

Sozialbericht Hamburg

Berichtteil AGFW

0 Einleitung

Die Armut in einer reichen Gesellschaft fordert Beschreibung, Erklärung und die Entwicklung politischer Strategien und konkreter Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung, zur Vermeidung von Armutsrisiken und zur Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten und Verwirklichungschancen. Deshalb hat die Freie Wohlfahrtspflege in den vergangenen Jahren häufig die Wiederaufnahme und Qualifizierung der Armutsberichterstattung in Hamburg gefordert.

Der nun vorliegende Armutsbericht der Sozialbehörde der Stadt Hamburg kann hierzu wichtige Beiträge leisten, weil er das Phänomen Armut in sehr unterschiedlichen Facetten beleuchtet. Außerdem nimmt der geplante Armutsbericht im Gegensatz zu den bisherigen Sozialberichten viele Anregungen der Freien Wohlfahrtspflege auf und bedient sich der Unterstützung namhafter sozialwissenschaftlicher Forschungsinstitute

Die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e. V. (AGFW) als der Zusammenschluss der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Hamburg, wurde von der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration eingeladen, in einem Beirat die Erstellung des Berichtes zu begleiten und einen eigenständigen Berichtsteil beizusteuern. In diesem eigenständigen Berichtsteil stellen wir, ergänzend zum überwiegend quantitativ ausgerichteten Hauptteil, Analysen, Fallbeispiele, Bewertungen und Forderungen zur Armut in Hamburg vor, die auf den Erfahrungen aus der Arbeit der vielfältigen sozialen Dienste der Freien Wohlfahrtspflege beruhen.

Wer ist die AGFW:

Die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege ist der Zusammenschluss der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Hamburg. Die Wohlfahrtsverbände und ihre überwiegend rechtlich selbstständigen Mitgliedsorganisationen sind Träger sozialer Dienste und Einrichtungen. Die Wohlfahrtsverbände verstehen sich als Interesseorganisationen ihrer Mitgliedseinrichtungen und darüber hinaus als "Anwälte" von hilfebedürftigen Menschen sowie als Förderer des bürgerschaftlichen Engagements.

In den Medien gibt es neben aufklärenden, Anteil nehmenden und auf die Überwindung von Armut zielenden Berichten viele reißerische und voyeuristische Berichte über Armut. So werden etwa in einigen Fernsehformaten Einzelfälle überzeichnend aufgegriffen und verallgemeinert. Die Bilder im gesellschaftlichen und politischen Diskurs über Armut sind oft klischeebeladen und negativ. Sie legen oft eine Wahrnehmung der betroffenen Personengruppen als überfordert nahe und fördern die Annahme, diese würden das Sozialsystem ausnutzen und ihre Kinder vernachlässigen. Mit der Lebensrealität armer Menschen in unserer Gesellschaft haben diese stereotypen Bilder nichts zu tun. Die statistischen und soziologischen Analysen der Armut in unserer Gesellschaft haben die vielen Vorurteile längst widerlegt. Und doch halten sich solche Bilder hartnäckig und werden interessengeleitet nicht nur von Boulevardmedien, sondern auch von Teilen der Politik immer wieder hervorgeholt und variiert.

Die sozialen Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege sind in vielfältiger Weise mit den Auswirkungen von Armutslebenslagen konfrontiert. Die Freie Wohlfahrtspflege kann daher feststellen:

Zwischen dem Bild von Armut in unserer Stadt, das in dieser Arbeit entsteht und den Bildern, die über Armut und arme Menschen in unserer Gesellschaft oft beschworen werden, besteht eine große Kluft.

Der Einblick der Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege in Armutslebenslagen ist nicht umfassend, aber vielfältig: das Spektrum der Angebote reicht von Kindertageseinrichtungen über die Gesundheitshilfe, Jugendhilfe, Familienhilfe, Altenhilfe, Behindertenhilfe, Hilfen für Personen mit psychischen Erkrankungen und in besonderen sozialen Situationen wie zum Beispiel Wohnungslosigkeit bis hin zu Selbsthilfegruppen und Gruppen des bürgerschaftlichen Engagements.

Die Erfahrungen und die Einschätzungen, die in der Arbeit mit Armutsbetroffenen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Diensten und Einrichtungen tagtäglich gemacht werden und die Daten, die dabei gesammelt werden, werden in verschiedenen Gremien zusammengetragen und ausgewertet. Aus ihnen werden Problemdarstellungen, Bewertungen, Handlungsvorschläge und sozialpolitische Forderungen der Freien Wohlfahrtspflege entwickelt. Die so entstandenen Dokumente bilden eine Grundlage des vorliegenden Berichtsteils der Freien Wohlfahrtspflege.

Berichte von Mitarbeitenden aus den Einrichtungen und Diensten, Interviews mit Armutsbetroffenen, Problemanzeigen aus Veröffentlichungen der Freien Wohlfahrtspflege, Jahresberichte, Broschüren, Projektergebnisse sind die Quellen des vorliegenden Berichtsteils.

Nicht alle wichtigen Aspekte und Themengebiete können im vorliegenden Bericht berücksichtigt werden, es musste allein aus Platzgründen ausgewählt und verdichtet werden.

1 Mangel an Geld

Ob niedrige Rente, geringer Arbeitslohn, Bezug von Arbeitslosengeld II oder Grundsicherung im Alter: Armut bedeutet, alltägliche Einschränkungen bei der Bewältigung des Alltags hinnehmen zu müssen. Armut bedeutet jeden Monat wieder die Herausforderung, sich irgendwie zum Ende des Monats zu hangeln, hoffen, dass keine Haushaltsgeräte kaputt gehen, dass die Winterkleidung hält. Armut bedeutet Einschränkungen bei der Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben, Einschränkungen bei der Mobilität.

Auch der Bezug von Arbeitslosengeld II oder Grundsicherung im Alter verhindert Armut nicht. Die Regelsätze sind zu gering angesetzt, als dass sie ein menschenwürdiges Existenzminimum garantieren könnten.

Auch die nach dem vielbeachteten Bundesverfassungsgerichtsurteil von 2010 notwendig gewordene neue gesetzliche Regelung zur Berechnung der Hartz IV-Leistungen (2011) ist nach Auffassung der Freien Wohlfahrtspflege und vieler anderer Kritiker unzureichend. Sie wird darüber hinaus als rechtswidrig eingeschätzt, weil sie den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes nicht genügt.

„Wenn du kein Geld hast, wenn du keine Beziehungen hast, dann bist du außen vor, dann ist Feierabend.“ (Alleinerziehende Frau im ALG II-Bezug, 41 Jahre)¹

Die Neuregelung, die als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes eine geringfügige Erhöhung der Regelsätze um 5 Euro monatlich und ein „Bildungs- und Teilhabepaket“ für bedürftige Kinder erbrachte, gewährleistet das grundgesetzlich geschützte menschenwürdige Existenzminimum nicht. Um die Belastungen für den Haushalt gering zu halten, wurden nach politischer Vorgabe in den Berechnungen willkürliche Abzüge vorgenommen und zum Teil falsche Bemessungsgrundlagen herangezogen; die Kinderregelsätze wurden nicht bedarfsgerecht ermittelt. Es fehlt die vom Bundesverfassungsgericht geforderte transparente und nachvollziehbare Berechnung.

¹ Diakonisches Werk Hamburg 2010, S. 5.

Würden die Berechnungen ohne diese Manipulationen vorgenommen, müsste der Eckregelsatz statt 382 Euro (seit Januar 2013) heute eher zwischen 440 und 460 Euro liegen, dass haben verschiedene Berechnungen von Wissenschaftlern im Auftrag der Freien Wohlfahrtspflege ergeben.²

Die rechnerischen Anteile im Regelsatz für einzelne Bedarfe machen deutlich, dass die Bedarfe zu niedrig angesetzt sind. So sind im Eckregelsatz für Fahrkarten, Kauf von Fahrrädern und Fahrradreparaturen für den Ein-Personen-Haushalt 24,05 Euro veranschlagt (für Kinder und Jugendliche nur gerundet 13 bis 16 Euro)³ – während allein schon die Monatskarte für den HVV (2 Tarifzonen) in Hamburg 60,80 Euro kostet. Die günstigeren CC-Karten sind mit zeitlichen und räumlichen Einschränkungen verbunden. Die Zuschüsse der Stadt Hamburg für ermäßigte Fahrkarten für ALG II- und SGB XII-Berechtigte betragen monatlich 19 Euro.

