

Fehlt Ihnen Etwas?
Beratung kann helfen!



Dokumentation der Kampagne 2007

**„Fehlt Ihnen Etwas?
Beratung kann helfen!“**

„Armut trotz Arbeit“

Eine Kampagne der
Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
Hamburg e.V. zum Thema der verdeckten Armut

www.fehlt-ihnen-etwas.de
Hamburg, April 2008



Mitglieder der **AGFW**:

- **Arbeiterwohlfahrt**, Landesverband Hamburg e.V.
- **Caritasverband** für Hamburg e.V.
- **Der Paritätische Wohlfahrtsverband** Hamburg e.V.
- **Deutsches Rotes Kreuz**, Landesverband Hamburg e.V.
- **Diakonisches Werk Hamburg**, Landesverband der Inneren Mission e.V.
- **Jüdische Gemeinde**, Körperschaft des öffentlichen Rechts



Herausgegeben durch die
**Arbeitsgemeinschaft der
Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (AGFW)**
Grevenweg 89
20537 Hamburg

Kampagnen-Logo: Agentur Mesch Media Direct Berlin.
Layout: Claudia Zinnert
Druck: Druckerei Nienstedt GmbH

April 2008

Seite	
4 - 6	Einleitung zur Dokumentation der Kampagne 2007 von Michael Edele, Geschäftsführer der AGFW
7 - 8	1.0 Einleitung und Begrüßung zur Auftaktveranstaltung Working poor – Armut trotz Arbeit von Manfred Klee, Vorsitzender der AGFW
9 - 27	2.0 Referat Auftaktveranstaltung Armut trotz Arbeit von Dr. Irene Becker
28 - 30	3.0 Podiumsdiskussion Auftaktveranstaltung Armut trotz Arbeit
31 - 41	4.0 Evaluation des Beratungstages Working Poor – Verdeckte Armut und Armut trotz Erwerbstätigkeit bei den ratsuchenden Personen der Kampagne „Fehlt-Ihnen-etwas? – Beratung kann helfen!“ von Sandie-Christine Schröfel
42 - 48	5.0 Forderungen zur Kampagne 2007 Fehlt Ihnen etwas? Beratung kann helfen! 2007 Schwerpunktthema: (Verdeckte) Armut trotz Arbeit Informationen und Forderungen der AGFW

Die Beschäftigung mit dem Thema „**Verdeckte Armut**“ und die Hilfe für Menschen, die unter den Folgen von Armut leiden, ist ein Grundanliegen der Freien Wohlfahrtspflege in Hamburg. Vor diesem Hintergrund haben die in der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (AGFW) zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände in Hamburg in den letzten vier Jahren die Kampagne „Fehlt Ihnen Etwas? Beratung kann helfen!“ zum Thema der „verdeckten Armut in Hamburg“ veranstaltet. Unter Menschen, die in verdeckter Armut leben, werden diejenigen verstanden, die zwar Ansprüche auf gesetzliche Leistungen haben, aber ihre gesetzlichen Ansprüche auf Sozialleistungen aus unterschiedlichen Gründen nicht wahrnehmen. Über die Ausmaße der verdeckten Armut in Hamburg können nur grobe Schätzungen angestellt werden. Leider fehlt es in Hamburg bisher an einer ausführlichen Armutsberichterstattung. Aus dem zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2005 lassen sich aber erste Annäherungen an diese Form der Armut in Hamburg entwickeln:

Nach Aussage von Prof. Hauser, dem Mitverfasser des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung kommen auf drei Sozialhilfeempfänger/innen in 2004 1 bis 1,5 Menschen, die ihre gesetzlichen Ansprüche nicht geltend machen. Aus oben genannten Gründen ist eine Hamburger Armutsquote nicht bekannt. Nach Schätzungen der Hamburger Wohlfahrtsverbände und wenn man die Bundesergebnisse der nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung überträgt (EU-Skala: 13.5 % der Gesamtbevölkerung leben unter einer Armutsschwelle, die laut Definition der EU bei 60 % des Mediums des Nettoäquivalenzeinkommens liegt) sind in Hamburg mehr als 200.000 Menschen von Armut betroffen. Es kommen also rund 60.000 bis 80.000 Menschen hinzu, die in verdeckter Armut leben.

**Fehlt Ihnen Etwas?
Beratung kann helfen!**



Die Ziele der Kampagne sind

1. auf diese Sachlage hinzuweisen und entsprechende politische Forderungen aufzustellen, (z. B. eine Hamburger Armutsberichterstattung, Verbesserung der Aufklärung und Information der Betroffenen)
2. durch konkrete Hilfsangebote Menschen über ihre Rechtsansprüche zu informieren und sie bei ihrer Durchsetzung zu unterstützen. Die geschieht vor allem durch die Arbeit der Beratungsstellen mit einem breiten Angebot und den weiteren Aktivitäten der Kampagne,
3. das Image der Hamburger Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege weiter zu verbessern und deren Tätigkeit stärker in der Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Die wesentlichen Kampagnenbausteine waren in 2007 ein Beratungstag an zentralen Plätzen der Stadt sowie eine verbandsübergreifende Beratungsstellenbroschüre mit über 70 Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege, die über das Internet (www.fehlt-ihnen-etwas.de oder www.agfw-hamburg.de) und diverse andere Stellen zugänglich ist. Vorbild der Kampagne war eine Aktion der Berliner Wohlfahrtsverbände. Den Auftakt der Kampagne bilden jeweils eine Pressekonferenz und eine Fachveranstaltung zu den jährlichen Spezialthemen.

Die Ergebnisse aller bisherigen Kampagnen, die u. a. über die homepage der Kampagne www.fehlt-ihnen-etwas.de nachzulesen sind, haben gezeigt, dass die Mehrheit der befragten Menschen weder ausreichend über ihre sozialen Rechte noch über entsprechende Hilfsangebote informiert waren. Die Ergebnisse haben die in der AGFW zusammen geschlossenen Wohlfahrtsverbände – Arbeiterwohlfahrt Landesverband Hamburg e. V., Caritasverband für Hamburg e. V., Paritätischer Wohlfahrtsverband Hamburg e. V., Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Hamburg e. V., Diakonisches Werk Hamburg, Landesverband der Inneren Mission e. V. und Jüdische Gemeinde, Körperschaft des Öffentlichen Rechtes – dazu bewogen, die Kampagne auch in 2007 fortzuführen.

In 2007 stand dabei die Thematik der sogenannten „Aufstocker“ im Vordergrund. Hierbei handelt es sich um Personen, die, obwohl Sie erwerbstätig sind, zusätzlich Sozialleistungen nach dem SGB II („HARTZ IV“) erhalten. Das Arbeitseinkommen reicht dabei für viele Menschen nicht aus, um ohne Hilfe vom Staat leben zu können. In Hamburg betrifft dies nach Daten von „team.arbeit.hamburg“ – der Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II (ARGE) – rund 30.000 Menschen. Frau Dr. Irene Becker hat in ihrem Referat auf der Auftaktveranstaltung am 25.09.2007 auf Basis bundesweiter Untersuchungen darauf hingewiesen, dass fast 50 % der Aufstocker vollzeitbeschäftigt sind. Ebenso hat Frau Dr. Becker über Dunkelzifferstudien erforscht, dass wahrscheinlich die Zahl derjenigen, die tatsächlich Anspruch auf aufstockende Hilfe haben, dreimal so hoch liegt. Somit kann man für Hamburg von einer Zahl von 80.000 - 90.000 Personen ausgehen, die aufstockende Leistungen benötigen. Diese Gruppe der Niedriglohnbeschäftigten ist damit besonders vom Phänomen der verdeckten Armut betroffen.

Um nicht nur auf das Problem hinzuweisen, sondern auch, um zusätzliche konkrete Hilfe anzubieten, fand am 27.09.2008 der Beratungstag in sieben Hamburger Stadtteilen statt. Über 60 Berater/innen der Hamburger Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege haben sich beteiligt und auf der Straße kostenlos informiert und beraten. Die begleitende wissenschaftliche Evaluation hat ergeben, dass 83 % der Menschen geholfen werden konnte.

Die Beratungsstellenbroschüre wurde ebenfalls neu aufgelegt, um zusätzliche Beratungseinrichtungen ergänzt und in den Umlauf gebracht. Allein die JobCenter der Hamburger ARGE haben mehrere hundert Broschüren bestellt und erhalten.

Die wissenschaftliche Begleitung des Beratungstages erfolgte wie in den Vorjahren durch Frau Sandie-Christine Schröfel, Studentin der Soziologie am Fachbereich für Soziologie der Universität Hamburg.

Die Dokumentation der Kampagne „Fehlt-Ihnen-Etwas? – Beratung kann helfen!“ ist wie folgt aufgebaut: Sie beginnt mit einer Wiedergabe der Auftaktveranstaltung. Das Referat von Frau Dr. Irene Becker steht dabei im Mittelpunkt. Im Anschluss gibt es

eine Zusammenfassung der Podiumsdiskussion. Darauf folgend werden die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation dargestellt. Am Ende werden die Forderungen der Freien Wohlfahrtspflege aufgelistet.

Die Kampagne konnte nur gelingen, weil sich wie in den Vorjahren eine Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbände und der Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege intensiv für die Kampagne eingesetzt haben. Insbesondere sind die vielen Beraterinnen und Berater der Hamburger Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege hervorzuheben, die vor allen des Beratungstages durch einen erheblichen Einsatz ausgezeichnet haben. Hervorzuheben ist auch der Einsatz von Monika Schmolke, Arbeiterwohlfahrt, die die Koordination des Beratungstages übernommen hat. Auch den weiteren Mitgliedern der Vorbereitungsgruppe – Wolfgang Völker und Stefan Nagel, Diakonisches Werk Hamburg; Ilona Makossa, Paritätischer Wohlfahrtsverband; Michael Hansen und Josef Laupheimer, Caritasverband ist für ihr Engagement zu danken.

Ein ganz besonderer Dank gebührt der Werbeagentur MMD Mesch Media Direct GmbH, die die Kampagne von Beginn an durch ihre Leistungen unterstützt.

Die Ergebnisse der Kampagne 2007 haben gezeigt, dass die Arbeit fortgesetzt werden muss. Deshalb wird die Kampagne „Fehlt-Ihnen-Etwas“ auch in 2008 wieder stattfinden. Neben dem allgemeinen Thema der verdeckten Armut wird sich die AGFW diesmal dem Sonderthema „Wohnen und Armut“ zuwenden.

Weitere Informationen zu der Kampagne sind unter der homepage **www.fehlt-ihnen-etwas.de** zu finden.

Michael Edele
Geschäftsführer der AGFW

Hamburg, im Februar 2008

Einleitung und Begrüßung

Working poor – Armut trotz Arbeit

Manfred Klee, Vorsitzender der AGFW

Einleitung und Begrüßung der Auftaktveranstaltung zur Kampagne „**Fehlt Ihnen Etwas? Beratung kann helfen**“ der AGFW in Hamburg am 25.09.2007

1.0

Working poor – Armut trotz Arbeit

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich begrüße Sie alle herzlich zu unserer Auftaktveranstaltung „Working poor – Armut trotz Arbeit“ und hoffe, dass uns eine informative Zeit mit anregenden Diskussionen bevorsteht.

Zuerst möchte ich meinen herzlichen Dank richten an die Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verbände ohne deren Engagement diese Kampagne nicht möglich gewesen wäre. Insbesondere sind die vielen Beraterinnen und Berater der Hamburger Beratungsstellen zu nennen, die diesen Donnerstag wie jedes Jahr in den Stadtteilen für Beratung rund um das Thema Armut zur Verfügung stehen werden. Knapp 60 Beraterinnen und Berater werden sich an der Kampagne beteiligen.

Hervorzuheben ist außerdem der Einsatz der Vorbereitungsgruppe, die dieses Jahr von Michael Edele (AGFW) und Monika Schmolke (Arbeiterwohlfahrt) koordiniert wurde.

Außerdem geht mein Dank an die Referentin Frau Dr. Irene Becker, auf deren Vortrag ich mich schon sehr freue, an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Podiumsdiskussion und an Herrn Weretka, der die Diskussion leiten wird.

Kampagne „Fehlt- Ihnen- Etwas“

Die Beschäftigung mit dem Thema „Verdeckte Armut“ und die Hilfe für Menschen, die unter den Folgen von Ausgrenzung leiden, ist der Freien Wohlfahrtspflege ein besonderes Anliegen. Die Wohlfahrtsverbände schätzen, dass etwas 60.000 bis 80.000 Menschen in Hamburg in verdeckter Armut leben, das heißt ihre gesetzlichen Ansprüche nicht gelten machen. Jährlich veranstaltet deshalb die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege die Kampagne „Fehlt- Ihnen- Etwas? Beratung kann helfen!“, die Ursachen für verdeckte Armut beleuchtet und konkrete Hilfeleistungen bietet. Die wesentlichen Bausteine der Kampagne sind ein Beratertag an zentralen Plätzen der Stadt sowie eine verbandsübergreifende Broschüre mit über 70 Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege.

Bei der diesjährigen Wahl des Themas der Auftaktveranstaltung „Working poor – Armut trotz Arbeit“ war noch nicht abzusehen, welche Dynamik in unserem heutigen Thema steckt.

Was verbirgt sich hinter dem Begriff Working Poor?

Working Poor (arbeitende Arme) bzw. Erwerbsarmut bezeichnet das Phänomen von Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit keinen „existenzsichernden Lebensunterhalt“ verdienen. Lange glaubte man, wie ja schon an der Verwendung des englischen Begriffs zu erkennen ist, dass es sich dabei um eine Erscheinung handelt, die sich vornehmlich auf die USA beschränkt und uns in Deutschland nicht wirklich betrifft. Es wurde behauptet, dass durch unser Fürsorgerecht kein Anreiz bestehe, solche nicht-überlebenssichernden Tätigkeiten anzunehmen.

Doch diese Behauptung hält einem Blick auf die Zahlen nicht stand. Die „HartzIV-Arbeitsgemeinschaften“ melden eine stetig steigende Anzahl an so genannten „Aufstockern“, also von Menschen, die sich allein durch ihre Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt nicht sichern können und deshalb zusätzliche Sozialleistungen erhalten. Außerdem ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen, weil viele erst gar nicht über ihre Rechte auf Hilfe informiert sind. Ursache für das stetige Wachstum der Gruppe der "working poor" ist die Zunahme von prekären Arbeitsverhältnissen, das heißt der Zunahme der Zahl von Arbeitsplätzen mit geringer Arbeitsplatzsicherheit, niedrigem Lohn, Teilzeitbeschäftigung, befristeten Verträgen und mangelndem Kündigungsschutz in unserer Gesellschaft.

Die Gruppe der arbeitenden Armen ist damit das beste Beispiel für verdeckte Armut: obwohl Sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen, können Sie kaum ihre Existenz sichern, liegt ihr Einkommen unterhalb der in den Sozialgesetzbüchern (SGB II und SGB XII) geregelten Existenzsicherung.

Was ist ein würdevolles Existenzminimum?

Die Würde des Einzelnen ist verletzt, kann dieser aus einer durchschnittlichen Arbeitsleistung gerade sein physisches Überleben sichern, oder selbst das nicht. 2005 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden: „Aus dem Würdegebot und dem Sozialstaatsprinzip folgt dabei, dass Maßstab nicht das pure Überleben ist.“ (BVerfG Beschluss vom 12. Mai 2005, Az. 1 BvR 569/05).

Ein wesentlicher Teil der sozialpolitischen Auseinandersetzungen der letzten Monate – und zwar unabhängig vom „Sommerloch“ – betraf die Höhe dieses sozialen und kulturellen Existenzminimums. Stichworte hierzu waren und sind neben dem Begriff der „working poor“: „Aufstocker nehmen zu“, „gesetzlicher Mindestlohn“, „Kombilohn-Modelle“, „Rentner müssen zum Sozialamt“

Die öffentliche Debatte zeigt, wieviel Brisanz dieses Thema in unserer Gesellschaft hat. Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege stellen sich zwei grundsätzliche Fragen: Wie können soziale Mindeststandards für Erwerbsarbeit aussehen, die Menschen eine würdevolle Existenz ermöglichen, die über das alleinige Überleben hinausgeht? Und wie kann gesichert werden, dass die Gruppe der „working poor“ nicht durch alle Raster staatlicher Hilfeleistungen fallen, da sie ja nicht als erwerbslos gelten und deshalb über ihren Anspruch auf Hilfe nicht aufgeklärt werden?

Ich freue mich auf eine anregende Podiumsdiskussion, in der wir sicher auch auf mögliche Lösungswege zu sprechen kommen werden.

Zunächst aber freue ich mich, Frau Dr. Irene Becker von der Universität Frankfurt willkommen zu heißen. In ihrem Vortrag wird Sie uns näheres zu den „arbeitenden Armen“ in Deutschland berichten.

Referat

Armut trotz Arbeit

Dr. Irene Becker, Universität Frankfurt am Main

Referat auf der Auftaktveranstaltung zur Kampagne „**Fehlt Ihnen Etwas? Beratung kann helfen**“ der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. am 25.09.2007

2.0

Vorbemerkung

Eine wesentliche Ursache der im Zeitablauf gestiegenen Armutsquote in Deutschland ist die seit den achtziger Jahren wachsende Arbeitslosigkeit bei ebenfalls zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit. Dabei wird die daneben bestehende Gruppe der „working poor“ – der erwerbstätigen Armen – häufig nicht zur Kenntnis genommen. Möglicherweise ist es in weiten Kreisen schwer vorstellbar, dass ein Erwerbseinkommen nicht zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreicht. Nach vorliegenden Erkenntnissen hat sich Armut trotz Arbeit aber zu einem gravierenden Problem entwickelt, mit dem ich mich in meinem Beitrag beschäftigen werde.

