehrbedarfzuschläge in unterschiedlicher Höhe erhalten Personen, die älter als 65 Jahre sind, behinderte Menschen und Schwangere nach der 12.

Schwangerschaftswoche. Alleinerziehende erhalten einen Mehrbedarfszuschlag je nach Alter und Zahl der zu betreuenden Kinder. Und schließlich erhalten noch Personen, die aus medizinischen Gründen einer kostenaufwändigeren Ernährung bedürfen, einen Zuschlag in angemessener Höhe. Zusätzlich werden angemessene Kosten für eine Kranken- und Pflegeversicherung übernommen.

(26) Der Regelsatz für die meisten Bezieher von Fürsorgeleistungen, insbesondere für alle Empfänger von ALG II, beträgt im Juli 2006 monatlich 345 € für einen Alleinlebenden und 676 € für eine Alleinerziehende mit einem vierjährigen Kind. Diese Beträge werden ergänzt durch die Übernahme der im Einzelfall entstehenden Miet- und Heizkosten (bis zu bestimmten Obergrenzen). Diese hängen nicht nur von den persönlichen Konstellationen, sondern auch stark von den regionalen Gegebenheiten ab. Anhaltspunkte sind die Erfahrungs- und Durchschnittswerte von 248 € für einen Alleinlebenden in den Neuen Bundesländern und 414 € für die Alleinerziehende mit einem Kind in den Alten Bundesländern. In der Summe ist mit einem regelmäßigen monatlichen Gesamtbedarf und damit einem faktischen Nettoeinkommen von 593 € für einen Ein-Personen-Haushalt im Osten und 662 € im Westen sowie 1.090 € für eine Alleinerziehende mit Kind auszugehen.<sup>1</sup>

(27) Aus dem Gesagten wird erkennbar, dass in diese Festlegungen Wertungen und Pauschalierungen einfließen, die wenig transparent abgeleitet sind. Über die Kritik an diesen Wertungen sowie an der

1. Beispiele für die regelmäßigen monatliche Bedarfsätze in Euro sind mit Stand 2005:

	Regelsätze		Miete + Heizung (einzelfallabhängig)		regelmäßiger Gesamtbedarf	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Alleinlebender	345	331	317	248	662	579
Paar	622	596	412	338	1.034	934
Alleinerziehende mit vierjährigem Kind	676	649	414	347	1.090	996

Bei den Zahlen zu den Alleinerziehenden sind die spezifischen Mehrbedarfszuschläge bereits eingerechnet. Im Rechtskreis des SGB II (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) wurden die Regelsätze inzwischen einheitlich auf das Westniveau festgelegt.

Bildung und Berechnung hinaus ist zusätzlich Folgendes geltend zu machen:

- Die Vergleichsgruppe der unter Einkommensgesichtspunkten unteren 20 % der nicht auf Fürsorgeleistungen angewiesenen Ein-Personen-Haushalte (de facto mehrheitlich alleinstehende Rentnerinnen in den alten Bundesländern) spiegelt nicht den Bedarf für andere Haushaltsformen, insbesondere für Familien, wider.
- Der spezifische Bedarf von Kindern ist nicht nachvollziehbar abgeleitet.
- Die Methode der Fortschreibung geht nicht auf aktuelle Änderungen im Verbrauchsverhalten und im Bedarf ein. Im extremen Fall entsteht eine zeitliche Verzögerung der Bedarfsermittlung von acht Jahren.
- Durch die Festlegung auf Pauschalen dieser Art und das Fehlen von Ausnahmemöglichkeiten kann im Gegensatz zu früher nicht mehr auf individuelle, insbesondere auch nicht auf ganz singuläre Bedarfssituationen eingegangen werden.

(28) Die Höhe des Regelsatzes der Sozialhilfe und damit auch des Arbeitslosengeldes II ist im Jahr 2005 netto geringer als noch im Jahr 2003, da der Regelsatz seitdem nicht gestiegen ist und nunmehr auch die Zuzahlungen zu den Krankheitskosten aus dem Regelsatz bestritten werden müssen. Außerdem müssen wegen der zurückgehenden Finanzmittel in den Ländern und Kommunen vor allem Eltern stärkere finanzielle Verantwortung für Ausbildungs- und Betreuungskosten übernehmen (Lernmittelfreiheit, Schülerbeförderung, Ganztags-schul- und Hortgebühren). Diese Mehrausgaben standen aber bei der Berechnung des Sozialhilfesatzes überhaupt nicht zur Diskussion.

(29) Andererseits machen die genannten Transferzahlungen auch das Problem deutlich, dass der Abstand zwischen dem Nettoeinkommen einer Fürsorgeleistungen empfangenden Familie einerseits und andererseits einem in einer niedrigen Tarifstufe regulär Beschäftigten oft gering ist. Die als Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit sinnvollen Zuverdienstmöglichkeiten des ALG II verringern diesen Abstand weiter. Fürsorgeleistungen werden pro bedürftiger Person, Erwerbseinkommen aber nur pro Erwerbstätigem gezahlt. Dadurch kommt es insbesondere im Bereich der Familien zu nicht unproblematischen Konstellationen, in denen die Summe der Einzelzahlungen der reinen Fürsorgeleistungen unter Umständen höher liegt als das Netto-

einkommen eines in Vollzeit Arbeitenden, von dem eine ganze Familie ernährt wird. Aus diesem Grund ist es nachvollziehbar, dass die Frage nach der Motivation für die Aufnahme oder Fortführung einer Erwerbsarbeit in solchen Fällen öffentlich gestellt wird. Dies kann aber nicht eine Absenkung der Leistungen für Familien begründen, sondern muss zu einer Diskussion um die Ausgestaltung des Niedriglohnbereichs einschließlich einer differenzierten Diskussion der erhobenen Forderung nach Mindestlöhnen (s. Absatz 98) führen.

(30) Ein weiteres Problem, das eine große Zahl von Menschen betrifft, ist, dass viele Empfänger von Fürsorgeleistungen in Wohnungen leben, deren Kosten oberhalb der Angemessenheitsgrenze für die zu übernehmenden Unterkunftskosten liegen. Nach dem Gesetz sind diese höheren Wohnkosten nur längstens für sechs Monate zu übernehmen. Hier stellen sich drei Fragen: zum einen, ob die Höhe der angemessenen Unterkunftskosten regional richtig bestimmt wurde; zum anderen, ob es auf dem Wohnungsmarkt zumutbare Wohnungen gibt, in die die Betroffenen umziehen können; und schließlich, ob bei der Betrachtung des Einzelfalls ein Umzug überhaupt zumutbar und sinnvoll wäre. Neben dem mit der Durchsetzung von Umzügen verbundenen bürokratischen Aufwand und den Kosten würde ein solcher Schritt die Gettobildung verstärken. Allerdings ist zu erwarten, dass bei dem Neuabschluss von Mietverträgen mit Personen und Familien mit niedrigem Einkommen die neuen Bedingungen Berücksichtigung finden und dadurch diese Problemlagen zurückgehen werden.

## 2.2 Extreme Armut

(31) Die gesetzlichen Regelungen zur Sicherung des Existenzminimums geben auch im deutschen Rechtsstaat noch keine abschließende Auskunft über die tatsächlichen Lebenslagen der Ärmsten. Wer es in Deutschland geschafft hat, einen Antrag auf Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld II zutreffend auszufüllen und die ihm zustehenden Leistungen pünktlich zu erhalten, befindet sich nicht in einer zuge-spitzten Armutssituation. Dort leben Menschen, die nicht in der Lage sind, ihre Rechte selbstständig und erfolgreich wahrzunehmen. Die psychosoziale Hilfe, die diese Menschen wirklich erreicht, muss dringend erhalten und ausgebaut werden. Aber ihre nicht hinnehmbare Lage muss auch allgemein bekannt werden.

(32) Diese besondere Lebenslage, auf die die sozialen Dienste der Kirche vermehrt aufmerksam machen, kann als »extreme Armut« bezeichnet werden. Dabei geht es um Menschen, die zumeist außerhalb des staatlichen Hilfesystems stehen und bei denen durch besondere Lebensumstände selbst minimale Grundbedürfnisse nicht gesichert sind. Diese Menschen sind zwar in Notunterkünften, Suppenküchen und ähnlichen sozialen Einrichtungen anzutreffen, ihre Situation ist jedoch kaum wissenschaftlich untersucht. Von daher wurde dieses Phänomen zwar in der Praxis beobachtet, hatte aber keinen besonderen Eingang in Armutsstatistiken oder Armutsberichte auf empirischer Basis.

(33) Extreme Armut in diesem Sinne ist oft charakterisiert durch vielschichtige, gleichzeitige Problemlagen wie Langzeitarbeitslosigkeit, Einkommensarmut, Überschuldung, Wohnungslosigkeit, mangelnde Bildung, Drogen- und Suchtmittelgebrauch und Straffälligkeit sowie Krankheit. In besonderer Weise besteht die Gefahr einer Verfestigung von Armut im Lebenslauf. Charakteristisch für die Situation der von extremer Armut betroffenen Menschen ist, dass sie zur Bewältigung ihrer Krisensituation durch die Hilfeangebote des Sozialstaates nur noch sehr eingeschränkt oder gar nicht mehr erreicht werden. Sie sind oft nur noch über aufsuchende niedrigschwellige, leicht zugängliche Maßnahmen anzusprechen.

(34) Ein besonderes Problemfeld stellt das Phänomen der »verdeckten Armut« dar. Davon sind Personen betroffen, die nur über Einkommen unterhalb der Bedürftigkeitsgrenzen verfügen, aus welchen Gründen auch immer aber keinen Antrag auf Fürsorgeleistungen stellen. Deutlich schlechtere Fürsorgeansprüche haben schließlich Personen, deren Ansprüche sich nach dem Asylbewerberleistungsgesetz richten.

### 2.3 Zwischen Armut und Armutsrisiko –

#### Zu Berechnung und Höhe der Armutsrisikogrenze

(35) Die Frage der angemessenen Teilhabemöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben wird mit der gesetzlich vorgesehenen Sicherung des Existenzminimums durch die Zahlung von Sozialhilfe, ALG II oder vergleichbaren Fürsorgeleistungen nicht beantwortet. Dennoch sind Beobachtungen über die Entwicklung und Struktur der Empfängerzahlen wichtig, nicht zuletzt, um die Wirksamkeit von Hilfs-

angeboten und -maßnahmen zu überprüfen. Um die Feststellung und Beurteilung vor allem dieser prekären Lebenslagen zu verbessern und eine Relation zu den höheren Einkommen herzustellen, ist nicht nur die Zahl und die Struktur der Fürsorgeberechtigten, sondern auch die Einkommensverteilung insgesamt wichtig. Die in diesem Zusammenhang derzeit wichtigste monetäre Armutsdefinition ist die »Armutrisikoquote«, die auch im Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung Anwendung findet. Im Rahmen der Europäischen Union ist ein einheitliches Vergleichsverfahren beschlossen worden. Die Armutsrisikogrenze beträgt danach 60 % des Medians des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens. Der Median ist derjenige Wert, der die Bevölkerung in die mehr verdienende und die weniger verdienende Hälfte teilt. Ob aus dieser Armutsrisikogrenze auch tatsächlich Armut resultiert, hängt vom Ausmaß der Realtransfers (kostenfreie staatliche Leistungen, Gebührenbefreiungen) in den einzelnen europäischen Ländern ab, aber auch von den Konventionen hinsichtlich des Lebensstils der Menschen und den Möglichkeiten der Teilhabe am gemeinsamen Leben in der Gesellschaft.

(36) Grundlage und Gegenstand der Diskussion in Deutschland ist die Armutsrisikoquote, wie sie nach einer Methode der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD), der so genannten modifizierten OECD-Äquivalenzskala, berechnet wird. Da diese Methode inzwischen innerhalb der OECD-Länder weitgehend akzeptiert wird, ermöglicht sie eine gewisse Vergleichbarkeit der Werte. Für Deutschland ergibt sich eine Armutsrisikogrenze für einen Ein-Personen-Haushalt von 938 €, für ein Paar mit drei Kindern von 2.251 € im Monat.

(37) Die von der OECD herangezogenen Äquivalenzskalen versuchen dem Phänomen der Kostendegression in Haushalten gerecht zu werden, das darin besteht, dass beispielsweise zwei Personen nicht den doppelten Bedarf einer Person haben, da nicht die Wohnungsgröße und alle Gegenstände im Haushalt verdoppelt werden müssen. Mit zunehmender Haushaltsgröße ergeben sich Einspareffekte, die aber nicht pauschal und objektiv ermittelbar sind. Verschiedene Äquivalenzskalen unterstellen ein unterschiedliches Ausmaß an Kostendegression. Zum Beispiel unterstellt die modifizierte OECD-Skala einen geringeren Bedarf von Kindern als die ursprüngliche Skala. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bereits 14-Jährige als Erwachsene – mit einem

höheren Bedarf – gezählt werden. Je nach Äquivalenz-Annahme erhält man zwangsläufig unterschiedliche Armutsgrenzen. So betrug die Armutsrisikoquote für Ein-Personen-Haushalte in Deutschland 2003 nach der alten OECD-Skala 14,1 %, nach der modifizierten OECD-Skala aber 22,8 %. Für Haushalte mit zwei Erwachsenen und drei Kindern betrug die Armutsrisikoquote nach der alten OECD-Skala 19,8 %, nach der modifizierten Skala 13,9 %. Jeweils beiden Quoten liegen identische Sachverhalte und Zahlen zu Grunde, die Unterschiede sind allein auf die Gewichtungunterschiede und die daraus resultierenden Differenzen in den Berechnungsmethoden zurückzuführen.<sup>2</sup>

2. Im Einzelnen ergeben sich die folgenden unterschiedlichen Armutsrisikogrenzen:

Haushaltstyp oder Altersgruppe	durch- schnittl. Sozialhilfe- anspruch 2004 in € p.M.	Sozial- hilfe- empfän- gerquote 2004 in %	Armuts- risiko- grenze mod. OECD- Skala in € p.M.	Armuts- risikoquote 2003 mod. OECD- Skala in %	Armuts- risiko- grenze, alte OECD- Skala in € p.M.	Armutsri- sikoquote 2003, alte OECD- Skala in %
Ein-Personen-Haushalt	661	4,2	938	22,8	799	14,1
Paar-Haushalt ohne Kinder	1.033	0,8	1.408	9,1	1.358	8,1
Paar-Haushalt 1 Kind	1.333	2,3	1.689	14,1	1.757	15,1
Paar-Haushalt 2 Kinder	1.617		1.970	8,6	2.157	11,8
Paar-Haushalt 3 Kinder	1.917		2.251	13,9	2.557	19,8
Alleinerziehende 1 Kind	1.069	26,3	1.219	35,4	1.199	36,4
Alleinerziehende 2 Kinder	1.406		1.501		1.598	
Kinder bis 15 Jahre	-*	7,2	-*	15,0	-*	18,6
Personen 16-24 Jahre	-*	3,1	-*	19,1	-*	19,0
Personen 25-49 Jahre	-*		-*	13,5	-*	13,5
Personen 50-64 Jahre	-*		-*	11,5	-*	9,8
Personen 65 Jahre u. älter	-*	0,7	-*	11,4	-*	7,5

Anmerkungen: Bei den Berechnungen für die Armutsrisikoquoten ist unterstellt, dass die Kinder jünger als 14 Jahre sind. Die Altersgrenzen für die Sozialhilfequoten sind: Kinder bis 18, Personen 18-65 und 65 und älter

\* Da Transferzahlungen immer auf der Basis von Haushalten berechnet werden und sich die entsprechenden Grenzsätze auch auf diese beziehen (Alle Ein-Personen-Haushalte werden unabhängig vom Alter des Haushaltsvorstandes gleich behandelt), ist die Berechnung absoluter Zahlen (in €) hier in Abhängigkeit zum Alter nicht sinnvoll.

Quelle: Berechnungen von R. Hauser, J. W. Goethe-Universität Frankfurt am Main

(38) Da Teilhabe an der Gesellschaft nicht losgelöst von den jeweils zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen zu sehen ist und da die genannten Grenzwerte in intensiven internationalen Diskussionen entwickelt worden sind, erscheint es sinnvoll, diese Grenzwerte auch für die deutsche Diskussion heranzuziehen und bei einer Unterschreitung der entsprechenden Beträge von einem »Armutrisiko« zu sprechen. Es ist aber auch deutlich geworden, dass es sich dabei nicht um eindeutige, objektive Grenzen, Zahlen und Quoten handelt, sondern dass die Situation der von diesem Armutrisiko betroffenen Menschen differenziert zu betrachten ist, insbesondere auch deswegen, weil wegen der kostenlosen Bereitstellung von Bildungs- und Gesundheitsdiensten die Lage von Menschen mit niedrigem Einkommen in Deutschland anders zu beurteilen ist als etwa in den USA.

(39) In die Armutrisikogruppe fallen etwa nahezu alle Studentinnen und Studenten in Deutschland, die für eine begrenzte Zeit mit weniger als 938 € im Monat auskommen müssen. Sie erleben dies aber nicht nur in einem ganz auf diese Situation eingestellten sozialen Umfeld, sondern können auch mit einiger Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dafür später durch ein im Durchschnitt höheres Arbeits-einkommen entschädigt zu werden. Eine steigende Zahl der Studierenden führt daher quasi automatisch zu einer steigenden Armutrisikoquote, ohne dass sich daraus ein spezifischer armutspolitischer Handlungsbedarf ableiten ließe. Dieses Beispiel zeigt auch die Begrenztheit der Aussagen, die mit einem statistischen Maß wie der Armutrisikoquote scheinbar begründet werden können. Nicht zuletzt für die konkrete Arbeit von Kirche und ihrer Diakonie sind die spezifischen Verhältnisse vor Ort von größerer Relevanz.