Zur täglichen Versorgung mit Nahrungsmitteln hat das Dortmunder Forschungsinstitut für Kinderernährung (FKE) Folgendes ermittelt: „Zwischen 2,82 Euro (Kleinkinder) und 4,77 Euro (Erwachsene) enthält die Regelleistung in 2013 für die tägliche Ernährung (mit Mahlzeiten außer Haus). Das ist entschieden zu wenig. Für eine Ernährung auf mittlerem Aktivitätsniveau braucht es täglich mindestens zwischen 3,03 Euro und 8,06 Euro.“⁴

Notwendige größere Anschaffungen sind mit den im Regelsatz vorgesehenen Beträgen nicht zu finanzieren. Mit dem Betrag, der zum Ansparen für die Anschaffung bzw. den Ersatz von langlebigen Konsumgütern vorgesehen ist, lassen sich beispielsweise nur alle 70 Jahre entweder ein Kühlschrank oder eine Waschmaschine kaufen, monierte das Berliner Sozialgericht 2011 in einem Urteil.⁵

„Ich bete jeden Tag, dass mir die Waschmaschine nicht kaputt geht, der Kühlschrank nicht kaputt geht, der Fernseher nicht kaputt geht, die Stereoanlage nicht kaputt geht. Wenn eins davon kaputt geht, was machst du dann? Meistens ist es so, dass dann gleich hinterher noch was kaputt geht. Was macht man dann? Oder der Herd?“ (Rentner mit niedriger Rente, 73 Jahre)⁶

Der Lebensstandard, der mit dem Arbeitslosengeld II, der Grundsicherung im Alter oder der Hilfe zum Lebensunterhalt realisiert werden kann, ist seit vielen Jahren geringer geworden, zunächst weil die Steigerungen bei den Regelsätzen seit Jahren hinter der allgemeinen Preisentwicklung zurückgeblieben sind. Weiterhin sind viele Ausgaben hinzugekommen, die vom Regelsatz bestritten werden müssen, aber dort nur unzureichend berücksichtigt sind. Dies betrifft die Zuzahlungen bei Medikamenten, die Kosten für nicht verschreibungspflichtige Medikamente; aber auch Anschaffungen von größerem Wert, die nur unzureichend bei der Abschaffung der meisten einmaligen Leistungen im Jahr 2005 im Regelsatz kompensiert wurden.

„Kultur? Völliger Verzicht, Kultur, für mich. [...] Also da kann ich nichts ausgeben, weil ich muss was essen und ich muss was anziehen können und Schuhe. [...] Wissen Sie, was eine Eintrittskarte kostet ins Kino? [...] Ich weiß gar nicht, wie ein Kino von innen

² Der Paritätische Wohlfahrtsverband berechnete im Jahr 2010, dass der Regelsatz für Erwachsene 416 Euro betragen müsste, und zwar unter der Voraussetzung, dass die Möglichkeit der Gewährung einmaliger Leistungen wieder eingeführt wird (vgl. Paritätischer Gesamtverband 2010).

Ebenfalls im Jahr 2010 wurde eine Studie von verschiedenen Landesverbänden der Diakonie in Auftrag gegeben. Diese Studie „formuliert im Ergebnis die niedrigste Zahl, die nach wissenschaftlichen Analysekr iterien zu errechnen ist. Fachliche Einwände an der bisherigen Methodik wurden partiell aufgehoben und viele Abzüge so akzeptiert, wie sie im Gesetzesentwurf zu finden sind. Dennoch liegt der errechnete Regelsatz für Alleinstehende mit 433 Euro um 69 Euro über dem geplanten Regelsatz von 364 Euro.“ (Diakonie Sachsen 2010).

Auf diese Berechnungen haben die Autoren die seit 2010 regulär fälligen Regelsatzerhöhungen aufgeschlagen, so ergeben sich die o.g. Werte von 440 und 460 Euro.

³ Vgl. Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum 2012, S. 23.

⁴ Ebd., S. 18.

⁵ Vgl. Leth 2012, S. 3.

⁶ Diakonisches Werk Hamburg 2010, S. 4.

aussieht. [...] Auch Fahrgelder. Ich fahre in der gesamten Stadt alles nur mit dem Fahrrad, wenn ich wohin muss.“ (Rentner mit niedriger Rente, 73 Jahre)⁷

Für ALG II-Berechtigte und Personen im Bezug von Grundsicherung sind im Laufe der Jahre aber auch viele Freizeitunternehmungen weniger erschwinglich geworden: Im Jahr 1980 musste für den einfachen Eintritt ins Schwimmbad in Hamburg (Bäderland) 0,8 % des damaligen Regelsatzes und im Jahr 2010 dagegen 1,34 % des aktuellen Regelsatzes bezahlt werden.

Für den ermäßigten Eintritt (Erwerbslose, Studierende Auszubildende, Schwerbehinderte) in die Hamburger Kunsthalle mussten 1980 nur 0,16 % des damaligen Regelsatzes bezahlt werden, im Jahr 2010 hat sich dieser Wert fast verneunfacht: für eine ermäßigte Karte waren 1,39 % des Regelsatzes zu zahlen.

Auffällig ist weiterhin, dass die Preise für viele Freizeit- und kulturelle Unternehmungen stärker als die allgemeine Preisentwicklung angezogen haben.

Die Verbraucherpreise sind zwischen 2000 und 2010 um 14,3 % gestiegen.⁸ Die günstigsten Plätze im Thalia Theater sind im gleichen Zeitraum um 46,7 % teurer geworden. Karten für die Hamburger Kunsthalle: plus 30,4 %, Museum der Arbeit: plus 95,4 %; Looping-Achterbahn auf dem Dom plus 34 %; Glühwein auf dem Weihnachtsmarkt: plus 39,7 %. Moderat dagegen waren die Preiserhöhungen in diesem Zeitraum z.B. in den Schwimmbädern und Kinos.⁹

Die Regelsätze beim Arbeitslosengeld II, bei Grundsicherung im Alter und der Hilfe zum Lebensunterhalt reichen für ein menschenwürdiges Leben in unserer Gesellschaft nicht aus. Als Folge dieser unzulänglichen sozialstaatlichen Leistungen hat sich eine Armutsökonomie ausgebildet. Kleinrentner tragen für beschämend geringe Verdienste Werbeblätter aus, seit einigen Jahren gehört das Pfandflaschensammeln zum alltäglichen Bild in Hamburg. Kleiderkammern und Tafeln erleben einen Boom. Die Angebote privater Wohltätigkeit können jedoch die Auswirkung von Armut allenfalls lindern. Sie sind keine angemessene sozialpolitische Antwort auf Armut. Die Hilfe der Tafeln ist nicht bedarfsdeckend und nicht verlässlich, auf sie besteht kein Rechtsanspruch. Statt der weiteren Ausweitung einer Parallelwelt prekärer Angebote und Überlebensstrategien brauchen wir sozialstaatlich garantierte Ansprüche auf tatsächlich Existenz sichernde Sozialleistungen.

Mit Kindern in Armut leben

Der vorliegende Lebenslagenbericht zeigt: Im Januar 2013 lebten in Hamburg ca. 48.000 Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren, die auf SGB II-Leistungen angewiesen waren. 23.950 von ihnen waren unter sieben Jahre alt. Damit sind 21 % aller Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren auf diese Leistungen angewiesen.