- Zunächst werde ich kurz auf Armutsbegriffe und -grenzen allgemein,
- dann auf potenzielle Ursachen von Armut trotz Arbeit eingehen.
- Im empirischen Teil werden zum Einen auf der individuellen Ebene Verbreitung und Struktur von Niedriglöhnen
- und zum Anderen Armut trotz Arbeit unter Berücksichtigung des Haushaltszusammenhangs analysiert. Dabei geht es sowohl um die Grundsicherungsempfänger(innen) nach amtlicher Statistik als auch um die geschätzte Bedürftigkeit insgesamt – also unter Einbeziehung der verdeckten Armut, die im Mittelpunkt der Kampagne „Fehlt Ihnen Etwas?“ steht.

1 | Armutsbegriffe und Armutsgrenzen

Was verstehen wir unter Armut in einer der reichsten Gesellschaften der Welt? Wenn wir uns auf das Problem von Einkommensarmut beschränken, lassen sich zwei Ansätze zur Setzung einer Armutsgrenze unterscheiden. Zum Einen wird auf einen gesamtgesellschaftlichen Einkommensmittelwert rekurriert und ein prozentualer Abstand von diesem als Armutsgrenze oder Armutsisikoschwelle definiert. In der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung und in der international vergleichenden Armutsforschung wird meist auf 60% des nationalen Median¹ der Nettoäquivalenzeinkommen – das sind bedarfsgewichtete Haushaltsnettoeinkommen – Bezug genommen. Dies entspricht einer EU-weiten Vereinba-

¹ Der Median (Zentralwert) ist definiert als der mittlere Wert, der von der Hälfte der Beobachtungseinheiten unter- und von der anderen Hälfte überschritten wird. Er fällt bei typischen (linkssteilen) Einkommensverteilungen geringer als der arithmetische Mittelwert (Durchschnitt) aus.

rung, so dass es sich bei der so spezifizierten relativen Armutsgrenze quasi um eine EU-Armutsgrenze handelt.

- Zum Anderen wird das gesetzlich verankerte soziokulturelle Existenzminimum als Grenzwert herangezogen, was als Armutsgrenze nach gesetzlicher Lesart oder Bedürftigkeitsgrenze bezeichnet werden kann. Es handelt sich um einen „politischen“ Wert. Anders als die pauschale relative Armutsgrenze ist die Armutsgrenze nach gesetzlicher Lesart in Deutschland teilweise individualisiert – insbesondere wegen der Berücksichtigung von Mehrbedarfen und der faktischen Wohnkosten. Sie ist aber auch – wiederum im Gegensatz zur relativen Armutsgrenze – faktisch nicht dynamisiert, derzeit nur an die Rentenentwicklung angepasst, was bereits zu erheblichen Realwertminderungen des gesetzlichen Existenzminimums geführt hat. Zur Armut nach gesetzlicher Lesart zählt neben der bekämpften Armut – das sind die Empfänger(innen) von Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums – die verdeckte Armut: auch diejenigen, die nach ihren Einkommens- und Vermögensverhältnissen zwar anspruchsberechtigt sind, den Anspruch aber nicht realisieren, sind bedürftig im Sinne des Gesetzes.

Beide Konzepte – relative und gesetzliche Armutsgrenze – beruhen auf normativen Setzungen, die allerdings verbreiteten Wertvorstellungen entsprechen. Konkret ergibt sich das gesetzlich geregelte Existenzminimum bzw. die Grenze, bis zu der Grundsicherungsleistungen gewährt werden, aus fünf Elementen:

- aus dem Eckregelsatz für den gesamten Lebensunterhalt ohne Wohnkosten eines Alleinstehenden (347 €);
- aus Mehrbedarfszuschlägen, insbes. für Alleinerziehende;
- und aus Regelleistungen für weitere Haushaltsmitglieder (80% bzw. 60% des Eckregelsatzes);
- hinzu kommen Kosten für Unterkunft und Heizung, soweit diese „angemessen“ sind;
- sowie anrechnungsfreie Einkommen(sbestandteile).

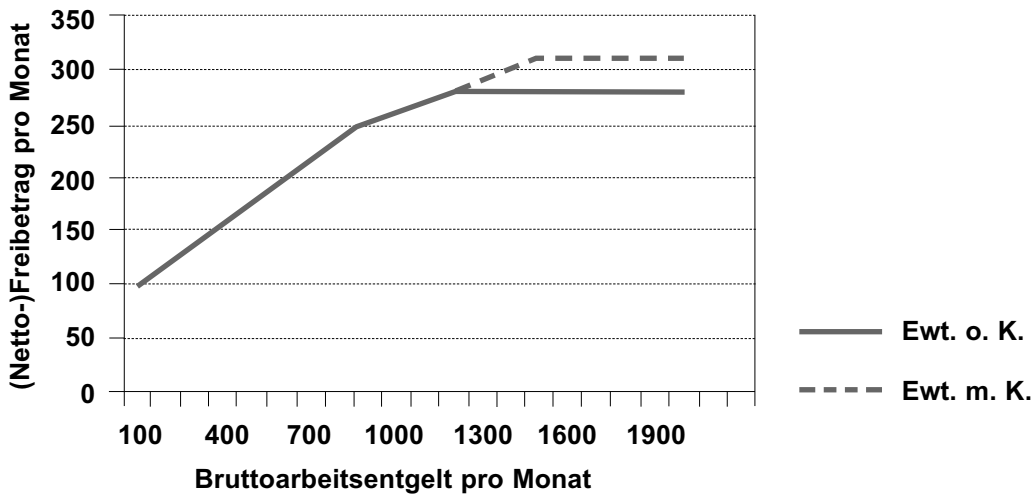
Die so skizzierte Bemessung des Existenzminimums ist – bei einigen Unterschieden im Detail – maßgeblich für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II – die faktisch auch eine Grundsicherung für Erwerbstätige ist – sowie auch für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und für die Sozialhilfe nach dem SGB XII. Die Leistungshöhe ist zwar umstritten; darauf kann ich aber im Rahmen dieses Referats aus Zeitgründen nicht eingehen.²

Von den anrechnungsfreien Einkommen ist in unserem Zusammenhang hauptsächlich der Freibetrag bei Erwerbstätigkeit nach dem SGB II relevant. Dieser ist vom Gesetzgeber als Arbeitsanreiz gedacht, stellt aber zumindest teilweise eine Kompensation für arbeitsbedingte Aufwendungen dar – z. B. im Falle von höherem Verschleiß an Bekleidung, höheren Kosten für Ernährung und Mobilität sowie größerem Bedarf an Dienstleistungen, da weniger Zeit für Eigenarbeit verbleibt. Die Bemessung des Freibetrags ist in Abbildung 1 dargestellt. Die ersten 100 Euro sind vollständig anrechnungsfrei, im Bereich zwischen 100 und 800 Euro bleiben 20%, zwischen 800 und 1.200 Euro nur noch 10% anrechnungsfrei. Der oberhalb von 1.200 Euro liegende Teil des Erwerbseinkommens wird dagegen voll auf den Transferanspruch angerechnet; bei mindestens einem zu versorgenden Kind liegt diese Obergrenze allerdings etwas höher – bei 1.500 Euro.

² Vgl. dazu den Anhang A1 und A2 sowie Becker 2006a.

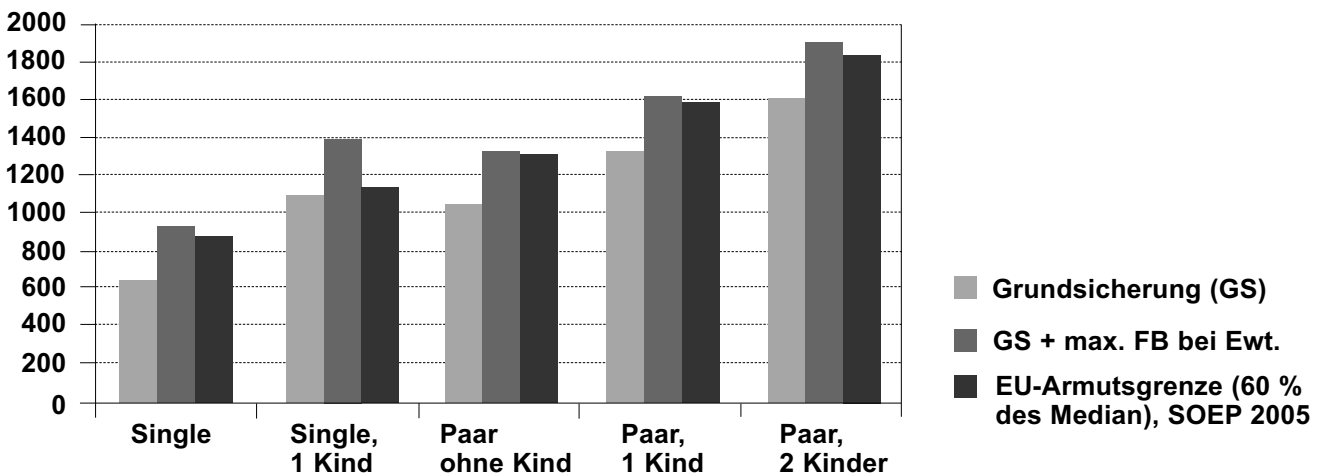
2.0

Abb. 1 | Freibeträge bei Erwerbstätigkeit nach dem SGB II



Der Einfluss des Freibetrags bei Erwerbstätigkeit auf die Bedürftigkeitsgrenze ist beträchtlich, wie Abbildung 2 für verschiedene Haushaltstypen zeigt. Bei der Berechnung der als linker heller Balken dargestellten Grundsicherung wurde an durchschnittliche Unterkunftskosten von Bedarfsgemeinschaften – kurz BGs – im Leistungsbezug angeknüpft und von Kindern unter 14 Jahren ausgegangen. Die Balken in der Mitte kennzeichnen die Bedürftigkeitsgrenze von Erwerbstätigen-BGs, falls sie den maximalen Freibetrag ausschöpfen können, und die rechten dunklen Balken markieren zum Vergleich die relative Armutsgrenze, wie sie sich aus dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) für 2005 ergibt. Während das Grundsicherungsniveau an sich deutlich hinter der relativen EU-Armutsgrenze zurückbleibt, wird in Fällen mit maximalem Freibetrag die relative Armutsgrenze leicht überschritten – bei Paaren ohne Kinder marginal, bei Alleinstehenden und Paaren mit Kindern um 60 € bis 70 €. Ein Sonderfall sind die Alleinerziehenden mit mehr als geringfügiger Erwerbstätigkeit; hier

Abb. 2 | Armutsgrenzen (Euro) nach Haushaltstypen



liegt die Bedürftigkeitsgrenze wegen ihres besonderen zusätzlichen Freibetrags weit über der relativen Armutsgrenze (um 270 €). Wenn wir uns im Rahmen dieser Veranstaltung bei der Analyse der working poor auf die gesetzliche Armutsgrenze beschränken, dürften die Ergebnisse also wegen der häufig unter dem Maximalbetrag liegenden Freibeträge nicht allzu weit von denen mit Bezug zur relativen Armutsgrenze entfernt sein. Damit ergibt sich eine gewisse Anschlussfähigkeit an Ergebnisse, die u. a. im Zusammenhang mit der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung veröffentlicht worden sind (vgl. z. B. Hauser/Becker 2005) und demnächst veröffentlicht werden. Bei Armutsanalysen für die Bevölkerung insgesamt trifft dies aber weniger zu – hier dürfte das Ausmaß relativer Armut tendenziell größer als das Ausmaß von Bedürftigkeit sein.

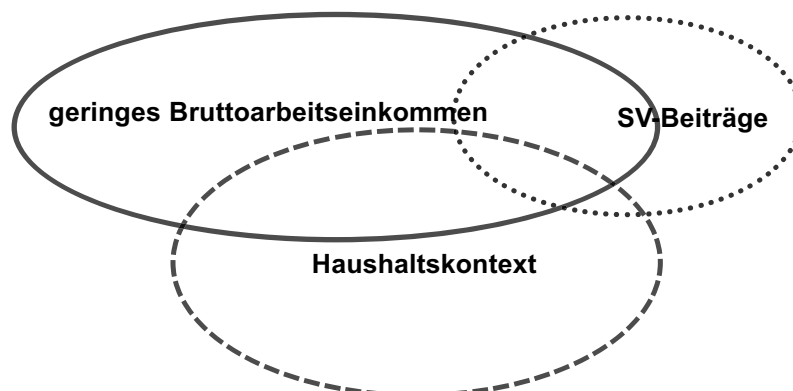
2 | Systematik der potenziellen Ursachen von Armut trotz Arbeit

Armut trotz Arbeit ist die Folge unterschiedlicher individuellen Konstellationen (vgl. Abbildung 3).

- Es ist offensichtlich, dass ein Arbeitseinkommen unterhalb des Existenzminimums des Beschäftigten zu Bedürftigkeit führt.
- Aber selbst wenn das Bruttoeinkommen oberhalb der gesetzlichen Armutsgrenze des Beschäftigten liegt, kann die Abgabenbelastung zu individueller Armut führen; hier sind insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge relevant.
- Schließlich kann trotz eines Nettoarbeitseinkommens oberhalb der Armutsgrenze des Erwerbstätigen ein Anspruch auf Grundsicherungsleistung vorliegen, wenn Partner(in) und Kinder zu versorgen sind und keine ausreichenden weiteren Einkommen im Haushalt anfallen.

Diese drei Ursachenkomplexe können in vielfältiger Weise kumulieren, was in der Abbildung mit den Schnittmengen angedeutet ist und bei der Entwicklung politischer Konzepte zur Armutsvermeidung im Auge zu behalten ist. Beispielsweise kann mit der Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnsegment Armut trotz Arbeit nur begrenzt vermieden werden; denn selbst der Erlass von Sozialversicherungsbeiträgen dürfte teilweise nicht ausreichen, den Effekt eines geringen Bruttolohns und/oder der Bedarfssituation im Haushalt auszugleichen.

Abb. 3 | Potenzielle Ursachen von Armut trotz Arbeit und Kumulationsmöglichkeiten



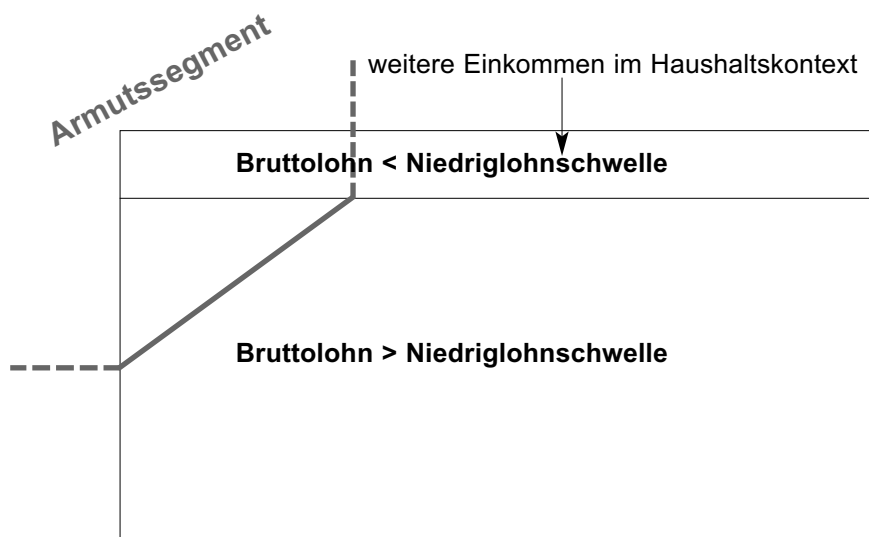
2.0

Hinter den genannten Ursachenkomplexen verbergen sich wiederum vielfältige Ursachen im Einzelnen – mit weiteren Kumulationsmöglichkeiten:

- Ein geringes Bruttoarbeitseinkommen (Individualebene) kann die Folge sein
 - von einem geringen Erwerbsumfang
 - oder von einem geringen Stundenlohn, z. B. wegen geringer Qualifikation, schwacher Marktposition oder „Mismatch“, d. h. fehlender Arbeitsplätze für die individuelle Qualifikation (Beispiel: Taxifahrer mit abgeschlossenem Germanistikstudium).
- Ein Absinken unter die Armutsgrenze infolge von Sozialversicherungsbeiträgen kann
 - nur begrenzt bei Midi-Jobs
 - aber insbesondere bei voll-sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erfolgen.
- Unter der Armutursache „Haushaltskontext“ schließlich werden subsumiert
 - die Anzahl der zu versorgenden Familienmitglieder,
 - geringe oder keine weiteren Markteinkommen,
 - hohe Wohnkosten
 - und/oder die Nicht-Inanspruchnahme von vorrangigen Transfers.

Die genannten Einflussfaktoren führen aber nicht zwangsläufig zu Armut. Insbesondere ein geringes Arbeitseinkommen kann im Haushaltskontext auch kompensiert werden. Wenn der Bruttolohn unterhalb einer bestimmten Niedriglohnschwelle liegt, so kann der Erwerbstätige selbst zwar auch bei einem Vollzeitjob sein Existenzminimum nicht sichern; möglicherweise wird es aber durch die Einkommen weiterer Familienmitglieder gesichert, so dass er und seine

Abb. 4 | Zusammenhang zwischen individueller Lohnhöhe und Einkommensarmut im Haushaltskontext



Familie nicht bedürftig i. S. d. Gesetzes sind. Andererseits kommt es – wie schon erwähnt – auch bei Bruttolöhnen in einem begrenzten Bereich oberhalb der Niedriglohnschwelle teilweise zu Bedürftigkeit, wenn weitere zu versorgende Angehörige kein oder ein unzureichendes Einkommen haben. Das in Abbildung 4 schematisch mit einer roten Linie gekennzeichnete Armutsegment setzt sich also aus nur einem Teil des Niedriglohnbereichs und zudem aus einem Teil des darüber liegenden Lohnbereichs zusammen.

