

Das Virus trifft nicht alle gleich

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Menschen in Armuts- und prekären Lebenslagen

Herausgeber

Diakonisches Werk Hamburg
Migration und Existenzsicherung
Paul Grabbe
grabbe@diakonie-hamburg.de
T 040 30620-325

Diakonisches Werk Hamburg
Königstraße 54
22767Hamburg
www.diakonie-hamburg.de

Hamburg, Juni 2021

VORBEMERKUNG

Die Corona-Pandemie stellt Deutschland und Hamburg vor gewaltige Aufgaben. Sie verändert alle Bereiche des persönlichen Lebens und hat tiefgreifende Auswirkungen auf das Gemeinwesen. Das Virus trifft nicht alle gleich; auch in Hamburg ist die Ansteckungsgefahr in armen und sozial benachteiligten Quartieren besonders hoch, und die Inzidenzwerte liegen dort signifikant über denen in eher wohlhabenderen Stadtteilen. Corona und die damit einhergehenden Einschränkungen treffen die Menschen besonders hart, die in Armut leben müssen und/oder besonders vulnerabel/verletzlich sind: Wohnungslose, Erwerbslose, Alleinerziehende und ihre Kinder, arme Familien, Geringverdiener*innen, Senior*innen, Kranke, Pflegebedürftige oder Menschen mit Behinderungen/gesundheitlichen Einschränkungen. Die Pandemie verschärft auch in Hamburg bestehende soziale Unterschiede und macht diese wie unter einem Brennglas sichtbar.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen diakonischer Einrichtungen und Träger beschreibt das vorliegende Positionspapier die Auswirkungen der Corona-Krise für Hamburger*innen in armen und prekären Lebenslagen. Damit will das Diakonische Werk Hamburg auch einen Beitrag zur Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung eines krisenfesten und solidarischen Gemeinwesens leisten. Dazu benennen wir im Folgenden thesenhaft acht sozialpolitische Handlungsnotwendigkeiten, die sich unmittelbar aus den Erfahrungen der Pandemie und des Lockdowns ergeben. Dabei impliziert die Reihenfolge der Handlungsnotwendigkeiten keine Priorisierung. Zudem fokussiert das Papier auf Handlungsempfehlungen, die in Hamburg und/oder von Hamburg aus auf Bundesebene initiiert werden können. Wir erhoffen uns so eine kritisch-konstruktive Debatte in Politik, Verwaltung und Gesellschaft über sozialpolitische Wege und Lösungsansätze für eine gerechte, solidarische und krisenfeste gesellschaftliche Teilhabe für alle.

1. Armutsfeste Einkommen sind Voraussetzung für gerechte gesellschaftliche Teilhabe

Mit der Pandemie und dem Lockdown sind viele Einkommen und Nebenverdienste weggebrochen, viele Menschen quer durch alle Altersgruppen sind neu oder vollständig auf Grundsicherungsleistungen zurückgeworfen. Auch hier zeigt sich die Brennglaswirkung der Corona-Krise. Auf die Risiken von prekären Beschäftigungsverhältnissen, Niedriglöhnen und zu niedrigen Regelsätzen in den Grundsicherungssystemen (etwa ALG II, AsylbLG, Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter) ist immer wieder hingewiesen worden. Jetzt zeigen sich die Auswirkungen in dramatischer Weise. Einkommensarmut ist seit

langem der bedeutsamste Faktor für den Ausschluss von Menschen von allen Formen gesellschaftlicher Teilhabe. Durch den Lockdown sind Menschen in prekären Lebenslagen nicht nur besonders gefährdet (weil sie etwa unter schwierigen Bedingungen ohne Schutz arbeiten müssen oder in beengtem Wohnraum leben), sondern sie leiden aufgrund fehlender Einkommen auch besonders unter den sozialen und ökonomischen Konsequenzen.