Weitere ca. 850 Kinder erhielten Leistungen zum Lebensunterhalt im Rahmen des SGB XII. Rund 2.000 Kinder und Jugendliche erhielten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, dessen Leistungsniveau bis zum 1. September 2012 um ein Viertel niedriger lag als in der Sozialhilfe und beim Arbeitslosengeld II. Danach wurden die Leistungen infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz vom 18. Juli 2012 angehoben.¹⁰

Die Armut dieser Kinder ist die Armut ihrer Eltern. Und Armut ist zuallererst Einkommensarmut. Das Einkommen und Vermögen der Eltern ist so gering, dass sie auf die staatlichen Sozialleistungen angewiesen sind, die das soziokulturelle Existenzminimum sichern sollen.¹¹

⁷ Ebd.

⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt 2013, S. 3.

⁹ Vgl. Schröder 2011.

¹⁰ In seinem Urteil hatte das BVerfG die Höhe der Geldleistungen als „evident unzureichend“ und unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Vgl. BVerfG 18.7.2012.

¹¹ Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) Hamburg e.V. 2010 (b), S. 5.

„Kinder haben auch ein Recht auf Spielen, auf irgendwelche Aktivitäten, und da muss man immer darauf achten, was kostet nichts?“ (Alleinerziehende Teilnehmerin im aufstockenden ALG I-Bezug, 34 Jahre)¹²

Von Armut betroffen sind aber auch viele Kinder, deren Eltern ein Einkommen knapp oberhalb der Schwellen zum Bezug von Transferleistungen haben.

Armutsgefährdet sind in besonderem Ausmaß solche Kinder und Jugendliche, die in Haushalten von Alleinerziehenden leben, deren Eltern einen Migrationshintergrund haben oder die in Familien mit mehreren Kindern leben.

Das Leben von armen Kindern ist ein Leben mit stark beschränkten Möglichkeiten. Kinder aus armen Familien können ihre Geburtstage oft nicht so wie ihre Klassenkameradinnen und -kameraden feiern, die üblichen Preise für Fahrkarten, Sportveranstaltungen, Musik, Theater, Kino oder Schwimmbad sind große Barrieren: Was das Leben schöner machen soll, kostet zu viel. Deshalb würde es für arme Kinder und ihre Eltern eine enorme Entlastung bedeuten, wenn die Regelsätze für Kinder und Erwachsene erhöht würden und sich an den tatsächlichen Bedarfen orientieren würden.¹³

„Also ich muss verzichten, damit es dem Kind gut geht. [...] Also das sind so ganz banale Dinge. Oder das Kind will ins Kino gehen. Das Kind kann ins Kino gehen, aber ich bleibe zu Hause und verzichte.“ (Alleinerziehende im ALG II-Bezug, 41 Jahre)¹⁴

Ein häufiger polemischer Einwand an dieser Stelle lautet, das Geld komme doch bei den Kindern nicht an, besser als Regelsatzerhöhungen seien Sachleistungen. Eine Untersuchung aus 2011 unterstützt eine verbreitete lebensweltliche Erfahrung: Wenn das Geld nicht reicht, sparen Eltern bei den Kindern zuletzt. In der Untersuchung wurden 300 Familien mit geringem Einkommen und minderjährigen Kindern sowie eine Kontrollgruppe mit Familien mit höherem Einkommen befragt. Die Haushalte mit geringem Einkommen wurden u. a. gefragt, auf was sie verzichten, wenn das Geld nicht reicht. Am häufigsten wurde von den befragten Haushalten Urlaub genannt, gefolgt von Kleidung, Kino/Theater/Konzert, Zeitschriften. Auf den letzten von 14 abgefragten Positionen liegen, Ernährung, dann Körperpflege, auf dem letzten Rangplatz liegt der Bedarf der Kinder: Bei Geldmangel sparen die wenigsten Eltern am Bedarf der Kinder.¹⁵

„Kein Kind wird dumm geboren, sondern dumm gemacht. Und kein Kind sagt von sich aus, `Ich bin wer. Ich kann alles`. Doch die Kinder sollen was werden und brauchen Hilfe und Förderung.“ (Alleinerziehende im aufstockenden ALG II-Bezug)¹⁶

Die Möglichkeiten von in Armut lebenden Eltern, ihren Kindern förderliche Entwicklungsbedingungen zu bieten, sind beschränkt. Armut bedeutet oft wenig kindgerechtes und beengtes Wohnen, welches das Familienklima belastet. Armut verringert die Möglichkeiten für die soziale, kulturelle, bildungsbezogene Teilhabe und Gesundheit der Kinder. Kinder aus armen Familien verfügen häufig über geringere Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten in Vereinen, außerschulischen Bildungsangeboten und kindergerechten Informationsmöglichkeiten.¹⁷ Die Pisa-Untersuchungen zeigten: Das Bildungssystem verstärkt oft soziale Ungleichheiten, statt sie auszugleichen. Das Bildungssystem lässt beschämend viele Schülerinnen und Schüler an den Mindestanforderungen, die unsere Gesellschaft an Bildung stellt, scheitern. In Hamburg verließen im Schuljahr 2011/2012, obwohl die Zahl seit einigen Jahren zurück geht,

¹² Diakonisches Werk Hamburg 2010, S. 6.

¹³ Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) Hamburg e.V. 2010 (b), S. 5.

¹⁴ Diakonisches Werk Hamburg 2010, S. 5.

¹⁵ Vgl. Diakonisches Werk der Ev. luth. Landeskirche in Braunschweig 2011, S. 75ff.

¹⁶ Diakonisches Werk Hamburg 2010, S. 6.

¹⁷ Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe 2009, S. 2.

immer noch 7 % der Schülerinnen und Schüler die Schule ohne einen Schulabschluss (= 1.020 Schülerinnen und Schüler).¹⁸

Was zu tun ist

Um die Chancen auf soziale Teilhabe zu verbessern, um ein Leben ohne Existenzangst zu ermöglichen, fordert die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege seit vielen Jahren eine deutliche Erhöhung der Regelsätze und eine transparente von Manipulationen nach Kassenlage freie Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums.

Der deutlich ermäßigte oder kostenfreie Zugang zum öffentlichen Nahverkehr, zu Schwimmbädern, Sportstätten, Musikvereinen, Theatern und Museen kann darüber hinaus insbesondere für Familien mit Kindern die soziale Teilhabe und die Lebenschancen deutlich verbessern. Bessere Schulkonzepte, kostenlose Nachhilfe und vollständige Lehrmittelfreiheit können den schulischen Erfolg von Kindern aus armen Familien entscheidend fördern.

Um Armutsrisiken zu vermeiden, die Folgen von Kinderarmut zu mildern und es den Eltern zu ermöglichen, schwierige und belastende Lebensumstände besser zu bewältigen, sind Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen notwendig. Neben der Anhebung der Regelsätze sollte das dem SGB II und XII vorgelagerte System von Leistungen so gestaltet werden, dass keine Familien mehr nur wegen der Bedarfe ihrer Kinder auf SGB II-Leistungen angewiesen sind. Hierzu werden aktuell Modelle einer eigenständigen Kindergrundsicherung diskutiert.

Die Kinderbetreuungsangebote und die Arbeitswelt müssen so gestaltet werden, dass die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit verbessert wird.

Arme Familien wünschen sich besonders oft Unterstützung beim Umgang mit Ämtern und Behörden, bei schulischen Problemen der Kinder, bei Erziehungsfragen. Damit diese Unterstützung geleistet werden kann, sollten allgemeine Sozialberatungsstellen und andere unterstützende Dienste im Stadtteil gestärkt bzw. ausgebaut werden. Kürzungen in der offenen Kinder- und Jugendarbeit im Zuge der Haushaltskonsolidierungspolitik sind in diesem Zusammenhang leider kontraproduktiv. Die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit sind ein wichtiges Angebot, nicht zuletzt, weil sie ohne formale Zugangsvoraussetzung und kostenfrei genutzt werden können.