(40) Ebenfalls gesondert zu betrachten sind diejenigen Menschen, bei denen realistischerweise davon ausgegangen werden muss, dass sie mindestens für eine begrenzte Zeit vollständig von staatlichen Transferleistungen leben müssen. Dazu zählen etwa diejenigen Alleinerziehenden, die keine Unterhaltszahlungen erhalten und deren Kinder noch so klein sind, dass eine Erwerbstätigkeit nicht möglich oder nicht gewollt ist. In diesen Fällen steht in der Regel keine andere Einnahmequelle außer den staatlichen Leistungen zur Verfügung. Es liegt damit allein in der Hand des Staates, die Höhe dieser Leistungen und damit die Höhe des Einkommens dieser Gruppe festzulegen. Solange diese Transfers für einen Erwachsenen und ein Kind unter 1.219 Euro

im Monat liegen, zählen diese Menschen zur Armutsrisikogruppe. Dabei handelt es sich nicht um einen sozialpolitischen Skandal, sondern um die zwingende Konsequenz einer staatlichen Entscheidung, die nur dann zu vermeiden wäre, wenn die entsprechenden Transferzahlungen auf einen Wert über der Armutsrisikogrenze gesteigert würden. In der Diskussion über eine solche Forderung ist allerdings auch die steigende Zahl der minderjährigen Mütter zu berücksichtigen. Sorgfältig muss bedacht werden, ob angesichts schlechter Bildungs- und Berufsperspektiven die Gefahr besteht, dass höhere finanzielle Transfers über der Armutsrisikogrenze (also über 1.219 Euro pro Monat) dazu beitragen könnten, dass es für junge Frauen aus ärmeren Familien und mit schlechten Berufsperspektiven attraktiv erscheint, zur Hebung oder Sicherung des eigenen Lebensstandards ein Kind zu bekommen, anstatt den langfristig nachhaltigen Weg einer möglichst guten Ausbildung zu gehen.

(41) Für eine große Zahl von Menschen, die in Deutschland unterhalb der Armutsrisikogrenze leben, stellen die im gesellschaftlichen Vergleich geringen materiellen Ressourcen, die ihnen zur Verfügung stehen, eine spürbare Beeinträchtigung ihrer Teilhabemöglichkeiten dar. Es ist daher eine zentrale Aufgabe der Gesellschaft, diese Gruppen und Menschen zu identifizieren, ihre Problemlage zu analysieren, den spezifischen Hilfebedarf zu ermitteln und ihnen möglichst individuell und effektiv dabei zu helfen, ihre Teilhabemöglichkeiten zu steigern. Die für 2005 beschlossene Zusammenlegung der Hilfsangebote aus der früher getrennten Arbeitsförderung und Sozialberatung und vor allem die intensivierete, ganzheitliche Beratung ist insofern ein grundsätzlich richtiger Weg. Er muss aber konsequent und für die Betroffenen spürbar umgesetzt werden. Wenn ein Berater sich tatsächlich auf die Beratung von 75 Jugendlichen konzentrieren kann, wird dieser Berater ein Bild davon haben, wie viele dieser Jugendlichen wirklich eine berufliche Weiterbildung brauchen, wie viele eine Familien-, eine Schuldner- oder eine Suchtberatung benötigen, wie viele Grundfertigkeiten erlernen müssen, um sich erfolgreich bewerben zu können, aber auch, wer bisher der Arbeitssuche ausgewichen ist. Dieser im Gesetz an zentraler Stelle verankerte ganzheitliche Blick auf die einzelnen Menschen sollte so schnell wie möglich und so nachdrücklich wie möglich verwirklicht werden.

## 2.4 Struktur und Problemlagen der verschiedenen Gruppen von Hilfebeziehern<sup>3</sup>

(42) Am Ende des Jahres 2005 lebten in Deutschland mehr als sieben Millionen Menschen – davon etwa zwei Millionen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren – von Leistungen auf dem Sozialhilfeniveau. Für etwa 250.000 Asylbewerber gilt ein niedrigeres Leistungsniveau. Der große Zuwachs der Empfängerzahlen im Vergleich zum Beginn des Jahres dürfte einerseits auf der Streichung der Arbeitslosenhilfe, andererseits aber auch auf einem höheren Erfassungsgrad der Hilfeberechtigten durch das neue System (Sinken der »Dunkelziffer«) beruhen. Schon diese beiden Beobachtungen mahnen zu einer differenzierten Bewertung:

- Größte Gruppe unter den Fürsorgebeziehern sind Kinder. Dabei liegt die Fürsorgequote der Kinder umso höher, je jünger die Kinder sind. Bei diesen Zahlen ist aber auch zu berücksichtigen, dass die (häufig alleinerziehenden) Eltern dieser Kinder – angesichts oft ausbleibender Unterhaltszahlungen und durch fehlende Betreuungsmöglichkeiten bedingte Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt – nicht über ein eigenes Einkommen verfügen und daher auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind. Der einzige Weg, die Armutsquote zu senken, wäre an dieser Stelle – neben einer unentgeltlichen Bereitstellung angemessener Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten für jüngere Kinder und neben einer verbesserten Durchsetzbarkeit von Unterhaltsansprüchen – daher eine Erhöhung der Transferleistungen. Die dabei zu bedenkenden Gegenargumente sind bereits genannt worden. Über dem Durchschnitt liegt auch die Quote der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 24 Jahren. Da diese Personengruppe grundsätzlich im arbeitsfähigen Alter ist, scheinen die angespannte Arbeitsmarktsituation und Beschäftigungshemmnisse insbesondere aufgrund unzureichender beruflicher Qualifikation in die Sozialhilfe zu führen.
- Die Sozialhilfequote älterer Menschen liegt hingegen unter dem Gesamtdurchschnitt und nimmt mit zunehmendem Alter ab.

3. Soweit nicht anders angegeben, sind alle Daten dieses Kapitels dem 2005 erschienenen Zweiten Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht entnommen, vgl. auch die dort angegebenen Quellen (Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bericht, S. 57-70).

- Frauen beziehen relativ häufiger Hilfe zum Lebensunterhalt als Männer. Dies trifft insbesondere auf Frauen im Alter von 20 bis 40 Jahren zu; in dieser Altersgruppe macht sich die hohe Sozialhilfequote der Alleinerziehenden bemerkbar.
- Alleinerziehende Frauen sind mit Abstand am stärksten auf Sozialhilfe angewiesen. In den alten Bundesländern ist der Anteil von Sozialhilfe lebender Alleinerziehender trotz besserer Arbeitsmarktlage wesentlich höher als in den neuen Bundesländern, was vor allem auf den Mangel an Betreuungsplätzen für Kleinkinder im Westen zurückzuführen ist.
- Ehepaare mit Kindern weisen einen unterdurchschnittlichen Leistungsbezug auf. Noch deutlich geringer ist die Bezugsquote von Ehepaaren ohne Kinder, die weit unter dem Gesamtdurchschnitt der Haushalte liegt.
- Ausländer haben eine fast drei Mal so hohe Sozialhilfequote wie Deutsche. Dieses besonders auffällige Armutsrisiko unter Migrantinnen und Migranten lässt sich durch eine erfolgreiche Integration spürbar senken. Schon aus Gründen der Armutsvermeidung muss Integrationsanstrengungen daher dringend hohe Priorität eingeräumt werden.
- Das Berufsausbildungsniveau der Hilfeempfänger liegt unter dem durchschnittlichen Bildungsniveau der Bevölkerung: Über die Hälfte der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt (55 %) hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Weibliche Hilfebezieher weisen noch niedrigere Bildungsabschlüsse auf als männliche. Defizite in der schulischen und beruflichen Ausbildung erschweren insbesondere jungen Erwachsenen zwischen 18 und 24 Jahren den Einstieg ins Erwerbsleben. Vor allem Alleinlebende in dieser Altersgruppe sind in der Fürsorge überrepräsentiert.

(43) Im Fall von Lebens-, Ehe- und Partnerschaftsproblemen tragen vor allem Frauen die Konsequenzen der privaten Risiken des bisherigen familialen Lebens und nehmen sie in ihre neue Lebensphase mit. Nach einer Trennung oder Scheidung erreichen Unterhalts- und Versorgungsansprüche für den bisher nicht erwerbstätigen Ehepartner oft kein existenzsicherndes Niveau. Besonders prekär ist die Situation nach Trennungen von nicht-ehelichen Partnerschaften, wenn kein Anspruch auf Geschiedenenunterhalt geltend gemacht werden kann und nur Ansprüche wegen der Erziehung eines gemeinsamen Kindes in Frage kommen. Dies gilt zugespitzt für Alleinerziehende, sodass

häufig mit dem Alleinerziehendenstatus eine deutliche Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Haushalte eintritt. Vor diesem Hintergrund gewinnt die evangelische Überzeugung von der auf Dauer angelegten Gemeinschaft in einer Ehe als die für das Zusammenleben von Frau und Mann »geeignetste Form« (»Was Familien brauchen«. Eine familienpolitische Stellungnahme des Rates der EKD, EKD-Texte 73, 2002, Abs. 8) eine zusätzliche sozialpolitische Relevanz. Fürsorgeleistungen können helfen, kritische Lebensübergänge zu bewältigen. Die Bezugsdauer von Alleinerziehenden ist umso länger, je mehr Kinder sie haben und je geringer ihre Schulbildung ist. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – und damit ein Ausstieg aus der Fürsorge – gelingt insbesondere, wenn das jüngste Kind über vier Jahre alt ist und wenn zumindest eine Teilzeiterwerbstätigkeit aufgenommen werden kann. Auch hier könnte eine durchgreifende Verbesserung der Betreuungssituation von jüngeren Kindern – neben einer verbesserten Durchsetzbarkeit von Unterhaltsansprüchen – zu einer Entlastung beitragen.

(44) Nur ein Teil der Bezieherhaushalte bleibt über einen längeren Zeitraum auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Eine Analyse der Ausstiegsverläufe ergibt, dass nach einem Zeitraum von 2,5 Jahren nur noch 43,7 % der Sozialhilfehaushalte dauerhaft Hilfe bezogen. Weiteren 6,8 % ist ein Ausstieg vorübergehend gelungen, und etwa die Hälfte dieser Haushalte (49,5 %) steigt vollständig aus der Sozialhilfe aus. Zum Ausstieg verholfen haben vor allem die Neuaufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. die Überwindung von Arbeitslosigkeit, in geringerem Maße auch Veränderungen der Haushaltsstruktur (z. B. Zuzug eines neuen Partners oder Auszug eines erwachsenen Kindes).

## 2.5 Zum Arbeitsmarkt in Deutschland unter den Bedingungen der Globalisierung

(45) Steigende Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, führt unvermeidlich zu einer deutlich höheren Armutsrisikoquote bei steigender Ungleichheit der Einkommen. Es wäre nicht nur unbezahlbar, Arbeitslosen auf Dauer ein Transfereinkommen in Höhe ihres früheren Erwerbseinkommens als Lohnersatz zu zahlen. Auch der Anreiz zur Arbeitsaufnahme würde durch zu hohes Arbeitslosengeld

geschwächt werden. Der Anstieg der Armut in den letzten Jahrzehnten ist daher nicht überraschend. Entscheidend ist, ob die Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren deutlich sinken wird. Bei der Beantwortung dieser Frage sollte – trotz mehr als 15 Jahren, die seit der Vereinigung vergangen sind – zwischen der Situation in Ost- und der in Westdeutschland unterschieden werden.

(46) Mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands sind in Ostdeutschland die Löhne so schnell gestiegen, dass – unabhängig von der Frage nach der Verantwortung für diese Entwicklung und auch unabhängig von der Frage nach politisch denkbaren Alternativen – die ohnehin eingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit der alten ostdeutschen Industrie überwiegend verloren ging. Selbst nach Osteuropa konnte nicht mehr exportiert werden, und die neu entstehenden Dienstleistungstätigkeiten wurden wesentlich aus Transferzahlungen aus Westdeutschland finanziert. Ein selbsttragender Aufschwung fand nur punktuell statt, wodurch sich rasch Langzeitarbeitslosigkeit mit einer dramatischen Entwertung der alten Arbeitserfahrung herausbildete (entweder in Form offener Arbeitslosigkeit oder versteckt in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und ähnlichem). Da Langzeitarbeitslose – weltweit – sehr schlechte Arbeitsmarktchancen haben, geht die – langsame – wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland an ihnen vorbei. Diesen Menschen muss mit speziellen Instrumenten geholfen werden.

(47) Bei einer insgesamt etwa gleich hohen Beschäftigungsquote ist die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern immer noch etwa doppelt so hoch wie in den alten. Betroffen sind auch gut qualifizierte, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die auch in anderen Regionen (alte Bundesländer) keine Arbeit bekommen. Wegen mangelnder Ausbildungs- und Arbeitsplätze wandern viele Jugendliche, darunter überproportional viele junge Frauen, ab.

(48) Zu den großen Veränderungen der ökonomischen Rahmenbedingungen zählt die europäische Integration, insbesondere die Osterweiterung der Europäischen Union. Gerade wir Deutschen sind zu Recht von Herzen dankbar für die Aussöhnung, die uns seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und seit dem Ende des Kalten Krieges gewährt worden ist. Wir, die wir in ganz besonderer Weise unter der Teilung Europas zu leiden hatten, sind dankbar für das Zusammen-

wachsen unseres Kontinentes und die Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Staaten in der Europäischen Union und anderen internationalen Zusammenschlüssen. Die evangelische Kirche hat diesen Prozess sowohl in bilateralen Kontakten als auch auf europäischer Ebene stets intensiv eingefordert und unterstützt. Insbesondere mit der Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa haben sich aber in Deutschland viele Sorgen um eine verschärfte Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt entwickelt. Diese Sorgen können durch Beobachtungen der faktischen Entwicklungen aber kaum bestätigt werden – weder in Staaten wie Deutschland, die mit verschiedenen Ausnahmeregelungen eine eher restriktive Politik verfolgen, noch in Staaten wie Irland, die eine sehr einladende Politik betreiben. Allerdings müssen diese Sorgen ernst genommen werden, damit nicht aus Angst vor Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt der Ruf nach Abschottung lauter wird.

(49) In Westdeutschland gelingt es seit den 70er-Jahren nicht, die Arbeitslosigkeit deutlich zu senken, sie ist vielmehr in zyklischen Wellenbewegungen immer weiter angestiegen. Dies bedeutet aber nicht, dass wir uns mit einer nicht mehr reduzierbaren Massenarbeitslosigkeit abfinden müssen. Das zeigen nicht nur Beispiele aus dem Ausland, sondern auch jüngere westdeutsche Erfahrungen belegen, dass es unter bestimmten Bedingungen durchaus gelingen kann und auch gelang, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

(50) Es ist heute nahezu in Vergessenheit geraten, dass Ende der 80er-Jahre in Westdeutschland ein enormer wirtschaftlicher Aufschwung stattfand, der zu zahlreichen neuen Arbeitsplätzen geführt hat. Damals wurden Millionen von Zuwanderern, insbesondere Aussiedler, erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert. Der Aufschwung brach mit der deutschen Vereinigung ab, weil ein beachtlicher Teil der angesichts der Vereinigung aufzubringenden Kosten über die Sozialversicherungen und damit über die Lohnzusatzkosten falsch finanziert wurde. Hinzu kam eine europäische Integrations- und Währungspolitik, die die notwendige Haushaltskonsolidierung über die Schaffung von Wachstumsanreize stellte. Die Beschreibung dieser historischen Entwicklungen ist nicht mit einer unmittelbaren umfassenden und abschließenden Bewertung zu verwechseln. Insbesondere mit Blick auf wirtschaftliches Wachstum ist gerade aus den Kirchen schon damals begonnen worden zu fragen, ob es nicht Grenzen und Krisen des

Wachstums gebe und geben müsse, sodass eine Hoffnung auf eine Fortsetzung des damaligen Aufschwungs und eine Lösung des Armutsproblems auf diesem Wege ohnehin trügerisch gewesen wäre. Ganz unterschiedliche wirtschaftliche wie gesellschaftliche Modelle, wie die in den USA und Großbritannien einerseits und die in den Niederlanden und Skandinavien andererseits, zeigen aber nach dem heutigen Erkenntnisstand, dass auch in einer globalisierten Weltwirtschaft niedrigere Arbeitslosigkeit als in Deutschland möglich ist. Von diesen Modellen gilt es zu lernen.

(51) Es sind ganz überwiegend schulisch-beruflich Gering- und Nicht-Qualifizierte, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die Früchte der Globalisierung, die Deutschland als »Exportweltmeister« seit Jahren erntet, sind innerhalb Deutschlands ungleich verteilt. Dies wird sich am effektivsten ändern, wenn es gelingt, die Ungleichheit im Bildungs- und Ausbildungsniveau deutlich zu vermindern. Eine erfolgreiche Bildungs- und Ausbildungspolitik ändert zwar nichts mehr an den Problemen und dem Leid Nicht- und Un-Qualifizierter mittleren und höheren Alters, für die daher spezielle Instrumente bereitgehalten werden müssen, aber eine bessere Aus- und Weiterbildung kann grundsätzlichen Zukunftspessimismus verhindern.

(52) Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland ist die Forderung verständlich, Arbeitsplätze in Deutschland zu schützen und nicht durch Verlagerung ins Ausland und Billigkonkurrenz zu gefährden. Ob Direktinvestitionen im Ausland, sei es innerhalb, sei es außerhalb der EU, und die Auslagerung von Produktionsstätten für die Wirtschaft, für die Sozial- und Umweltstandards und für die in Deutschland arbeitenden Menschen wirklich nachteilig sind, ist keineswegs ausgemacht, sondern bedarf der Klärung.

(53) Besteht also ein Zielkonflikt zwischen der globalen Armutsbekämpfung und der europäischen Integration einerseits und dem Erhalt von Arbeitsplätzen in Deutschland andererseits? Gefährdet der Aufschwung der Entwicklungsländer, insbesondere der Erfolg von Schwellenländern wie China oder Brasilien, Arbeitsplätze in Deutschland oder schafft er neue Absatzmärkte und Arbeitsplatzmöglichkeiten? Anders gesagt und entwicklungspolitisch pointiert: Ist weltweite Armutsbekämpfung ein Positivfaktor, ein Negativfaktor, oder ein Nullsummenspiel für Arbeitsplätze in Deutschland?