3 | Individualbetrachtung: Niedriglöhne bei alternativen Schwellen

Dennoch sind Niedriglöhne ein besonders gravierendes Problem. Sie können als Verletzung nicht nur des Ziels der Bedarfsgerechtigkeit, sondern auch des Ziels der Leistungsgerechtigkeit gewertet werden. Eine Vollzeitbeschäftigung sollte zumindest zur Deckung des eigenen minimalen Lebensunterhalts und einer Werbungskostenpauschale ausreichen und zudem mäßig über dem Einkommensminimum bei Nichterwerbstätigkeit liegen. In der Verteilungsforschung dominieren zwei Abgrenzungen des Niedriglohnsegments:

- die Hälfte des arithmetischen Mittelwerts
- und zwei Drittel des Median oder Zentralwerts,

und es stellt sich die Frage nach dem Verhältnis dieser Abgrenzungen zum Existenzminimum. Nach Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und des SOEP (jeweils für 2003) entspricht

- die erste Abgrenzung einem Bruttostundenlohn von ungefähr 7,50 €,
- die zweite Definition einem Grenzlohnsatz von etwa 9 €.

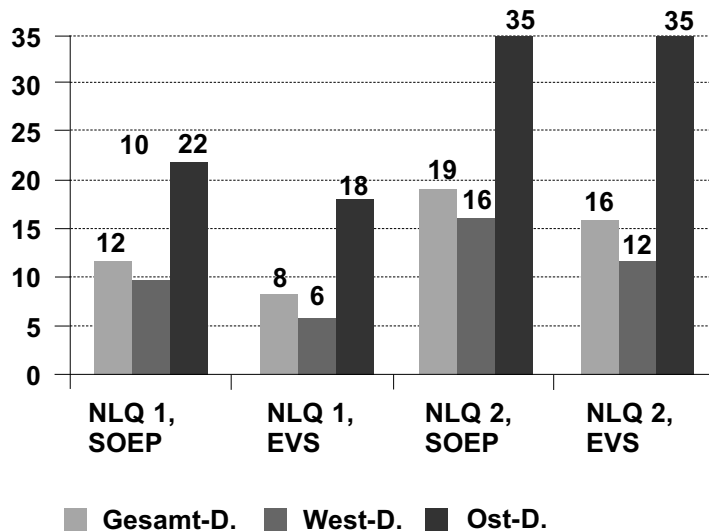
Unter Berücksichtigung der Abgabenbelastung eines Alleinstehenden und einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden wird das soziokulturelle Existenzminimum bei dem geringeren Stundenlohn nur um eine geringe Leistungskomponente (ca. 150 €), bei dem höheren Lohnsatz um eine merklichere Marge (ca. 230 €) überschritten (Becker 2006b, S. 19). Demnach korrespondieren die derzeitigen Forderungen nach einem Mindestlohn von 7,50 € oder 9 € durchaus mit dem Ziel Existenz sichernder Bruttolöhne.

Nach Ergebnissen der bereits genannten alternativen Datenquellen – des SOEP und der EVS – sind die Niedriglohnquoten bei beiden Abgrenzungen beträchtlich, wie aus Abbildung 5 hervorgeht. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese und alle folgenden Ergebnisse wegen jeweils spezifischer Probleme der verfügbaren Haushaltsstichproben nur als ungefähre Größenordnungen, nicht als punktgenaue Werte zu verstehen sind. Unter diesem Vorbehalt liegt etwa jede(r) zehnte Arbeitnehmer(in) unterhalb der restriktiven Niedriglohnschwelle

2.0

Abb. 5 | Individualbetrachtung: Niedriglohnquoten (%) auf Basis von SOEP und EVS (2003)

- NLQ 1: Grenzwert 50 % des Median 7,50 €
- NLQ 2: Grenzwert 67 % des Median 9,00 €



von 7,50 €, jede(r) Fünfte bis Sechste unterhalb der höheren Grenze von 9 € pro Stunde. Dabei sind die Arbeitnehmer(innen) in den neuen Bundesländern vergleichsweise stark betroffen, wie Tabelle 1 zeigt; hier ist etwa jede(r) Fünfte bzw. jede(r) Dritte dem Niedriglohnsegment zuzurechnen. Insgesamt beziehen – nach Ergebnissen des SOEP – Frauen wesentlich häufiger einen Niedriglohn als Männer, was zum erheblichen Teil auf den hohen Anteil von Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten bei den Frauen zurückzuführen ist. Der geschlechtsspezifische Unterschied ist allerdings nach EVS-Ergebnissen wesentlich schwächer. Hervorzuheben ist schließlich, dass nur ein Fünftel bzw. ein Drittel der Beschäftigten ohne formale Qualifikation dem Niedriglohnbereich zuzuordnen ist; die Korrelation zwischen beruflichem Ausbildungsabschluss und Lohnhöhe ist also begrenzt, da offenbar informale Qualifizierungen durch „learning by doing“ sehr bedeutsam sind.

Tab. 1 | Gruppenspezifische Niedriglohnquoten bei alternativen Grenzwerten (SOEP 2003)

	ca. 7,50 €	ca. 9,00 €
Männer	6 %	12 %
Frauen	17 %	27 %
Vollzeitbeschäftigte	7 %	14 %
Teilzeitbeschäftigte	18 %	29 %
geringfügig Beschäftigte	55 %	68 %
kein Berufsabschluss	21 %	35 %

Welche Strukturen resultieren nun aus den gruppenspezifischen Niedriglohnquoten? Hinsichtlich der restriktiven Grenze dominieren die Frauen mit etwa sieben Zehnteln der insgesamt 3,3 Mio. Betroffenen (vgl. Tabelle 2). Dabei setzt sich das Niedriglohnsegment aber nicht überwiegend aus Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten zusammen. Denn trotz einer weit unterdurchschnittlichen Niedriglohnquote der Vollzeitbeschäftigten machen sie etwa die Hälfte aller Betroffenen aus. Dies gilt auch für den Bereich unterhalb des höheren Grenzlohns von 9 €. Das Niedriglohnsegment wird demnach nicht von Arbeitsverhältnissen mit „Zuverdienstcharakter“ dominiert – und auch nicht von Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die nur ein Fünftel der Betroffenen ausmachen. Dies steht im Gegensatz zu gängigen Vorstellungen über Niedriglohnbezieher als Geringqualifizierte.

Tab. 2 | Strukturen im Niedriglohnsegment bei alternativen Grenzwerten (SOEP 2003)

	ca. 7,50 €	ca. 9,00 €
Betroffene insgesamt	3,3 Mio.	5,5 Mio.
Männer	28 %	33 %
Frauen	72 %	67 %
Vollzeitbeschäftigte	48 %	55 %
Teilzeitbeschäftigte	29 %	29 %
geringfügig Beschäftigte	22 %	16 %
kein Berufsabschluss	21 %	21 %

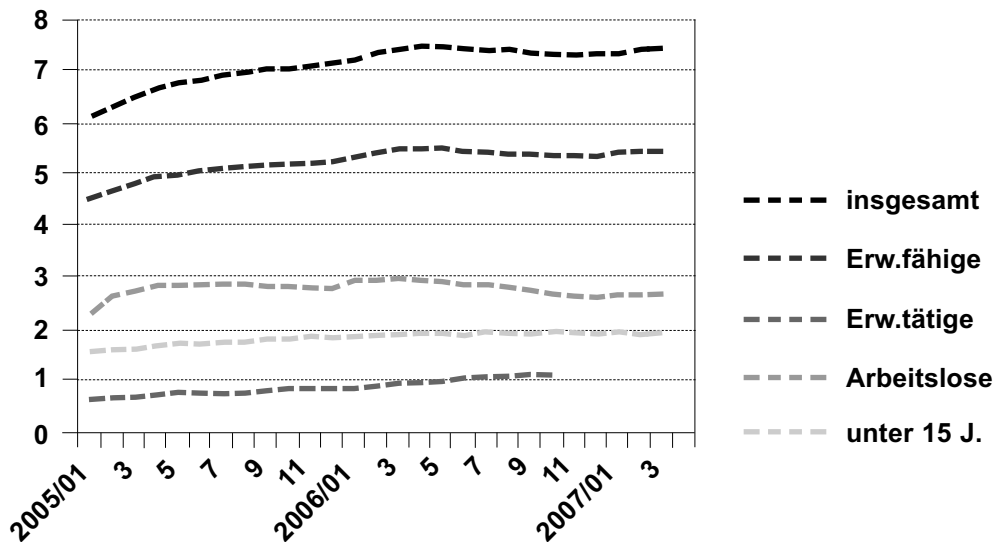
4 | Armut trotz Arbeit im Haushaltskontext

4.1 Grundsicherungsempfänger(innen)

Wir wechseln nun zur Haushaltsebene und fragen nach Armut i. S. d. SGB II – zunächst auf Basis der Statistik der Bundesagentur für Arbeit, also unter Ausklammerung der verdeckten Armut.

- Die obere schwarze Linie von Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Leistungsempfänger(innen) insgesamt seit der Hartz IV-Reform, die zunächst von einem deutlichen Anstieg, seit Mitte des letzten Jahres von einer Stabilisierung auf hohem Niveau – bei etwa 7,3 Mio. – gekennzeichnet ist.

Abb. 6 | Wechsel zur Haushaltsebene Armut i. S. v. Leistungsbezug nach Hartz IV (Personen in Mio.; BA-Statistik)

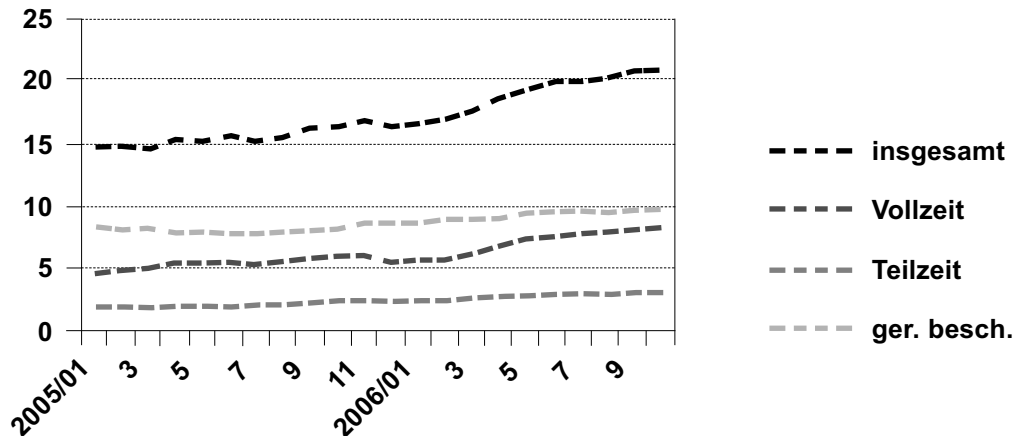


2.0

- Etwa ein Viertel der Empfänger(innen) sind die mit der zweiten Linie von unten ausgewiesenen Kinder unter 15 Jahren, die Sozialgeld beziehen, – mittlerweile 1,9 Mio. –, so dass nur etwa drei Viertel aller Leistungsbeziehenden als Erwerbsfähige zählen.
 - Von diesen wiederum ist gegenwärtig nur knapp die Hälfte (49%) offiziell arbeitslos, wie die mittlere Linie der Abbildung zeigt;
 - die andere Hälfte der ALG II-Empfänger(innen) setzt sich im Wesentlichen aus Schüler(innen) ab 15 Jahren, Müttern von Kleinkindern und Ein-Euro-Jobbern auf der einen Seite und Erwerbstätigen auf der anderen Seite zusammen.
 - Letztere sind in der Abbildung mit der untersten Linie dargestellt, wobei die Zeitreihe mit gesicherten Zahlen nur bis Oktober 2006 reicht. Die absolute Zahl dieser so genannten „Aufstocker“ liegt mittlerweile bei etwa 1,1 Mio., das entspricht gut einem Fünftel aller erwerbsfähigen Hilfebeziehenden. Dabei ist die zeitliche Entwicklung insofern bemerkenswert, als sich die Zahlen der Arbeitslosen mit ALG II und die der Erwerbstätigen im Leistungsbezug 2006 gegenläufig verändert haben. Erstere waren rückläufig, Letztere sind angestiegen. Auch wenn ein Teil der zahlenmäßigen Zunahme der „Aufstocker“ auf die zum Oktober 2005 erhöhten Freibeträge bei Erwerbstätigkeit zurückgeführt werden kann, indiziert die Entwicklung doch ein gravierendes Ausmaß von Armut trotz Arbeit.
- Unter den „Aufstockern“ dominieren zwar die geringfügig Beschäftigten, wie die zweite Linie von oben in der folgenden Abbildung 7 zeigt, dies ist aber in abnehmendem Maße der Fall.
- Denn der Anteil der mit der zweiten Linie von unten gekennzeichneten Vollzeitbeschäftigten mit ergänzendem ALG II ist deutlich gestiegen; er lag Ende 2006 bei gut 8% aller erwerbsfähigen Hilfeempfänger bzw. etwa 40% aller „Aufstocker“ (etwa 440.000 Vollzeitbeschäftigte absolut). Die nach oben gerichtete Gesamtentwicklung der Zahl der „Aufstocker“ ist also im Wesentlichen auf die bedürftigen Vollzeiterwerbstätigen zurückzuführen.

Insoweit kann dem Problem der Bedürftigkeit trotz Arbeit nur begrenzt durch eine Ausweitung des Erwerbsumfangs im Sinne des „Forderns“ begegnet werden – ganz abgesehen von der ebenfalls begrenzenden Arbeitsmarktsituation mit dem vielerorts zu geringen Angebot von Vollzeitstellen.

Abb. 7 | Anteil der Beschäftigten an den erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden (%) (BA-Statistik)



4.2 Schätzung der Zahl der Anspruchsberechtigten nach dem SGB II insgesamt

In Erweiterung der bisherigen Perspektive wechseln wir nun zum Ausmaß von Bedürftigkeit insgesamt, die sich aus den ALG II- und Sozialgeldbeziehenden und den Menschen in verdeckter Armut zusammensetzt. Dabei geht es entsprechend unserer Fragestellung nur um diejenigen in verdeckter Armut, die der Zielgruppe des SGB II zuzurechnen sind, die also in einer BG mit erwerbsfähiger Bezugsperson („Kopf“) leben. Verdeckte Armut ist allerdings – wie der Begriff schon aussagt – nicht unmittelbar beobachtbar. Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet die Methode der Mikrosimulation. Dazu wird ein Modell entwickelt, das die gesetzlich vorgegebenen Anspruchsvoraussetzungen möglichst genau abbildet und geeignet ist, für einzelne Haushalte eine fiktive Bedürftigkeitsprüfung durchzuführen. Mit der Simulationsrechnung wird versucht, die Tätigkeit eines Sachbearbeiters bei der ARGE nachzuvollziehen. Es wird also in Abhängigkeit der Haushaltsgröße und -struktur

- eine Abgrenzung von Bedarfsgemeinschaften durchgeführt,
- der Bruttobedarf aus Regelsätzen, Mehrbedarfszuschlägen und Wohnkosten ermittelt,
- unter Berücksichtigung des anzurechnenden Einkommens der Nettobedarf berechnet
- und schließlich eventuell vorhandenes Vermögen berücksichtigt.

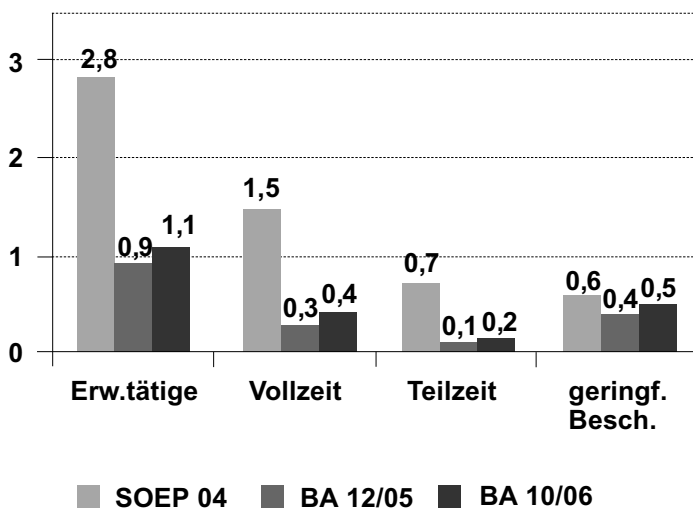
Als anspruchsberechtigt bzw. bedürftig gilt ein Haushalt bzw. eine Bedarfsgemeinschaft, wenn das anzurechnende Einkommen geringer als der Bedarf ausfällt und das Vermögen unterhalb der gesetzlichen Freigrenzen liegt bzw. zum „Schonvermögen“ gehört.

2.0

Die folgenden Schätzungen basieren auf Daten des SOEP 2004, da das aktuelle SOEP 2006 erst seit wenigen Wochen verfügbar ist. Alle Ergebnisse beziehen sich also auf die Bevölkerungsstruktur von 2004 und weisen die potenziellen Anspruchsberechtigten kurz vor Inkrafttreten der Hartz IV-Reform aus. Dabei ist hier noch mehr als bei der empirischen Analyse der Niedriglohnbezieher zu berücksichtigen, dass die Resultate im Sinne von ungefähren Größenordnungen zu interpretieren sind. Denn die Daten erfassen nicht alle für die Simulation notwendigen Variablen, von den Befragten werden teilweise falsche Angaben gemacht oder einzelne Angaben verweigert, und zudem sind Haushaltsstichproben nicht für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen repräsentativ.