Es war Absicht des Hamburger Senats, die Kürzungen in der offenen Kinder- und Jugendarbeit durch den Ausbau der sozialräumlichen Hilfe und Angebote (SHA)¹⁹ zu kompensieren. Es bleibt abzuwarten, ob diese Umsteuerung in die in Teilen höherschwelligen SHA die gleiche Wirkung erzielen kann.

2 Zu seinem Recht kommen

Im Grundgesetz wird die Bundesrepublik Deutschland in den Artikeln 20 und 28 als „sozialer Bundesstaat“ und „sozialer Rechtsstaat“ definiert. Dieses Sozialstaatsprinzip wird durch unterschiedliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Maßnahmen und Gesetze ausgestaltet. Besonders wichtig sind die sozialen Leistungsgesetze, in denen die sozialen Rechte und Unterstützungsmaßnahmen der Bürger beschrieben werden.

In der Rahmengesetzgebung zu den Sozialgesetzen heißt es im SGB I

„§ 1 Aufgaben des Sozialgesetzbuches

(1) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaf-

¹⁸ Vgl. Freie Hansestadt und Hamburg 2012, S. 20.

¹⁹ Bei den SHA handelt es sich in der Regel um Gruppenangebote mit höherer Verbindlichkeit.

fen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.

(2) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll auch dazu beitragen, dass die zur Erfüllung der in Absatz 1 genannten Aufgaben erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen.

§ 2 Soziale Rechte

(1) Der Erfüllung der in § 1 genannten Aufgaben dienen die nachfolgenden sozialen Rechte. Aus ihnen können Ansprüche nur insoweit geltend gemacht oder hergeleitet werden, als deren Voraussetzungen und Inhalt durch die Vorschriften der besonderen Teile dieses Gesetzbuchs im Einzelnen bestimmt sind.

(2) Die nachfolgenden sozialen Rechte sind bei der Auslegung der Vorschriften dieses Gesetzbuchs und bei der Ausübung von Ermessen zu beachten; dabei ist sicherzustellen, dass die sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden.“

Auf dem Weg der Ausgestaltung dieser sozialgesetzlichen Grundsätze in den einzelnen Leistungsgesetzen, in den Verwaltungsvorschriften, die Hinweise zur Auslegung und Ermessensauslegung geben, bis hin zum konkreten Verwaltungshandeln im Einzelfall geht viel von diesen grundrechtlichen und sozialstaatlichen Maximen verloren.

Insbesondere das SGB II („Grundsicherung für Arbeitsuchende“) und seine Umsetzung in den Jobcentern ist immer wieder Grund von Kritik und Klagen, von der seit der Einführung des SGB II im Jahre 2005 die Sozialberatungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege geradezu überschwemmt werden.

Dies zeigt auch die Flut von Widersprüchen und Klagen von Leistungsberechtigten vor den Sozialgerichten. Während die Zahl der Widersprüche im Gebiet der Regionaldirektion Nord (umfasst neben Hamburg auch Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern) von 2006 bis 2011 um 14,6 % auf 75.295 gestiegen ist, hat sich die Zahl der Klagen (2011: 15.885) sogar mehr als verdoppelt. Die Stattgabenquote bei Widersprüchen liegt bei fast einem Drittel (37,6 %), die Erfolgsquote bei Klagen für die Klägerpartei lag 2011 sogar bei über 40 % (40,5 %).²⁰

Neben der Kritik am SGB II selbst, das von einem Geist des Misstrauens, des einseitigen Forderns und schnellen Sanktionierens und der Forderung nach Arbeit um jeden Preis geprägt ist und das die Leitlinien des Grundgesetzes und des SGB I verfehlt, bezieht sich die Kritik vor allem auf Probleme bei seiner Umsetzung in die Praxis.

„Ich dachte, ich wäre eine gebildete Person. Nachdem ich die Formulare ausfüllen musste (...) Da kam hier die Kirche zur Rettung (...). Ich dachte, was sind denn das hier für Fragen? Ich komme ja aus dem medizinischen Bereich. Ich dachte immer, ich bin der deutschen Sprache ja mächtig, aber das war da absolut nicht der Fall. Und Gott sei Dank, hier wurde mir geholfen.“ (Alleinerziehende Teilnehmerin im aufstockenden ALG I-Bezug, 34 Jahre)²¹

Sehr häufig wird den Mitarbeitenden in den Sozialberatungsstellen berichtet, dass die Aufklärung und Beratung über mögliche Ansprüche und Leistungen nicht ausreichend erfolgt.

Ein weiteres großes Problem, das zu Rechtsunsicherheiten führt, besteht darin, dass die Antragsformulare schwer verständlich sind und die Bescheide nicht detailliert offen legen, wie sich der errechnete Leistungsanspruch zusammensetzt. Dadurch ist er oft auch durch Mitarbeitende von Sozialberatungsstellen oder selbst juristische Fachleute nicht nachvollziehbar und auf Richtigkeit zu überprüfen. Im Dezember 2012 hat die Bundesagentur für Arbeit den Arbeitslosengeld-II-Bewilligungsbescheid und den zugehörigen Berechnungsbogen überarbeitet, mit dem Ziel, die Informationen transparenter und übersichtlicher darzustellen.

²⁰ Vgl. Anlage 4 der Bundestagsdrucksache 17/10327 vom 18.07.2012.

²¹ Diakonisches Werk 2012, S. 12.

len. Ob dies in ausreichender Form geschehen ist, insbesondere, wenn eigenes Einkommen vorhanden ist („Aufstocker“), werden die Erfahrungen der nächsten Monate zeigen.

Vielfach werden Rechtsansprüche vorenthalten. Fehler in den Bescheiden zu Lasten der ALG II-Berechtigten sind nicht selten. Dabei können vermeintlich kleine Fehler zu existenziellen Folgen, wie Einstellung, Verspätung oder zu geringe Höhe von Zahlungen für die ALG II-Berechtigten führen.

„Zum einen fehlt die Gesetzeskenntnis, in jedem Telefonat (mit dem Jobcenter) wird sich nur bezogen auf die Fachanweisung, d. h. die Gesetzeskenntnis ist im Ansatz nicht da, das merkt man auch an den Bescheiden. Wahrscheinlich finden auch keine Schulungen statt. Das Gesetz ist auch eines, das dazu verführt, Missbrauch zu unterstellen, Lügen zu unterstellen, das ist dem Gesetz auch immanent, anders als bei anderen Sozialgesetzen.“ (Rechtsanwältin für Sozial- und Familienrecht)²²

Unterlagen gehen verloren und auf die Bitte, Empfangsbestätigungen für eingereichte Unterlagen auszustellen, wird oft mit Unverständnis reagiert. Personen, die einen Antrag stellen wollen, werden am Empfang abgewimmelt, die persönliche und telefonische Erreichbarkeit des Personals in den Jobcentern ist weiterhin schlecht. Die Wartezeiten sind lang. Immer wieder wird berichtet, dass die Wünsche und Interessen, wie etwa nach Betreuung von Kindern, sowie die individuelle Lebenssituation, der Arbeitssuchenden bei der Vermittlung von Integrationsmaßnahmen zu wenig berücksichtigt werden. Längere Weiterbildungen werden nicht bewilligt, stattdessen werden oft als nutzlos erfahrene Bewerbungstrainings verordnet.

„Man ist immer froh und selig, wenn man mal keine Post von der ARGE hat. (...) Es ist ja nie wie früher, 'Oh, ein Brief vom Arbeitsamt, vielleicht krieg' ich einen Job'. Nein, es ist immer, 'Ach Gott, was kommt denn jetzt' (...) Es ist ein Verhältnis, als wenn man zum Fürsten geht. (lacht) Dieser alte Spruch, 'Genieße deinen Fürsten, wenn du nicht gerufen wirst', trifft auf die ARGE voll zu.“ (Interviewpartner im ALG II-Bezug, 53 Jahre)²³

Insgesamt wird die Arbeitsverwaltung in der Regel als Gegenspieler, nicht als Partner oder hilfreiche Einrichtung erfahren. Die Verwaltungspraxis wird häufig nicht als entgegenkommend oder von Unterstützung geprägt wahrgenommen, sondern durch den Aufbau von Barrieren und Verzögerungen bei gleichzeitiger Missachtung der oft krisenhaften Lebenssituationen der ALG II-Berechtigten.²⁴

Die Verwaltungspraxis wird als „respektlos“, „bedrückend“, „unpersönlich“, „herabwürdigend“, „intransparent“, „willkürlich“ wahrgenommen.²⁵ Das Gefühl ausgeliefert zu sein, Ängste und Gefühle von Panik beschleichen viele, wenn sie das Jobcenter aufsuchen müssen.