(54) Auf komplexe Fragen gibt es keine einfachen Antworten. Letztlich darf es kein Gegeneinander-Ausspielen von Armutsbekämpfung weltweit und in Deutschland geben. Ein so stark vom Export abhängiges Land wie Deutschland profitiert von der europäischen Integration und vom wachsenden weltweiten Wohlstand insgesamt und kann sich verschärfter globaler Konkurrenz nicht entziehen. Die Sorgen der Menschen sind aber ebenso ernst zu nehmen wie die ökonomischen Zusammenhänge und die umwelt-, sozial- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen.

(55) Bei der Bewertung des internationalen Engagements von Firmen ist zu berücksichtigen, dass kosten- und rohstofforientierte Investitionen nur von geringer Bedeutung sind. Einen Großteil der Direktinvestitionen tätigen Unternehmen im Ausland vielmehr aus Gründen der Marktsicherung und -erweiterung. Neben einer Vielzahl von Formen (Erwerb von Unternehmen, Zweigniederlassungen, Beteiligungen, Ausstattung von Unternehmen, Darlehen) sind regionale und sektorale Differenzierungen ebenso zu unterscheiden wie die Größe der Unternehmen und die Verteilung der Investitionen in den Ländern und Ländergruppen.

(56) Die Sorgen, die sich mit der Thematik verbinden, sind alt. Über die Grundsatzfrage des Nutzens eines internationalen Engagements von Unternehmen für den deutschen Arbeitsmarkt herrscht aber heute weit gehende Übereinstimmung. Empirische Studien belegen und Gewerkschaften wie auch Unternehmensverbände berichten, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen im Ausland in der Regel zur Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland beiträgt.

(57) Allerdings gibt es für Arbeitsplätze, für die nur geringe Qualifikationen benötigt werden, und für Sektoren, die einem Strukturwandel unterlagen oder unterliegen (z. B. Textil), für hoch subventionierte Bereiche wie die Landwirtschaft und für bestimmte Regionen erhebliche Schwierigkeiten. Arbeitsplätze in diesen Bereichen können im Rahmen des Globalisierungsprozesses zunehmend verlagert werden oder sind schon verlagert worden.

(58) Gegen die mit der internationalen Vernetzung der Wirtschaft verbundenen Bedrohungsgefühle kann in Deutschland mit gutem Grund mehr Mut gemacht werden. Populistischen Dramatisierungen

gen muss entgegengewirkt werden. Dem Eindruck, europäische Integration, Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit gefährden langfristig und im großen Umfang Arbeitsplätze in Deutschland, kann und sollte vernehmbar und unmissverständlich entgegengewirkt werden. Zu den von den UN beschlossenen Millenniumsentwicklungszielen haben sich rund 150 Länder – darunter Deutschland und die anderen großen Geber von Entwicklungshilfe – bekannt. Mit ihnen werden klare Zielvorgaben für die Verringerung von Armut, Hunger, Krankheitslasten, Analphabetismus, Umweltverbrauch und Geschlechterdiskriminierung festgelegt. Aus ihnen ergeben sich für Industrie- und Entwicklungsländer konkrete Aufgaben und Verpflichtungen (vgl. »Schritte zu einer nachhaltigen Entwicklung. Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen«, Eine Stellungnahme der Kammer für nachhaltige Entwicklung der EKD zur Sondervollversammlung der Vereinten Nationen im September 2005, EKD-Texte 81, 2005). Ihre – nach gegenwärtigem Stand bedauerlicherweise nicht sonderlich hohen – Erfolgsaussichten hängen nicht zuletzt davon ab, ob die Menschen in den reichen Demokratien das Ziel der globalen Armutsbekämpfung aktiv unterstützen. Das geht schwerlich, wenn sie damit die Bedrohung eigener Arbeitsplätze verbinden. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, das globale und ökumenische Lernen in den schulischen Bildungs- und Rahmenplänen stärker zu verankern.

### 3. Theologisch-sozialethische Orientierung

(59) Im Hintergrund der gesellschaftlichen Diskussionen um eine Reform des Arbeitsmarktes sowie der sozialen Sicherungssysteme steht – explizit oder implizit – die normative Frage nach sozialer Gerechtigkeit. Dieser Begriff erfährt zu Recht große Wertschätzung, ist allerdings alles andere als klar bestimmt. Je nachdem, welche Konkretion ihm gegeben wird, entscheidet sich, welche gesellschaftliche Option verfolgt wird. Wer die Ergebnisse des Marktes als »Tauschgerechtigkeit« in Verbindung mit der Befähigungsgerechtigkeit ins Zentrum stellt, vertritt häufig ein Gesellschaftskonzept, das vorrangig an der Leistung des Einzelnen und der Verteilung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten je nach Leistung orientiert ist. Wer auf der anderen Seite vor allem von Bedarfs- und Verteilungsgerechtigkeit spricht, stellt die Frage, wie gesellschaftlicher Reichtum entstehen kann, ganz zurück und nimmt vor allem den gewünschten Endzustand der Verteilung in den Blick.

(60) Wer heute verantwortlich von sozialer Gerechtigkeit sprechen will, muss beide Aspekte aufeinander beziehen. In der Sozialethik hat sich als Grundlage dafür das Konzept der Teilhabe- oder Beteiligungsgerechtigkeit entwickelt. Es zielt wesentlich auf eine möglichst umfassende Integration aller Gesellschaftsglieder. Niemand darf von den grundlegenden Möglichkeiten zum Leben, weder materiell noch im Blick auf die Chancen einer eigenständigen Lebensführung, ausgeschlossen werden. Dies gilt insbesondere angesichts des gegenwärtigen Skandals des massenhaften Ausschlusses von Menschen von der Teilhabe am Arbeitsmarkt, was oft auch zu einem Ausschluss vom sozialen und politischen Geschehen führt. Gegenüber diesen Ausgrenzungstendenzen, die häufig eine Negativspirale in Gang setzen, meint Teilhabegerechtigkeit die Eröffnung eines elementaren Anspruchs auf Teilhabe an den Lebensmöglichkeiten der Gesellschaft.

(61) Armut ist also fehlende Teilhabe. Sie kann nicht auf ihre materielle Dimension reduziert werden, bekommt aber in dieser materiellen Dimension eine besondere Schärfe. An dem Gedanken der Beteiligungsgerechtigkeit lässt sich zeigen, dass Befähigungs- und Verteilungsgerechtigkeit nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen, sondern einander bedingen. Der in dem Gedanken der Verteilungsgerechtig-

keit steckende Impuls zum sozialen Ausgleich ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Gestaltung der gesellschaftlichen Startbedingungen, die auch die Schwächeren zur Nutzung ihrer Chancen befähigt. Wird Gerechtigkeit auf – eine eng verstandene – Verteilungsgerechtigkeit reduziert, entsteht die Gefahr des Wohlfahrtspaternalismus, der durch bloße Finanztransfers lediglich die Abhängigkeiten verstärkt, aber nicht zu eigenverantwortlichem Handeln ermächtigt. Wird Gerechtigkeit auf – eine eng verstandene – Befähigungsgerechtigkeit reduziert, bleibt die Frage ungelöst, wie formal vorhandene gesellschaftliche Startchancen genutzt werden sollen, wenn die Ausgangspositionen durch starke materiell geprägte soziale Gegensätze höchst unterschiedlich sind und die für die Verwirklichung einzelner Schritte notwendigen Ressourcen nicht zur Verfügung stehen.

(62) Beteiligungsgerechtigkeit, wie sie die christliche Sozialethik ins Auge fasst, verbindet Verteilungs- und Befähigungsgerechtigkeit miteinander. Diese Einsicht hat wichtige Konsequenzen für das Verständnis von Subsidiarität. »Subsidiarität und Solidarität, Subsidiarität und Sozialstaat gehören (...) zusammen. Subsidiarität heißt: zur Eigenverantwortung befähigen, Subsidiarität heißt nicht: den Einzelnen mit seiner sozialen Sicherung allein lassen.« (Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Absatz 27).

(63) Teilhabe-, Befähigungs- und Verteilungsgerechtigkeit markieren das Fundament eines theologisch-sozialethisch begründeten Verständnisses von Gerechtigkeit. Auf diesem Fundament fordert evangelische Ethik für alle Menschen den Zugang zu den Grundgütern der Gesellschaft, eine grundlegende soziale Sicherung und eine Qualifikation aller für die Sphäre des gesellschaftlichen Austauschs. Diese Sphäre des gesellschaftlichen Austauschs ist in gerechtigkeitstheoretischer Perspektive wesentlich von der Tauschgerechtigkeit bestimmt. In dieser Sphäre werden auch bei strikter Gleichbehandlung aufgrund eines unterschiedlichen Leistungsvermögens sowie zufälliger Umstände gesellschaftliche Ungleichheiten hervorgerufen. Diese Ungleichheiten sind dann zu tolerieren, wenn auch diejenigen, die am schlechtesten gestellt sind, davon Vorteile haben, indem ihre Teilhabe an den wirtschaftlichen und sozialen Prozessen wächst.

(64) Unfreiwilliger Ausschluss von der Teilhabe an den Grundgütern der Gesellschaft ist zu überwinden. Theologisch-sozialethisch ist

allerdings die individuelle Nutzung von möglichst vielen gesellschaftlichen Gütern kein erstrebenswertes Ziel in sich selbst. Verzicht, ein freiwilliger Selbst-Ausschluss also und in diesem Sinne freiwillige Armut zählen daher nicht erst seit der Einsicht in die Begrenztheit der Ressourcen dieser Erde und des übermäßig verschwenderischen Lebensstils insbesondere in Westeuropa und den USA durchaus zu christlichen Tugenden. Die christliche Tradition der Übernahme freiwilliger Armut, sei es als spirituelles Zeichen der Askese im Mönchtum, sei es als auf die Gesellschaft gerichtetes Zeichen, sei es im besonderen Dienst in Kirche und Diakonie, verdient uneingeschränkte Wertschätzung. Oft genug hat gerade der Dienst dieser Menschen Erhebliches zur Armutsverringerung beigetragen. Er versteht sich aber als freiwilliger Dienst und kann deswegen nicht zum Teil eines staatlich oder gesellschaftlich einzufordernden Gerechtigkeitsprinzips gemacht werden.

(65) In dem dargelegten Verständnis von Gerechtigkeit konkretisiert sich der Kerngedanke der vorrangigen Option für die Armen, Schwachen und Benachteiligten, die in der ökumenischen Sozialethik in den letzten Jahrzehnten eine zentrale Bedeutung gewonnen hat. Das Gemeinsame Wort der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland hat diese Option so beschrieben: »In der vorrangigen Option für die Armen als Leitmotiv gesellschaftlichen Handelns konkretisiert sich die Einheit von Gottes- und Nächstenliebe. In der Perspektive einer christlichen Ethik muss darum alles Handeln und Entscheiden in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft an der Frage gemessen werden, inwiefern es die Armen betrifft, ihnen nützt und sie zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt. Dabei zielt die biblische Option für die Armen darauf, Ausgrenzungen zu überwinden und alle am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen. Sie hält an, die Perspektive der Menschen einzunehmen, die im Schatten des Wohlstands leben und weder sich selbst als gesellschaftliche Gruppe bemerkbar machen können noch eine Lobby haben. Sie lenkt den Blick auf die Empfindungen der Menschen, auf Kränkungen und Demütigungen von Benachteiligten, auf das Unzumutbare, das Menschenunwürdige, auf strukturelle Ungerechtigkeit. Sie verpflichtet die Wohlhabenden zum Teilen und zu wirkungsvollen Allianzen der Solidarität« (Abs. 107).

(66) Die Option für die Armen stützt sich auf zentrale biblische Überlieferungen, die diese an zentraler Stelle mit dem Eintreten für »Recht

und Gerechtigkeit« verbinden. Dabei wird die besondere Nähe Gottes zu den Armen immer wieder begründet mit der Urerfahrung Israels, der Herausführung aus Ägypten. Nicht nur der Dekalog wird explizit mit dem Hinweis auf diese Erfahrung eingeleitet (2 Mose 20,2). Zahlreiche soziale Schutzrechte werden so begründet: »Wenn dein Bruder neben dir verarmt und nicht mehr bestehen kann, so sollst du dich seiner annehmen wie eines Fremdlings oder Beisassen, dass er neben dir leben könne. (...) Ich bin der Herr euer Gott, der euch aus Ägyptenland geführt hat, um euch das Land Kanaan zu geben und euer Gott zu sein.« (3 Mose 25,35-38). In der Sozialkritik der Propheten zeigt sich die enge Verbindung von sozialer Frage und Gottesfrage. Alle Versuche, den Kult von dem Eintreten für die Armen loszulösen, sind scharfer Kritik ausgesetzt: »Das aber ist ein Fasten, an dem ich Gefallen habe: Lass los, die du mit Unrecht gebunden hast, lass ledig, auf die du das Joch gelegt hast! Gib frei, die du bedrückst, rei jedes Joch weg! Brich dem Hungrigen dein Brot, und die im Elend ohne Obdach sind, führe ins Haus! (...) Dann wird dein Licht hervorbrechen wie die Morgenröte, und deine Heilung wird schnell voranschreiten, und deine Gerechtigkeit wird vor dir hergehen, und die Herrlichkeit des HERRN wird deinen Zug beschließen.« (Jes 58,6-8). Im Neuen Testament wird das Auftreten Jesu als Erfüllung der alttestamentlichen Verheißung an die Armen gedeutet (Lk 4,18-21). Im Gleichnis vom Weltgericht werden die Hungrigen, die Durstigen, die Fremden, die Nackten, die Kranken und die Gefangenen unmittelbar mit Christus selbst identifiziert (Mt 25,31-46). Auf die Frage Johannes des Täufers, ob Jesus der Messias sei, lässt Jesus ausrichten: »Blinde sehen, Lahme gehen, Aussätzige werden rein und Taube hören, Tote stehen auf und den Armen wird das Evangelium gepredigt« (Mt 11,5). Paulus deutet Jesu Tod am Kreuz als Zeichen dafür, dass Gott gerade das vor der Welt Geringe, das Schwache, das »Nicht-Seiende« erwählt hat (1 Kor 1,27f.). Die enge Verbindung von sozialer Frage und Gottesfrage hat in der Kirche durch die Jahrhunderte hindurch bis heute immer zu einem besonderen Eintreten für die Armen geführt.

(67) Drei Präzisierungen der Option für die Armen, die sich in der ökumenischen Diskussion herausgeschält haben, verdienen für den Umgang mit Armut und den Armen besondere Aufmerksamkeit:

- Die Option für die Armen spielt nicht Arme gegen Reiche aus. Sie nimmt die Wohlhabenden in die Verantwortung, sie hat aber dabei

die Inklusion aller in die wirtschaftlichen und sozialen Prozesse zum Ziel. So lange dieses Ziel für die schwächsten Glieder einer Gesellschaft nicht verwirklicht ist, verdienen sie vorrangige Aufmerksamkeit.

- Die Option für die Armen ist keine paternalistische Option. Sie hat vielmehr zum Ziel, die Armen so weit wie möglich zu befähigen, dass Marginalisierungstendenzen überwunden werden.
- Die Option für die Armen bezieht sich nicht nur auf materielle Armut. Sie bezieht sich auf alle Phänomene fehlender Teilhabe. Sie impliziert deswegen einen aktivierenden Sozialstaat, der über die Sicherung materieller Teilhabe hinaus die Chancen der Armen verbessert, an der Gestaltung der Gesellschaft mitzuwirken.

(68) Im Lichte der Option für die Armen fordert der Gedanke der Teilhabegerechtigkeit deswegen sowohl eine ausreichende Berücksichtigung der Bedarfsgerechtigkeit als auch eine damit eng verbundene Berücksichtigung der Befähigungsgerechtigkeit. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist auch aus christlicher Sicht die Teilhabe an Arbeit zur materiellen Sicherung der Existenz.

(69) Im Hinblick auf das Verständnis von Arbeit enthält die Bibel zwei zunächst als spannungsvoll erscheinende Tendenzen: Arbeit wird – das ist die eine Tendenz – als Teil des von Gott gegebenen Auftrags an den Menschen gesehen. Der Mensch ist geschaffen zum Bilde Gottes (Gen 1,26ff). Aus seiner Gottebenbildlichkeit ergibt sich seine Berufung, an der Gestaltung der Schöpfung mitzuarbeiten. Als Zielbestimmung dieser Berufung kann der Auftrag, die Schöpfung »zu bebauen und zu bewahren« (Gen 2,15), verstanden werden. Indem der Mensch an der Gestaltung der Welt mitwirkt, verwirklicht er seine von Gott gegebene Bestimmung und findet Sinn in seiner Arbeit. Arbeit wird aber auch – und das ist die andere Tendenz – als Mühe verstanden, die nicht als Selbstzweck erscheint, sondern schlicht notwendig ist, um für den täglichen Lebensunterhalt zu sorgen. Als Folge seines Ungehorsams gegenüber Gott muss der Mensch »im Schweiße seines Angesichts« arbeiten (Gen 3,17-19), um das Lebensnotwendige zu erwirtschaften. Hier wird die menschliche Erfahrung aufgenommen, dass Arbeit manchmal einfach nur harte Arbeit ist und keinen Sinn in sich trägt als die pure Notwendigkeit, die für das Überleben notwendigen Mittel zu erwirtschaften.

(70) Gerade in der Spannung zwischen Mühe und Erfüllung in der Arbeit weist die biblische Überlieferung ein hohes Maß an Problemerkämpfungskraft auch für moderne Fragestellungen auf. Erfüllung in der Arbeit zeigt sich heute, wenn Menschen nicht nur arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, sondern auch, weil die Arbeit ihnen Freude macht, Erfolgserlebnisse verschafft und weil sie Teilhabe an den gesellschaftlichen Prozessen bedeutet. Genau deswegen wird Arbeitslosigkeit von den meisten Menschen als Not empfunden. Auch das Ausscheiden aus dem Berufsleben fällt manchen Menschen schwer. Andererseits besteht auch heute kein Grund, Arbeit zu romantisieren. Im Gegenteil tragen Arbeitsverdichtung und steigende Anforderungen, insbesondere schon während der Ausbildung, in vielen Bereichen zu einer gestiegenen Belastung bei. Auch die Mühe der Arbeit ist daher nichts Vergangenes. Im Computerzeitalter, in dem viele unangenehme Arbeiten von Maschinen übernommen werden können, gibt es nach wie vor Arbeiten, die so schwere Belastungen für die Menschen bedeuten, dass ihnen jede Selbstzwecklichkeit abgeht. Nicht umsonst bemühen sich viele Arbeitnehmer um vorzeitige Pensionierung. Arbeit ist für sie vorrangig Mittel zur Sicherstellung des Lebensunterhalts und wird überflüssig, wenn die materielle Sicherheit auf anderem Wege zu erreichen ist.