Aus Abbildung 8 geht hervor, dass etwa 2,8 Mio. anspruchsberechtigten Erwerbstätigen gut 1 Mio. Leistungsbeziehende gegenüberstehen. Wenn die Angehörigen der bedürftigen Erwerbstätigen mit einbezogen werden, verdoppelt sich die Zahl der working poor auf ca. 5,7 Mio. Personen. Der relative Unterschied zwischen Hilfebedürftigen und Grundsicherungsbeziehenden ist bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten noch gravierender als in der Gesamtbetrachtung.³ Unter Erwerbstätigen in Vollzeit und in Teilzeit ist verdeckte Armut also offenbar besonders verbreitet. Diese Zahlen sprechen gegen die These, dass die Grundsicherung negative Arbeitsanreize habe und „übermäßig“ in Anspruch genommen werde – was immer mit „übermäßig“ in diesem Zusammenhang gemeint sein mag. Unter geringfügig Beschäftigten scheint verdeckte Armut aber kaum vorzukommen – möglicherweise wegen der hier vergleichsweise großen Armutslücke bzw. des besonders großen Bedarfs.

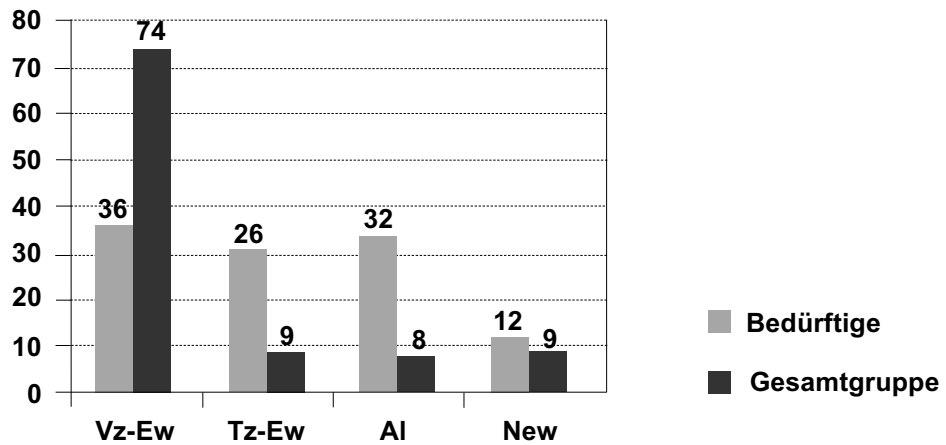
Abb. 8 | Potenzielle Anspruchsberechtigte 2004 (SOEP) und Leistungsbeziehende nach SGB II (BA) (Mio.) – nur Erwerbstätige –



Welche Struktur der potenziellen Anspruchsberechtigten insgesamt folgt aus der vorliegenden Schätzung? Sie ist in Abbildung 9 mit linkem Balken dargestellt und der entsprechenden Struktur der Gesamtbevölkerung in Erwerbsfähigen-BGs (rechter Balken) gegenübergestellt. Das vergleichsweise geringe Armutsrisiko von Vollzeitbeschäftigten spiegelt sich in einem gegenüber der Struktur der SGB II-Zielgruppe insgesamt nur etwa hälftigen Anteil der Personen in einer Vollerwerbs-BG unter den Bedürftigen. Dabei gelten als Vollerwerbs-BGs

³ Hier kommen auf einen Hilfebeziehenden etwa vier bis 5 weitere Anspruchsberechtigte.

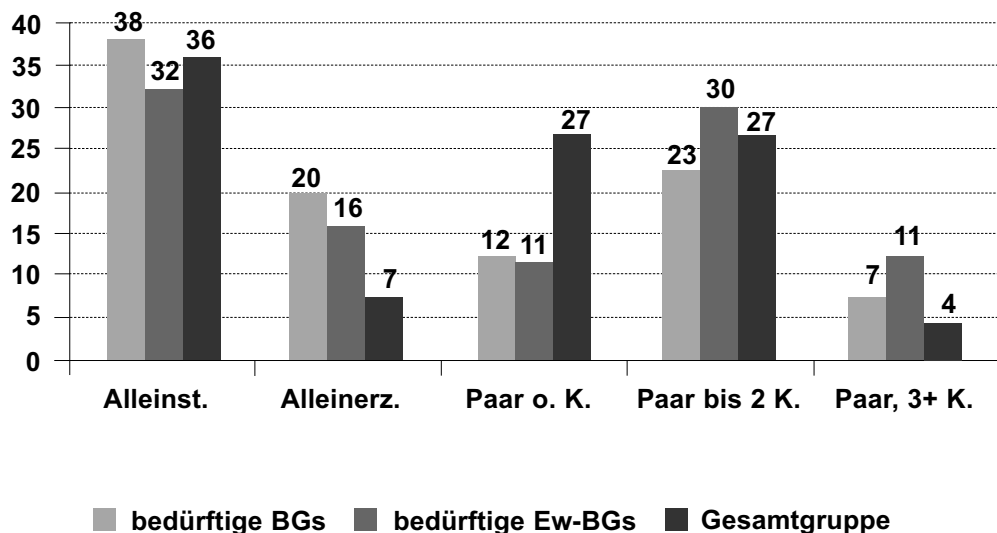
Abb. 9 | Struktur (%) der Bedürftigen nach dem Umfang der Erwerbsbeteiligung in der BG im Vergleich zur SGB II-Zielgruppe insgesamt (SOEP 2004)



Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem Vollzeitbeschäftigten oder mindestens zwei Teilzeitbeschäftigten. Dennoch machen die Bedürftigen der Vollerwerbs-BGs etwa ein Drittel aller Bedürftigen aus und damit mehr als jede Einzelne der anderen drei Gruppen. Armut trotz Arbeit ist also zu einem höheren Anteil mit Vollzeitbeschäftigung als mit Teilzeit- bzw. geringfügiger Beschäftigung verbunden.

Ein weiteres Ergebnis ist, dass Familien mit mindestens einer erwerbstätigen Person offenbar relativ häufiger in verdeckter Armut leben als alleinstehende Erwerbstätige. Denn anders als bei den ALG II-Empfängern sind sie – Alleinerziehende und Paare mit Kindern zusammen – unter den bedürftigen Erwerbs-BGs (mittlere Balken) mit 57% stärker vertreten als in der relevanten Gesamtpopulation (rechte Balken; 38%) und auch stärker als unter den Bedürftigen insgesamt (linke Balken; 50%).

Abb. 10 | BGs (%) nach Familientypen (SOEP 2004)



Für Armut trotz Arbeit i. S. v. Bedürftigkeit – nach meiner Schätzung ca. 2,8 Mio. Erwerbstätige bzw. ca. 5,7 Mio. Personen einschließlich der Angehörigen⁴ – sind in etwa der Hälfte der Fälle Niedriglöhne zumindest mitursächlich. Dies geht aus der folgenden Tabelle 3 hervor.

2.0

- Ein Viertel der bedürftigen Erwerbstätigen arbeitet in Vollzeit zu einem Lohn unterhalb der Schwelle von 7,50 €.
- Ein weiteres Viertel arbeitet in Teilzeit bzw. geringfügiger Beschäftigung unterhalb der Niedriglohngrenze. Für diese zweite Niedriglohngruppe dürfte ein mäßig höherer Stundenlohn häufig nicht ausreichen, um Bedürftigkeit ganz zu verhindern, er würde aber den Transferbedarf verringern.
- Etwa die Hälfte der potenziellen Anspruchsberechtigten arbeitet allerdings zu einem Lohn oberhalb von 7,50 € – hier ist also im Wesentlichen die Zahl der zu versorgenden Angehörigen ursächlich für die Bedürftigkeit. Bei der höheren Stundenlohngrenze von 9 € reduziert sich dieser Anteil der Bedürftigen oberhalb der Niedriglohnschwelle auf etwa zwei Fünftel.

**Tab. 3 | Struktur der bedürftigen Erwerbstätigen (SOEP 2004)
nach Höhe des Bruttostundenlohns (L)**

	alle	darunter:	
		in Vollzeit	in Teilzeit
Niedriglohnschwelle (NLS): 7,50 €			
L < NLS	49 %	24 %	25 %
L >= NLS	51 %	30 %	21 %
Niedriglohnschwelle (NLS): 9,00 €			
L < NLS	59 %	31 %	28 %
L >= NLS	41 %	23 %	18 %

5 | Schlussfolgerungen

Welche Quintessenzen ergeben sich nun aus den vielfältigen empirischen Ergebnissen zu Armut trotz Arbeit?

- > Festzustellen ist, dass es in Deutschland ein großes Niedriglohnsegment gibt, das je nach Abgrenzung ca. 12% bis 19% aller Beschäftigten umfasst – Tendenz steigend, wie mehrere Studien belegt haben. Aus einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ist zudem hervorgegangen, dass Aufstiege aus dem Niedriglohnsegment immer seltener gelingen und dass diese Aufwärtsmobilität im internationalen Vergleich gering ist.
- > Auf der Analyseebene der Haushalte zeigt sich allerdings, dass ein geringer Lohn im Familienkontext häufig kompensiert wird: nur 29% bzw. 23% der Niedriglohnbezieher sind anspruchsberechtigt i. S. d. SGB II.

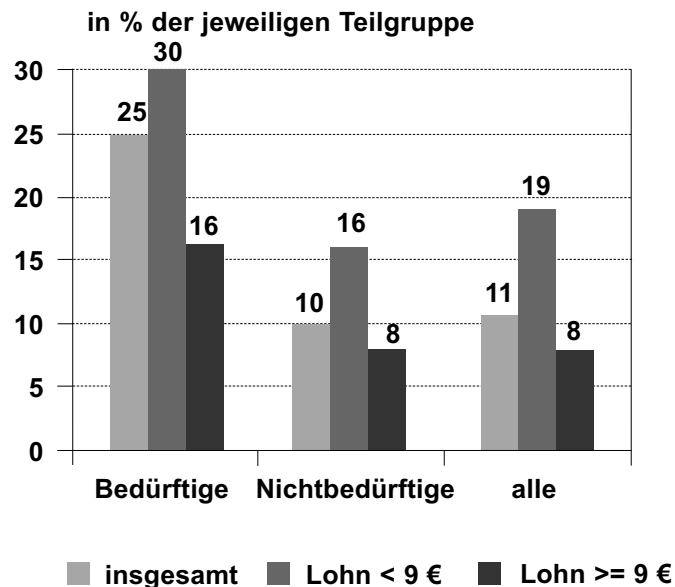
⁴ Darunter arbeiten mehr als die Hälfte in Vollzeit (1,5 Mio.; einschließlich der Angehörigen sind dies etwa 3 Mio. betroffene Personen).

- > Dennoch geht Armut trotz Arbeit häufig mit einem niedrigen Stundenlohn einher: in schätzungsweise 49% bzw. 59% der Fälle. Bezüglich der unteren Niedriglohnschwelle von 7,50 € sind dies etwa 1,4 Mio. von ca. 2,8 Mio. anspruchsberechtigten Erwerbstätigen.

Trotz dieser Befunde wird in arbeitsmarktpolitischen Stellungnahmen häufig eine Ausweitung des Niedriglohnsegments zur Förderung der Beschäftigungsaufnahme bzw. -ausweitung empfohlen, da jede Arbeit besser sei als Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung. Diese Empfehlungen basieren auf der impliziten These, dass die Arbeitsplätze zu Niedriglöhnen mit Geringqualifizierten besetzt und nicht ausreichend für die Gruppe der nicht oder unterbeschäftigten Geringqualifizierten sind. Selten wird hinterfragt, ob diese These stichhaltig ist, so dass ich mich abschließend diesem Thema zuwenden will.

Die folgende Abbildung 11 basiert wieder auf den Daten des SOEP 2004 und zeigt die Anteile von Erwerbstätigen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss für verschiedene Teilgruppen. Etwa ein Viertel der bedürftigen Erwerbstätigen hat keine formale berufliche Qualifikation. Von besonderem Interesse sind die mit den mittleren Balken wiedergegebenen Niedriglohnbeziehenden. Von den bedürftigen Niedriglohnbeziehenden sind etwa 30%, von den nichtbedürftigen Niedriglohnbeziehenden lediglich 16% ohne beruflichen Abschluss, so dass

Abb. 11 | Erwerbstätige ohne beruflichen Abschluss (SOEP 2004)



insgesamt nur ein knappes Fünftel der Beschäftigten unter der Stundenlohngrenze von 9 € keine formale Qualifikation besitzt. Hinsichtlich der geringeren Niedriglohngrenze von 7,50 € sind die Ergebnisse ähnlich. Demnach ist das Niedriglohnsegment also keineswegs eine Domäne der Geringqualifizierten, sondern ist mehrheitlich von Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung besetzt. Offenbar

- liegen auch die Entgelte für viele Berufe, die eine formale Qualifikation voraussetzen, unterhalb der üblichen Niedriglohnschwelle
- oder qualifizierte Personen sind in erheblichem Maße auf Arbeitsplätzen, die keine Qualifikation erfordern, beschäftigt („Mismatch“) und verdrängen damit die Geringqualifizierten von diesen Beschäftigungsmöglichkeiten.

2.0

Zur Überprüfung der zweiten These des „Mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt sind in der letzten Tabelle 4 die entsprechenden Personen ausgewiesen, die zwar eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, deren derzeitige Tätigkeit aber keine Ausbildung erfordert. Nach Ergebnissen des SOEP 2004 sind dies insgesamt 4,8 Mio. Personen, darunter 1,8 Mio. mit einem Stundenlohn unter 9 €. Mehrheitlich sind dies Nichtbedürftige i. S. d. SGB II. Für 2006 ergibt sich eine ähnliche Größenordnung für die Zahl der Personen mit „Mismatch“ – tendenziell sind es eher mehr als 4,8 Mio. Personen. Dabei ist zwar zu berücksichtigen, dass ein Teil dieser für ihren Arbeitsplatz formal überqualifizierten Personen wegen veralteter Abschlüsse und fehlender oder unterbrochener Berufserfahrung nicht unmittelbar für qualifizierte Tätigkeiten

Tab. 4 | Erwerbstätige mit „Mismatch“ beruflicher Abschluss, aber Tätigkeit erfordert keine Ausbildung

	Mio. Personen	gruppenspezifische Quote
Alle	4,8	15 %
– Lohn < 9 €	1,8	27 %
– Lohn >= 9 €	2,9	12 %
Bedürftige	0,7	26 %
– Lohn < 9 €	0,4	27 %
– Lohn >= 9 €	0,3	25 %
Nichtbedürftige	4,1	14 %
– Lohn < 9 €	1,4	27 %
– Lohn >= 9 €	2,7	11 %

geeignet ist – Stichwort „Humankapitalentwertung“. Dennoch legen die Zahlen den Schluss nahe, dass sich hinter dem fehlenden Arbeitsplatzangebot für Geringqualifizierte eine zu geringe Arbeitsnachfrage insgesamt und ein entsprechender Verdrängungsprozess nach unten verbergen.

Die Empirie zu Niedriglöhnen und Armut hat also ein vielschichtiges Bild ergeben, das bei der weiteren Gestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik berücksichtigt werden sollte.

- > So hat sich gezeigt, dass Niedriglöhne und Bedürftigkeit sich nur teilweise überlappen. Demnach sind allgemeine Kombilohnmodelle „teuer“ und können das Grundsicherungssystem nicht ersetzen.
- > Das weitere derzeit diskutierte Reformkonzept des gesetzlichen Mindestlohns kann angesichts der zunehmenden Aushöhlung des Tarifvertragssystems sinnvoll sein. Derzeit sind nur noch 57% der westdeutschen und 41% der ostdeutschen Beschäftigten in ein Flächentariflohnsystem eingebunden (Presseinformation des IAB vom 14.06.2007). Wie der Kombilohn ist aber auch ein gesetzlicher Mindestlohn kein Ersatz für eine staatliche Grundsicherung.

- > Für dieses Grundsicherungssystem haben sich keine empirischen Hinweise auf eine wesentliche Relevanz der eher theoretischen negativen Arbeitsanreize ergeben. Denn bei knapp 3 Mio. Erwerbstätigen liegt das Einkommen unter der Bedürftigkeitsgrenze nach dem SGB II. Sie entsprechen nicht dem einfachen Modelltyp des homo oeconomicus, der bei dieser Einkommenssituation den Transferbezug einer Erwerbstätigkeit vorziehen würde. Offenbar dominieren das Bedürfnis nach Eigenständigkeit, der gesellschaftliche Wert der Arbeit, die zu Anerkennung und zwischenmenschlichen Kontakten führt, sowie mittel- und langfristige Lebensplanungen gegenüber dem engen, kurzfristigen Kalkül.
- > Insoweit als von den bedürftigen Erwerbstätigen keine aufstockende Grundsicherungsleistung in Anspruch genommen wird, muss aber auch von fehlenden bzw. falschen Informationen, Abschreckung durch bürokratische Hürden sowie von Stigmatisierungsängsten ausgegangen werden. Nach einer Studie für die Zeit vor der Hartz IV-Reform
 - wussten 44% der Personen in verdeckter Armut nicht, dass Sozialhilfebezug neben einem Arbeitseinkommen möglich ist,
 - und 57% meinten fälschlicherweise, dass die Unterstützung bei späterer Besserstellung zurückgezahlt werden müsse.
 - 85% der erwerbstätigen Betroffenen spürten eine fehlende soziale Akzeptanz von Hilfeempfängern (Becker/Hauser 2005, S. 194, 182 sowie Becker 2007, S. 12-14).
 Aufklärung und Information wie in der Kampagne „Fehlt Ihnen Etwas?“ sind also sehr wichtig.
- > Trotz der steigenden Zahl der „Aufstocker“ gehen die meisten Reformvorschläge von der Notwendigkeit einer Ausweitung des Niedriglohnbereichs aus. Dabei werden aber vielfältige Verdrängungsprozesse (Mismatch) übersehen, welche die Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten erhöhen: 4,8 Mio. formal qualifizierten Erwerbstätigen, deren Tätigkeit keine Ausbildung erfordert, stehen ca. 1,3 Mio. Arbeitslose im ALG II-Bezug ohne Berufsausbildung gegenüber.
- > Von daher sind nicht nur Bildungsoffensiven für Geringqualifizierte, sondern auch die berufliche Fortbildung von formal Qualifizierten dringend geboten. Damit wird drei Zielen gleichzeitig gedient,
 - der Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Menschen ohne formale Qualifikation,
 - der Bekämpfung von Armut trotz Arbeit,
 - und der Deckung des steigenden Bedarfs an Fachkräften.