„Man geht eben mit einem Gefühl eines Bittstellers dahin, ohne Rechte nur mit Pflichten. Und man geht mit einem immer unguten Gefühl dahin, nach dem Motto ‚was hat man jetzt wieder verkehrt gemacht. [...] Man geht immer mit der Vorsichtlampe da rein, ne, also man geht nicht unbedarft da rein und sagt, das ist da jemand, der mir hilft oder der mich unterstützt oder der mich berät.“ (Interviewpartner im ALG II-Bezug, 53 Jahre)²⁶

Zunehmend wollen ALG-Berechtigte ihre Termine nicht mehr allein, sondern möglichst in Begleitung von Freunden, Ämterlotsen oder Mitarbeitende von Beratungsstellen wahrnehmen.

²² Ebd., S. 10

²³ Ebd., S. 6.

²⁴ Vgl. ebd., S. 5f.

²⁵ Vgl. ebd., S. 3ff.

²⁶ Ebd., S. 3.

Was zu tun ist

Der Bundesgesetzgeber sollte die Rechtsstellung insbesondere der SGB II-Leistungsberechtigten stärken, und den gängelnden und sanktionslastigen Charakter des SGB II zurückdrängen.

In der Umsetzung des SGB II in Hamburg sollte stärker auf die korrekte und umfassende Information der Leistungsberechtigten über Rechte und Pflichten geachtet werden. Das Wahrnehmen von Rechtsansprüchen sollte stärker und aktiver unterstützt werden. Respekt und Akzeptanz der privaten Lebensführung sollten Grundlagen des Umgangs mit den Leistungsberechtigten sein.

Die Jobcenter sollten ansprechender und bürgerfreundlicher gestaltet werden. Eingangszonen und Räume mit Kundenkontakt sollten so gestaltet sein, dass die Menschen einzeln angehört werden können und andere nicht mithören können.

Die Kommunikation und Interaktion mit den Leistungsberechtigten würde erleichtert und Konflikte könnten reduziert werden durch:

- Einführung eines Beschwerdesystems mit festen Ansprechpersonen in den Jobcentern
- Einführung eines Qualitätssicherungssystems für den diskriminierungsfreien Umgang mit den Leistungsberechtigten
- (Fortbildungs-)Veranstaltungen mit Leistungsberechtigten und Beraterinnen und Beratern der Freien Wohlfahrtspflege, um einen Perspektivenwechsel zu ermöglichen
- Reduktion der Fluktuation bei persönlichen Ansprechpartnerinnen oder -partnern; Erleichterung des Wechsels von persönlichen Ansprechpartnerinnen oder -partnern, um die Eskalation von Konflikten zu reduzieren
- Einrichtung von „Runden Tischen“ mit Erwerbslosengruppen, Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege, Ämterbegleiterinnen und -begleitern in den Jobcenter-Bezirken zur Besprechung von Problemen

Der Verwaltungslauf ließe sich verbessern durch:

- Einführung von Unterstützerinnen und Unterstützern für die Antragstellung, hiermit wurden gute Erfahrungen im Jobcenter St. Pauli gemacht.
- Zeitnahe Erstellung von nachvollziehbaren Bescheiden, bei Bedarf mündliche Erläuterungen
- Verbesserung der persönlichen und telefonischen Erreichbarkeit der persönlichen Ansprechpartner
- Generelle Ausgabe von Empfangsbestätigungen
- Klare Regelung, dass Eingliederungsvereinbarungen nicht sofort unterschrieben werden müssen
- Anspruch auf Dolmetscherdienste bei Bedarf.

3 Arbeit, Arbeitslosigkeit und Armut

Arbeitslosigkeit und Armut erscheinen vielfach als Synonyme, und entsprechend gilt die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt auch unter dem Gesichtspunkt der Armutsbekämpfung als zentrale Strategie. Allerdings muss auch für Hamburg konstatiert werden, dass für einen besorgniserregend hohen Anteil von Erwerbstätigen das Einkommen aus regulärer Beschäftigung nicht ausreicht, den Lebensunterhalt für eine Person, geschweige denn für eine Familie zu sichern:

- 8 % aller Beschäftigten in Hamburg, die in Betrieben mit zehn und mehr Beschäftigten arbeiten, verdient im Jahr 2010 weniger als 8,50 Euro pro Stunde.²⁷
- 19 % der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten waren in Hamburg im Jahr 2010 zu einem Niedriglohn tätig. Das sind rund 118.000 Menschen.²⁸
- 21,9 % der Beschäftigten arbeiten im Jahr 2010 in so genannten prekären Beschäftigungsverhältnissen (einschl. Teilzeit, befristet).²⁹
- 2,5 % der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten in Hamburg verdienten 2011 so wenig, dass sie aufstockende Leistungen erhielten (das sind 11.514 Personen); im westdeutschen Durchschnitt liegt der entsprechende Anteil bei lediglich 1,5 %.³⁰

Auch in Hamburg gibt es somit eine steigende Zahl von Einzelpersonen und Familien, die trotz Arbeit arm sind bzw. an der Armutsschwelle leben. Der Hamburger Arbeitsmarkt ist anhaltend nicht in der Lage, Vollbeschäftigung sicher zu stellen und diejenigen, die in Vollzeit arbeiten möchten, mit einem entsprechenden Arbeitsplatz zu versorgen.

„Herr G. ist seit einem halben Jahr arbeitslos. Zunächst war er noch zuversichtlich, bald wieder eine Stelle zu finden. Aber nach 50 erfolglosen Bewerbungen macht sich Frustration breit, die in Selbstzweifel umschlägt. Jede neue Absage verschlimmert die Zweifel. „Ich mag schon gar nicht mehr an den Briefkasten gehen. Wenn ein großer Umschlag oben herauschaut, weiß ich schon: wieder nichts. Es ist total frustrierend. So schlimm habe ich mir das nicht vorgestellt.“³¹

Trotz rückläufiger Erwerbslosenzahlen³² sind insbesondere die Erwerbslosenzahlen im Regelkreis des SGB II deutlich langsamer gesunken und verbleiben anhaltend auf hohem Niveau. Insbesondere die Sockelarbeitslosigkeit bei Langzeiterwerbslosen und Menschen mit so genannten mehrfachen Vermittlungshemmnissen ist sehr hoch:

Nach wie vor sind viele Menschen langzeitarbeitslos (22.111 im Januar 2013). Insgesamt zählten zum Jahresbeginn 2013 30,5 % der Arbeitslosen zu den Langzeitarbeitslosen (im SGB II 38,9 %, im SGB III ca. 11,7 %). Der Anteil der älteren Arbeitslosen (Ü55) an allen registrierten Arbeitslosen betrug 14,8 %, der der Jugendlichen/Jungerwachsenen (U 25) 7,3 %. Die Arbeitslosenquote (also der Anteil der zivilen Erwerbspersonen in der jeweiligen Altersgruppe, die als Arbeitslose registriert waren) betrug 8,4 % für die über 55-Jährigen und 5,6 % für die unter 25-Jährigen.