(71) Die Diskussion der Arbeit darf nicht auf die Erwerbsarbeit reduziert werden. Die Arbeit in der Familie, Erziehungs- und Pflegearbeit, aber auch ehrenamtliche Arbeit, Selbst- und Nachbarschaftshilfe spielen in unserer Gesellschaft und für viele Menschen eine wichtige Rolle. Insbesondere viele Jugendliche und Ältere finden viel Sinn in ihrem bürgerschaftlichen Engagement. Den Erwerbslosen wird jedoch mit dem Hinweis auf die unterschiedlichen Konzepte des Ehrenamtes kaum geholfen. Welche zentrale Stellung die Erwerbsarbeit für jeden Einzelnen einnimmt, merken insbesondere diejenigen, die von ihr gegen ihren Willen ausgeschlossen sind. Andererseits ist zu bedenken, dass eine Verengung des Arbeitsbegriffs auf die Erwerbsarbeit nicht zuletzt die Menschen benachteiligt, die wichtige Familienarbeit übernehmen.

(72) Die Bibel enthält eine Tradition, die als Sperre gegenüber aller Verabsolutierung von Arbeit auch für das heutige Verständnis derselben höchst relevant ist: die Sabbattradition. Das biblische Sabbatgebote erinnert daran, dass die Arbeit nicht als oberstes Gut zu betrach-

ten ist. Nicht der arbeitende Mensch, sondern der Sabbat ist die Krone der Schöpfung. Im Sabbatgebot verbinden sich die Verehrung Gottes und eine soziale Schutzfunktion, die auch die schwächsten Glieder im sozialen Gesamtgefüge umfasst. »Sechs Tage darfst du schaffen und jede Arbeit tun. Der siebte Tag ist ein Ruhetag, dem Herrn, deinem Gott, geweiht. An ihm darfst du keine Arbeit tun: du, dein Sohn und deine Tochter, dein Sklave und deine Sklavin, dein Rind, dein Esel und dein ganzes Vieh und der Fremde, der in deinen Stadtbereichen Wohnrecht hat. Dein Sklave und deine Sklavin sollen sich ausruhen wie du« (Dtn 5,13-14).

(73) Dass schon die Bibel Einspruch erhebt gegen eine Verabsolutierung menschlicher Arbeit, die die menschlichen Freiheitsspielräume aufzusaugen droht, ist bemerkenswert. In Zeiten, in denen durch Flexibilisierung der Arbeit nicht nur neue Gestaltungsmöglichkeiten erwachsen, sondern manchen Arbeitnehmern die Zeitsouveränität und der Zivilgesellschaft die Planbarkeit und Verbindlichkeit verloren zu gehen drohen, kommt diesem Einspruch eine ungeahnte neue Bedeutung zu. Die nicht zuletzt von der evangelischen Sozialethik entwickelten und von der evangelischen Kirche unterstützten Formen der betrieblichen Mitbestimmung sind Ausdruck der Gegenbewegung gegen eine solche Verabsolutierung.

(74) Menschliche Arbeit ist auf Gott hin geordnet – das kann als Kern der biblischen Sicht von Arbeit festgehalten werden. Menschliche Arbeit ist an dem von Gott gegebenen Auftrag auszurichten. Eine Verherrlichung von Arbeit an sich kann sich nicht auf die biblischen Texte berufen. Im Lichte der biblischen Schöpfungsgeschichten und der darin enthaltenen Sabbattradition ist das Ziel menschlicher Arbeit die Ruhe.

## 4. Wege aus der Armut

(75) Aus diesen christlich-theologischen Impulsen für das Verhältnis von Arbeitsmarkt und Sozialstaat folgt, dass für alle Menschen das soziokulturelle Existenzminimum gesichert sein muss. Für denjenigen Teil der Bevölkerung, der aus unterschiedlichen Gründen kaum oder nur begrenzt Zugang zur Erwerbsarbeit hat, die nach wie vor das entscheidende Medium einer selbstbestimmten Lebensführung ist, muss der Staat das soziokulturelle Existenzminimum gewähren und sich dabei an dem Kriterium der Bedarfsgerechtigkeit orientieren. Konkret: Angesichts der Menschen, die nicht mit dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen rechnen können, sondern deren Erwerbsbiografien sich fragmentarisch gestalten, ist in neuer Weise das Problem einer grundlegenden Existenzsicherung gestellt. Dabei sind Konzepte kritisch zu prüfen, welche ein über das materielle Existenzminimum hinausgehendes Grundeinkommen garantieren wollen.

(76) Die Studie der Sozialkammer »Soziale Dienste als Chance« (EKD-Texte 75, 2002) spricht in diesem Zusammenhang vom Vorrang der Aktivierung vor der Versorgung. Es geht dabei »um eine Stärkung der Selbsthilfekompetenz und des Subjektseins, um eine behutsame Anleitung und Ermutigung zu Eigeninitiative und Eigenverantwortung« (Abs. 41). Für eine solche Förderung der Teilhabe aller an den wirtschaftlichen und sozialen Prozessen im Geiste wechselseitiger Solidarität bedarf es kreativer Konzepte, die Bürgerengagement und staatliche Verantwortung sinnvoll aufeinander beziehen.

(77) Im Lichte der aufgezeigten theologisch-sozialethischen Orientierungen setzt sich die evangelische Kirche in ihrem diakonischen Handeln und in der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Verantwortung für die Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums insbesondere auch derjenigen Menschen ein, die von staatlichen Transferzahlungen nicht effektiv erreicht werden. Sie tritt darüber hinaus für die Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe aller Menschen, insbesondere aber derjenigen, die von Armut betroffen oder von ihr bedroht sind, ein. Ein zentrales Mittel dafür ist die Integration in den Arbeitsmarkt. Zu ihr müssen Menschen befähigt werden. Zudem müssen natürlich auch genügend Arbeitsplätze – gerade für die von Armut und Ausgrenzung Bedrohten – zur Verfügung stehen. Sozial-

politische Überlegungen berühren deswegen an dieser Stelle wirtschaftsethische und wirtschaftspolitische Fragen.

#### 4.1 Perspektiven des Sozialstaats

(78) So wichtig Initiativen einzelner gesellschaftlicher Organisationen, der Wirtschaft, der Kirche und ihrer Diakonie sowie von Individuen zur Bekämpfung von Armut auch sind: Es bleibt vor allem die Aufgabe des Staates, in dieser Richtung tätig zu werden und Fehlentwicklungen möglichst zu verhindern sowie entstandene Fehlentwicklungen zu korrigieren. Sowohl die Analyse der gegenwärtigen Problemlage als auch die beabsichtigte und die tatsächliche Funktionsweise des deutschen Sozialstaats sind an Komplexität kaum zu überbieten. Zu den Gründen für die aktuellen Schwierigkeiten zählen unter anderem die bisher nicht bewältigten ökonomischen Probleme der deutschen Vereinigung sowie die Massenarbeitslosigkeit und die mit ihr verbundenen Kosten. Zu den Gründen zählt aber auch die Tatsache, dass durch die wirtschaftliche Globalisierung längst auch sozialstaatliche Faktoren einen Einfluss auf Investitions- und Standortentscheidungen der Unternehmen haben. Dazu zählen insbesondere die Frage der Finanzierung des Sozialstaats und das von ihm beeinflusste soziale Klima in einem Land. Angesichts dieser Situation muss alles getan werden, um den Sozialstaat auch in Zukunft funktions- und lebensfähig zu halten. Ausgeschlossen scheint eine simple Verlängerung seiner fiskalischen Entwicklungstendenzen in die Zukunft. Es braucht einen entschiedenen Umbau, eine Reform um der Menschen willen. Dieser muss auch weiterhin die Erreichung des Ziels sicherstellen, die Teilhabemöglichkeiten der Ärmern zu stärken und so den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern.

(79) Auf jeden Fall muss der Sozialstaat auf die wirtschaftlichen Grundlagen seiner Tätigkeit achten. Dies gilt auf zwei Ebenen: Zum einen lässt sich ein entwickelter Sozialstaat nicht ohne eine leistungsfähige und am Weltmarkt erfolgreiche Wirtschaft finanzieren. Die Logik wirtschaftlichen Handelns ist aber eine andere als die sozialstaatlicher Aktivitäten – dennoch müssen beide aufeinander bezogen sein. Es kann deswegen nicht allein um »Umverteilung« gehen – sondern um intelligente Kombinationen von ökonomischer Effizienz und sozialer Sicherung. Überlastungen müssen in beide Richtungen vermieden

werden. Zum anderen besteht offensichtlich eine engere Koppelung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik vor allem im Bereich der Beschäftigungsentwicklung, denn umfassende Teilhabe der Ärmere realisiert sich unter den Bedingungen moderner Gesellschaften vor allem in der Teilhabe am Arbeitsmarkt. Insofern ist Arbeitsmarktpolitik der Kern guter Sozialpolitik. Hieraus folgt, dass gleichberechtigt neben den im engeren Sinne politischen Zielen auch die Wirkung sozialstaatlichen Handelns auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung genau bedacht werden muss. Es braucht folglich Impulse, um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigungsspielräume zu erweitern. Ein hoher Beschäftigungsgrad ist selbst wiederum Instrument sozialer Sicherheit, da er es einer großen Zahl von Menschen erlaubt, ihren Lebensunterhalt selbsttätig zu sichern. Nur in diesem Wechselspiel der Perspektiven lässt sich der Sozialstaat auf Dauer sichern.

(80) Der Sozialstaat muss sich der eigenen Grenzen bewusst sein. Sie sind zum Ersten durch die an die ökonomische Entwicklung gekoppelte finanzielle Situation des Staates und politische Entscheidungen bedingt. Oft werden in prosperierenden Zeiten Leistungsverbesserungen für die Schwächeren in Gang gesetzt, die dann in gesamtwirtschaftlich schlechteren Zeiten wieder rückgängig gemacht werden, was zu verständlichen sozialen Auseinandersetzungen Anlass gibt: Gerade dann, wenn sie besonders nötig ist, wird die Hilfe eingeschränkt. Im Interesse einer wirklichen Verbesserung der Teilhabegerechtigkeit braucht es jedoch gerade in diesen Bereichen Verlässlichkeit und Beständigkeit. Zum Zweiten geht es um die Frage, wie die richtigen Impulse für wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung gesetzt werden. Dieser zweite Aspekt verdient nicht nur wegen der bereits genannten Bedeutung von Erwerbsarbeit für die Sicherung der eigenen Existenz vieler Menschen besondere Aufmerksamkeit. Er ist insbesondere auch Grundlage der finanziellen Leistungsfähigkeit eines jeden Sozialstaates.

(81) Um auch in Zukunft seiner Aufgabe gerecht werden zu können, sollte der Sozialstaat einen starken Akzent auf die Vermeidung von Armutrisiken legen. In dieser Hinsicht geht die Forderung nach Teilhabegerechtigkeit in die nach Befähigungsgerechtigkeit über. Es müssen diejenigen Felder der Bildung individueller Kompetenz identifiziert werden, in denen Menschen befähigt werden, für sich selbst

vorausschauend Verantwortung übernehmen zu wollen und zu können. Von Bedeutung ist auch die dafür notwendige strukturelle Ermütigung und die Ermöglichung dieser Kompetenzbildung. Dabei kommt der Prävention in Gesundheitssicherung und Pflege große Bedeutung zu. Aber auch die Minimierung des Risikos der Arbeitslosigkeit ist offenbar in hohem Maße vom Vorhandensein einer zeitgemäßen Qualifikation abhängig. In den Vordergrund der Aufmerksamkeit gerät so der Bereich der Erziehung, Ausbildung und Bildung: Bildungspolitik muss auch und zwar weit mehr als bisher als Sozialpolitik verstanden werden – auch wenn man sich der Grenzen jeder Prävention bewusst sein muss. Im Sinne einer langfristig vorausschauenden Vermeidung von Teilhaberrisiken für große Teile der Bevölkerung kommt der Bildungspolitik entscheidende Bedeutung zu. Und sie hat ebenso – gerade angesichts der demographischen Entwicklung – eine nicht zu unterschätzende wirtschaftliche Bedeutung. In der Forderung nach einer weniger selektiven Bildungsstruktur konvergieren wirtschafts-, sozialpolitische und sozialetische Interessen (vgl. die Ergebnisse der PISA-Studien).

(82) Was kann nun in Deutschland konkret getan werden, um die angegebenen Ziele zu erreichen? Vergleichende Untersuchungen zeigen, dass offenbar ganz verschiedene Strategien eine ausgebaute Sozialstaatstätigkeit, hohe Beschäftigung und eine ausgeglichene demographische Entwicklung erfolgreich in Einklang bringen können. Dennoch zeigen sich gewisse Gemeinsamkeiten im Strategiemuster der erfolgreicherer Länder. Es ist dabei bemerkenswert, dass zur Gruppe der relativ erfolgreichen Sozialstaaten keineswegs nur solche gehören, die durch ein sehr niedriges Ausgabenniveau und niedrige Abgabenquoten die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit fördern. Entscheidend ist offenbar ein bestimmtes Gesamtmuster der Sozialstaatsstrategie.

(83) Zu den Schlüsselfragen einer erfolgreichen Sozialstaatsstrategie gehört ein energisches Setzen auf Bildung – einschließlich der frühkindlichen Bildung in Kindertagesstätten – und Weiterbildung. Besonders die so genannten »Risikoschülerinnen und -schüler« brauchen eine verbesserte Förderung. Sozialstaaten mit einer guten Beschäftigungsentwicklung weisen fast durchweg eine hohe Investitionsquote bei Bildung und Weiterbildung auf. Der Bildungsaspekt hat eine besondere Bedeutung angesichts der Tatsache, dass in einer global vernetzten Wirtschaft gering qualifizierte Tätigkeiten auf der

Verliererstraße sind. Sie lassen sich oft leicht in Niedriglohnländer verlagern. Zugleich strömen Zuwanderer bevorzugt in solche Tätigkeiten. Der Weiterbildungsaspekt hat zugleich einerseits eine erhöhte Bedeutung vor dem Hintergrund eines beschleunigten wirtschaftlichen Wandels. Andererseits ist er eine wichtige Voraussetzung guter Beschäftigungschancen von Älteren, aber auch beim Wiedereinstieg nach Familienpausen.

(84) Die bessere Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienarbeit ist eine weitere wichtige Komponente eines erfolgreichen Sozialstaats. Ohne die Rolle von reinen Geldleistungen unterzubewerten zeigt sich doch angesichts des berechtigten Anspruchs von Männern und Frauen auf gleichberechtigte Berufs- und Karrierechancen, dass kostengünstige Bildungs- und Betreuungsangebote für alle Altersstufen eine wichtige Voraussetzung dafür sind, vorhandene Kinderwünsche zu realisieren. Es ist bemerkenswert, dass Länder, die über ein ausgebautes Betreuungsangebot höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen ermöglichen, sehr häufig eine bessere allgemeine Beschäftigungslage erreichen als Länder mit einer niedrigen Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt. Gleichzeitig erreichen sie zumeist eine ausgeglichenerere demographische Entwicklung.

(85) Ein wichtiges Gestaltungselement eines erfolgreichen Sozialstaates ist zweifellos eine beschäftigungsorientierte Finanzierung des Gesamtsystems. Im internationalen Vergleich zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen einer guten Beschäftigungslage eines Landes und einer niedrigen Belastung der Arbeitsverhältnisse, insbesondere derjenigen mit niedriger Produktivität und niedrigem Einkommen, durch lohnbezogene Sozialabgaben. Eine niedrige Belastung des Arbeitsverhältnisses trägt offenbar zur Ausweitung von Beschäftigungsspielräumen bei und liefert einen Beitrag zur Stärkung des Konsums. Dies hat zur Folge, dass diese Sozialstaaten stärker auf die Finanzierung über steuerliche bzw. steuerähnliche Abgaben setzen und lohnbezogene Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer niedrig halten. Auch im europäischen Gesamtbild zeigt sich seit Jahren eine gewisse Verschiebung hin zu Verstärkung der steuerlichen und steuerähnlichen Elemente in der Sozialstaatsfinanzierung.

(86) Ein weiteres Element erfolgreicher Sozialstaatspolitik, das sich vorrangig auf die Alterssicherungssysteme als größten Block der sozi-

alen Sicherung bezieht, besteht in einer stärkeren Mischung von Umlage- und Kapitaldeckung. Ohne auf die zeitweilig fast fundamentalistisch geführte Debatte um Umlage- und Kapitaldeckung Bezug zu nehmen, kann doch heute festgestellt werden, dass stärker gemischte Deckungsstrategien offenbar eine stabilere Abgabentwicklung für Erwerbstätige und Unternehmen ermöglichen. Kapitaldeckung darf dabei keineswegs nur mit privater Vorsorge gleichgesetzt werden, sondern hat vielfach kollektiven Charakter im Rahmen von Betrieben und Tarifverträgen. Deutschland hat hier einen Aufholprozess eingeleitet, der aber noch nicht eine ausreichende Breite erreicht hat. Trotz einer energischen Förderung zeigen sich insbesondere bei Beziehern niedriger Einkommen und bei Familien mit mehreren Kindern wenig überraschende Lücken in der Beteiligung an der geförderten privaten Altersvorsorge. Alle bisherigen Förder- und Anreizinstrumente setzen eine Eigenbeteiligung aus dem verfügbaren Einkommen voraus. Wo ein solches frei verfügbares Einkommen aber nicht vorhanden ist, weil das gesamte Einkommen für dringende, unvermeidbare Konsumausgaben verwandt werden muss, ist auch der Aufbau eines Kapitalstocks nicht möglich.