Die Notwendigkeit von vielfältigen Bildungsmaßnahmen kann allerdings eher mittelfristig zu Erfolgen führen, so dass wir m. E. kurzfristig nicht mit einer Überwindung des Problems der working poor rechnen können. Von daher erscheint es mir wichtig, die Zahl der „Aufstocker“ nicht als „skandalöse“ Zahl zu betrachten, die aus der Statistik entfernt werden müsse, sondern sie als gesellschaftliche Realität zu sehen und Bedürftige nicht zu stigmatisieren. Letztlich ist die steigende Zahl der bedürftigen Erwerbstätigen auch eine logische Konsequenz der Hartz IV-Reform. Denn die mit dieser Gesetzgebung verbundene Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln, nach denen nahezu jede Arbeit angenommen werden muss, impliziert eine Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen, die nicht Existenz sichernd sind, und einen Lohn- und Druck nach unten. Es entspricht gerade dem Paradigma des „Forderns und Förderns“, dass mit jedweder Beschäftigung – also auch mit Niedrigstlöhnen, Teilzeit- und geringfügiger Beschäftigung – die Erwerbslosigkeit reduziert werden soll. Insofern

- ist die Entwicklung der Zahl der „Aufstocker“ keineswegs überraschend
- und die Benennung der neuen Grundsicherungsleistung als Arbeitslosengeld bzw. Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht angemessen, vielmehr irreführend.

2.0

Das derzeit sichtbare Ausmaß von Armut trotz Arbeit würde mit einer von vielen Seiten geforderten „Reform der Reform“ – also mit einer Ergänzung oder Modifizierung des Hartz IV-Gesetzes z. B. durch Lohnsubventionen, Leistungspauschalierungen oder -kürzungen – nicht unmittelbar abgebaut sondern eher aus der Grundsicherungsstatistik verbannt bzw. in eine andere Statistik verschoben werden. Von daher halte ich wenig davon, das Grundsicherungssystem zum wiederholten Male binnen kurzer Frist zu verändern. Vielmehr sollten m. E. die Mini- und Midi-Job-Regelungen zurückgenommen werden – nicht abrupt, sondern nach Ablauf einer rechtzeitig angekündigten Frist –, da sie Fehlanreize beim Arbeitsplatzangebot setzen. Zudem sollte über eine Aufstockung des Kindergeldes im unteren Einkommenssegment nachgedacht werden; dies könnte eine sinnvolle Alternative zum gegenwärtigen sehr bürokratischen und reformbedürftigen Kinderzuschlag sein und zur Verminderung von verdeckter Armut führen.

Anhang

Zur Höhe des „Eckregelsatzes“ und der Ableitung des soziokulturellen Existenzminimums von Familien (vgl. ausführlich Becker 2006a)

A1 | Regelsatzberechnung auf Basis der EVS 2003

(Beträge gerundet)

	Ausg. (€)	RS-Anteil	RS (€)
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	133	0,96	127
Bekleidung und Schuhe	34	1,00	34
Wohnen einschl. Energie, -instandhaltung	322	0,08	24
Einrichtungs-, Haushaltsgegenstände etc.	27	0,91	25
Gesundheitspflege	18	0,71	13
Verkehr	59	0,26	16
Nachrichtenübermittlung	40	0,75	30
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	71	0,55	39
Bildungswesen	7	0,00	0
Beherbergungs- / Gaststättendienstleistung	28	0,29	8
Andere Waren und Dienstleistungen	40	0,67	27
Insgesamt	779		
Insgesamt ohne Wohnungskosten	483		345

A2 | Anmerkungen zum Grundsicherungsniveau

- Beobachtetes Ausgabeverhalten ≠ Bedarf, wenn finanzieller Engpass vorliegt
- Referenzgruppe ist zwar ohne HLU-Bezieher definiert, umfasst aber verdeckte Armut
- Keine Anpassung an die Preisentwicklung und veränderte Rahmenbedingungen (Praxisgebühr, erhöhte Zuzahlungen)
- Geringe Ansätze für Gesundheitspflege, Verkehr und Nachrichtenübermittlung stehen Eingliederungsvermögen und Teilhabeziel entgegen
- Orientierung an Alleinstehenden
 - > Berücksichtigung kindspezifischer Bedarfe?
 - > Teilgruppe mit hohem Armutsrisiko
 - > Teilgruppe mit hohem Altenanteil

Literaturhinweise

2.0

Becker, Irene, Richard Hauser (2005) unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 64. Berlin: edition sigma.

Becker, Irene, Richard Hauser (2006): Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 69. Berlin.

Becker, Irene (2006a): Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum. Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten. Arbeitspapier Nr. 1 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, Frankfurt a. M.

Becker, Irene (2006b): Effektive Bruttostundenlöhne in Deutschland. Eine Verteilungsanalyse unter Aspekten der Leistungsgerechtigkeit unter besonderer Berücksichtigung des Niedriglohnsegments. Arbeitspapier Nr. 2 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, Frankfurt a. M.

Becker, Irene (2006c): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, Frankfurt a. M.

Becker, Irene (2006d): Mindestlöhne – ein Instrument (auch) zur Förderung der Gender-Gerechtigkeit? In: Sterkel, Gabriele, Thorsten Schulten, Jörg Wiedemuth (Hrsg.), Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien, Hamburg: VSA-Verlag, S. 61-79.

Becker, Irene (2007): Verdeckte Armut in Deutschland. Ausmaß und Ursachen. Arbeitspapier Nr. 2 des Projekts Gesellschaftliche Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung (Reihe Fachforum. Analysen und Kommentare). Berlin.

Hauser, Richard, Irene Becker (2001): Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 – 1998. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (jetzt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Reihe Forschungsprojekte, Bonn.

Hauser, Richard, Irene Becker (2005): Verteilung der Einkommen 1999 – 2003. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung (jetzt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Lebenslagen in Deutschland. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Reihe Forschungsprojekte, Bonn.

Podiumsdiskussion

Armut trotz Arbeit

Protokoll von Valeska Bolze

TeilnehmerInnen:

Dr. Irene Becker (Universität Frankfurt)

Joachim Weretka (NDR 90.3) - Moderation

Peter Bremme (ver.di)

Ilona Makossa (Paritätischer Wohlfahrtsverband Hamburg e.V.)

Mögliche Ursachen für „Armut trotz Arbeit“

Frau Dr. Becker stellt fest, dass nach ihrer Einschätzung bei Beibehaltung der verschärften Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose, der Druck zu niedrigen Löhnen bestehen bleiben wird. Ohne die Einführung eines Mindestlohns wird damit die Zahl der Aufstocker zukünftig gleich bleiben oder weiter steigen.

In der Diskussion wird jedoch noch einmal deutlich, dass die Ursachen für „Armut trotz Arbeit“ nicht nur bei Niedriglöhnen zu suchen sind. Wichtige Ursachen sind beispielsweise auch die Anzahl, der durch das Einkommen zu versorgenden Familienmitglieder oder die Höhe der Wohnungsmiete. Miete hat laut Frau Dr. Becker einen hohen Anteil an der Bedürftigkeit Betroffener. Das hohe Mietniveau und die nicht- bedarfsdeckende Zahl an Sozialwohnungen in Hamburg stellt in den Augen aller PodiumsteilnehmerInnen eine großstadt- und damit hamburgspezifische Ursache für die große Anzahl an Aufstockern dar.

Herr Bremme erklärt am Beispiel des Friseur- Gewerbes in Hamburg, wie tarifliche Strukturen immer weiter zerstört werden: Ein Stundenlohn von 3,50 Euro, wie von Herrn Weretka berichtet, wird dabei zur Normalität. Es entstehen harte prekäre Zustände bis hin zum Zwang in (schein-)selbständige Strukturen mit so genannten „Mietstühlen“ für die nach Einkommen gestaffelte Provisionen verlangt werden. Die aktuellste Bedrohung sieht Herr Bremme jedoch im Mißbrauch der Zeitarbeit. Reguläre Arbeitsverhältnisse werden dabei unter Druck in Zeitarbeitsverträge umgewandelt, für ganze Segmente eigene Zeitarbeitsfirmen gegründet und es entsteht ein so genannter „Drehtüreffekt“. Diese Praxis ist keinesfalls nur auf einige „schwarze Schafe“ beschränkt, sondern findet Anwendung bei gesellschaftlich anerkannten Unternehmen, wie beispielsweise der staatlichen Wohnungsgesellschaft SAGA in Hamburg. Zeitarbeit sollte nicht grundsätzlich abgelehnt werden, sie kann durchaus ihre Berechtigung haben. Grundbedingung ist jedoch die Forderung nach „equal pay“, gleicher Bezahlung bzw. zumindest die Einschränkung einer geringeren Bezahlung auf klar festgelegte, kurzfristige Zeiträume.

Suche nach Lösungswegen

3.0

Die TeilnehmerInnen auf dem Podium, aber auch die Mitglieder der Beratungsstellen im Publikum sind sich einig, dass politische Lösungen für die Problematik „Armut trotz Arbeit“ gefunden werden müssen. Durch die komplexe Thematik sind jedoch kurzfristige, eindimensionale und einfache Lösungen unmöglich.

Frau Makossa weist noch einmal darauf hin, dass es das Hauptanliegen der Kampagne ist, gegen verdeckte Armut vorzugehen. Das Erreichen dieser Zielgruppe, der so genannten „verschämten Armen“, kann oftmals nur durch solche niedrigschwelliger Angebote wie den Beratungstag erreicht werden. Herr Edele (Koordinator der Kampagne) fügt dem hinzu, dass bei den vergangenen Kampagnen ein Drittel beim Beratungstag angaben, zuvor nichts oder nur wenig über das Angebot an Beratungsstellen gewußt zu haben. Die Beratung der Betroffenen über ihren Anspruch auf Hilfe auf dem Beratungstag und damit die Verringerung der verdeckten Armut ist deshalb ein wichtiger Schritt, kann aber allein nicht ausreichen. Aus diesem Grund besitzt die Kampagne unterschiedliche Bausteine, zum einen den Beratungstag zur Aufklärung der Bevölkerung, zum anderen eine Informationsveranstaltung, die einen spezifischen Aspekt verdeckter Armut beleuchtet, wie heute die Gruppe der „working poor“, und zudem klare gemeinsame politische Forderungen der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, die in einer Pressekonferenz vorgestellt wurden.

Frau Dr. Becker sieht durch allgemeine Aufklärung der Bevölkerung die Möglichkeit ein Problembewußtsein zu schaffen und die Stigmatisierung der Aufstocker abzubauen. Bei einer vermehrten Inanspruchnahme ergänzender Sozialleistungen, folglich steigender Kosten, besteht zudem die Hoffnung, dass genügend politischer Druck für die Forderung eines Mindestlohns entsteht.

Frau Makossa kann zur Mindestlohndebatte aus dem eigenen Verband berichten: Vor dem Hintergrund, dass eine kontinuierliche Anpassung des Regelsatzes ohne Mindestlohnregelungen zu einem massiven Missbrauch in verschiedenen Branchen führen könnte, der wiederum zu erhöhten Belastungen der öffentlichen Kassen führen könnte, hat sich der Paritätische Wohlfahrtsverband in seinen Bundesgremien gerade für einen Mindestlohn in Höhe von Euro 7,50 und gegen einen Kombilohn ausgesprochen. Wenn vereinbarte Tariflöhne nicht eingehalten oder vereinbart werden oder Tarifparteien fehlen, müssten entsprechende ordnungspolitische Setzungen greifen. Damit soll laut Frau Makossa sichergestellt werden, dass jeder in die Lage versetzt wird, aus eigenen Kräften seinen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu verdienen.

Frau Dr. Becker weist zudem auf ein weiteres Problem hin: Das Niedriglohnsegment wird mehrheitlich (zu etwa vier Fünfteln) von Qualifizierten besetzt. Unabhängig von der Stundenlohnhöhe zeigt sich generell ein weit reichender Mismatch auf dem Arbeitsmarkt. 4,8 Mio Menschen haben einen Arbeitsplatz, der keine Qualifikation erfordert, obwohl sie einen formalen Berufsbildungsabschluss haben. Es ist demnach nicht nur eine Bildungsoffensive für unqualifizierte Menschen notwendig, sondern auch für formal qualifizierte, weil es offensichtlich keine ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplätze gibt. Unqualifizierte finden auch deshalb selbst im Niedriglohnsegment nur schwer eine Stelle, weil diese von Qualifizierten besetzt sind.

Institutionelle Zusammenarbeit

Herr Bremme wünscht sich, die Zusammenarbeit unterschiedlichster Institutionen (Kirchen, Verbände, Gewerkschaften) auf einer Art Plattform nach dem Konzept des „community organizing“: Durch die Nutzung der unterschiedlichen, institutions-spezifischen Beziehungsgeflechte sollen stadtteilbezogen die Lebensumstände der AnwohnerInnen verbessert werden, in dem etwa verdeckte Armut thematisiert wird. Als Beispiel nennt er das, in der Nähe von St. Georg, geplante Projekt „Impuls Mitte“.

Frau Schmolke (Kordinatorin des Beratungstages) wünscht sich eine solche Zusammenarbeit eher für eine fundierte soziologische Studie zur Lebenslagensituation in einem ausgewählten Stadtteil, da bisher alle von der Behörde dazu geforderten Berichte ausgeblieben sind.

Aus dem Publikum wird generell die Frage gestellt, wie Institutionen wie die ARGEN und Grundsicherungsämter in die Verantwortung genommen werden können, ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Beratungspflicht gewissenhaft nachzukommen. Nach Aussage eines Beraters aus dem Publikum schicken die ARGE- MitarbeiterInnen oft Antragssteller zu den Beratungsstellen mit den Worten „da werden Sie besser beraten als hier“. Ein Teilnehmer weist daraufhin, dass den Rentenbescheiden inzwischen Infoblätter zu ergänzenden Sozialleistungen beigelegt werden. Es wäre durchaus denkbar, dies auch bei bestimmten Einkommensgrenzen durch die Finanzämter zu veranlassen. Die DiskussionssteilnehmerInnen vermuten jedoch, dass eine solche Informationshilfe durch die öffentlich vorherrschende Meinung des „Selbstverschuldens“ und des Verdachts auf Missbrauch verhindert wird, obwohl sich dieser generalisierte Verdacht durch keinerlei Zahlen belegen lässt.

Am Ende wird festgehalten, dass ein verstärktes Engagement der betreffenden Institutionen ihren gesetzlichen Pflichten der Beratung nachzukommen, durchaus wünschenswert wäre. Doch wie die kurzfristige Absage für die Teilnahme an der Podiumsdiskussion durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit zeigt, scheint dort der Verbesserung der Aufklärung und Beratung keine besondere Bedeutung eingeräumt zu werden.

Evaluation des Beratungstages

Working Poor

Verdeckte Armut und Armut trotz Erwerbstätigkeit bei den ratsuchenden Personen der Kampagne „Fehlt-Ihnen-etwas? – Beratung kann helfen!“

von Sandie-Christine Schröfel

Ergebnisbericht zur Auswertung des Beratungstages der Kampagne 2007

4.0

1 | Zur Evaluation der Kampagne

Die Kampagne „Fehlt-Ihnen-etwas? – Beratung kann helfen!“ wurde 2007 bereits das vierte Mal von der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. veranstaltet. Der Bericht stellt die Ergebnisse zur Evaluation des Beratungstags am 27.09.2007 vor.

1.1. Untersuchungsfragen

Der Evaluation liegen die folgenden Untersuchungsfragen zugrunde:

1. Welche Personenkreise nehmen das Beratungsangebot in Anspruch (Geschlecht, Alter, Nationalität, Familien- und Haushaltssituation)?
2. Inwieweit sind die ratsuchenden Personen über die Angebote der Freien Wohlfahrtspflege bereits informiert?
3. Werden mit dem Beratungstag Personen in verdeckter Armut und insbesondere erwerbstätige Personen mit nicht ausgeschöpften Ansprüchen („Working Poor“) erreicht?
4. Kann den ratsuchenden Personen am Beraterstand weitergeholfen werden?

1.2. Erhebungsinstrument und methodische Anmerkungen

Da die Beratungsgespräche nicht durch eine Befragung der ratsuchenden Personen gestört werden sollten, wurden Protokollbögen eingesetzt, mit denen die geführten Beratungsgespräche von den Beratern nachträglich protokolliert wurden. Diese Bögen waren als Fragenkataloge mit vorwiegend geschlossenen Fragen gestaltet. Die Daten der Evaluation basieren damit auf den Einschätzungen der Beraterinnen und Berater. Die Ergebnisse sind vor diesem Hintergrund zu interpretieren.

Es wurden 255 Beratungsgespräche protokolliert. Diese im Vergleich zu den Vorjahren (2006: 88; 2005: 121; 2004: 55¹) erfreulich hohe Anzahl ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass sich die Kampagnenaktivitäten in diesem Jahr ganz auf den Beratungstag konzentrierten und keine Hotlineaktion durchgeführt wurde.

¹ Alle Angaben zu 2004 beziehen sich ausschließlich auf reine „Beratungsgespräche“, da in diesem Jahr „Informationsgespräche“, z.B. über das allgemeine Anliegen der Kampagne, noch getrennt ausgewertet wurden. Die Werte sind daher nur eingeschränkt vergleichbar.