Handlungsanforderungen:

Gleichberechtigte und gerechte gesellschaftliche Teilhabe erfordert in erster Linie armutsfeste Einkommen. Es ist die Aufgabe von Staat und/oder Tarifparteien ausreichend hohe Mindestlöhne festzusetzen bzw. Beschäftigungsverhältnisse so zu regulieren, dass es nicht zu Armut trotz Erwerbsarbeit kommt. Die Niveaus staatlicher Transfer- und Grundsicherungsleistungen wie etwa das ALG II, die Leistungen nach dem AsylbLG oder auch die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung müssen so gestaltet sein, dass sie tatsächlich armutsfest sind. Modellrechnungen dazu (etwa von Diakonie Deutschland) liegen vor.

2. Leistungen gewährende öffentliche Stellen sind vor allem Dienstleister für Bürger*innen

Im Lockdown wurden bei den Jobcentern sowie den Sozialdienststellen und Grundsicherungsämtern sehr kurzfristig und sehr flexibel die Antragswege und Zugänge zu Grundsicherungsleistungen teilweise erheblich vereinfacht.

Aufwendige Antragsverfahren, Vermögensprüfungen, Weiterbewilligungsanträge und Sanktionen wurden – zumindest für Neuzugänge - außer Kraft gesetzt und Anträge im Voraus bewilligt. Nicht nur Leistungsberechtigte und ihre Familien, sondern auch Behörden und Dienststellen wurden dadurch stark entlastet. In der Pandemie hat sich somit gezeigt, dass es durchaus Alternativen zu den bisherigen hochschwellig und oft auch einschüchternden Formen von Antragsstellung und

Leistungsvergabe gibt. Die Diakonie spricht sich seit langem für eine grundlegende Reform etwa des SGB II und eine Abschaffung seiner Sanktionsinstrumente aus. In der Pandemie ist deutlich geworden, dass die restriktiven Elemente keineswegs zwingend sind. Eine bürger*innenfreundliche Grundsicherungsverwaltung muss sich als Servicestelle verstehen und damit den „Kundenbegriff“ ernstnehmen. Menschen müssen sofort und ohne Angst ihre Leistungsansprüche wahrnehmen können, wenn sie in eine existenzielle Notlage geraten. Was im Lockdown möglich war, sollte auch danach für alle möglich sein.

Handlungsanforderungen:

Sowohl die vereinfachten Antragsverfahren als auch die Aussetzung von Sanktionen bei der Gewährung von Grundsicherungsleistungen sollten rechtskreisübergreifend (SGB II, SGB III, SGB XII, AsylbLG) beibehalten und ausgeweitet werden. Insbesondere gilt es, die Zugänge grundsätzlich und im umfassenden Sinne barrierefrei zu gestalten. Hierzu gehören eine verständlichere Behördensprache (einschließlich Blindensprache, Gehörlosensprache, einfache Sprache), der systematische Einsatz von Sprachmittler*innen sowie eine auskömmliche Finanzierung von Arbeitsmitteln und Assistenzbedarfen für alle.

3. Armutsfestigkeit und soziale Teilhabe ist heute auch Teilhabe an digitaler Infrastruktur

Die Corona-Krise hat gezeigt, wie viele einkommensarme Menschen jeden Alters von existenziellen Zugängen abgeschnitten sind, weil sie nicht über die notwendige technische Ausstattung (PC, leistungsfähiges Internet etc.) und die notwendigen digitalen Kenntnisse verfügen.

Neuanträge auf (existenzsichernde) Leistungen – etwa bei den Jobcentern, der Agentur für Arbeit oder dem Grundsicherungsamt - können in der Pandemie ohne technische Endgeräte nur unter sehr erschwerten Bedingungen oder gar nicht gestellt werden. In den Regelsätzen (Sozialhilfe, Grundsicherung für Arbeitslose, Asylbewerberleistungsgesetz, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) sind keine nennenswerten Mittel für technische Endgeräte (Laptop, PC, Drucker) vorgesehen. Direkte Beratungen konnten in der Pandemie vielfach nur noch eingeschränkt angeboten werden. Die Zugänge in sonst niedrigschwellige Beratungsangebote sind durch die erforderlichen Terminvergaben sowie die Beratung über Telefon, Mailkontakte etc. hochschwelliger geworden. Viele Menschen sind somit in der Pandemie doppelt benachteiligt: Einerseits ist ihre