(87) Ein wichtiges Gestaltungselement eines zukunftsorientierten Sozialstaates liegt in der Begünstigung von Erwerbstätigen mit Niedrigeinkommen. Die Mehrzahl der europäischen Sozialstaaten setzt auf eine niedrige Belastung gering Verdienender auf der Beitragsseite und begünstigt sie gleichzeitig bei den Absicherungsniveaus. Offenbar hat diese Strategie Anreize für die Übernahme von Teilzeittätigkeiten gesetzt und den Differenzierungsgrad im Erwerbssystem erhöht, was der Gesamtbeschäftigungslage zugute gekommen ist. Die Begünstigung der Teilzeitarbeit hilft auch bei der Beschäftigung Älterer wie auch von Frauen mit familiären Verpflichtungen. Alles dies erleichtert die Finanzierung des Gesamtsystems und kann armutsvermeidend wirken.

(88) Ein wichtiger Trend für die erfolgreiche Sozialstaatsstrategie stellt der Erwerbsformenwandel dar. In modernen Ökonomien gibt es offenbar einen Bedeutungsanstieg unterschiedlicher Formen selbständiger Tätigkeit. Gleichzeitig verschwimmt die Grenze zwischen Abhängigkeit und Selbstständigkeit zunehmend. Erfolgreiche Sozialstaaten erleichtern die Anpassungsprozesse an neue Gegebenheiten, indem sie unterschiedliche Erwerbsformen so gleich wie möglich behandeln.

Zudem kann auf diese Weise ein eher gleitender Einstieg in die Erwerbstätigkeit ermöglicht werden, der die drastische Alternative zwischen Sozialleistungen und Berufstätigkeit aufweicht. Sie vermeidet so zudem eine schleichende finanzielle Erosion der Finanzierungsbasis der Sozialversicherung.

(89) Von den Erfahrungen anderer Länder kann Deutschland profitieren – auf der anderen Seite müssen die besonderen Erwartungen an die Wirtschaft und den Sozialstaat in Deutschland berücksichtigt werden. Dazu gehört die besondere deutsche Situation mit der Vereinigung und den mit ihr verbundenen politisch gewollten und berechtigten, aber gleichwohl beträchtlichen finanziellen Lasten. Eine weitere Schwächung des Staates und ein weiterer Abbau von Sozialleistungen wird nicht auf Akzeptanz stoßen. Was es braucht, ist die Verständigung auf ein sozial- und wirtschaftspolitisches Leitbild, das deutlich am Ziel der Teilhabe aller durch eine sinnvolle Komplementarität von Verteilungs- und Befähigungsgerechtigkeit ausgerichtet ist. In dieser Richtung muss über die Umstellung sozialer Sicherungssysteme auf Steuerfinanzierung intensiv nachgedacht werden, da mehr Steuerfinanzierung ein gangbarer Weg zu sein scheint, den Faktor Arbeit zu entlasten und so für größere Flexibilität in der Wirtschaft zu sorgen, die der Arbeitsplatzentwicklung zugute kommt. Bisher gibt es jedoch in Deutschland keine Tradition, die die Nachhaltigkeit einer Steuerfinanzierung garantiert. Das Vertrauen in ein überwiegend steuerfinanziertes Sozialsystem muss erst aufgebaut werden. Die Nachhaltigkeit einer Steuerfinanzierung muss dabei besonders sorgfältig bedacht werden. Dafür wird es eines längeren Umstellungsprozesses bedürfen.

(90) Die gegenwärtige Debatte über das richtige Gleichgewicht zwischen Staat und Markt, zwischen individuellem und kollektivem Handeln auf lokaler, nationaler und globaler Ebene berührt immer auch die Frage nach den Regeln, welche alle Mitglieder als bindend für sich annehmen. Pauschale Urteile über »den Staat« oder die »staatliche Ineffizienz« sind ebenso wenig geeignet, die Debatte zu versachlichen, wie pauschale Urteile über Markt oder Unternehmertum im Allgemeinen. Aus Sicht der evangelischen Ethik ist entscheidend nicht die Zuschreibung eines von seinen Aufgaben abgelösten, abstrakten und absoluten Wertes an den Staat oder gar den Markt. Entscheidend ist vielmehr die Verständigung in der Gesellschaft über Aufga-

ben des Staates und somit über den Wert, den er für Menschen hat, und über die Werte, die mit staatlicher Autorität geschützt werden sollen. Recht und Frieden stehen im Zentrum dieses funktionalen theologischen Staatsverständnisses. Seit der Industrialisierung ist auch die soziale Wohlfahrt Teil der dem Staat zugewachsenen Verantwortung geworden. Aus evangelischer Sicht findet die Debatte über Aufgaben und Grenzen des Staates ihre Orientierung in der die Generationen übergreifenden Verantwortung vor Gott.

(91) Der Staat ist in Deutschland in den letzten Jahren in der öffentlichen Diskussion zunehmend in die Defensive geraten. Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote liegt in Deutschland unter dem OECD-Durchschnitt, während die Sozialabgaben vergleichsweise hoch sind. Durch eine Umstrukturierung der Staatsaufgaben muss der deutsche Staat wieder in die Lage versetzt werden, seine Infrastruktur zu pflegen, was insbesondere im Hinblick auf das Bildungssystem von kaum zu überschätzender Bedeutung ist. Dadurch werden sich gerade für junge Menschen in qualifizierten Dienstleistungsberufen neue Chancen ergeben, die den Arbeitsmarkt entlasten und somit Armut reduzieren.

(92) Politik sollte aber auch erkennen, dass die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die über viele Jahre hinweg allein gelassen oder mit monetären Transfers vertröstet wurde, nicht länger mit immer wieder neuen Reformexperimenten hingehalten werden darf. Es ist an der Zeit, dass sorgfältig zwischen Menschen mit erheblichen und Menschen mit unüberwindbaren Schwierigkeiten differenziert wird und allen Langzeitarbeitslosen je nach ihren individuellen Möglichkeiten auf dem regulären oder auf dem so genannten »zweiten« Arbeitsmarkt passgenau und dauerhaft – nötigenfalls durch direkt öffentlich bereitgestellte Arbeitsplätze – geholfen wird.

## 4.2 Wirtschaft

(93) Wenn Arbeitslosigkeit die Hauptursache für Armut und soziale Ausgrenzung ist, dann müssen Maßnahmen zur Vermeidung von Armut sich vorrangig an der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Integration von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt orientieren. Angesetzt werden muss an der Schnittstelle zwischen Arbeit und Ar-

beitslosigkeit, die Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung müssen verbessert und bestehende Hemmnisse für die Arbeitsaufnahme sowie die Schaffung neuer Arbeitsplätze müssen abgebaut werden. Die dafür im Einzelnen notwendigen Schritte sind in hohem Maße umstritten. Es spricht viel dafür, dass eine weitere Verteuerung des Faktors Arbeit kontraproduktiv wäre, sodass ernsthaft geprüft werden muss, welche Teile der für die Erfüllung der Kernaufgaben des modernen Sozialstaats notwendigen Ressourcen eher durch Steuern oder auf anderen Wegen erhoben werden können. Unverzichtbar ist eine wirkliche Verringerung der Staatsverschuldung, deren Ausmaß schon heute die kommenden Generationen in einer unzumutbaren Weise belastet.

(94) Eine besondere Rolle in der öffentlichen Diskussion spielt die Senkung der Abgabenlast auf dem Faktor Arbeit. Ohne eine spürbare Senkung der Abgaben auf Arbeit droht legale Beschäftigung auch künftig in vielen Fällen zu teuer zu sein, droht die Schattenwirtschaft weiter zuzunehmen und droht der nötige Spielraum für die zusätzliche private Vorsorge als Ergänzung zu den sozialen Pflichtversicherungssystemen zu eng zu werden.

(95) Unter der angespannten Arbeitsmarktlage leiden vor allem Menschen mit fehlender oder unzureichender Qualifikation. Ausweislich der Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist zwischenzeitlich in Westdeutschland jede fünfte und in den neuen Bundesländern jede zweite Erwerbsperson ohne Ausbildung arbeitslos gemeldet. Der technologische Wandel und Fortschritt führt dazu, dass die Qualifikationsanforderungen permanent steigen. Die Integration gering qualifizierter Menschen wird aber auch dadurch erschwert, dass in den letzten Jahren nicht zuletzt aus – prinzipiell begrüßenswerten – verteilungspolitischen Gründen häufig gerade die Tariflöhne für vergleichsweise einfache Tätigkeiten überproportional angehoben wurden. Die höheren Arbeitskosten mussten und müssen durch entsprechend höhere Produktivität aufgefangen werden, was in den Unternehmen zu einem Großteil durch arbeitsplatzsparende, die Kapitalintensität steigernde Rationalisierungen umgesetzt wurde und zu entsprechend erhöhten Produktivitätserfordernissen für die verbleibenden Arbeitsplätze führte. Von solchen Rationalisierungsmaßnahmen waren insbesondere einfache Tätigkeiten mit vergleichsweise niedrigen Qualifikationsanforderungen betroffen.

(96) Vor diesem Hintergrund ist die Diskussion um die Weiterentwicklung eines sozial abgesicherten Niedriglohnbereichs als ein Ausweg zur Verringerung der Arbeitslosigkeit zu sehen. Wenn es schon nicht gelingen kann, alle Menschen so zu qualifizieren, dass sie den hohen Qualifikationserfordernissen in weiten Bereichen der Wirtschaft entsprechen können, so muss als Alternative hierzu nach Wegen gesucht werden, auch diesen Menschen wieder ihren Möglichkeiten und Fähigkeiten entsprechende Arbeitsplätze anzubieten. Hierbei kann es sich angesichts vergleichsweise niedriger Qualifikations- und Produktivitätsanforderungen nur um relativ gering entlohnte Tätigkeiten handeln, für die die Entlohnung gegebenenfalls durch Transfers aufgestockt werden muss (»Kombi-Lohn«). Für diejenigen, die irreversibel unter Langzeitarbeitslosigkeit leiden, dürfen auch staatlich geschaffene Arbeitsplätze in einem »zweiten« oder auch so genannten »dritten Arbeitsmarkt« kein Tabu sein. Solche öffentlich geförderten und gegebenenfalls direkt öffentlich bereitgestellten Arbeitsplätze wird es im Übrigen auch auf Dauer für Menschen geben müssen, die nicht gemäß den Leistungsmaßstäben des Marktes ausgebildet werden können oder mit Behinderungen leben, die eine marktorientierte Teilhabe am Erwerbsprozess unmöglich machen.

(97) Im Vergleich zu anderen Ländern weist Deutschland im Bereich der qualifizierten Dienstleistungen noch großen Nachholbedarf auf (vgl. dazu ausführlich die Stellungnahme des Rates der EKD »Soziale Dienste als Chance« [EKD-Texte 75]). Im Zusammenhang mit den hier in Rede stehenden Personengruppen betrifft dies insbesondere haushalts- und personengebundene Dienstleistungen. Solche Dienstleistungen werden sowohl im Zusammenhang mit der zunehmenden Alterung unserer Gesellschaft (Hilfs- und Pflegedienstleistungen) als auch im Zusammenhang mit einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Familien mit Kindern (Bildungs- und Betreuungsleistungen) eine deutlich größere Rolle spielen.

(98) Bei der Entwicklung eines sozial abgesicherten Niedriglohnsektors, der künftig gering qualifizierten Menschen gute Chancen für ihre Integration in den Arbeitsmarkt und daraus resultierend für die Verbesserung ihrer Teilhabe an der Gesellschaft insgesamt bietet, wird stets die Diskussion um den notwendigen Abstand zwischen dem durch Erwerbsarbeit mindestens erreichbaren Einkommen und dem durch staatliche Transferleistungen erreichbaren Einkommen eine

wichtige Rolle spielen. Viel spricht dafür, dass ein solcher Abstand und aktivierende Übergänge in unserem marktwirtschaftlich ausgerichteten System notwendig sind, um Menschen in ausreichendem Umfang zu einer verlässlichen Übernahme solcher gering entlohnter und oft wenig attraktiver Arbeiten zu motivieren. Ein solcher Abstand darf aber bei fallenden Löhnen keinesfalls einseitig durch eine Senkung der Transferleistungen gesichert werden. In diesem Zusammenhang spielt die Diskussion um tarifliche oder gesetzliche Mindestlöhne eine wichtige Rolle. Da diese stets als Stundenlöhne angegeben werden, sind für ein monatliches Gehalt auch der Umfang und die Gestaltung der wöchentlichen Arbeitszeit von großer Bedeutung. Allerdings mahnt die Erfahrung anderer Länder zur Sorgfalt, da dort in der Regel niedrige Arbeitskosten nicht mit niedriger Arbeitslosigkeit korrelieren.

(99) Es gibt positive Beispiele von Unternehmen, die den Nutzen von Familienfreundlichkeit erkannt haben und sich dafür engagieren. Familie darf für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kein Hindernis sein, Karriere zu machen. Kinder dürfen kein Grund dafür sein, dass Mütter und Väter gar nicht arbeiten gehen können. Für viele Frauen und Männer stellt ein familienfreundlicher Arbeitgeber wichtige Anreize für den Wiedereinstieg in den Beruf dar, nachdem sie für ihr Kind zu Hause geblieben sind. Eine sensible Unternehmenskultur, die akzeptiert, dass Mitarbeitende mit Kindern selbstverständlich sind und sich mit flexiblen Arbeitszeiten, Betriebskindergärten und Teil- und Elternzeitangeboten auf ihre Bedürfnisse einstellt, wird belohnt. Inzwischen herrscht Konsens über das Ziel, die Wirtschaft und insbesondere die Arbeitswelt kinderfreundlicher zu gestalten.

(100) Unter der schwierigen Arbeitsmarktlage leiden Ältere in besonderer Weise, die auch bei guter Qualifikation kaum eine neue Arbeitsstelle finden, wenn sie arbeitslos geworden sind. Die Einstellungsquote über 50-Jähriger ist in Deutschland wesentlich geringer als z. B. in Frankreich und der Schweiz. Hier ist auch ein Umdenken der Wirtschaft und der Tarifpartner erforderlich. Das Erfahrungswissen der Älteren ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. Es ist aber auch nötig, Qualifikationen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen über die gesamte Erwerbsphase zu erhalten und weiterzuentwickeln (lebenslanges Lernen).

(101) In diesen Bereichen kommt der Wirtschaft und den unternehmerisch Handelnden eine entscheidende Bedeutung zu. Der Mut und die Leistung von Unternehmerinnen und Unternehmern ist ausdrücklich zu würdigen. Ihr Handeln ist in besonderer Weise ethisch gefordert. Daher sind Personen in leitender und in unternehmerischer Verantwortung dazu zu ermutigen, bei ihrem Engagement die von Ausgrenzung betroffenen und bedrohten Menschen stets im Blick zu behalten und wo immer möglich Angebote zur Integration zu machen. Insofern kann die Förderung von unternehmerischer Selbstständigkeit und geeigneten Rahmenbedingungen für ihre Umsetzung auch eine gute Politik gegen Armut sein. Dabei ist ernst zu nehmen, dass die vorrangige Aufgabe der Unternehmen die Sicherung der eigenen Existenz durch die Erwirtschaftung von Gewinnen ist. Denn ohne Gewinne und prosperierende Unternehmen werden keine Arbeitsplätze geschaffen oder bürgerschaftliches Engagement gegen Armut seitens der Wirtschaft initiiert. Vor zu hohen und vor allem falschen Erwartungen an die Wirtschaft, die Unternehmen und die unternehmerisch Handelnden ist daher zu warnen.

(102) Die Beteiligung der Entwicklungsländer am Weltmarkt von Industrierzeugnissen steht noch am Anfang. Fortgeschrittene Länder tragen die Verantwortung, im Sinne einer fairen globalen Partnerschaft die Entwicklungspolitik und die wirtschaftlichen Kräfte der Entwicklungsländer zu stärken. Die sozialen, ökologischen und ökonomischen Gestaltungsaufgaben einer fairen globalen Strukturpolitik verdienen Unterstützung, auch dann, wenn damit besondere Herausforderungen für den deutschen Arbeitsmarkt verbunden sind. Eine Politik der sozialen, ökologischen und wirtschaftlich gerechten Gestaltung der Globalisierung liegt auf Dauer im Interesse aller.

### 4.3 Bildung

(103) Von allen zur Armut beitragenden Faktoren schlägt mangelnde Bildung am deutlichsten durch. Ein Indikator dafür ist, dass ein sehr hoher Prozentsatz aller Sozialhilfeempfänger keinen Schulabschluss hat. Immer mehr Untersuchungen belegen, dass Schulerfolg und frühkindliche Förderung eng zusammenhängen. So unterstreichen gleichermaßen die Hirnforschung wie auch Schulforschung und Psychologie, wie wichtig die Phase von der Geburt bis zum dritten Le-

bensjahr für das Lernen ist. Mangelnde Lernanregungen in diesem Alter sind später nur schwer zu kompensieren. Wem frühes Lernen verwehrt bleibt, der kann unter heutigen Leistungsanforderungen in der Wirtschaft, aber auch in der Gesellschaft nicht mithalten; der ist vor allem nicht in der Lage, einen Arbeitsplatz zu erhalten und gerät entsprechend leicht in die Gefahr des sozialen und kulturellen Ausschlusses aus der Gesellschaft.

(104) Armutsbekämpfung mittels finanzieller Unterstützung allein greift in dieser Hinsicht nicht; sie kann sogar ein mentales »Sich Abfinden« mit der eigenen Situation befördern und setzt dann keine Motivation mehr frei, sich aus der Armut zu befreien. Nur gekoppelt mit einem deutlichen »Fordern und Fördern« in Richtung Bildung sind wirkliche Erfolge in der Armutsbekämpfung – unter sonst gleichen Bedingungen – zu erwarten. Hierbei kommt es gleichzeitig auf mehrere Schritte an: auf frühe Förderung, die Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern und ihre Entlastung, die Zusammenarbeit der Schule mit gesellschaftlichen Partnern, die Wertschätzung jedes einzelnen Kindes und Jugendlichen, die Qualitätsverbesserung des schulischen Unterrichts sowie die Flexibilisierung und Modularisierung der Ausbildungsgänge (vgl. die Stellungnahme der Kammer der EKD für Bildung und Erziehung, Kinder und Jugend »Perspektiven für Jugendliche mit schlechteren Startchancen«, 2003).