4,9 % der Erwerbslosen sind Menschen mit Behinderungen. Als Vermittlungshemmnisse gelten auch fehlende Qualifikation/fehlender Berufsabschluss (52,9 %, 38.408 Personen) oder gesundheitliche Beeinträchtigung. Faktisch erweist sich auch der Migrationshintergrund als Vermittlungshemmnis: Die Erwerbslosenquote von Zugewanderten mit ausländischer Staatsbürgerschaft beträgt 15,1 % und liegt damit deutlich über der durchschnittlichen Erwerbslosenquote von 7,6 %. Bei all diesen Zahlen muss zudem berücksichtigt werden, dass sie um die Personen bereinigt sind, die sich in beschäftigungspolitischen Maßnahmen befinden, vorübergehend arbeitsunfähig sind oder ab einem bestimmten Alter nicht mehr vermittelt werden. Erst wenn man dies berücksichtigt und die Unterbeschäftigungsquoten als Indiz für den Ausschluss vom Arbeitsmarkt heranzieht, gewinnt man einen Eindruck von dem gesellschaftlichen Problem, das mit Erwerbslosigkeit verbunden ist. Die Unterbeschäftigungsquote betrug im Januar 2013 10,5 %. Absolut waren dies 102.171 Personen, davon waren 72.579 offiziell als arbeitslos registriert.³³

²⁷ Vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 26.7. 2012, S. 1. 30% der Personen waren vollzeitbeschäftigt, 24 Prozent teilzeitbeschäftigt, 46% geringfügig beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

²⁸ Vgl. Buch u. a. 2011, S. 13f. In Hamburg zählt als Niedriglohnbezieher, wer als Vollzeitbeschäftigter weniger als 1.890 Euro brutto im Monat verdient.

²⁹ Vgl. ebd., S. 8.

³⁰ Vgl. ebd., S.17.

³¹ Vgl. Solidarische Psychosoziale Hilfe (SPSH) 2011.

³² Der Begriff „erwerbslos“ wird hier als Synonym zu „arbeitslos“ verwendet.

³³ Alle Zahlen sind dem Arbeitsmarktreport für die Stadt Hamburg entnommen, vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013.

Die Rahmenbedingungen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die die Marktzugangschancen für benachteiligte Personengruppen verbessern könnte, haben sich in den letzten Jahren aufgrund der restriktiven bundesgesetzlichen Regelungen (Instrumentenreform) und wegen der massiven Kürzungen beim so genannten Eingliederungstitel deutlich verschlechtert.

Mit der Einführung des SGB II zum 1.1.2005 ist die öffentlich geförderte Beschäftigung für Erwerbslose auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (AGH-MAE) als zentrales und im Wesentlichen einziges Instrument umgesteuert worden. Entsprechend einschneidend haben sich die Kürzungen im Eingliederungstitel in diesem Bereich niedergeschlagen: Die Zahl der Arbeitsgelegenheiten ist in den letzten Jahren drastisch zurückgefahren worden. Von 12.075 Arbeitsgelegenheiten im Jahr 2007³⁴ über 6.333³⁵ im Jahr 2011 wurden die AGH auf 4.262 im Jahr 2012³⁶ reduziert. Für das Jahr 2013 muss mit einem weiteren Abbau auf 3.200 Stellen im Jahresdurchschnitt gerechnet werden, ohne dass in gleichem Umfang alternative Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden.

Arbeitsgelegenheiten sind keine regulären Arbeitsverhältnisse, d. h. Erwerbslose arbeiten ohne Arbeitsvertrag und ohne Lohn. Die Tätigkeiten sind nicht sozialversicherungspflichtig und führen nicht aus der ALG II-Abhängigkeit hinaus. Da Arbeitsgelegenheiten weiterhin wettbewerbsneutral, zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein müssen, sind diese Maßnahmen durch eine weitgehende Arbeitsmarktförderung gekennzeichnet. Die Freie Wohlfahrtspflege hat sie daher von Anfang an als ein nur bedingt sinnvolles Instrument der Arbeitsmarktpolitik kritisiert. Diese Kritik wird inzwischen durch etliche Untersuchungen etwa des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) gestützt. Diese Untersuchungen bestärken die Erkenntnis, dass die integrative Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente zunimmt, je mehr es sich bei der Maßnahme um „richtige“ Arbeit und nicht um eine Sonderbeschäftigungsform handelt.

Reguläre, Existenz sichernde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für diejenigen, die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligt sind, ist auch deswegen von besonderer Bedeutung, weil gerade für Langzeiterwerbslose und andere benachteiligte Gruppen Arbeit mehr ist als der reine Broterwerb. Die Einbindung in betriebliche Strukturen und die sozialen Kontakte, die im Arbeitsprozess entstehen, sind genauso zentrale Momente von Inklusion wie die Erfahrung gebraucht zu werden und wie das Bewusstsein, eine Arbeit zu verrichten, die sinnvoll und für andere wichtig ist.

Vor diesem Hintergrund belegen die Erfahrungen der psychosozialen Kontakt- und Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege nachdrücklich den Zusammenhang von Erwerbslosigkeit und sowohl somatischen wie psychischen Erkrankungen. Es sind die mit der Erwerbslosigkeit verbundenen Unsicherheiten und Stigmatisierungen, die gerade bei Langzeiterwerbslosen zu einem Verlust des Selbstwertgefühls, zu Scham- und Schuldgefühlen, zu Perspektiv- und Hoffnungslosigkeit, zu Gefühlen von Ohnmacht und Ausgeliefertsein und nicht zuletzt zu sozialem Rückzug führen.

„Ich habe nicht mehr viele Bekannte. Die, die arbeiten, haben selten Zeit. Und viele Dinge, die wir früher gemeinsam gemacht haben, kann ich mir nicht mehr leisten. Auch mag ich mich nicht mehr rechtfertigen, dass ich immer noch keine Arbeit habe. Ich fühle mich wie ein Außenseiter – und so werde ich eigentlich auch behandelt.“³⁷

Was zu tun ist

Es ist falsch, bei der Überwindung von Arbeitslosigkeit und Armut ausschließlich auf die Aufnahme-fähigkeit des allgemeinen Arbeitsmarkts zu setzen. Vielmehr bedarf es darüber hinaus dauerhaft und nachhaltig einer öffentlich finanzierten aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auch

³⁴ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009, Drs 19/2936, S. 10.

³⁵ Vgl. Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe BIAJ 6.11.12, S. 3.

³⁶ Tatsächliche Zahl Juli 2012: Vgl. ebd.

³⁷ Vgl. Solidarische Psychosoziale Hilfe (SPSH) 2011.

und gerade denjenigen Menschen, die am Arbeitsmarkt besonders benachteiligt sind, eine dauerhafte Perspektive bieten kann.

Die Freie Wohlfahrtspflege fordert daher seit langem einen sozialen Arbeitsmarkt mit öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen regulären Arbeitsverhältnissen, die ein Lohn-einkommen generieren, das einen Alleinstehenden aus dem ALG II-Bezug hinausführt. Sowohl für Hamburg als auch für den Bund liegen dafür ausformulierte Konzepte vor.

Gerade unter Aspekten der Armutsbekämpfung hält die Freie Wohlfahrtspflege die Verknüpfung individueller arbeitsmarktpolitischer Förderpolitiken mit Konzepten der Stadtteilentwicklung und der Förderung benachteiligter Quartiere für sinnvoll und notwendig. Insbesondere im Bereich der sozialen und soziokulturellen Infrastruktur benachteiligter Stadtteile lassen sich die sinnstiftenden und notwendigen Arbeiten schaffen, die im Rahmen sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse zur Inklusion und persönlichen Stabilisierung von erwerbslosen Menschen beitragen.

Unter dem Aspekt der Armutsbekämpfung ist die Höhe des erzielten Einkommens auch im Rahmen von öffentlich geförderter Arbeit wichtig. In den fachpolitischen Diskussionen der letzten Jahre wurde ein Konsens dahingehend gefunden, dass der Lohn für eine Einzelperson so hoch sein muss, dass keine Bedürftigkeit gemäß SGB II eintritt. Ausgehend vom Regelsatz 2011 (364 €) wurde bei einer 40-Stunden-Woche ein Bruttostundenlohn in Höhe von 8,50 € als notwendig erachtet, damit eine alleinstehende Person nicht auf ergänzende Leistungen gem. SGB II angewiesen ist.³⁸

4 Wohnarmut

Zu einem der größten sozialen Probleme in Hamburg haben sich der Wohnungsmangel und die steigenden Mieten entwickelt. Inzwischen sind hiervon Haushalte bis weit in die Mittelschicht hinein betroffen. Für Haushalte mit geringem Einkommen und Haushalte, die auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind, ist die Situation dramatisch.