Notlage unverändert oder hat unter Corona-Bedingungen sogar zugenommen. Andererseits ist es für sie nunmehr deutlich schwieriger, dringend erforderliche Beratung in Anspruch zu nehmen und/oder ihre Rechtsansprüche gegenüber den Leistungsträgern geltend zu machen. Bisher werden z.B. Anträge von Leistungsberechtigten im SGB II oder SGB XII auf die Gewährung Corona-bedingter Einmalleistungen für Laptops etc. von den Jobcentern abgelehnt. Erschwerend kommt hinzu, dass in vielen sozialen (Beratungs-) Einrichtungen die sachlichen und personellen Ressourcen für eine digitale Beratung zu wenig vorhanden sind.

Die Pandemie macht somit deutlich, dass materielle Armut heute auch eine „digitale Dimension“ hat und dass gesellschaftliche Teilhabe in einer zunehmend digitalisierten Welt auch einen gleichberechtigten Zugang zu den entsprechenden technischen Voraussetzungen erfordert. Gesellschaftliche Teilhabe ohne PC und Internet ist auch in einer Nach-Corona-Welt nicht vorstellbar.

Handlungsanforderungen:

Es gilt, digitale Armut zu beenden und Zugänge zu digitalen Plattformen und Beratungs- und Unterstützungsangeboten für alle sicherzustellen. Notwendig sind funktionstüchtige technische Endgeräte, Mittel zum Kauf von erforderlichem Datenvolumen und entsprechende Fortbildungsangebote für alle armen und vulnerablen Haushalte sowie für soziale Angebote, die sich insbesondere an diese Zielgruppen richten. Einmalleistungen in Höhe von mindestens 500 Euro für Transferleistungsberechtigte und kostenfreie Schulungen wären ein notwendiger Schritt zu mehr digitaler Teilhabe. Gleichzeitig müssen die Einrichtungen des sozialen Hilfesystems auch die Ressourcen für entsprechende digitale Infrastruktur zur Verfügung gestellt bekommen. Sie müssen zudem befähigt werden, ihrerseits Ratsuchende im Umgang mit digitalen Tools zu unterstützen.

4. Niedrigschwellige und wohnortnahe (Beratungs-) Infrastruktur erweist sich als Grundpfeiler sozialer Sicherung in prekären Lebenslagen

Offene und wohnortnahe Angebote sowie Beratungs- und Unterstützungsstrukturen, wie sie in vielen Arbeitsfeldern etabliert worden sind, sind gerade in Armutsquartieren und für arme und vulnerable Gruppen wichtige Anlaufstellen, um sich zu treffen, sich gegenseitig zu unterstützen, Freizeit zu gestalten und Bildungs- und Beratungsangebote zu nutzen. In den unabhängigen und niedrigschwelligen Beratungsstellen der Wohnungsnotfallhilfe, der Schuldnerberatung, der allgemeinen Sozialberatung und der Migrationsberatung, der Eingliederungshilfe, der Kinder- und Jugendhilfe, der Pflegeberatung, der Seniorentreffs u.v.m. bekommen Menschen in prekären Lebenssituationen Rat und professionelle Unterstützung. Sie werden bei der Wahrnehmung ihrer Rechte gestärkt. Die Beratungsstellen und sozialräumlichen Angebote leisten Beziehungsarbeit, erklären Bescheide und Gesetzessystematiken, sie dolmetschen, unterstützen bei Anträgen und Behördengängen, stellen technische Infrastrukturen bereit (PC, Laptop, Internet, Kopierer, Fax, Scanner), die den Ratsuchenden und Besucher*innen zu Hause i.d.R. fehlen. Damit entlasten sie nicht zuletzt in hohem Maße Behörden und die Öffentliche Rechtsauskunft. Ohne diese niedrigschwellige und wohnortnahe soziale Infrastruktur wären für viele Hamburger*innen die Bewältigung ihres prekären Alltags und die Geltendmachung ihrer Rechtsansprüche noch schwerer, als sie es ohnehin schon sind.