(105) Bildung hat in dieser Hinsicht eine weit größere Bedeutung, als lediglich Wissensvermittlung zu sein. »Die evangelische Kirche versteht Bildung als Zusammenhang von Lernen, Wissen, Können, Wertbewusstsein, Haltungen (Einstellungen) und Handlungsfähigkeit im Horizont sinnstiftender Deutungen des Lebens.« (»Maße des Menschlichen. Evangelische Perspektiven zur Bildung in der Wissens- und Lerngesellschaft«, Denkschrift des Rates der EKD, 2003). Mit ihr geht nicht zuletzt eine Haltung des Vertrauens in die eigenen Fähigkeiten und ihre Weiterentwicklung einher. Damit verbunden ist oft eine gewisse Zielperspektive, eine Entwicklung der Ansprüche an die eigene Person wie an andere, die sich im Erwachsenenleben als notwendig erweist. Dabei helfen vor allem Erfahrungen des Gelingens, eine beständige, sich selbst beherrschende, selbst-reflexive und zielorientierte Persönlichkeitsform zu entwickeln, die eine positive Zukunftsorientierung aufweist. Umgekehrt erschwe-

ren oder verhindern von der Schulzeit an erlebte ständige Misserfolge die Ausprägung eines solchen Selbstvertrauens.

(106) Das Milieu der Armut ist jedoch gerade dadurch gekennzeichnet, dass diese »inneren« Kompetenzen überdurchschnittlich häufig fehlen, weil sie zur Lebensbewältigung unter alltäglich schwierigen Bedingungen nicht funktional erscheinen. So sind eine Reihe von Unterschieden bei der Erziehung von armen und nicht-armen Kindern zu beobachten. Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass arme Kinder weniger gelobt, dafür häufiger mit Geld oder Süßigkeiten belohnt werden. Strafen bestehen entsprechend aus dem Entzug dieser materiellen Ressourcen. Körperliche Bestrafungen kommen häufiger vor. Feste Rituale und Regeln fehlen oft; Elternkontrolle über Hausaufgaben, Fernsehen, Schlafengehen ist seltener als bei nicht-armen Kindern. Die Vorbildfunktion der Eltern ist im Bereich der sprachlichen, aber auch der habituellen Kompetenzen wenig ausgeprägt. In den meisten armen Familien wird selten oder so gut wie nie vorgelesen. Ein Kind aus der Mittelschicht kommt etwa bis zur Einschulung auf 1.700 Stunden Bilderbetrachtung oder Vorlesezeit zusammen mit den Eltern, Kinder aus sozial schwachen Milieus im Durchschnitt aber nur auf 24. Das Ergebnis ist, dass 22 % aller Schülerinnen und Schüler zur so genannten Risikogruppe zählen, deren Bildungsergebnisse nicht für einen Berufseinstieg zu reichen drohen.

(107) Schon diese Beobachtungen verdeutlichen nicht nur die Bedeutung, sondern auch die Verantwortung der Eltern. Armutsindizes finden sich bei Kindern nicht nur wegen mangelnder materieller Ressourcen bei ihren Eltern, sondern auch wegen falscher Prioritätensetzung, wenn Geld etwa für Konsumwünsche der Eltern ausgegeben wird und deshalb nicht für die Kinder zur Verfügung steht. Auch die Feststellung von Bildungs- und Verhaltensschwächen bei Kindern und Jugendlichen, die in Teilen der Bevölkerung statistisch häufiger anzutreffen sind, kann nicht ohne Wertung erfolgen, sondern macht deutlich, dass hier Eltern ihrer Erziehungsverantwortung nicht gerecht geworden sind. Von zentraler Bedeutung für die staatliche Gemeinschaft ist daher die Aktivierung und Zurüstung der Eltern, damit diese ihren Erziehungsauftrag erkennen und erfüllen.

(108) Das deutsche Bildungssystem, das in anderen Bereichen über große Stärken verfügt, scheitert faktisch in der Vermittlung von Bil-

derung an von Armut betroffene oder gefährdete Gruppen der Bevölkerung. Dies ist an der Kopplung von Bildungserfolg und sozialer Herkunft zu erkennen, wie sie die neueste PISA-Studie (2003) zeigt. Kein anderes Industrieland der Welt schneidet bei der Integration und Förderung von Arbeiter- und Migrantenkindern so schlecht ab wie Deutschland. Die Chance, ein Studium aufzunehmen, ist für Kinder aus Elternhäusern mit hohem sozialem Status 7,4-mal höher als bei Kindern eines Facharbeiters. Auf dem Weg ins Gymnasium liegt sie bundesweit beim Faktor 4,8. Dabei hat der Familientyp allein keinen Einfluss auf den Schulerfolg. Entscheidend ist der sozio-kulturelle Status. Insgesamt erhalten 8 bis 10 % aller Schulabgänger in Deutschland keinen Schulabschluss, ungefähr 15 % aller Jugendlichen bleiben ohne Ausbildung.

(109) Diese Situation ist – noch über grundsätzliche Gerechtigkeits-erwägungen hinaus – durch die Entwicklung der Geburtenraten besonders brisant. Sie zeigen nicht nur einen absoluten Rückgang der Zahl der Geburten in Deutschland an, sondern einen überproportional hohen Geburtenrückgang in der Gruppe der sozial besser gestellten Mittelschicht, wohingegen die von Armut bedrohten oder bereits von Armut betroffenen Milieus weit höhere Geburtenraten aufweisen. Nur Paare mit besonders hohem Einkommen bekommen relativ ebenso viele Kinder. Wenn sich an der Situation der sozialen Vererbung von Armut nichts ändert, werden sich in Zukunft die Risikogruppen vergrößern – und müssen dann von kleiner werdenden »Leistungsgruppen« unterstützt werden. Allein schon aus dieser bedrängenden Situation heraus sind Reformen im Bildungswesen absolut dringlich.

(110) Das Bildungssystem versagt nicht nur gegenüber den sozial und kulturell schlechter Gestellten – es trägt vielmehr zu ihrer Schlechterstellung bei, indem es Kinder aus den betreffenden Milieus nicht hinreichend individuell fördert und fordert. Nicht selten fehlt diesen Kindern eine frühkindliche Sozialisation in Kindertagesstätten. Sie halten sich zudem oft nicht an schulische Regeln und sind eher bereit, Ärger in Kauf zu nehmen. In der Folge sorgen negative Bildungserfahrungen für eine zusätzliche Entmutigung. So werden bildungsferne Kinder häufiger ermahnt und sitzen häufiger nach. Sie kommen häufiger zu spät oder fehlen ohne Entschuldigung. Sie haben erkennbar häufiger schon in der Vor- oder Grundschule eine Klasse wiederholt. Der

Schulverlauf ist irregulärer. Die Noten sind deutlich schlechter. Sie lösen häufiger ihre Ausbildungsverträge auf. Alle Faktoren betreffen verschärft Migrantenkinder – etwa 40 % der Jugendlichen mit Migrationshintergrund bleiben gegenwärtig ohne Ausbildung, insbesondere die Jungen.

(111) In diesen Aspekten schlägt sich die vor- und außerschulische – vor allem familiäre, aber auch sozialräumliche – Situation der Kinder nieder. Sie wird auch nicht durch Nachhilfestunden ausgeglichen, denn solche Hilfe erhalten diese Kinder deutlich seltener als die besser Gestellten. Zumindest diese Situation könnte durch eine gezielte Förderung geändert werden. Dafür braucht es jedoch Initiative »von außen«, da ein Interesse der Eltern und der Jugendlichen selbst nicht vorausgesetzt werden kann. Hier könnten aber auf Anregung oder unter Beteiligung von Kirche und Diakonie zu gründende regionale Bündnisse gegen Armut und für Bildung ansetzen.

(112) Die Benachteiligung bildungsferner Kinder greift auch dann, wenn vergleichbare Leistungen erbracht werden, und verhindert so selbst dann positive Empfehlungen zum Besuch der weiterführenden Schule. Aus der Schulforschung ist der Pygmalion-Effekt bekannt: Wenn Lehrer einen Schüler für sehr begabt halten, widmen sie ihm besondere Aufmerksamkeit, um sein Potenzial zu fördern. Wenn der Schüler dann besondere Leistungen bringt, hat der Lehrer das Gefühl, dass seine ursprüngliche Einschätzung richtig war, und er unterstützt den Schüler weiter. Wenn Lehrer hingegen vermuten, dass Schüler aus armen Familien generell weniger leistungsbereit und leistungsstark sind, könnte der Pygmalion-Effekt sich deutlich negativ auf die Schüler auswirken. In der bildungspolitischen Diskussion wird mit gewichtigen Argumenten die These vertreten, dass ein hoher Prozentsatz (einige sprechen von bis zu fast 50 %) aller Schülerinnen und Schüler nach der vierten Klasse falsche Schulempfehlungen erhalten.

(113) Entscheidend ist, dass die im Kindergarten oder in der Schule unausgesprochenen Erwartungen an das, was die Kinder eigentlich mitbringen müssten – über das die bildungsfernen Kinder aber eben nicht verfügen –, explizit gemacht und entsprechend vermittelt werden. Dabei geht es um sprachliche (Deutschkenntnisse), mathematisch-logische, technische, kulturelle, ästhetische und habituelle, aber auch um religiöse Kompetenzen, die insgesamt eine gesellschaftliche

Grundbildung ausmachen und als Kerncurricula definiert werden sollten.

(114) Dies gelingt jedoch nur, wenn es möglich ist, Lernprozesse bereits im Kindergarten in kleinen Gruppen zu initiieren und zu begleiten – statt sofort und lediglich die Lernergebnisse zu bewerten. Kinder aus bildungsfernen Schichten haben nur im Bildungsbereich die Chance, sich entsprechende Fähigkeiten anzueignen. Entsprechende Fördermöglichkeiten müssen vorgehalten werden. Die Abschaffung von Vorklassen (zum Beispiel in Berlin) beraubt die Schulen entsprechender Kapazitäten. Ein besonderes Augenmerk ist auf die rechtzeitige Sprachförderung als Frühförderung zu legen. Da gerade in bildungsfernen Familien wenig miteinander geredet wird, ist eine zunehmende aktive und passive Spracharmut beim Eintritt in den Kindergarten zu beobachten. Das gilt natürlich in wesentlich höherem Ausmaß für Kinder, deren Muttersprache nicht Deutsch ist.

(115) Vor allem braucht es eine laufende Evaluation der Lernfortschritte im Blick auf jedes einzelne Kind, die den Kindergarten und die Schule für den Bildungslauf des Schülers rechenschaftspflichtig macht. Bisher tragen die Schüler das Risiko allein.

(116) Darüber hinaus muss unter dem Aspekt der Schaffung eines armutsverringenden Bildungssystems über die Kultur des drei- und mehrgliedrigen Schulsystems in Deutschland diskutiert werden. In keinem vergleichbaren Industrieland gliedert sich das Schulwesen im Ergebnis so rigide wie in Deutschland. Nirgendwo sonst fallen die faktischen Entscheidungen über künftige Lebenschancen in so jungen Jahren. Es scheint einiges dafür zu sprechen, dass es vor allem die Notwendigkeit der schnellen Selektion der Schüler in den meisten Bundesländern nach nur vier Jahren ist, die den auch entsprechenden Druck bei den Lehrern verschärft und so zur problematischen Gesamtsituation beiträgt. Dabei hat die Erfahrung in vielen Bundesländern gezeigt, dass die Gesamtschule dann die schlechteste Lösung ist, wenn sie neben einem gegliederten System existiert. Sie wird zur Restschule für Bildungsverlierer, wenn sie neben Gymnasium, Realschule und Hauptschule angeboten wird. Der Blick auf Länder, die bei internationalen Schulvergleichsuntersuchungen besonders gut abschneiden, belegt, dass gemeinsame Schulbildung der individuellen Förderung besonders begabter Schüler nicht entgegenstehen muss

und den schwächeren Schülern zugute kommen kann. Solange explizit oder insgeheim Auslese und Elitebildung gegen Breitenförderung ausgespielt wird, wird sich die Situation nicht verändern. Hierzu gehört auch die Ausrichtung der so genannten Förderschulen sowie das Phänomen des Wiederholens einer Klasse und des Verlassens der Schule (des »Abschulens«): Viel spricht dafür, dass beides – trotz aller positiven Ansätze und damit verbundener Chancen – eher zur Stigmatisierung der betreffenden Schüler als zu einer wirklichen Förderung beiträgt. Zudem könnte eine gut ausgestattete und entsprechend organisierte Ganztagschule die Kinder in eine lernmotivierende Umgebung einfügen, die sich in der eigenen Familie und den Freundeskreisen (»Peergroups«) nicht finden lässt (vgl. die Stellungnahme des Rates der EKD »Ganztagschule in guter Form!«, 2004).

(117) Insgesamt sind Reformen von Schule zuerst an der Frage auszurichten, was Kinder und Jugendliche heute für ihr Aufwachsen brauchen. Schulen müssen bereit und in der Lage sein, sich auf die Vielfalt von Lebenslagen im Prozess des Aufwachsens angesichts zunehmender sozialer und kultureller Pluralität, Multikulturalität und Multireligiosität, Migration, Internationalisierung und Globalisierung konstruktiv einzulassen. Dabei muss die Schule als Stätte des unterrichtlichen Lernens ebenso im Blick sein wie die Schule als Ort des gemeinsamen Lebens.

(118) Der Prozess der Persönlichkeitsbildung beginnt bereits in den ersten Lebensjahren. Kindertageseinrichtungen/Kindergärten und die – in Westdeutschland vielfach fehlenden – Kinderkrippen müssen deshalb nachhaltig dazu beitragen, diesen anspruchsvollen Prozess umfassend anzuregen, zu fördern und zu gestalten. Es wird künftig verstärkt darauf ankommen, dass sie ihre spezifische Bildungsaufgabe wahrnehmen und durch Förderung und Ausgleich herkunftsbedingter Unterschiede für jedes Kind eine ihm entsprechende Bildung ermöglichen (vgl. die Erklärung des Rates der EKD »Wo Glaube wächst und Leben sich entfaltet. Der Auftrag evangelischer Kindertageseinrichtungen«, 2004). Mit Blick auf die Armutproblematik gilt es, aufgrund der demographischen Entwicklung frei werdende Ressourcen im Bereich der Kindertagesstätten in diesem zu belassen und vor allem für eine deutliche Stärkung der Einrichtungen in sozialen Brennpunkten zu verwenden. Ein gravierendes Problem scheint in diesem Zusammenhang das Essensgeld zu sein, das seit

einiger Zeit in vielen Kommunen neben der Kindergartengebühr erhoben wird. Da dieser Betrag vom Sozialamt nicht mehr zusätzlich gezahlt wird, sondern in der Gesamtpauschale des Arbeitslosengeldes II enthalten ist, bildet sich so eine weitere Zugangsschwelle zum Besuch einer Kindertageseinrichtung heraus.

(119) Zudem müssen Maßnahmen zur Unterstützung bildungsferner Gruppen offensichtlich vor Ort ansetzen, d. h. in dem betreffenden, jeweils unterschiedlich strukturierten sozialräumlichen Bereich; in der Regel im Stadtteil oder im Dorf. Hierfür erscheint eine regionale Kooperation von Schulen, Kommunen und Unternehmen sowie gerade auch Ehrenamtlichen und Kirchengemeinden sinnvoll zu sein. Sie kann Kinder und Jugendliche in praktischer Hinsicht im Sinne regionaler Bündnisse gegen Armut unterstützen und deren Eltern eine Erziehungspartnerschaft anbieten. Hier ginge es nicht um das Ausgleichen von Defiziten im Bildungsbereich, sondern um Schaffung von ergänzenden unterstützenden Maßnahmen im Sinne einer lebensweltbezogenen »Bildung vor der Bildung«, um das »Lernen zu lernen«. Hierzu zählen Fördermöglichkeiten aller Art, von Sport- und Kunstaktivitäten über die Bereitstellung von Nachhilfeunterricht bis zu Paten, die die Kinder und Jugendlichen auf ihrem Weg – besonders während der Berufsausbildung und bei der Suche nach einem Arbeitsplatz – begleiten.

(120) Angebote der evangelischen Kinder- und Jugendarbeit helfen Kindern und Jugendlichen, ihre Stellung in Schüler- und Gleichaltrigengruppen zu reflektieren und Selbstständigkeit zu gewinnen. Sie initiieren Bildungsprozesse, die einzelne Lerninhalte übergreifen, und bieten Reibungsflächen bei der Suche nach Lebensorientierung. Durch das Evangelium werden Kinder und Jugendliche ermutigt, eigene christlich verantwortete Lebensperspektiven in Kirche und Gesellschaft zu entwickeln. Erfahrungen mit Grundfragen des Lebens und mit religiösen Sinnhorizonten sind dabei ebenso wichtig wie die Begegnung mit Erwachsenen, die nicht zum schulischen Umfeld gehören.

(121) Maßnahmen, die auf mehr Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit im Bildungswesen zielen, beeinträchtigen nicht das berechtigte Interesse von Eltern, ihren Kindern die individuell bestmögliche Ausbildung, die sich finden lässt, zukommen zu lassen. Gerade

die PISA-Ergebnisse zeigen, dass es durchaus einen positiven Zusammenhang zwischen gesteigerter Leistungsbereitschaft, Schulerfolg und der Erfahrung von Gleichheit unter den Kindern gibt.

#### 4.4 Familie

(122) Jede Person erfährt eine entscheidende Prägung in der Familie, in der sie aufwächst. In der Familie gleich welcher Sozialgestalt werden Werte vermittelt, die für die Teilhabe an der Gesellschaft entscheidend sind. Ziel ist es, zu einem von Freiheit, von Nächstenliebe und – für Christen – zu einem vom christlichen Glauben geprägten, selbst verantworteten und selbst bestimmten Leben zu erziehen. In der Familie werden auch diejenigen Werte vermittelt, die das spätere Verhalten im Erwerbsleben prägen, die Einstellung zur Notwendigkeit einer Erwerbstätigkeit, zu den Anforderungen der modernen Arbeitswelt, zur Notwendigkeit von Leistung und Motivation, zur Notwendigkeit, sich zu qualifizieren und sich auf das lebenslange Lernen einzustellen.