Zur Wohnungsnot in Hamburg haben unterschiedliche Faktoren beigetragen: Dazu zählen die Vernachlässigung des Wohnungsbaus, insbesondere des Baus von Sozialwohnungen in den letzten Jahren, die Vergabepolitik von Grundstücken, die Wohnungsbau für Wohlhabende begünstigt, die steigenden Bevölkerungszahl in Hamburg, die Zunahme von kleinen, insbesondere Einpersonenhaushalten, ohne dass die Zahl kleiner, vor allem preiswerter Wohnungen entsprechend vergrößert wurde.

Die hieraus resultierende Mangelsituation führt erstens zu steigenden Mieten, vor allem bei Neuvermietungen. Die Mietbelastung hat in Hamburg inzwischen ein solches Ausmaß erreicht, dass viele Haushalte im unteren oder mittleren Einkommensbereich nahe an die oder gar unter die Armutsgrenze geraten.

Die Mangelsituation führt zweitens dazu, dass bei der Wohnungsvergabe die Marktmacht auf der Vermieterseite enorm gestärkt wurde.³⁹ Die Vermieterinnen und Vermieter können aus einer großen Zahl von Wohnungssuchenden auswählen. In der Regel werden dann solventere den ärmeren Bewerberhaushalten vorgezogen. Insgesamt wird versucht, jedes tatsächliche oder vermeintliche Risiko, das ein interessierter Haushalt möglicherweise darstellt, beim Abschluss von Mietverträgen zu vermeiden. Aber auch subjektive Vorlieben oder Vorurteile gegenüber Personengruppen führen zu Diskriminierung bei der Wohnungssuche. Viele Personengruppen haben dadurch große Schwierigkeiten sich auf dem Wohnungsmarkt angemessen zu versorgen: sie wohnen, zu eng, müssen schlechte Wohnbedingungen akzeptieren, müssen in Stadtteile ziehen, wo sie keine familiären oder sozialen Bezüge haben, die Wohnungen sind zu teuer und verschlingen zu große Anteile des Familienbudgets – und

³⁸ Vgl. WSI Tarifarchiv 2011.

³⁹ Vgl. auch im Folgenden Diakonisches Werk 2011.

Tausende finden gar keine Wohnung, sie kriechen mal hier, mal da unter, sitzen in den Obdachlosenunterkünften fest oder leben gar auf der Straße.

Eine arbeitslose Frau suchte, um nach der Trennung von ihrem Partner aus der gemeinsamen Wohnung ausziehen zu können, acht Monate nach einer Wohnung, bei der sie 156 Besichtigungen absolvierte, zu den Besichtigungen kamen oft mehr als 30 Bewerber/innen. "Der ganze Stress und die Angst vor der Zukunft machten mich krank. Ich konnte kaum essen, nahm 14 Kilo ab und litt an Unruhe und Schlaflosigkeit. Mein Arzt schrieb mich krank." Schließlich erhielt sie von einer Genossenschaft ein Angebot. "Ich nahm meinen Sohn mit und bettelte regelrecht". Doch die Sachbearbeiterin lehnte ab, da die Wohnung 0,64 Quadratmeter größer sei als erlaubt. Die Frau ging verzweifelt zum Abteilungsleiter. "Ich ließ regelrecht die Hosen runter. Ich habe mein Privatleben offenbart, hab von meiner gescheiterten Beziehung erzählt, vom Jobverlust und meinem Seelenleben. Ich habe mein Gesicht verloren, aber er gab mir die Wohnung. Ich brach in Tränen aus."⁴⁰

Inzwischen werden in beinahe allen Arbeitsfeldern der Freien Wohlfahrtspflege die Mitarbeitenden mit den existentiellen Wohnproblemen der Nutzerinnen und Nutzer ihrer Dienste und Einrichtungen regelmäßig konfrontiert. Oft stößt die Arbeit an ihre Grenzen, weil Wohnprobleme nicht gelöst werden können.

Erwerbslose treffen bei der Wohnungssuche auf große Vorbehalte bei Vermieterinnen und Vermietern; sind ihre Mietkosten im Sinne des SGB II unangemessen hoch, werden sie aufgefordert, ihre Wohnkosten zu senken. Dies bedeutet meist, dass eine günstigere Wohnung gesucht werden muss, ein schier aussichtslosen Unterfangen, das bei vielen zu Existenzängsten führt.

Familien, insbesondere mit vielen Kindern treffen auf die Einschätzung von Vermieterinnen und Vermietern, dass sie nicht in eine Hausgemeinschaft passen. Ähnlich ergeht es oft Haushalten nichtdeutscher Herkunft bzw. mit Migrationshintergrund. Jungen Erwachsenen wird mangelnde Zuverlässigkeit und Anpassungsfähigkeit unterstellt; arbeitslose junge Erwachsene müssen aufgrund von Regelungen im SGB II „schwerwiegende soziale Gründe“ dokumentieren, damit die Mietkosten durch die Jobcenter übernommen werden.

Die Erfahrung einer 60-jährigen ALG II-Bezieherin bei der Wohnungssuche: „Da wird gleich gesagt: ‚Hartz IV-er nehmen wir nicht.‘ Als wenn wir der letzte Abschaum wären. Da denke ich dann: Die können auch mal runter rutschen. Die sitzen jetzt auf ihrem hohen Ross, doch die können auch ganz schnell mal runter rutschen. Das geht ganz schnell. Wir wollten das auch nicht. Wir haben nicht hier geschrien, wir wollen in Hartz IV rein.“ (Frau im ALG II-Bezug, 60 Jahre)⁴¹

Ältere Menschen mit geringem Einkommen scheitern oft daran, eine neue, ihren körperlichen Einschränkungen angepasste Wohnung zu finden. Der Mangel an barrierefreien und günstigen Wohnungen ist auch für Menschen mit Behinderungen ein großes Problem.

Die Chance, eine Wohnung zu finden, ist für überschuldete Menschen mit negativem Schufa-Eintrag sehr gering.

Die Vermittlung von Wohnungslosen in Wohnraum wird schwieriger, die Verweildauer in sozialen Einrichtungen nimmt zu, die Unterkünfte sind überfüllt und die Lebensbedingungen dort sind bedrückend. Die Zahl wohnungs- und obdachloser Menschen nimmt wieder zu. Die bezirklichen Fachstellen für Wohnungsnotfälle, deren Aufgabe neben der Prävention von Wohnungsverlusten die Vermittlung Wohnungsloser aus öffentlich rechtlicher Unterbringung in Wohnung ist, können wohnungslose Haushalte oft nicht mehr zeitgerecht unterbringen, weil ausreichend Unterkunftsplätze fehlen. Sie wimmeln ab und vertrösten und führen inzwi-

⁴⁰ Vgl. Swietczak 2011.

⁴¹ Diakonisches Werk Hamburg 2010, S. 14.

schen umfangreiche Wartelisten. Im November 2012 standen 700 Haushalte auf diesen Wartelisten.

Was zu tun ist

Die Wohnungsnot in Hamburg wird nicht mehr geleugnet. Neubauprogramme haben eine große politische Priorität. So wichtig der Neubau, vor allem der Neubau von Sozialwohnungen ist, mittelfristig wird er allein wenig zur Entlastung der Situation der besonders benachteiligten Gruppen auf dem Wohnungsmarkt beitragen. Denn die Zahl der Sozialwohnungen wird trotz der Neubauprogramme durch das Auslaufen der Bindungen im alten Wohnungsbestand weiter abnehmen.⁴² Außerdem hat von ihrer Einkommenssituation her etwa die Hälfte aller Hamburger grundsätzlich Anspruch auf eine Sozialwohnung. Auf dem Wohnungsmarkt diskriminierte Bevölkerungsgruppen haben es deshalb oft schwer, Zugang zu diesem Wohnungsbestand zu erhalten.