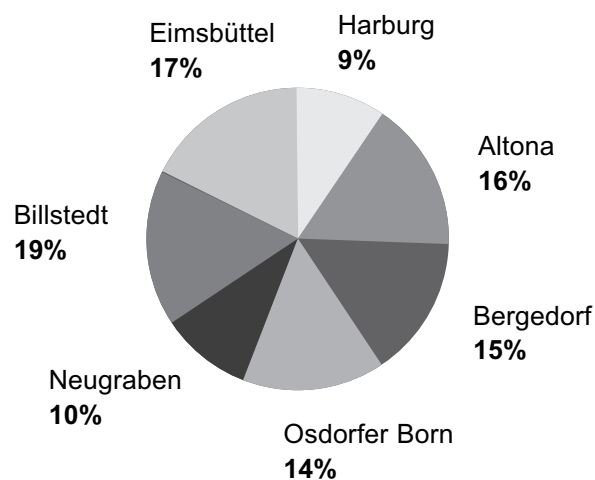
2 | Ergebnisse der Evaluation

Soweit kein anderer Hinweis gegeben ist, beziehen sich alle Prozentwerte auf die 255 protokollierten Beratungsgespräche ($n=255=100\%$). Angaben ohne Einheit stellen die jeweilige Anzahl dar. „Keine Angabe“ wurde mit k. A. abgekürzt.

2.1. Allgemeine Daten zum Ablauf der Kampagne

Verteilung der protokollierten Gespräche auf die Standorte des Beratungstags

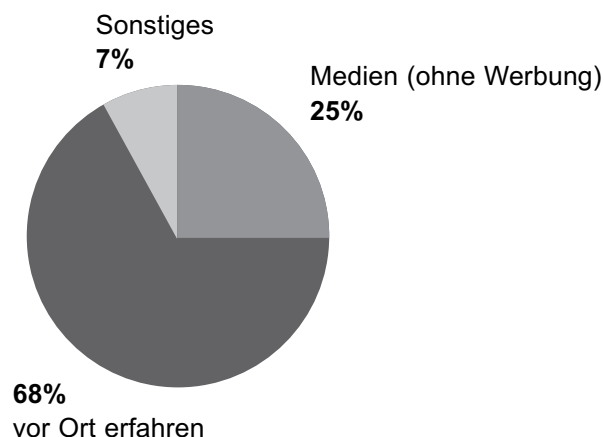
Von den insgesamt 255 protokollierten Gesprächen am Beratungstag wurden die meisten in Billstedt (45) und Eimsbüttel (44) aufgenommen. In Altona wurden 42, in Bergedorf 39, am Osdorfer Born 36, in Neugraben 25 und in Harburg 24 Beratungsgespräche protokolliert.



Wie haben die Ratsuchenden von der Kampagne erfahren?

Mit 35% (90) hatten die meisten ratsuchenden Personen die Beratungsstände nicht bewusst angezielt. Sie kamen zufällig vorbei und erfuhren vor Ort von der Kampagne. 13% waren über die Berichterstattung in den Medien informiert (34). 4% (10) waren über sonstige Quellen, insbesondere Werbemaßnahmen, informiert und zu 48% der Personen wurden keine Angaben gemacht (121).

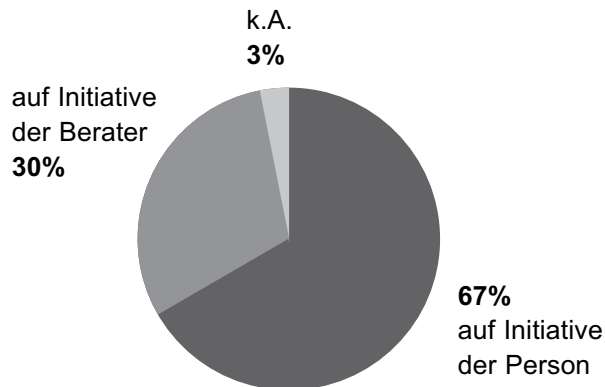
Informationsquellen ohne „keine Angabe“



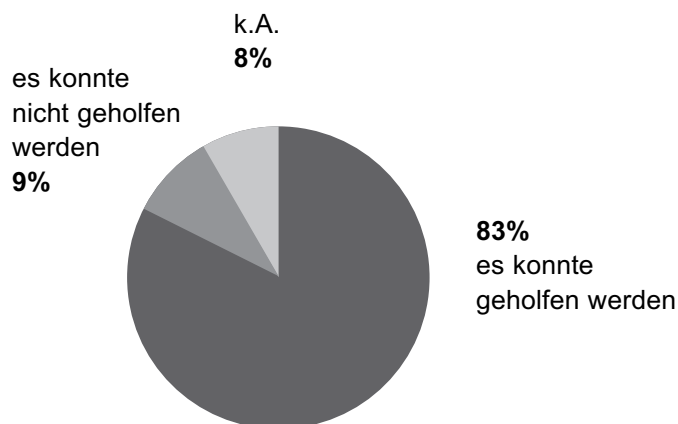
4.0

Kontaktaufnahme

Die Kontakte an den Beratungsständen kamen mit knapp 67% (171) überwiegend auf Initiative der ratsuchenden Personen zustande.

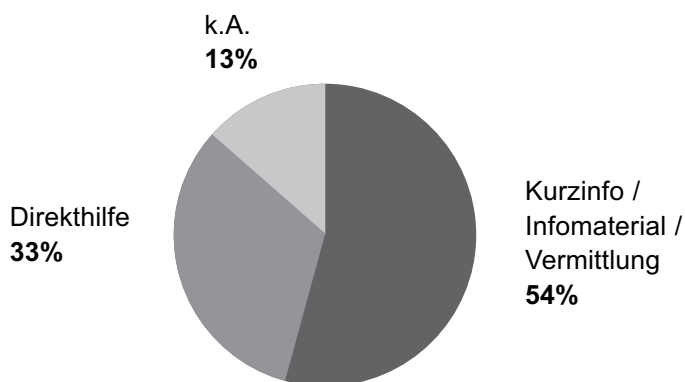
**Konnte den ratsuchenden Personen geholfen werden?**

Die Berater gaben für 83% (211) der Gespräche an, dass den ratsuchenden Personen geholfen werden konnte.²



Davon wurden mit 54% die meisten Personen (114) kurz informiert, mit Infomaterial ausgestattet und/oder an spezifische Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege vermittelt. 33% (69) der Personen wurden direkt am Stand beraten. In einigen Fällen wurden dabei sogar Briefe an Behörden geschrieben. Zu 13% (28) der Personen wurden keine Angaben gemacht.

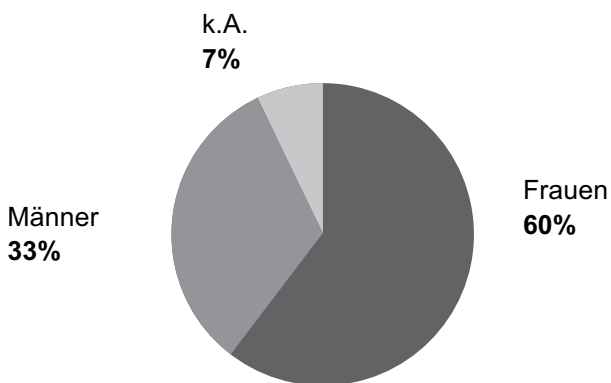
² 2006: 82%; 2005: 87%; 2004: 91%.



2.2. Soziostrukturelle Daten der ratsuchenden Personen

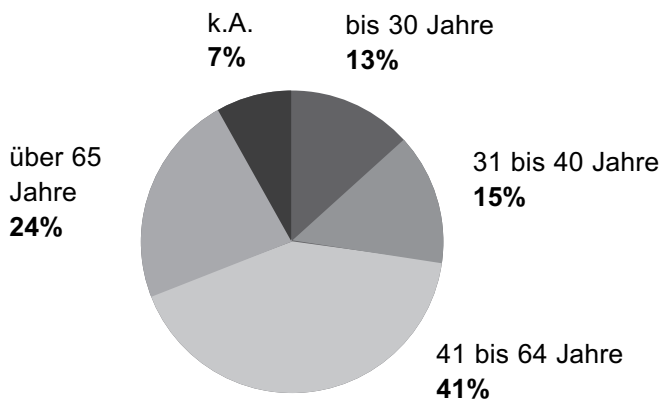
Geschlecht

Die ratsuchenden Personen an den Kampagnenaktionen waren mit 60% (153) zum größeren Teil Frauen. 33% (85) der Personen waren Männer. Zu 7% (17) der Personen wurden keine Angaben gemacht.



Alter

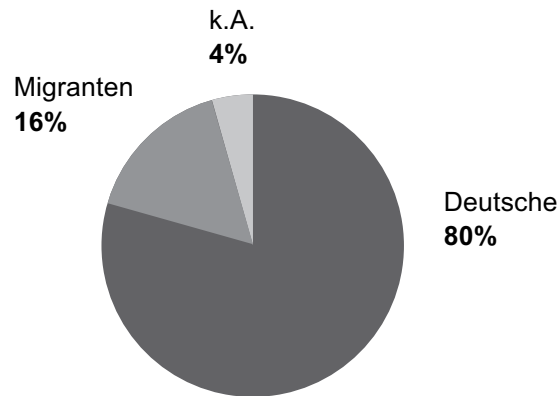
Das Durchschnittsalter der Personen lag bei 51 Jahren. Die jüngste Person war 18 Jahre, die älteste Person war 88 Jahre alt. Die Altersgruppen verteilten sich folgendermaßen:



4.0

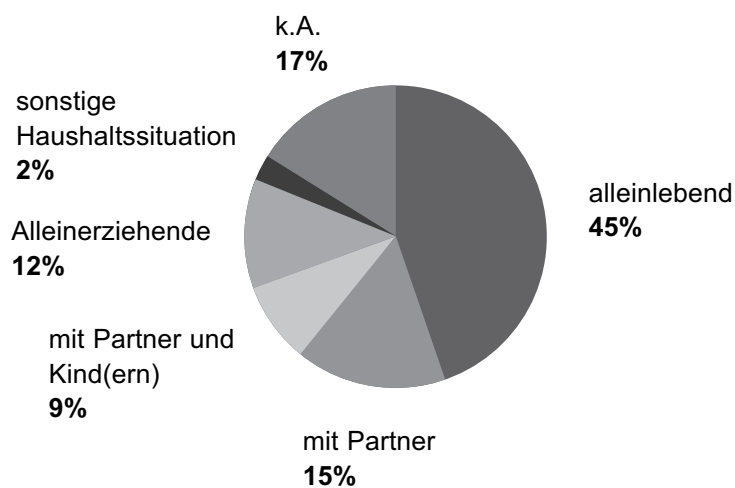
Nationalität

Die Kampagnenaktionen wurden mit 80% (203) im Wesentlichen von deutschen Ratsuchenden genutzt. Der Ausländeranteil lag bei 16% (42).³ Zu 4% (10) der Personen wurde keine Angaben gemacht.



Familiäre Situation

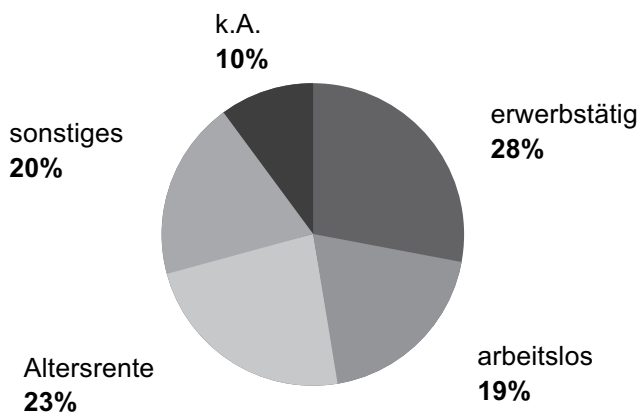
Mit 45% (115) lebte der überwiegende Anteil der ratsuchenden Personen allein in einem Haushalt. 15% (38) lebten zusammen mit einem Partner, 12% (31) lebten allein mit Kindern und 9% (23) lebten mit Partner und Kindern. 2% (5) lebten in anderen Familien- und Haushaltsverhältnissen. Zu 17% (43) der Personen wurden keine Angaben gemacht.



³ 2006: 14%; 2005: 10%; 2004: 31%.

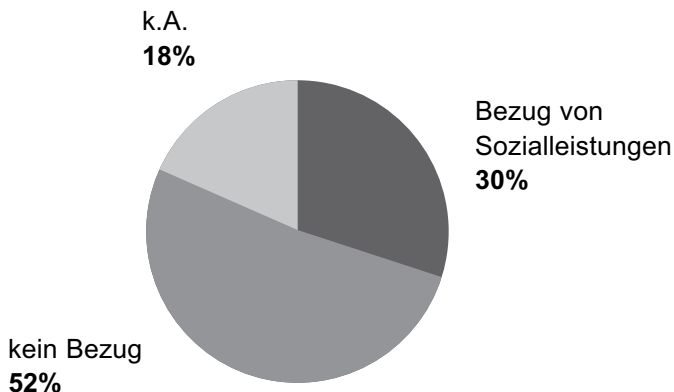
Erwerbsstatus

28% (73) der Personen waren erwerbstätig. 23% (59) waren bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden und bezogen Altersrente. 19% (48) waren arbeitslos und bei 20% (50) spielten andere Gründe für eine Nicht-Erwerbstätigkeit eine Rolle (u.a. 6% gesundheitliche Gründe, 4% Frührente, 4% Hausfrau-/Mutterschaft). Zu 10% (25) der Personen wurden keine Angaben gemacht.



Bezug von Sozialleistungen

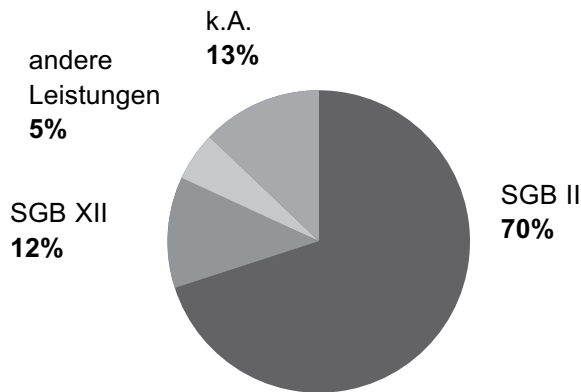
30% (77) der Personen bezogen Sozialleistungen. 52% (131) bezogen keine Leistungen. Zu 18% (47) der Personen wurden keine Angaben gemacht.



90% (69) der Personen mit Hilfebezug waren nicht erwerbstätig. 9%(7) bezogen die Leistungen trotz Erwerbseinkommen.

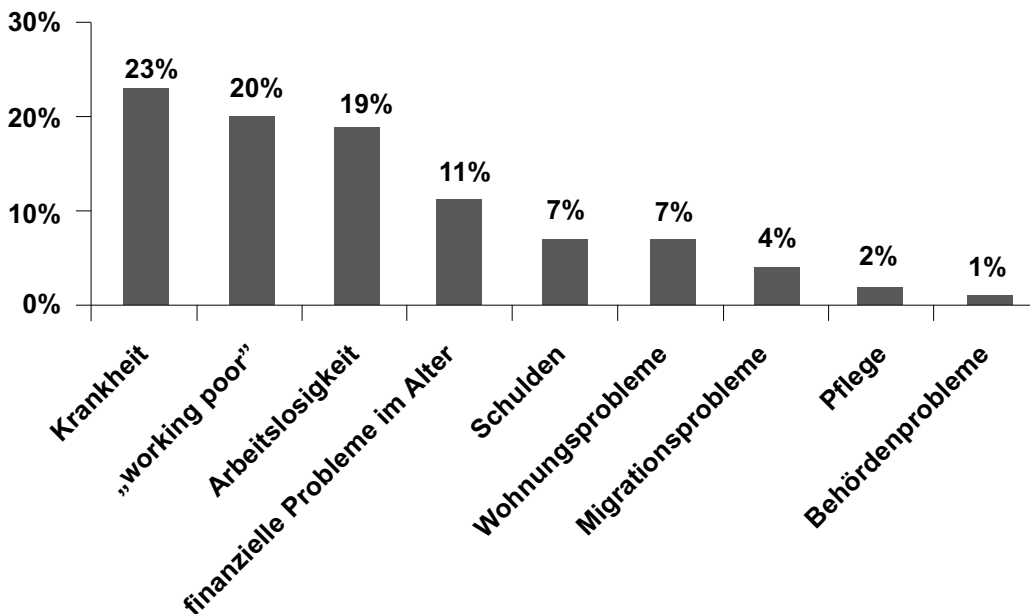
70% (54) von ihnen bekamen Leistungen nach dem SGB II. An zweiter Stelle standen mit 12% (9) Leistungen nach dem SGB XII. 5% (4) bezogen andere Sozialleistungen und zu 13% (10) der Personen wurden keine Angaben gemacht.

4.0



Schwierige Bedingungen der Lebenslagen und finanzielle Probleme

Bei allen ratsuchenden Personen spielten finanzielle Probleme eine wesentliche Rolle für ihre schwierige Lebenslage. In den meisten Fällen standen diese im Zusammenhang mit Krankheiten (58)⁴, einem niedrigen Erwerbseinkommen (51) oder mit Arbeitslosigkeit (48). 17 Personen hatten Schulden und 19 Personen berichteten von ihren Problemen im Zusammenhang mit dem Wohnen, z. B. Wohnungssuche, finanzielle Belastungen durch einen Umzug. 9 Personen erzählten von ihren Problemen als Migranten, z. B. Sprachprobleme, die im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit standen. 4 Personen waren Angehörige einer pflegebedürftigen Person (Unterkunftssuche etc.) und 2 Personen hatten Probleme mit Behörden.