Gerade im Lockdown und bei eingeschränkten Sozialkontakten zeigt sich in aller Deutlichkeit, wie viele Menschen in der Bewältigung ihres ganz normalen Alltagslebens auf solche niedrigschwelligen Hilfestrukturen angewiesen sind und welche dramatische Folgen es hat, wenn die Einrichtungen des Hilfe-

systems selbst schließen müssen oder ihren Betrieb nur eingeschränkt aufrechterhalten können. Auch wenn die meisten Einrichtungen durch ihre Quartiersnähe und die Verknüpfung mit anderen ortsnahen Angeboten relativ flexibel auf die Krise reagieren konnten: Persönliche Beratungstermine waren nur in Ausnahmefällen möglich, die Unterstützung in komplexen Lebenssituationen wurde durch das neue Setting in der Beratung (Telefonberatung, Einhaltung von Hygienekonzepten etc.) zusätzlich erschwert. Oftmals fehlte zudem die technische Ausstattung oder das Know-How, um z.B. Anträge mit minimalem Aufwand stellen zu können. Viele Menschen mit geringem Einkommen und vulnerable Gruppen sind zudem dadurch besonders hart getroffen worden, weil in der Pandemie öffentliche Orte, die in prekären Lebenslagen gerade für Beratung und Unterstützung, aber auch als kostenfreie Treffpunkte und Lernorte besonders wichtig sind (Bücherhallen, Cafés, soziale Angebote in Einrichtungen), geschlossen wurden oder nur sehr eingeschränkt zur Verfügung stehen. Besonders hart betroffen waren und sind hiervon Menschen, die in den Wohnunterkünften der öffentlich-rechtlichen Unterbringung noch nicht einmal über eine eigene Wohnung verfügen. Viele flankierende Leistungen wurden und werden zudem durch Ehrenamtliche erbracht, die in der Pandemie nicht selten selbst zu Risikogruppen gehören.

Die Pandemie hat gezeigt, in welchem hohem Maße die vielfältigen Beratungsstellen und Einrichtungen des sozialen Hilfesystems systemrelevant und für Menschen in prekären Lebenssituationen existenziell wichtig für die Bewältigung ihres Alltags sind, und dass sie gleichzeitig auf fragilen Pfeilern stehen.

Handlungsanforderungen:

Eine flächendeckende, unabhängige, mehrsprachige und barrierefreie (Sozial-)Beratungslandschaft und wohnortnahe soziale Infrastruktur ist gerade für Menschen in prekären Lebenslagen in höchstem Maße systemrelevant. Sie wirkt Ausgrenzung entgegen, hilft Teilhabe und Partizipation umzusetzen und sorgt so für ein Mindestmaß an diskriminierungsfreiem sozialen Ausgleich. Entsprechend gilt es, auch über die Pandemie hinaus sozialräumliche und quartiernahe Beratungs- und Unterstützungsstrukturen und offene Angebote – von der Kinder-, Jugend- und Familienarbeit bis zur Seniorenarbeit – zu stärken und ökonomisch abzusichern.

5. Bildungsgerechtigkeit ist eine Gelingensvoraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe

Junge Menschen aus einkommensschwachen Familien hatten schon vor der Pandemie geringere Chancen auf eine gute schulische und berufliche Perspektive. Alle bisherigen Studien zeigen deutlich, dass Corona und der Lockdown das soziale Gefälle im bundesdeutschen Bildungssystem noch verstärkt haben. Unter Corona- und Lockdownbedingungen sind junge Menschen ohne technische Infrastruktur (Laptop, PC, Drucker, Internet) doppelt benachteiligt. Zum einen fehlen ihnen die technischen Möglichkeiten (Laptop, PC, Drucker, Internet), um am Distanzunterricht gleichberechtigt teilnehmen zu können. Und zum Zweiten bieten die beengten Wohnverhältnisse (kein eigenes Zimmer, kleine Wohnungen) keine angemessenen Lernbedingungen. Das gilt auch und in besonderem Maße für geflüchtete

junge Menschen und ihre Familien, die in den Gemeinschaftseinrichtungen der öffentlich-rechtlichen Unterbringung leben müssen. Die genannte doppelte Benachteiligung wird dort weiter verstärkt, wo Sprach- und Verständigungsschwierigkeiten hinzukommen oder wo Eltern in der Begleitung und Unterstützung von Homeschooling überfordert sind. Fehlende technische Ausstattung und fehlende häusliche Unterstützung/Begleitung stellen aber nicht nur ein Problem im Distanzunterricht dar, sondern auch in Zeiten des regulären Schulunterrichtes, bei der Erarbeitung von schulischen Lerninhalten, dem Zugang zu schulischer Lernsoftware und beim sozialen Kontakt zu Mitschüler*innen.