(123) Angesichts der beschriebenen Tatsache, dass Armut in Deutschland zu oft »weitervererbt« wird und so »Sozialhilfekarrieren« entstehen und ganze Familien davon geprägt werden, dass sie seit Generationen nur das Leben von staatlichen Transfers kennen, kommt den Familien bei der Entwicklung von Strategien gegen Armut eine besondere Bedeutung zu.

(124) Ein neuerer Ansatz der Armutsbekämpfung bei Familien, der Überlegungen der Kirchen im Gemeinsamen Wort von 1997 aufgreift, ist der Kinderzuschlag. Gering verdienende Eltern, die mit ihren Einkünften ihren eigenen Unterhalt, aber nicht den Unterhalt ihrer Kinder finanzieren können, erhalten – allerdings auf wenige Jahre befristet – einen Zuschlag. Damit wird Beschäftigung gefördert und die immer noch von manchen so empfundene Stigmatisierung als Empfänger von Fürsorgeleistungen vermieden. Wenn das Erwerbseinkommen der Eltern den eigenen Bedarf übersteigt und ausreicht, den der Kinder zum Teil oder ganz zu decken, vermindert sich der Kinderzuschlag anteilig. Allerdings zeigt die bisherige Umsetzung des Kinderzuschlages, dass dieser entbürokratisiert und ausgebaut werden muss, sodass mehr Familien als bisher erreicht werden.

(125) Ein Elterngeld, das als Lohnersatzleistung ausgestaltet ist, darf nicht dazu führen, dass Eltern, die vor der Geburt keinen Lohn bezogen haben, also arbeitslose, geringer verdienende oder in Ausbildung befindliche Eltern, keine finanzielle Unterstützung erhalten.

(126) Das Problem der Kinder, die von Anfang an zu wenig Chancen auf Bildung, auf Erziehung, auf Entwicklung, auf ein gesundes Aufwachsen haben, kann nicht allein durch finanzielle Transfers gelöst werden. Heute wachsen manche Kinder schon in der dritten Generation als Sozialhilfeempfänger heran, andere kennen in ihrem Stadtviertel kaum noch jemanden, der einer geregelten Erwerbstätigkeit nachgeht. Die Mütter sind viel jünger, weil in den betroffenen sozialen Milieus oft ein traditionelles Frauen- und Familienbild herrscht und nur geringe Aufstiegschancen für Frauen im Beruf bestehen. In finanziell schwachen Familien stellen die sozialen Transferleistungen, die aufgrund der Kinderzahl gezahlt werden, oftmals einen erheblichen Anteil am Familieneinkommen dar. Der systematische Ausbau der Infrastruktur für Bildung, Betreuung und Förderung ist daher von großer Bedeutung. Bildung ist der zentrale Ausweg aus der Armut. Kinder brauchen frühe und intensive Förderung, denn eine gute Bildung und Ausbildung ebnet ihnen den Weg in die Zukunft.

(127) Einen neuen Schritt, die Eltern mit einzubeziehen, geht Großbritannien mit dem Modell des Early Excellence Centre, von dem Deutschland auch lernen könnte. Dabei handelt es sich um frühpädagogische Einrichtungen, mit denen – nicht ohne Erfolg – jedem Kind ein »Sure Start« ins Leben ermöglicht werden soll. Hier geht es um Bildung für die Kleinsten – nicht nur durch Sprachförderung, sondern auch durch musikalische, künstlerische, mathematische und naturwissenschaftliche Lernangebote. Das Entscheidende an den Early Excellence Centres, die zumeist in sozialen Brennpunkten entstanden sind, ist die Einbeziehung der Eltern. Die Erzieherinnen und Erzieher besuchen die Eltern zu Hause und machen sich dort ein Bild über den Entwicklungsstand des Kindes. In den Zentren selbst werden Familienberatungen und konkrete Hilfen angeboten. Erziehungsberatung und Sprachkurse für Eltern, Gesundheitsberatung, Kochkurse und Arbeitsvermittlung – was zuvor an unterschiedlichen Orten angeboten wurde und die wirklich Betroffenen nicht so recht erreichte, ist hier gebündelt untergebracht. Langfristig sollen diese

Kinder- und Familienzentren so ausgebaut werden, dass die Kinder vom Säuglingsalter bis zum zehnten Lebensjahr begleitet werden. In der deutschen Diskussion finden sich Grundlinien dieser Idee in den »Eltern-Kind-Zentren«, den »Familienzentren« oder den »Mehr-Generationen-Häusern«. Diese sollen generationenübergreifende Angebote für Familien bereithalten, in denen Kinder gut gefördert und Eltern in ihrer Erziehungsarbeit unterstützt, beraten und begleitet werden.

## 4.5 Diakonie

(128) Es gibt wenige Institutionen und Organisationen, die über Einfluss in der Gesellschaft verfügen und gleichzeitig durch eine so umfangreiche, vielfältige und intensive Arbeit im persönlichen Kontakt zu einer Vielzahl von Menschen aus allen sozialen Gruppen geprägt sind wie die Kirchen mit ihren diakonischen Einrichtungen. Wenn die Kirchen auf fragwürdige Konsequenzen politischer Entscheidungen hinweisen, dann sind diese Aussagen in der Regel von hoher, durch unmittelbare Begegnungen gewonnener Sachkompetenz geprägt und ganz vorrangig an einem ethischen Idealen verpflichteten konkreten Bewertungsmaßstab orientiert. Sie verdienen daher besondere Aufmerksamkeit. Wenn eine Gesellschaft an ihrer inneren und äußeren Erneuerung anhand des Leitbildes der gerechten Teilhabe arbeitet, tut sie gut daran, den lokalen Erfahrungsschatz und die unmittelbare Urteilskraft der kirchlichen Diakonie zu nutzen.

(129) Durch ihr diakonisches Engagement setzen sich evangelische Christinnen und Christen auch über die unmittelbare Gemeindearbeit hinaus ehrenamtlich und durch die Organisation professioneller Arbeit für eine Bekämpfung der Armut ein. »Diakonische Hilfe geschieht in der Nachfolge Jesu Christi, der sich mit den Geringsten unter seinen Geschöpfen identifiziert« (»Herz und Mund und Tat und Leben – Grundlagen, Aufgaben und Zukunftsperspektiven der Diakonie«, Denkschrift des Rates der EKD, 1988, Seite 15). Diakonisches Engagement für gerechte Teilhabe der Armen darf niemals verengt werden auf seine institutionellen Formen, so wichtig diese sind. Diakonie ist das Engagement, mit dem hauptamtlich Angestellte in der Sozialarbeit, in den Schuldnerberatungsstellen, in der Obdachlosenarbeit und in vielen anderen Werken und Einrichtungen

jeden Tag ihren Dienst tun. Diakonisches Engagement ist aber auch die zwischenmenschliche Solidarität, die Menschen untereinander in Familien und Nachbarschaften sowie im ehrenamtlichen Engagement in der organisierten Diakonie und in der wechselseitigen Unterstützung zwischen Kontinenten üben.

(130) Die konsequente Orientierung diakonischer Arbeit an dem dargestellten Leitbild der Teilhabegerechtigkeit erfordert eine verstärkte Orientierung aller Ebenen diakonischer Arbeit an drei Zielbestimmungen:

- Diakonische Arbeit für die gerechte Teilhabe der Armen muss im Zusammenspiel zwischen dem diakonischen Engagement der Kirchengemeinden und den institutionellen Mitteln der diakonischen Träger geschehen. Diakonie ist eine Dimension der Kirche. Die diakonischen Institutionen können den Kirchengemeinden bei der Organisation von Hilfsangeboten für Arme mit Rat und Tat zur Seite stehen. Umgekehrt sollten die institutionellen Angebote der Diakonie von den Kirchengemeinden stärker wahrgenommen und durch ehrenamtliche Arbeit unterstützt werden.
- Diakonische Arbeit für die gerechte Teilhabe der Armen muss sich mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft vernetzen. Die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, die an der Überwindung der Armut arbeiten, müssen in der kirchlichen Diakonie eine Partnerin haben, die ihre Erfahrung und ihre institutionellen Möglichkeiten für das gemeinsame Anliegen fruchtbar macht.
- Diakonisches Engagement für die gerechte Teilhabe der Armen muss stets auch öffentliches Engagement sein. Es gehört zu den wesentlichen Aufgaben der Diakonie in den Kontroversen um den Umgang mit Armut, ihre Menschennähe, ihre Kompetenz und ihr moralisches Gewicht in die zivilgesellschaftlichen Debatten einzubringen und für die Korrektur von sozialen Ungerechtigkeiten einzutreten.

(131) Diakonie in der Zivilgesellschaft bedeutet als moderne Form der Hilfe in Not, eine neue Beziehung zwischen den sozialstaatlichen Expertenkulturen und den auf freiwilliger Initiative und gemeinsamer Verantwortung beruhenden Kulturen alltagsnaher Netzwerke herzustellen. Das große Potenzial der Zivilgesellschaft sowie der Wunsch und die Bereitschaft vieler Menschen, darunter nicht zuletzt der »jungen Alten«, sich ehrenamtlich zu engagieren, sind eine wich-

tige Grundlage für das christliche Engagement und können verstärkt genutzt werden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch die Fähigkeit und die Bereitschaft zum Engagement von Bildung abhängt und dass daher Menschen auch zum Engagement befähigt werden müssen. Der Staat hat dabei nach wie vor die wichtige Rolle, durch Bereitstellung entsprechender Ressourcen allen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Den diakonischen Einrichtungen kommt nach wie vor die wichtige Rolle zu, durch ihre Professionalität die notwendige Qualität der Hilfe zu garantieren und Not dort zu verhindern oder zu mildern, wo der Staat nicht eingreifen kann oder soll, oder wo er eine Problemlage noch nicht erkannt hat. Die sozialen Netzwerke der Betroffenen vor Ort schließlich werden durch Staat und Diakonie ermutigt und unterstützt in ihrem Ziel, die Betroffenen dazu zu befähigen, ihr Schicksal so weit wie möglich in die eigene Hand zu nehmen.

(132) Ein Schwerpunkt des diakonischen Engagements für die gerechte Teilhabe der Armen ist die Arbeit in sozialen Brennpunkten. Die Arbeit vor Ort ist dabei stets praxisbezogen, verfolgt aber nicht nur einen pragmatischen, sondern vor allem einen systematischen Ansatz. Ziel ist es also, nicht nur Suppenküchen aufzubauen oder Schuldnerberatungen anzubieten, sondern systematisch anhand von Zielvorstellungen Handlungskonzepte und konkrete Dienstleistungen mit dem Ziel der Schaffung und Sicherung von Teilhabegerechtigkeit zu entwickeln.

(133) In den sozialen Brennpunkten verfolgt die Diakonie einen gemeinwesenorientierten Ansatz. Aus diesem ergeben sich ganz unterschiedliche Aufgaben: So geht es um die Verknüpfung der Bereiche Wohnen, Bildung, Ausbildung, Arbeit, Betreuung von Kindern und Jugendlichen und die Vernetzung der Dienstleistungsangebote, aber auch um die individuelle biografische Begleitung von Menschen. Mit Blick auf den Bildungsaspekt geht es darum, den Bildungsauftrag bereits in den Kindertagesstätten zu erfüllen, in späteren Lebensjahren Menschen in sozialen Brennpunkten Hilfen bei der Hausaufgabenbetreuung zu geben und eventuell – natürlich nur in begrenztem Maße – Ausbildungsstellen bereitzustellen und in diesen Berufen auch Arbeitsplätze.

(134) Neben den – oft von Kirchengemeinden getragenen – Kindertagesstätten mit ihrem wichtigen Beitrag zur frühkindlichen Bildung und Erziehung haben sich eine Reihe von Gemeinwesenprojekten entwickelt, die das Ziel verfolgen, Dienstleistungs- und Hilfsangebote zur Verhinderung oder zur Zurückdrängung von Ausgrenzung zur Verfügung zu stellen. Die Ablösung der Komm-Struktur durch eine Geh-Struktur (z. B. auch durch die Mobile Jugendarbeit) und die Arbeit der Streetworker reagieren auf die oft anzutreffenden Problemstellungen, indem die Handlungsressourcen von Beratungs- und Vermittlungsstellen in die Hilfe mit einbezogen werden.

(135) Mit den von der Diakonie formulierten Zielen und Merkmalen von gesellschaftlicher Integration wird Teilhabe bewertbar. So hat das Diakonische Werk der EKD auf europäischer Ebene im Rahmen des Nationalen Aktionsplans »Soziale Integration« auch mit anderen Partnern vereinbarte Indikatoren erarbeitet und verwendet diese als Maßstab für eine gelingende gesellschaftliche Integration.

(136) Auch das diakonische Engagement evangelischer Christinnen und Christen und der evangelischen Kirche als Institution ist nicht frei von der Gefahr der Verkrustung. Dass es möglich geworden ist, wichtige traditionelle diakonische Arbeitsbereiche – allerdings weniger im Bereich der Armutsbekämpfung – heute aus staatlichen Mitteln oder aus Mitteln der Sozialversicherungssysteme zu refinanzieren, ist auch im Interesse der Hilfebedürftigen ein großer Erfolg. Dies führt aber kaum vermeidbar in neue Abhängigkeiten der Diakonie. So ist die soziale Schuldnerberatung nun im neuen Sozialgesetzbuch II eine Kann-Leistung, verengt aber die refinanzierte Inanspruchnahme auf diejenigen Menschen, die noch in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Die Verantwortung für die erfreulicherweise sehr vielen hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nötigt die Leitungen und Gremien diakonischer Einrichtungen, auch dann für den Fortbestand ihrer Strukturen und den Erhalt der Arbeitsplätze zu kämpfen, wenn möglicherweise eine ursprüngliche Notlagenkonstellation heute kaum noch so besteht oder andere Hilfeangebote gewachsen sind, wenn also die Neueinrichtung eines Hilfeangebotes kaum zur Diskussion stünde. Die meisten diakonischen Einrichtungen haben diese Herausforderung erkannt und arbeiten bewusst an der Erhaltung und Schärfung ihres christlichen, von einer ethischen Mission und nicht von institutionellen Interessen geprägten Profils.

Gerade das diakonische Engagement für die gerechte Teilhabe der Armen wird auch in Zukunft unverzichtbar sein. Und gerade für dieses Engagement wird es notwendig bleiben, aus dem Reichtum der uns von Gott geschenkten Gaben und Güter als Einzelne und als Institution abzugeben und den von Armut bedrohten und betroffenen Menschen auch dort ganzheitlich zu helfen, wo eine Refinanzierung zurzeit nicht zu erwarten ist.

#### 4.6 Kirchengemeinden

(137) Ärmere Menschen sind in vielen christlichen Gemeinden in Deutschland wenig oder gar nicht sichtbar. Zwar finden sich eine ganze Reihe von Kirchengemeinden, in denen dies anders ist und die vor allem in sozialen Brennpunkten vieles tun, um zur Verbesserung der Lage der Ärmere etwas beizutragen und diese auch in ihre Gemeinde zu integrieren. Insgesamt gesehen speisen sich gegenwärtig die christlichen Gemeinden jedoch eher aus einem – regional sehr unterschiedlich ausgeprägten – Mittelschichtsmilieu, das nicht nur wenig Ärmere aufweist, sondern sich auch im Bildungsniveau, Lebensstil und im ganzen Verhalten deutlich gegen andere Milieus abgrenzt. Diese Situation ist nicht ungewöhnlich; andere Organisationen und Institutionen der Gesellschaft verhalten sich ebenso. Aus der Sicht der von unzureichenden Teilhabemöglichkeiten betroffenen Menschen zählt die Kirche, gemeinsam mit anderen Einrichtungen, deswegen in der Regel zu denen, die eher »oben« angesiedelt sind und mit denen man zwar unter bestimmten Bedingungen etwas zu tun hat, zu denen man aber nicht gehört und in denen man sich deswegen auch nicht betätigt.

(138) Die Gründe für diese mangelnde Beteiligung liegen in erheblichen emotionalen, kulturellen und sozialen Distanzen. Es ist die Erfahrung habitueller Ablehnung durch die in den Kirchengemeinden herrschenden Milieus, die diese Menschen deutlich spüren. »Ihr gehört nicht zu uns, bleibt deswegen fort!«, das ist das, was Menschen viel zu oft bereits an Blicken und Gesten anderer in Kirchengemeinden, aber auch in anderen gesellschaftlichen Einrichtungen, erfahren. Während sich Menschen aus der Mittelschicht in den Kirchengemeinden wohl fühlen können, ist diese Erfahrung bei den Ärmere selten zu finden.

(139) Ein Anknüpfungspunkt für Kontakte sind neben der alltäglichen Gemeindefarbeit, vor allem im Zusammenhang mit Kasualien (Taufen, Konfirmationen, Trauungen, Beerdigungen), konkrete Hilfsmaßnahmen. Sie werden, wenn sie klar und eindeutig ausgerichtet werden, auch gerne angenommen. In der Konkretion liegt hier die Chance, sich auf die Lebenswelt dieser Menschen einzustellen und ihnen an bestimmten Punkten – sei es materiell, sei es in anderer Form – unmittelbar Erleichterung zu verschaffen. Diese Hilfe muss auf Augenhöhe erfolgen und darf den Hilfebedürftigen nicht abwerten. Sie muss deutlich erkennbar Hilfe zur Selbsthilfe sein, d. h. die immer vorhandenen Eigenkräfte der Armen stärken und sie nicht durch Hilfe von außen ersetzen wollen. Teilhabe kann nur gelingen, wenn die finanziellen Mittel, die Armen zur Verfügung stehen, für ein normales Miteinander ausreichend sind und wenn nicht durch die Wohnstruktur Begegnungen verhindert werden.