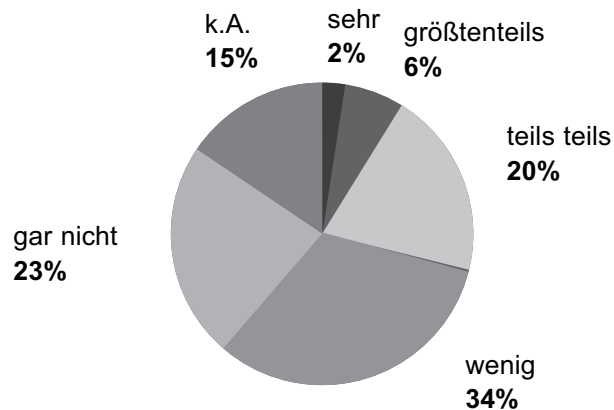


⁴ „Krankheiten“ umfassen körperliche (16) und psychische (33) Erkrankungen, Behinderungen (17) und sonstige gesundheitliche Probleme (4), z. B. Suchtprobleme. Mehrfachnennungen wurden herausgerechnet.

2.3. Informiertheit der Personen und verdeckte Armut

Informiertheit über die Angebote der FW

Über die Angebote der Freien Wohlfahrtspflege waren mit 57% die meisten Personen „wenig“ (83) oder „gar nicht“ (59) informiert. 8% (22) waren „sehr“ oder „größtenteils“ und 20% (52) waren „teils teils“ informiert.⁵

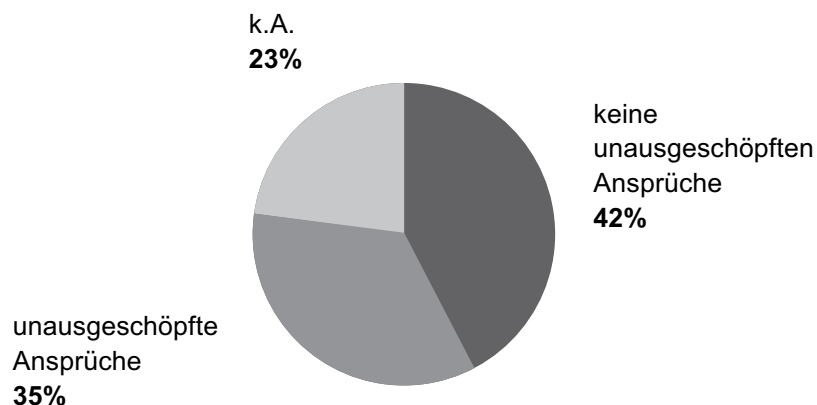


Inhalte der Beratungsgespräche

In den Beratungsgesprächen ging es mit 51% (129) im Wesentlichen um Sozialleistungen und den Umgang mit Behörden. In den anderen Fällen ging es um allgemeine sozialpolitische Themen und/oder die Kampagneaktionen der Freien Wohlfahrtspflege. Außerdem wurden von den Beraterinnen und Beratern die Angebote der Freien Wohlfahrtspflege beworben. Da die Gesprächsthemen mit einer offenen Frage erfasst wurden und diese Frage zudem häufig nicht beantwortet wurde, ist eine quantitative Auswertung dieser Themen nicht möglich.

Verdeckte Armut

Die Berater wurden in den Protokollbögen zu einer Einschätzung aufgefordert, ob für die ratsuchenden Personen Ansprüche auf Sozialleistungen bestehen, die noch nicht ausgeschöpft werden. Demnach machten 35% (90) der Personen ihre rechtlichen Ansprüche nicht oder nicht vollständig geltend.



⁵ 2006: 16% „sehr“ oder „ziemlich“ informiert, 22% „mittelmäßig“ und 40% „wenig“ oder „gar nicht“ informiert; 22% k.A.

2005: 11% „sehr“ oder „ziemlich“ informiert, 26% „mittelmäßig“ und 50% „wenig“ oder „gar nicht“ informiert; 13% k.A.

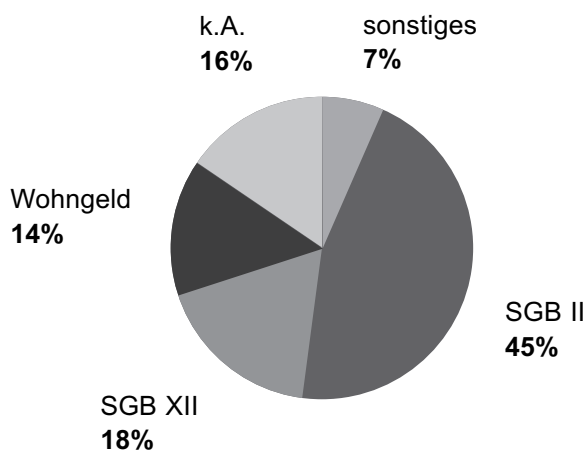
2004: 15% „sehr“ oder „ziemlich“ informiert, 22% „mittelmäßig“ und 56% „wenig“ oder „gar nicht“ informiert; 7% k.A.

4.0

Die unausgeschöpften Ansprüche bezogen sich in 45% (41) auf Leistungen nach dem SGB II, in 18% (16) auf Leistungen nach dem SGB XII und in 14% (13) auf Wohngeld. In 7% (6) wurden sonstige Ansprüche (z. B. BAB, Kindergeld) vermutet. Zu 16% (14) der Personen wurden keine Angaben gemacht. der Personen ihre rechtlichen Ansprüche nicht oder nicht vollständig geltend. wurde, ist eine quantitative Auswertung dieser Themen nicht möglich.

Verdeckte Armut

Die Berater wurden in den Protokollbögen zu einer Einschätzung aufgefordert, ob für die ratsuchenden Personen Ansprüche auf Sozialleistungen bestehen, die noch nicht ausgeschöpft werden. Demnach machten 35% (90) der Personen ihre rechtlichen Ansprüche nicht oder nicht vollständig geltend.⁶



2.4. „Working Poor“

Da sich die diesjährige Kampagne insbesondere dem Thema „Working Poor“ widmete, also Personen, die trotz Erwerbstätigkeit zu geringe Einkommen haben, soll dieser Personenkreis noch mal gesondert beschrieben werden.

58 Personen, d. h. 23% der ratsuchenden Personen am Beratungstag, wurden von den Beratern als „arm trotz Erwerbstätigkeit“ eingeschätzt.

63% von diesen Personen waren Frauen, 35% waren Männer. 17% waren Ausländer. Mit 40% waren die meisten von ihnen unter 31 Jahren alt. 25% waren zwischen 31 und 40 Jahren und 35% waren im Alter zwischen 41 und 64 Jahren. 44% lebte allein in einem Haushalt, 14% lebten mit einem Partner, 23% mit Partner und Kind(ern) und 19% waren Alleinerziehende. 44% bezogen Sozialleistungen.

10% (6) von ihnen hatten gesundheitliche Probleme, 9% (5) hatten Probleme im Zusammenhang mit dem Wohnen und 3% (2) hatten Schulden.

Bei 53% (31) dieser Personen schätzten die Beraterinnen und Berater, dass Ansprüche auf Sozialleistungen bestehen, die noch nicht geltend gemacht werden. Diese bezogen sich in 65% (20) der Anspruchsfälle auf Leistungen nach dem SGB II und 13% (4) auf Wohngeld.

60% (35) wurden als „wenig“ oder „gar nicht informiert“ über die Angebote der

⁶ 2006: 27%; 2005: 31%; 2004: 27%.

Freien Wohlfahrtspflege eingestuft. 7% (4) waren „sehr“ oder „größtenteils“ und 17% (10) waren „teils teils informiert“. Zu 15% (9) der Personen wurden keine Angaben zur Informiertheit gemacht.

83% (48) konnte nach Aussage der Berater geholfen werden.

3 | Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Abschließend sollen die Ergebnisse der Evaluation noch einmal in kurzer Form zusammengefasst und bewertet werden.

Am Beratungstag wurden insgesamt 255 Beratungsgespräche protokolliert. Die meisten Menschen erfuhren dabei erst vor Ort von der Kampagne. Die Berichterstattung in den Medien spielte eine geringe Rolle und nur 10 Personen waren aufgrund der Werbung auf Plakaten oder über Handzettel zum Beratungsstand gekommen. Es ist daher dringend davon abzuraten, weitere Werbemaßnahmen zu finanzieren. Im Gegensatz zu einer Hotline, die weniger zeit- und ortsgebunden von ratsuchenden Personen genutzt werden kann, werden die Beratungsstände von den Menschen eher spontan und zufällig aufgesucht.

Die Beratungsgespräche am Beratungstag fanden überwiegend auf Initiative der ratsuchenden Personen statt. Die Kampagne auf der Straße wird demzufolge als niedrigschwelliges Angebot wahrgenommen.

Die ratsuchenden Personen waren mit knapper Mehrheit Frauen, überwiegend alleinstehend und im Alter zwischen 41 und 64 Jahren. Wie in den vergangenen Jahren nahmen eher weniger (junge) Familien mit Kindern die Beratungsangebote in Anspruch.

Der Beratungstag wurden im Wesentlichen von Deutschen genutzt. Der Migrantenanteil konnte aber im Vergleich zu 2006 und 2005 leicht erhöht werden.

Bei nahezu allen ratsuchenden Personen spielten finanzielle Probleme eine wesentliche Rolle. In den meisten Beratungsgesprächen ging es daher um Fragen zu Sozialleistungen.

Die finanziellen Probleme standen häufig in Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit, Krankheit und/oder zu geringen Erwerbseinkommen („Working Poor“). Weiterhin spielten zu geringe Altersrenten, Schulden und Wohnungsprobleme eine Rolle.

Bei über einem Drittel der ratsuchenden Personen schätzten die Berater unausgeschöpfte, rechtliche Ansprüche. In den meisten Fällen bezogen sich diese auf Leistungen nach dem SGB II. Weiterhin wurden Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB XII und auf Wohngeld in nennenswertem Umfang vermutet.

Bei mehr als der Hälfte der erwerbstätigen Personen, die als „arm“ eingeschätzt wurden, wurden unausgeschöpfte, rechtliche Ansprüche vermutet. Diese bezogen sich größtenteils auf Arbeitslosengeld II oder auf Wohngeld.

Insgesamt ist die Kampagne auch dieses Jahr als erfolgreich zu bewerten. Nach den Angaben der Beraterinnen und Berater konnte den ratsuchenden Personen in 83% der Fälle geholfen werden. Eine große Rolle spielte dabei die Ausgabe von

Infomaterial über die Angebote der Freien Wohlfahrtspflege. Die ratsuchenden Personen waren zum größten Teil wenig oder gar nicht über diese Angebote informiert gewesen. Neben der direkten Beratung vor Ort, ist die Kampagne auf der Straße darum auch eine sinnvolle Möglichkeit diese Angebote zu bewerben.

4.0

Hamburg, Dezember 2007

Forderungen zur Kampagne 2007

Fehlt Ihnen etwas? Beratung kann helfen! 2007

**Schwerpunktthema: (Verdeckte) Armut trotz Arbeit
Informationen und Forderungen der AGFW**

Warum widmet sich die AGFW diesem Thema?

Dass die AGFW Hamburg die Situation der „Working Poor“ im Rahmen der Kampagne zum Thema macht, hat mehrere Gründe.

- Im Rahmen der praktischen Beratungsarbeit vor Ort und im Rahmen der Kampagne „Fehlt Ihnen etwas? Beratung kann helfen!“ macht die Freie Wohlfahrtspflege die Erfahrung, dass es immer wieder Bürgerinnen und Bürger gibt, die nicht umfassend über ihre Sozialleistungsansprüche informiert sind. Zu dieser Gruppe gehören auch Menschen, die erwerbstätig sind und dennoch am oder unter dem Existenzminimum leben. Auch in Hamburg ist es statistisch messbar, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften steigt, die Leistungen aus dem SGB II bezieht, obwohl sie erwerbstätig sind. Angesichts von Dunkelzifferstudien kann man davon ausgehen, dass es viele Erwerbstätige gibt, die auf Sozialleistungen, die ihnen eigentlich zustehen, verzichten.
- Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege haben diese Bürgerinnen und Bürger das Recht, über ihre Rechte Bescheid zu wissen und sie zu nutzen.
- Unter sozial- und arbeitsmarktpolitischer Perspektive stellt Erwerbsarbeit für Bürgerinnen und Bürger einen wesentlichen Faktor gesellschaftlicher Integration dar. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, Unsicherheit von Arbeitsplätzen und entsprechenden Existenzängsten besteht die Gefahr, Erwerbsarbeit um jeden Preis für akzeptabel zu halten. Demgegenüber ist die Frage, ob man mit seiner Erwerbsarbeit genug verdient, um gut leben zu können, eine Frage nach der sozialen Qualität der Integration durch Erwerbsarbeit.
- In arbeitsmarktpolitischen Strategien, Empfehlungen und Programmen wurde in den letzten Jahren immer stärker auf den Ausbau von Niedriglohnbeschäftigung gesetzt. Gleichzeitig ist bekannt, dass diese Arbeitsmarktbereiche nur geringe Aufstiegsperspektiven bieten und von hoher Fluktuation zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit geprägt sind. Unter der Perspektive eines gesamten Lebensverlaufs wachsen hier soziale Risiken wie z.B. Altersarmut.
- Die Frage nach dem Einkommen, das mit einer Erwerbsarbeit verdient wird, ist auch eine Frage der sozialen Gerechtigkeit. Es gibt viele gering bezahlte Arbeiten – gerade auch soziale oder so genannte einfache Arbeiten – ohne die unsere Gesellschaft gar nicht funktionieren könnte. Materiell gewürdigt wird dies unzureichend.

Es sind aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege vor allem zwei Fragen besonders wichtig:

- Wie kommt die Gruppe der "arbeitenden Armen" zu einer angemessenen Existenzsicherung über Sozialleistungen, wenn diese Personen oftmals nicht über ihre Rechte Bescheid wissen und diese Personen nicht im Fokus der Behörden sind, da sie ja nicht als erwerbslos gelten.
- Wie können soziale Mindeststandards für Erwerbsarbeit aussehen, die Existenzsicherung im Fokus haben?

5.0

Was tut die Freie Wohlfahrtspflege praktisch?

Die Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege informieren umfassend und kompetent über Rechtsansprüche auf Sozialleistungen, führen im Bedarfsfall individuelle Bedarfsberechnungen durch, überprüfen Bescheide von Sozialleistungsträgern und unterstützen Bürgerinnen und Bürger bei der Antragsstellung und bei der Rechtsdurchsetzung.

Im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit, z.B. der nunmehr zum 4. Mal durchgeführten Kampagne „Fehlt Ihnen etwas? Beratung kann helfen!“ fordert die AGFW Bürgerinnen und Bürger auf, Sozialleistungen zu beantragen, wenn das Arbeitseinkommen nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten.

Die AGFW betont in der Öffentlichkeit, dass Sozialleistungen sind keine Almosen sind, sondern rechtlich überprüfbare Ansprüche von Bürgerinnen und Bürgern.

Die AGFW stellt aufgrund der praktischen Erfahrungen in der Beratungsarbeit Forderungen an die Sozialleistungsträger in Hamburg und führt mit ihnen Gespräche über Probleme in der praktischen Umsetzung von Sozialleistungen. Die Träger, die für Grundsicherungsleistungen im Rahmen des SGB II und SGB XII zuständig sind haben im Rahmen der Sozialgesetzbücher eine Beratungs- und Informationspflicht gegenüber Rat suchenden Bürgerinnen und Bürgern. Diesen gesetzlichen Pflichten sollen die Behörden im Sinne einer umfassenden Aufklärung über Rechte und Pflichten nachkommen. Als aktuelles Negativbeispiel verweist die AGFW nochmals auf die skandalöse Praxis von team.arbeit.hamburg mittels einer Dienstanweisung ihre Mitarbeiter zu verpflichten, SGB II-Berechtigte Bürgerinnen und Bürger nicht über die um 5 € verbilligte HVV - Monatskarte zu informieren.

Im Rahmen der Zusammenarbeit der Wohlfahrtsverbände auf Bundesebene in der BAGFW oder der Nationalen Armutskonferenz werden gegenüber Politik und Behörden Umsetzungsprobleme und Unzulänglichkeiten gesetzlicher Regelungen angesprochen und Verbesserungsvorschläge aus der Perspektive der betroffenen Bürgerinnen und Bürger und der Träger sozialer Arbeit gemacht.

Die AGFW macht sozialanwaltschaftliche Lobby-Arbeit für Bürgerinnen und Bürger, die auf soziale Leistungen und Angebote angewiesen sind und für Träger sozialer Arbeit. In diesem Kontext nimmt sie auch Stellung zu Fragen sozialer Gerechtigkeit und der Gestaltung von Sozialpolitik.

Was fordert die AGFW?

Verbesserung des Zugangs zu den Sozialleistungen

Aus ihrem sozialanwaltschaftlichen Selbstverständnis heraus ist die Freie Wohlfahrtspflege u.a. durch Aktivitäten wie die Kampagne „Fehlt Ihnen etwas? Beratung kann helfen!“ bestrebt, der verdeckten Armut und der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungsansprüchen entgegen zu wirken. Zu den Pflichten der Sozialleistungsträger gehört es nach SGB I auch,

- dass die Berechtigten die zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und schnell erhalten,
- dass die erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen,
- dass der Zugang zu den Sozialleistungen möglichst einfach gestaltet werden soll, insbesondere durch Verwendung allgemeinverständlicher Antragsvordrucke.

Im Rahmen der Antragstellung und Bescheiderteilung von ALG II sind diese Anforderungen aus Sicht der AGFW nicht im notwendigen Umfang erfüllt. Antrags- und Bescheiderteilung muss – so die bundesweite Erfahrung – transparenter und verständlicher gemacht werden.