Handlungsanforderungen:

Das System Schule muss stärker als bisher die ungleichen Lebens- und Lernbedingungen von Schüler*innen berücksichtigen. Gerade benachteiligte Schüler*innen brauchen besondere Unterstützung und entsprechend gut ausgestattete Schulen. Voraussetzung dafür ist eine inklusive Schulentwicklung und Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe, um alle jungen Menschen entsprechend ihrer Interessen und Stärken bestmöglich zu unterstützen. Dazu gehört auch, dass alle Schüler*innen mit adäquaten technischen Endgeräten so schnell wie möglich ausgestattet werden.

6. Aktive Arbeitsmarktpolitik wird in der Pandemie wichtiger denn je

Durch die ökonomischen Auswirkungen der Pandemie sind die Zugänge in Arbeit und Ausbildung erheblich erschwert. Das trifft insbesondere Menschen in ohnehin prekären Beschäftigungsverhältnissen und Menschen mit Migrationsgeschichte, die überproportional von Job- und Ausbildungsverlusten betroffen sind. In der Konsequenz rutschen nicht nur mehr Men-

schen neu in die Regelungen des SGB II. Oft kommt es auch zu einem längeren Bezug von Transferleistungen nach dem SGB II, dem SGB XII oder dem AsylbLG. Denn gleichzeitig sind in der Pandemie die Zuweisungen in beschäftigungspolitische Maßnahmen und Unterstützungsangebote zurückgegangen.

Handlungsanforderungen:

Um Wege aus der Arbeitslosigkeit zu finden, sollten insbesondere die vorhandenen Förderinstrumente für Langzeiterwerbslose konsequent und unbürokratisch genutzt werden. Dabei müssen die Zugänge zu den Förderinstrumenten für alle Leistungsberechtigten rechtskreisübergreifend gleichberechtigt gestaltet werden. Insbesondere der Einsatz von Arbeits- und Vermittlungsgutscheinen sowie von Bildungsgutscheinen und begleitenden Unterstützungsangeboten muss für alle offen sein und darf nicht zu Creaming-Effekten oder anderen Ausschlussmechanismen führen.

7. Wohnen ist mehr als ein Dach über dem Kopf

In der Pandemie war und ist der Schutz besonders vulnerabler Gruppen eine vordringliche Aufgabe. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass Infektionsschutz in stationären Einrichtungen und erst recht in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung eine besondere Herausforderung darstellt. Unter Armuts Gesichtspunkten spielt dabei vor allem die öffentlich-rechtliche Unterbringung eine zentrale Rolle, denn in den Gemeinschaftsunterkünften der öffentlich-rechtlichen Unterbringung kommt hinzu, dass eine tatsächliche eigene Häuslichkeit im Sinne einer eigenen Wohnung nicht vorhanden ist. Bereits in der Vergangenheit ist das vielfach thematisiert und problematisiert worden. Im Mai 2015

hatte die AGFW in einem Positionspapier Mindestanforderungen an die Standards in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung formuliert, auf die damals unter Hinweis auf die massive Flüchtlingszuwanderung nicht reagiert wurde. Die von der Diakonie und anderen organisierte Unterbringung von obdachlosen Menschen in Hotels hat gezeigt, dass Alternativen zu Gemeinschaftsunterkünften umsetzbar sind und dass durch dieses Mindestmaß an Privatsphäre sehr viel nachhaltigere und erfolgreichere sozialarbeiterische Zugänge zu den Betroffenen möglich sind.