(140) Eine besondere Chance gemeindlicher Zuwendung im Unterschied zum gesetzlich geregelten sozialstaatlichen Handeln liegt in der von Christinnen und Christen gepflegten Kultur der Barmherzigkeit, die in dem von Gott gegebenen Auftrag wurzelt, den Nächsten wie sich selbst zu lieben. Persönliche und gemeindliche Barmherzigkeit, die oft auch aufgrund der Nähe zu den betroffenen Menschen geschieht, wollen und können einen regelhaften Sozialstaat (einschließlich der Angebote der professionellen Diakonie) und ein zielgerichtetes Bildungswesen nicht ersetzen. Barmherzigkeit ist aber für spezielle Notfälle und eine ganzheitliche Hilfestellung auch deshalb unverzichtbar, weil sie sich auch auf die emotionalen und seelischen Aspekte der menschlichen Existenz richtet.

(141) Auch in der kirchlichen Kommunikation zeigen sich typische Verhaltensweisen, diskursive und mentale Muster, die in der Regel unbeabsichtigt deutliche Distanzen zur Lebenswelt der Armen schaffen. Dazu gehören typische Formen der Konsumkritik, auch der Kritik an typischer Mediennutzung, bestimmten betont männlichen Verhaltensweisen u. ä. Die in der kirchlichen Kommunikation tradierten Muster entstammen einer Mittelschichtkultur, die ihre eigenen Werte von denen der Unterschicht abgrenzt und entsprechend stilisiert. Um wirklich eine Heimat zu bieten, müsste zuerst der kirchliche Diskurs, dann aber auch der kirchliche Alltag sich auch für andere Lebensstilelemente öffnen und gemeinsam mit den von Armut betroffenen

Menschen versuchen, eine Kultur im Hinblick auf die Erfahrung von Selbstverantwortung weiterzuentwickeln.

(142) Ein weiteres wesentliches Hindernis in der Kommunikation zwischen vielen Gemeinden in ihrer heutigen Zusammensetzung und nicht nur den Armen, sondern vielen der Kirche noch fern stehenden Menschen, sind die der kirchlichen Kommunikation und den kirchlichen Verhaltensweisen zu Grunde liegenden Bilder von bürgerlich-intakten Gemeinschaften. Die Situation der Armen ist davon oft verschieden. Die Auseinandersetzungsformen sind sehr viel heftiger, direkter und spontaner. Auch finden sich andere Muster weiblicher und männlicher Teilhabe, als dies sonst in der Gesellschaft der Fall ist. Werden nun diese Strukturen mit normativ aufgeladenen Bildern bürgerlichen Familienlebens unterlegt, so können sich die Armen auch hier nur als defizitär erfahren und erleben auf diese Weise ihre Ausgrenzung als weiter verschärft. Wer sich für Arme in den Kirchengemeinden engagiert, braucht in dieser Hinsicht die Kraft, viel Ungewohntes auszuhalten und nicht von vornherein abzuwerten.

(143) Erfahrungen der Armut und der Ausgrenzung werden in typischen kirchlichen Diskursen und im kirchlichen Alltag nur selten angesprochen. Deswegen müssen mehr Wege gefunden werden, Erfahrungen der Ausgrenzung in den Kirchengemeinden zum Thema werden zu lassen. Solche Erfahrungen dürfen nicht sofort mit guten Ratschlägen an den Rand gedrängt werden. Wo es gelingt, die ungleiche Teilhabe an der Gesellschaft offen anzusprechen, kann es über Milieugrenzen hinweg zu sehr produktiven Kooperationen kommen.

(144) Entscheidend ist es, dass Kirchengemeinden Möglichkeiten der Aktivierung Armer entwickeln und in der Lage sind, nicht die Schwächen von Armen zu kompensieren, sondern an deren Stärken anzuknüpfen. Diese Stärken bestehen z. B. in der Spontaneität, der Fähigkeit zu überleben, im Humor und in durchaus lustbetonten Gemeinschaftsformen. Erfahrungen gemeinsamen Feierns sind ganz wesentliche Punkte des Kontakts zu Armen und ihrer Anerkennung und Aktivierung.

(145) Kirchengemeinden können in dieser Hinsicht ein hervorragendes Einübungsfeld von Teilhabe und Anerkennung von Armen

sein – sie müssen dies allerdings bewusst anstreben. Von selbst stellen sich Arme, die selbstverständlich aus theologischer Sicht immer gleichwertige Glieder am Leibe Christi und damit gleichberechtigte Mitglieder der Gemeinde sind, in den aktiven Teil der Kirchengemeinde nicht ein. Sie finden erfahrungsgemäß auch nur dann einen Weg, wenn sie über bestimmte Personen Kontakt in Kirchengemeinden hinein finden und wenn diese Einladung nicht nur Einzelne, sondern auch Gruppen von Menschen einschließt. Wo von Armut bedrohte oder in Armut lebende Menschen auf diese Weise für Kirchengemeinden gewonnen werden können, können dann aber auch durchaus nachhaltige Bindungen an Kirchengemeinden entstehen.

(146) Wichtig ist es, Situationen zu schaffen, in denen sich möglichst elementare aktionsorientierte Fähigkeiten der Menschen entfalten können. Menschen aus dem Bereich der von Armut Bedrohten erkennen vor allem an den Formen von Körperlichkeit, ob sie in einer bestimmten Situation anerkannt oder abgewertet werden. Entsprechend müssen sinnvolle Angebote wie Sport, Schularbeitenhilfen oder die Vermittlung von Minijobs über Minijobbörsen gestaltet sein. Gut sind offene Formen, in denen viel Erfahrungsbezug und wenig thematische Orientierung nötig sind.

(147) Kirche ist als eine von wenigen Institutionen in der Gesellschaft in der Lage, Teilhabe ohne formale Voraussetzungen wie Geld oder Arbeit zu gewähren. Das Recht zur Teilhabe an der Kirche erlangt man durch die Taufe, die ohne eigene Würdigkeit vollzogen wird. In der Taufe wie in der Gemeinschaft des Abendmahls sind alle Menschen gleich vor Gott und allen wird eine gleiche Würde zugesprochen. Das Recht auf Teilhabe ist von daher durch die Taufe universell gegeben und ist prinzipiell frei von Geld oder der Beteiligung an anderen gesellschaftlichen Gütern und Anerkennungsbereichen. Diese großartige Bedeutung der Taufe sollte sich in der Lebenswirklichkeit von Kirchengemeinden durch eine große Offenheit für alle, auch für die von Armut Betroffenen und Bedrohten, real zeigen.

(148) Der dem christlichen Glauben innewohnende Realitätssinn bewahrt uns vor der Versuchung zu meinen, wir könnten mit menschlicher Kraft alle Armut im Sinne eines Ausschlusses von der

gesellschaftlichen Teilhabe endgültig aus der Welt schaffen. Aber gerade deshalb ist es eine Christenpflicht, alles zu tun, damit jeder und jede mit ihren und seinen Gaben und Fähigkeiten in der Gesellschaft Anerkennung findet und zur eigenen Versorgung sowie zum Wohl aller das ihm und ihr Mögliche beitragen kann.

Diese Denkschrift wurde von der Kammer  
der EKD für soziale Ordnung vorbereitet.

Ihr gehören an:

Prof. Dr. Gert G. *Wagner* (Vorsitzender), Berlin  
Prof. Dr. Reinhard *Turre* (stellv. Vorsitzender), Leipzig  
Prof. Dr. Heinrich *Bedford-Strohm*, Bamberg  
Cornelia *Behm* MdB, Kleinmachnow  
Bundesministerin a. D. Dr. Christine *Bergmann*, Berlin  
Ulf *Claußen*, Berlin  
Richterin am Sozialgericht Dr. Antje *David*, Pfinztal  
Dr. Clemens *Dirscherl*, Waldenburg-Hohebuch  
Prof. Dr. Diether *Döring*, Frankfurt/Main  
Hauptgeschäftsführer Horst *Eggers*, Bayreuth  
Dr. Ursula *Engelen-Kefer*, Berlin  
Oberkirchenrat David *Gill*, Berlin  
Dr. Reinhard *Göhner* MdB, Berlin  
Kerstin *Griese* MdB, Ratingen  
Prof. Dr. Helga *Hackenberg*, Berlin  
Prof. Dr. Traugott *Jähnichen*, Bochum  
Prof. Dr. Jörg W. *Knoblauch*, Giengen  
Ministerialdirigent Dr. Ernst *Kreuzaler*, Berlin  
Dr. Rudolf *Lachenmann*, Wertheim  
Prof. Dr. Doris *Neuberger*, Rostock  
Uwe *Schwarzer*, Berlin  
Dr. Wolfram *Stierle*, Berlin  
Thomas *Voigt*, Hamburg  
Prof. Dr. Gerhard *Wegner*, Hannover  
Stadtdirektorin Beate *Zielke*, Krefeld  
Oberkirchenrat Dr. Jens *Kreuter* (Geschäftsführung)

# Kundgebung der Synode der EKD



## 5. Tagung der 10. Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD)

Kundgebung zum Schwerpunktthema

### **Gerechtigkeit erhöht ein Volk Armut muss bekämpft werden – Reichtum verpflichtet**

**Als Gottes Ebenbilder sind alle Menschen gleich.** Die Würde und der Wert des Lebens sind Gottes Geschenk. Armut kann diese Würde nicht beeinträchtigen, und Reichtum fügt ihr nichts hinzu. Allerdings gibt es Lebenssituationen in Armut, die der Würde des Menschen Hohn sprechen und auch ein falsches Vertrauen auf Reichtum. Wir sind von Gott aneinander gewiesen und tragen füreinander Verantwortung. Menschen vom gemeinsamen Leben auszuschließen und Teilhabe zu verweigern, ist Sünde vor Gott. Gott traut uns zu, unser Land gerecht zu gestalten und seinen Reichtum zum Wohle aller einzusetzen. In diesem Geist äußern wir uns zur Situation der Menschen in unserem Lande und erwarten, dass Armut bekämpft und Reichtum in die Pflicht genommen wird. In den Armen begegnet uns Christus. *»Reiche und Arme begegnen einander – der Herr hat sie alle gemacht«* (Spr 22,2).

**Deutschland ist ein reiches Land.** Noch nie in der Geschichte verfügten Menschen in unserem Land über so umfangreiche Einkommen und Vermögen. Der gesamtwirtschaftliche Reichtum ist in den letzten Jahren trotz aller wirtschaftlichen Probleme noch weiter gewachsen. Viele Unternehmen erzielten in den letzten Jahren enorme Gewinnsteigerungen. Weltweit gehört Deutschland insgesamt zu den Gewinnern der Globalisierung. Diese Si-

tuation macht es möglich und verpflichtet uns besonders, weit mehr als bisher zu gesellschaftlichem Wohlstand für alle beizutragen und Armut zu bekämpfen.

**Deutschland ist ein armes Land.** Noch nie seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist der Anteil der Menschen, die von Armut bedroht sind, so schnell gestiegen, wie in den letzten sieben Jahren: Er liegt nun bei 17 Prozent der Bevölkerung. Die Kluft zwischen Reichen und Armen wird größer. Die Chancen zur gerechten Teilhabe sinken drastisch. Dadurch wird der soziale Frieden gefährdet.

**Ungleichheit wächst.** In Deutschland ist besonders Vermögen zunehmend ungleich verteilt. Inzwischen verfügt das reichste Zehntel der Bevölkerung nahezu über die Hälfte des gesamten Privatvermögens. Dagegen besitzt das unterste Zehntel nicht viel mehr als ein Zwanzigstel. Mittlerweile gibt es vermehrt Löhne unterhalb des Existenzminimums, während Gehälter von Spitzenverdienern explodieren. Diese Entwicklung entwertet die Lebensleistung von Millionen von Menschen. Die gesellschaftliche Akzeptanz von Einkommenszuwächsen der Reichen ist nur gewährleistet, wenn alle Bevölkerungsteile Zuwächse verzeichnen.

*»Was ihr getan habt einem unter diesen meinen geringsten Brüdern, das habt ihr mir getan.« (Mt 25,40)*

**1. Den Ausgleich gestalten!** Die zunehmende Ungleichheit bedroht das Ziel der Sozialen Marktwirtschaft, Wohlstand für alle zu schaffen. Wir plädieren nicht für eine »Robin-Hood-Haltung«. Die Verteilung von Gütern von den Reichen zu den Armen allein setzt keine nachhaltige Wohlstandsentwicklung in Gang. Aber Besitzer hoher Einkommen und Vermögen

müssen stärker als in den letzten Jahren Verantwortung für das Gemeinwesen übernehmen. Dazu müssen sie vom Staat in die Pflicht genommen werden. Dankbar nehmen wir zur Kenntnis, wenn Reiche zum Beispiel über Stiftungen oder Spenden einen zusätzlichen Beitrag zum sozialen Ausgleich leisten.

*Konkret:*

- *Unsere Gesellschaft braucht ein Steuersystem, das alle Einkunftsarten erfasst, nach Leistungsfähigkeit besteuert und transparent ist. Wer im Rahmen seiner Möglichkeiten zur Finanzierung des Gemeinwesens beiträgt, hat Anlass, stolz zu sein. Schwarzarbeit schadet.*
- *Wir rufen alle evangelischen Gemeinden auf, sich durch ein Projekt zur Armutüberwindung und Armutvermeidung zu profilieren.*

**2. Weltweit faire Chancen eröffnen!** Der Reichtum Deutschlands stellt auch international eine Verpflichtung dar. Unser Land muss deutlicher als bisher Beiträge zur Gestaltung der weltweiten Entwicklungspartnerschaft zwischen reichen und armen Ländern leisten. Dazu gehört eine Steigerung der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit. Der Welthandel und das internationale Finanzsystem müssen so gestaltet sein, dass die Menschenrechte sowie ökologische Standards verwirklicht werden können. Ein faires Regelsystem für die Weltwirtschaft ist nötig.

*Konkret:*

- *Bundesregierung und Bundestag sollen dafür sorgen, dass internationale Akteure aus Deutschland die Einhaltung der Menschenrechte sowie soziale und ökologische Standards aktiv fördern.*

- *Die Kirchen, ihre Gemeinden, Werke und Dienste sollen ihre Ressourcen in fairer Weise einsetzen, zum Beispiel durch Konsum fair gehandelter Produkte, ethisch verantwortliche Geldanlage und Bereitstellung von zwei Prozent des Kirchensteueraufkommens für kirchlichen Entwicklungsdienst (dazu ist die Einführung einer EKD-Umlage zu prüfen).*

**3. Alle Menschen werden gebraucht!** Die Zahl der Menschen, die sich nicht mehr an gemeinschaftlichen und bürgerschaftlichen Aktivitäten beteiligen, nimmt zu. Gerade wer lange arbeitslos ist, zieht sich zurück, weil er glaubt, nicht mehr mithalten zu können; andererseits sind andere so belastet, dass sie sich nicht mehr ehrenamtlich engagieren können. Kompetenz und Kreativität bleiben ungenutzt. Jede und jeder ist wichtig, alle verfügen unabhängig vom materiellen Vermögen über Gaben, die für die Gemeinschaft wertvoll sind. Dies muss für alle Menschen erfahrbar sein. Die Chance, durch eigenes Bemühen seinen Lebensunterhalt zu sichern, gehört zur Würde und zur Freiheit jedes Menschen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist darum ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt notwendig.

*Konkret:*

- *Für den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor müssen neue Modelle gefunden werden. Wir unterstützen das »Passiv-Aktiv-Transfer«-Modell des Diakonischen Werkes der EKD.*
- *Wir müssen überall zu einer Kirche werden, in der Arme Heimat haben und an den Entscheidungen in ihren Gemeinden beteiligt sind.*

**4. Öffentliche Güter für alle bereitstellen!** Materieller Reichtum dient der Verwirklichung menschlicher Ziele und ist nicht ein Ziel an sich. Der Reichtum in unserer Gesellschaft muss zur Sicherung des allgemeinen Wohlstandes herangezogen werden. Der Staat muss über ausreichende Ressourcen verfügen, um handlungsfähig zu sein und den Zugang zu öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Der faire Zugang zu diesen öffentlichen Gütern sichert die Entfaltungsmöglichkeiten aller und verhindert den Ausschluss von Menschen.

*Konkret:*

- *Wir fordern für ärmere Kinder eine bundesweite Freizeitkarte, die öffentlich finanziert ist.*
- *Wir rufen zu Gemeindepartnerschaften auf, in denen wohlhabende Gemeinden Projekte in ärmeren Gemeinden unterstützen.*

#### **5. Gleiche Bildungs- und Ausbildungschancen sicherstellen!**

Die Chancengleichheit bei Bildung und Ausbildung hat abgenommen. Besonders benachteiligt sind Kinder aus armen Familien und Familien mit Zuwanderungsgeschichte. Mehr individuelles Fördern und Fordern, Begleitung sowie Integration sind zwingend erforderlich. Das Bildungssystem trägt immer noch zur Verstärkung der Ungleichheit von Lebenschancen bei. Wir erwarten seine Veränderung. Besondere Beachtung muss dabei der Ausbau und die Qualifizierung der frühkindlichen Bildung finden. Die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel muss selbstverständlich sein. Bildung stellt einen Wert an sich dar. Wenn Bildungsabschlüsse zu keiner beruflichen Perspektive führen, werden sie entwertet. Die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen muss als Verpflichtung begriffen werden.

*Konkret:*

- *Frei werdende Mittel aufgrund sinkender Kinderzahlen müssen für Bildungsaufgaben und zur Qualitätsverbesserung im Bildungswesen in den öffentlichen Haushalten verbleiben.*
- *Kirche darf sich nicht aus ihrer Mitverantwortung für das staatliche Bildungswesen zurückziehen, sie nimmt ihre Verantwortung als Trägerin von Kindertagesstätten und Schulen in besonderer Weise wahr.*

**» Wem viel gegeben ist, bei dem wird man auch viel suchen.«**  
(Lk 12,48)

**Reichtum verpflichtet.** Das Streben nach Wohlstand gehört zum Leben des Menschen. Reichtum kann eine gute Gabe in der Schöpfung Gottes sein. Reichtumsvermehrung darf jedoch nicht die Lebensgrundlagen und Teilhabechancen anderer gefährden. Reichtum muss dem Gemeinwohl heute und in Zukunft dienen. Der gerechten Verwendung von Reichtum, die den Menschen Freiheit und Teilhabe ermöglicht, ist Gottes Segen verheißen.