Neben der mangelnden Nachvollziehbarkeit von Antrag und Bescheiden besteht im Rahmen des SGB II ein prinzipieller Reformbedarf insofern, als diese Leistung nur auf Antrag gewährt wird. Sinnvoll wäre es, den § 37 SGB II dahingehend zu ändern, dass wie bei den Leistungen der Sozialhilfe eine Leistung erbracht werden muss, sobald einem Träger der Sozialhilfe bekannt wird, dass die Voraussetzungen für eine Leistung bei Bürgerinnen und Bürgern vorliegen.

In der Praxis wird diesem Anliegen der AGFW jedoch nicht zuletzt mit dem Verweis auf die Situation öffentlicher Haushalte zu wenig Rechnung getragen. So begrüßenswert eine praktizierte Öffnung des Zugang zu gesetzlichen Regelungen und behördlichen Weisungen über Internetdienste ist, so wenig ersetzt dieser die persönliche, umfassende Beratung bezogen auf die je besondere Lebenssituation. Zu bedenken ist auch die Tatsache, dass Haushalte in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen zu diesen Medien einen geringeren Zugang haben. Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ist eine offensive Aufklärung von Bürgern und Bürgerinnen über Sozialleistungsansprüche wünschenswert anstelle der unangemessenen Betonung der Themen „Sozialleistungsmissbrauchs“ oder „Kostenexplosion“ in der Öffentlichkeit.

Unabhängige Beratung sicherstellen

Die Nachfrage nach den Beratungsangeboten der Freien Wohlfahrtspflege – nicht nur im Rahmen der bisher durchgeführten Kampagnen – zeigen, dass es einen vielfältigen Bedarf nach Beratung und Information gibt. Das Spektrum der von den Ratsuchenden gestellten Fragen reicht von finanziellen Nöten, Fragen zu speziellen Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II, Grundsicherung im Alter, Wohngeld oder Sozialhilfe bis zu Fragen danach, wo zu den jeweiligen Fragen beraten wird. Vor diesem Hintergrund ist die Existenz von Beratungsangeboten nötig, die zur Pluralität der vorhandenen Bedarfslagen passen. Wie jeder Bürger und jede Bürgerin die Möglichkeit hat, sich in steuerlichen Fragen von unabhängiger Seite fachkundig beraten zu lassen, brauchen Menschen, die aufgrund von Erwerbslosigkeit oder

anderen sozialen Problemen sich in Notlagen befinden fachkundige Beratung über ihre sozialrechtlichen Ansprüche. Die Soziale Beratung der Freien Wohlfahrtspflege ist ein auf diese Bedarfe passendes Angebot für Leistungsberechtigte und Antragstellende, das fachkompetent und niedrighschwellig notwendige Informationen zur Vor- und Nachbereitung eines Behördenbesuchs zur Verfügung stellt. Solche Beratungsangebote dürfen nicht von der Kürzung staatlicher Mittel getroffen werden.

5.0

Erhöhung der Regelsätze

Erfahrungen im Rahmen der Kampagne sowie in der alltäglichen sozialen Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege weisen in zunehmendem Maße darauf hin, dass das finanzielle Niveau der gesetzlich gewährten Leistungen nicht bedarfsdeckend gestaltet ist. Dies gilt auch nach den jüngsten minimalen Erhöhungen des Regelsatzes. Die Regelsätze auf Basis der EVS von 2003 hinken hinter den Verbrauchsausgaben her. Die Preissteigerungen in den Jahren 2003 bis 2006 in Höhe von 3% sind in den neuen Sätzen nicht berücksichtigt. Nicht berücksichtigt sind auch die Steigerungen bei den Energiekosten und die zusätzlichen finanziellen Belastungen, die die Gesundheitsreform mit sich gebracht hat, wie z.B. Praxisgebühren und höhere Zuzahlungen. Die Anhebung der Mehrwertsteuer um 3 % und die damit verbundenen höheren Lebenshaltungskosten werden in den Regelsätzen nicht kompensiert.

Bei Ausgabenpositionen wie Gesundheit, Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Kinderbetreuung und Unterrichtsgebühren sind bei der Regelsatzfestlegung von vorneherein Abschläge oder gar völlige Streichungen vorgenommen worden.

Die Bemessungsgrundlage der Regelsätze führt systematisch zu Fehlschätzungen. Die Berechnungen orientieren sich am realen Konsumverhalten Alleinstehender aus der Gruppe der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung. Da diese aber – etwa im Vergleich mit Paaren ohne Kinder - überdurchschnittlich von Armut betroffen sind, führt die Orientierung an ihrem Konsumverhalten systematisch zu niedrigeren Regelsätzen. Aus Sicht der FW müsste der Regelsatz um 20% angehoben werden.

Von Vollzeitarbeit muss man ohne ALG II leben können!

Aus Sicht der AGFW kann es nicht angehen, dass immer Bürgerinnen und Bürger trotz ihrer Erwerbstätigkeit ergänzende Leistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums erhalten müssen. Tarifparteien und politische Entscheidungsträger sind aufgefordert, für die Einhaltung von sozialen Mindeststandards zu sorgen. Die Einkommen aus Vollzeitarbeit müssen für einen Alleinstehenden so hoch sein, dass sie ergänzendes ALG II überflüssig machen. Dem entspricht gegenwärtig ein Bruttostundenlohn von 7,50 €. Bei der Festlegung von Mindestlöhnen sollte diese Marke als nicht zu unterschreitendes Minimum gelten. Soll der Lohn wirklich armutsfest sein, so müsste er über dem eigentlich angemessenen Bedarfsniveau von um 20% erhöhten Regelsätze liegen. Solche Mindeststandards für Arbeitsverhältnisse müssen selbstverständlich auch im Sozialbereich und bei Maßnahmen öffentlich geförderter Arbeit gelten.

Aus Sicht der AGFW ist es unter sozial- und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten wichtig, die Ausweitung sozialversicherungspflichtiger Arbeit zu fördern. Formen nicht oder gering sozialversicherungspflichtiger Arbeit wie Mini-Jobs, Midi-Jobs oder Ein-Euro-Jobs bieten Arbeitssuchenden keine existenzsichernden Perspektiven. Die Umwandlung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in solche Arbeitsformen wirkt auch volkswirtschaftlich negativ. Sie haben negative Auswirkungen auf die Einnahmen der Sozialversicherungen und der Staatskasse. Zudem erhöhen sie das

Risiko der Altersarmut und der Armut bei Arbeitslosigkeit. Auch bei der Gestaltung der Beschäftigungsverhältnissen im Sozialbereich sind diese sozial- und arbeitsmarktpolitischen Argumente zu beachten.

Wohngeldregelungen nachbessern und sozialen Wohnungsbau fördern!

Hohe Kosten von Haushalten für die Miete sind ein häufiger Grund dafür, ergänzende Sozialleistungen von der ARGE zu beanspruchen. Die Anpassung des Wohngeldes an erhöhte Mietpreise wäre ein vernünftiger Schritt, um Haushalte mit niedrigem Einkommen zu unterstützen. Der staatliche Zuschuss zum Wohnen sei seit mehr als sechs Jahren nicht erhöht worden. Die Wohnkostenbelastung der etwa 800.000 Haushalte, die zurzeit Wohngeld bekommen, liegt nach Aussagen des Deutschen Mieterbundes bei etwa 40 Prozent. Haushalte, die die Einkommensgrenzen geringfügig überschreiten, müssten schon schätzungsweise 50 Prozent ihres Einkommens für die Wohnung zahlen.

Aus sozial- und armutspolitischen Gesichtspunkten heraus ist das zunehmende Auslaufen der Sozialbindungen und der Rückgang des Sozialen Wohnungsbaus fatal. Haushalte mit niedrigem Einkommen sind mit einem für ihre Verhältnisse zu teurem Wohnungsmarkt konfrontiert. An diesem Punkt sind bundespolitische Initiativen nötig, um die Mittel für den sozialen Wohnungsbau zu erhöhen.

Kinderbezogene Transfers armutsfest machen.

Neben einer Erhöhung des Kindergeldes kann der Kinderzuschlag für die Gruppe der arbeitenden Armen mit Kindern verbessert werden. Den Kinderzuschlag in Höhe von 140 € bekommen nur Bedarfsgemeinschaften, die von diesem Betrag über die ALG II Bedarfsgrenze gehoben werden.

2005 wurden 83% der Anträge abgelehnt, 2006 78 %. Hauptgrund der Ablehnung ist, dass das Einkommen der Eltern zum Decken des eigenen Lebensunterhalts nicht ausreicht. Also werden sie auf ALG II verwiesen.

Der Kinderzuschlag sollte schon gewährt werden, wenn das Einkommen der Eltern ihren Bedarf zu 80% abdeckt und das Einkommen aus mindestens 30 Std./W-Arbeit entsteht. Auch die Veränderung des Schlüssels bei der Aufteilung der Wohnkosten (den Eltern wird bei einem Kind 83%, bei 2 Kindern 71 % der Wohnkosten zugerechnet) in der Bedarfsgemeinschaft wäre eine Verbesserung, ebenso die %-uale Höhe der Einkommensanrechnung. Der Kinderzuschlag könnte auch dauerhaft statt zeitlich befristet auf 3 Jahre gewährt werden. Auch das BMFSJF hat im Juni 2007 eine in diese Richtung weisende Bilanz des Kinderzuschlags gezogen.

Die Grenze der sozialpolitischen Verbesserung des Kinderzuschlags liegt in der Tatsache, dass die Einkommenssituation der Eltern sich nicht wirklich ändert, sondern der Zuschlag sie aus dem Kreis der SGB II Berechtigten bringt. Wichtige Aufgaben wären vor diesem Hintergrund die Neubemessung des Existenzminimums von Kindern und die Überprüfung von Höhe und Rolle des Kindergeldes .

Im Zusammenhang mit den Bedarfen von Kindern weist die AGFW darauf hin, dass Ausgaben, die im Zusammenhang mit dem Schulbesuch bestehen, aus dem unzulänglichen Regelsatz bestritten werden müssen. Als Zwischenschritt zu einer bedarfsgerechten Sozialleistung wäre die Einführung von einmaligen Beihilfen für Schulmaterial und Lernmittel denkbar. Auf solche Leistungen sollten auch Kinder aus Haushalten Anspruch haben, deren Einkommen knapp über dem Regelsatz des

SGB XII /SGB II liegt.

5.0

Keine Senkung der Einkommensfreibeträge im Rahmen des SGB II auf 40 €!

Im Rahmen von Veränderungsvorhaben im SGB II gibt es Pläne in der Großen Koalition, die Freibeträge bei Erwerbseinkommen von ALG II Berechtigten von 100 € auf 40 € abzusenken. Mit einer solchen Absenkung wären die tatsächlichen Mehrausgaben, die mit einer Erwerbstätigkeit verbunden sind – z.B. Kleidung, Ernährung, Fahrkosten – nicht mehr gedeckt. Die Arbeit würde sich auch weniger lohnen. Die Schwierigkeiten von Arbeitssuchenden, eine Arbeit mit existenzsicherndem Einkommen zu bekommen, würden auf diese Weise weiter zu ihren Lasten geregelt. Die Ausweitung von Mini- und Midijobs ist kein Ergebnis zu hoher Freibeträge im SGB II, sondern es ist für Arbeitgeber attraktiv, solche Jobs anzubieten.

Sozialrabatte – nicht Familienrabatte!

Die Lebensqualität von armen Bürgerinnen und Bürgern könnte in Hamburg verbessert werden – sogar schon ohne Erhöhung der Regelsätze der der Löhne. Dafür bieten sich Sozialrabatte an. Denkbar und nötig wäre in Hamburg ein stark verbilligtes HVV-Ticket z.B. für 20 €. Möglich sind auch Vergünstigungen im Bereich Bildung, Sport und Kultur für Arme, Erwerbslose und gering verdienende Menschen. Dem Hamburger Familienpass, für den die Stadt vorbildlich offensiv Werbung macht, fehlt völlig diese Komponente der Anerkennung von ungleichen Einkommensverhältnissen von Familien.

Regelmäßige Armuts- und Reichtumsberichterstattung

Da die Kampagne der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege gegen verdeckte Armut gerichtet ist, haben die Verbände ein Interesse daran, eine Bestandsaufnahme über die Dimensionen der Verteilung von Armut und Reichtum in Hamburg zu erhalten. Zu dieser Bestandsaufnahme sollte auch die Darstellung der sozialpolitischen Maßnahmen der Armutsbekämpfung und ihrer Wirkungen zählen. Systematische Untersuchungen zur Armutsentwicklung in Hamburg liegen lange zurück. Die Lebenslagenberichte, die vom Senat auf den Weg gebracht worden sind, genügen den sozialwissenschaftlichen und sozialpolitischen Standards der Armuts- und Reichtumsberichterstattung noch nicht. Deshalb ist es für die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege eine vordringliche Aufgabe, einen Prozess der Armuts- und Reichtumsberichterstattung für Hamburg an zu stoßen.

Auf Basis des Prozesses der Berichterstattung wäre eine breite gesellschaftliche, politische und auch parlamentarische Debatte darüber möglich, wie in Hamburg Fragen der Armut und sozialer Ungleichheit in praktischer Kommunalpolitik behandelt werden sollen. Auf diese Weise wäre es auch möglich, in Hamburg ein „Armutsmainstreaming“ zur Querschnittsaufgabe in allen Feldern der Kommunalpolitik zu machen. Mit Hilfe dieses Verfahrens kann geprüft werden, welchen Einfluss die Gestaltung kommunaler Sozialpolitik auf die Lebenssituation armer Bürgerinnen und Bürger und die Entwicklung von Armut in der Stadt hat.

Informationen für die Öffentlichkeitsarbeit

Wie viele AufstockerInnen gibt es in Hamburg?

Zurzeit erhalten 22.000 Menschen in 13.000 Bedarfsgemeinschaften aufstockende SGB II- Leistungen zu ihrem Erwerbseinkommen aus SGB II- Mitteln. Mit diesen Zahlen sind nur die abhängig Beschäftigten erfasst. Über die Menge der Selbstän-

digen, Honorarkräfte und FreiberuflerInnen mit ergänzendem ALG II – Bezug liegen keine Daten vor. Im Februar 2007 gab es 12 894 Bedarfsgemeinschaften mit einem Erwerbseinkommen über 400 €. Aus Sicht der ARGE sind ab folgenden Einkommensgrößen keine aufstockenden Leistungen notwendig mehr notwendig: 1900 € netto Familie mit zwei Kindern, 1600 € netto Familie mit einem Kind, 1300 € netto Ehepaar, 1000 € netto Singlehaushalt.

Wie hoch ist die Dunkelziffer der Erwerbstätigen in Hamburg, die Anspruch auf ALG II haben und ihn nicht wahrnehmen?

Wenn man die Berechnungen von Dr. Irene Becker („Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG II Grenze“ vom Oktober 2006) auf Hamburg überträgt, dann müsste man die dreifache Zahl der hilfebedürftigen Erwerbstätigen annehmen. In ihrer Simulationsrechnung hatte Frau Becker festgestellt, dass „das Problem der verdeckten Armut (...) insbesondere Erwerbstätige (betrifft); die Zahl der Bedürftigen (etwa 2,8 Mio) beläuft sich hier auf etwa das Dreifache der Zahl der so genannten ‚Aufstocker‘ (0,9 Mio)“.¹

Auf Hamburg übertragen wären das 66 000 Menschen. 44 000 Bürgerinnen und Bürger in Hamburg nehmen ihre ALG II Ansprüche ergänzend zur Erwerbstätigkeit nicht wahr.

Mit welchem Bruttoeinkommen liegt man über dem SGB II Bedarf?

Die Arbeitnehmerkammer Bremen² hat die Höhe der bedarfsdeckenden Bruttoarbeitsentgelte berechnet, differenziert nach West und Ost und Familienkonstellationen. Basis dieser Berechnungen ist der Regelsatz vor Juli 2007. Wenn Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Erwerbseinkommen unter diesen Grenzen liegen, sollten sie ihren Anspruch auf ALG II überprüfen lassen.

Allein Lebende	unter 1 314 €
Ehepaar ohne Kind	unter 1 701 €
Ehepaar mit 1 Kind unter 14 J.	unter 1 723 €
Ehepaar mit 1 Kind ab 14 J.	unter 2 040 €
Ehepaar mit 2 Kindern	unter 1 695 €
Ehepaar mit 3 Kindern	unter 1 688 €
Alleinerziehend mit 1 Kind unter 6	unter 1 610 €
Alleinerziehend mit 1 Kind 7 -11	unter 1 038 €
Alleinerziehend mit 1 Kind 12 -13	unter 1 370 €
Alleinerziehend mit 1 Kind ab 14	unter 1 823 €
Alleinerziehend mit 2 Kinder unter 6	unter 1 209 €
Alleinerziehend mit 2 Kinder 7 - 11	unter 1 022 €
Alleinerziehend mit 2 Kinder 12 -13	unter 1 527 €
Alleinerziehend mit 2 Kinder 14 -15	unter 2 364 €

Hamburg, im September 2007

¹ Becker, Irene: Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unter der ALG II Grenze. Arbeitspapier Nr. 3 des Projektes „Soziale Gerechtigkeit“ J.W.Goethe- Universität Frankfurt a.M., gefördert durch die HBS, S.37/38, Oktober 2006

² Steffen, Johannes: Bedarfsdeckende Bruttoarbeitsentgelte. Arbeitspapier zur erforderlichen Höhe der den SGB II-Bedarf deckenden Bruttoarbeitsentgelte. Arbeitnehmerkammer Bremen Mai 2006

Fehlt Ihnen Etwas?
Beratung kann helfen!



**Arbeitsgemeinschaft der
Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V.**
Grevenweg 89 · 20537 Hamburg
T 040 - 23 15 86 · F 040 - 23 09 30
info@agfw-hamburg.de · www.agfw-hamburg.de