Handlungsanforderungen:

Eine eigene Wohnung, eigene Häuslichkeit und die Sicherung der Privatsphäre muss das Primat und der Orientierungspunkt für alle Personen und Haushalte sein, die zurzeit öffentlich-rechtlich untergebracht sind oder in verdeckter Wohnungslosigkeit leben. Das setzt eine Wohnungspolitik voraus, die sich konsequent an der Versorgung vorrangig Wohnungssuchender mit eigenem Wohnraum orientiert und die durch Housing-First-Programme flankiert wird. Daneben kommt es darauf an, vernünftige Mindeststandards für die öffentlich-rechtliche Unterbringung zu formulieren und verbindlich umzusetzen. Besonders in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung muss stärker als bisher den besonderen Bedarfen vulnerabler Gruppen Rechnung getragen werden. Das beinhaltet auch die systematische Einrichtung von kostenfreien WLAN-Hotspots und vernünftigen Lernräumen in allen Unterkünften.

8. Die gleichberechtigte gesundheitliche und pflegerische Versorgung für alle muss sichergestellt werden

In der Pandemie war und ist der gesundheitliche Schutz die wichtigste Aufgabe. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass angesichts der steigenden Fallzahlen eine bedarfsgerechte medizinische und pflegerische Versorgung gefährdet ist. Zudem sind die Möglichkeiten des Infektionsschutzes für vulnerable und von Armut betroffene Menschen ungleich schlechter, was sich auch an den überdurchschnittlich hohen Inzidenzwerten in eher benachteiligten Hamburger Stadtteilen ablesen lässt. Kontaktreduktion bzw. social distancing ist in beengten Wohnverhältnissen oder in vielen prekären Beschäftigungsverhältnissen genauso eingeschränkt wie für Personen gänzlich ohne eigene Häuslichkeit (etwa in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung). Die Benachteiligungserfahrungen von Menschen, die regelmäßig gesundheitlich behandelt werden, haben zugenommen. Besonders betroffen waren die Schwer- und Schwerstkranken, Menschen mit Behinderung oder mit allgemeinen gesundheitlichen Einschränkungen. Assistenz, Förderung und medizinischen Behandlungen konnten oft nicht in der gewohnten Regelmäßigkeit stattfinden oder unterblieben sogar vollständig. In Pflegeeinrichtungen führte eine enorme Ar-

beitsverdichtung und -verschiebung hin zum Infektionsschutz zu einer Einschränkung der Angebote sozialer Betreuung und Teilhabe. Dies wurde für die Pflegebedürftigen dadurch verschärft, dass auch die Kontakte zu An- und Zugehörigen massiv eingeschränkt wurden. Zeitweise geschlossene Tagespflegen führten zudem zu einer deutlichen Be- bis Überlastung von pflegenden Angehörigen, zumal wenn sich diese selbst in prekären Lebenslagen befanden bzw. befinden. Notwendige Entlastung in der schwierigen häuslichen Pflegesituation und die Möglichkeit, als pflegende Angehörige eigener Berufstätigkeit nachzugehen, war unter Umständen nur noch schwer möglich. Tagespflegen als wichtiger Baustein der sozialen Teilhabe und Versorgung für Pflegebedürftige waren nur eingeschränkt nutzbar. Hinzu kommt die pandemiebedingte soziale Isolation, welche Einsamkeit verstärkt und auch der seelischen Gesundheit schadet. Gerade vulnerable und verletzbare Personengruppen wurden empfindlich in ihren sozialen Kontakten und in ihrer gesellschaftlichen Teilhabe beeinträchtigt und haben dadurch eine Verschlimmerung der Krankheit oder bleibende Gesundheitsschäden erleiden müssen.

Handlungsanforderungen:

Es gilt sicherzustellen, dass alle einen gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu (intensiv-) medizinischen Ressourcen haben. Es darf niemand Benachteiligungserfahrungen im Gesundheitswesen erleben. Die medizinischen Angebote sowie die dafür notwendigen (Personal)kapazitäten sind entsprechend auszubauen.

Um eine verlässliche Versorgung und Betreuung älterer und pflegebedürftiger Menschen sicherzustellen, ist eine deutliche Verbesserung der personellen Ausstattung notwendig. Diese darf aber nicht zu einer weiteren Erhöhung der ohnehin schon sehr hohen Eigenbeteiligungen führen.