Neben dem Neubau von günstigem Wohnraum und Maßnahmen zur Mietpreisdämpfung ist deshalb die Verbesserung des Zugangs zum vorhandenen Wohnungsbestand der Schlüsselfaktor für die dringlich nötige Verbesserung der Situation für benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt.

Dies bedeutet, dass die Wohnungswirtschaft wieder viel stärker auf ihren sozialen Versorgungsauftrag verpflichtet werden muss und zwar sehr weit über den tatsächlich sozial gebundenen Wohnungsbestand hinaus. Denn die Wohnungswirtschaft hat sich parallel mit dem Auslaufen der Sozialbindungen zunehmend aus der Vermietung an benachteiligte Wohnungssuchende zurückgezogen. Die Politik muss gegenüber der Wohnungswirtschaft diesen sozialen Versorgungsauftrag durchsetzen.

Der SGAG GWG als kommunalem Akteur kommt dabei natürlich eine besondere Rolle zu. Noch 1990 war 77 % des Wohnungsbestandes der SAGA sozial gebunden, Ende 2010 waren es nur noch 34 %.⁴³ Waren also 1990 noch 77 % des Bestandes „sozial“ zu vermieten, muss die SAGA GWG nach einer Vereinbarung mit der Stadt bei Neuvermietungen heute nur noch ca. 30 % „sozial“ vermieten, davon 1.700 Wohnungen an vordringlich Wohnungssuchende. Bei aktuell etwa 9.000 Neuvermietungen pro Jahr muss die SAGA GWG also nur 1.700 Wohnungen an vordringlich Wohnungssuchende vergeben.⁴⁴ Das ist viel zu wenig. Notwendig wäre dagegen, dass unabhängig von einer formellen Sozialbindung der allergrößte Teil der frei werdenden Wohnungen der SAGA GWG nach sozialen Kriterien vergeben wird. Zum Abbau von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit wäre notwendig, dass jedes Jahr die Hälfte der freiwerdenden Wohnungen von SAGA GWG - also etwa 4.500 Wohnungen - an vordringlich Wohnungssuchende vergeben wird, davon 2.000 an wohnungslose Haushalte. Das durchzusetzen ist die zentrale sozial- und wohnungspolitische Aufgabe in Hamburg.

Es geht weiterhin um die Weiterentwicklung und den Ausbau wohnungspolitischer Instrumente, die eine Versorgung Benachteiligter auf dem Wohnungsmarkt unterstützen oder den Bestandsschutz günstiger Wohnungen sichern, wie zum Beispiel der Ankauf von Belegungsrechten und die Ausweitung der Nutzung des Instrumentes der „sozialen Erhaltungsverordnung“, da diese einen gewissen Schutz vor Mieterhöhungen in Folge von Modernisierungsmaßnahmen darstellt.

Diskriminierenden Einstellungen und Praktiken muss bei unterschiedlichen Akteuren entgegengewirkt werden.

Haushalte, die auf Vorbehalte und Ablehnung bei Vermieterinnen und Vermietern aufgrund ihrer sozialen Probleme stoßen, brauchen Unterstützung: Dazu gehört auch die Ausweitung aufsuchender wohnbegleitender Hilfen.

⁴² Gab es um die Mitte der 1970er Jahre in Hamburg noch etwa 400.000 Sozialwohnungen, wird es um 2020 wahrscheinlich nur noch etwa 60.000 geben, vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2010, Drs 19/5838, S.21.

⁴³ Vgl. ebd. 2010, Drs 19/7683, S. 2.

⁴⁴ Vgl. ebd. 2012, Drs 20/4077, S.2.

Die Richtwerte zur Beurteilung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft für Bezieher von ALG II und Grundsicherung sind aktuell in Hamburg zu niedrig angesetzt und müssen erhöht werden. Die Fachanweisung zu den Kosten der Unterkunft ist an verschiedenen Stellen überarbeitungsbedürftig, damit die gesetzlich geforderte Berücksichtigung der Gegebenheiten im individuellen Fall besser gelingt und im rechtlichen Sinne unzumutbare Umzüge auch tatsächlich verhindert werden.

„Seit Herbst 2005 habe ich in meiner Wohnung hier in Barmbek keinen Strom mehr. Ich habe also kein warmes Wasser. Ich kann also meinen Kühlschrank nicht benutzen, um mir eben preisgünstig Lebensmittel zu kaufen, ich kann meine Waschmaschine nicht benutzen, ich kann meinen Staubsauger nicht benutzen. Und die ARGE lacht mich aus. Und fordert von mir, dass ich meine Wohnung aufgebe, es sind zwei Zimmer, 52 qm, 2 qm zu groß. Ich muss also raus aus der Wohnung.“ (Mann im ALG II-Bezug, 57 Jahre)⁴⁵

Wenn gegen ALG II-Leistungsempfänger aus welchen Gründen auch immer Sanktionen verhängt werden, sollte grundsätzlich die Miete von den Sanktionen ausgenommen werden, damit nicht noch mehr Menschen in Wohnungsnot geraten.

Hamburg sollte eine integrierte Wohnungsnotfallhilfeplanung entwickeln, die die Bereiche der untergebrachten und prekär lebenden Wohnungslosen ebenso umfassen sollte, wie den Präventionsbereich und alle Haushalte, die als vordringlich wohnungssuchend anerkannt sind. Eine solche Wohnungsnotfallhilfeplanung sollte überprüfbare inhaltliche und zeitliche Ziele formulieren und daraus ableiten, welche Ressourcen zur Erreichung der Ziele notwendig sind.⁴⁶

5 Armut und Gesundheit

Armut und Gesundheit stehen in einem wechselseitigen Wirkungsverhältnis. Zwischen dem Gesundheitszustand eines Menschen und seinem sozialen Status, der u. a. an die Höhe seines Einkommens und seines Bildungsgrads gekoppelt ist, besteht ein wesentlicher Zusammenhang. Zahlreiche Studien belegen, dass Menschen mit einem niedrigen Einkommen und/oder einer geringeren Bildung häufiger gesundheitliche Probleme haben als gut situierte Personen aus höheren sozialen Schichten.⁴⁷ So weisen beispielsweise 16 % der armutsgefährdeten Männer zwischen 35 und 64 Jahre eine gesundheitliche Beeinträchtigung auf, während dies bei gleichaltrigen Männern aus oberen Einkommensgruppen lediglich zwei Prozent betrifft. Bei Frauen stehen sich Werte von 14 und drei Prozent gegenüber.⁴⁸ Die auch als „gesundheitliche Ungleichheit“ bezeichnete Korrelation zwischen Gesundheit und sozialem Status spiegelt sich ebenfalls in einer kürzeren Lebenserwartung wider: Zwischen dem reichsten und dem ärmsten Fünftel der Bevölkerung beträgt der Lebenserwartungsunterschied ganze sieben Jahre.⁴⁹

Armut macht krank

Armut erhöht demnach das Risiko, an Körper und/oder Seele zu erkranken und früher zu sterben (Verursachungs- oder Kausalitätshypothese). Die materiellen Einschränkungen haben eine Unterversorgung in elementaren Lebensbereichen des täglichen Lebens zur Folge. Wer arm ist, spart an allem – beginnend bei der Ernährung, die in einkommensschwachen Familien häufiger aus Speisen minderer Qualität mit hohem Fettanteil besteht. So essen beispielsweise Hamburger Kinder und Jugendliche aus ärmeren Familien weniger Obst und

⁴⁵ Vgl. Diakonisches Werk 2010, S. 5.

⁴⁶ Vgl. Edele 2010, S. 35.

⁴⁷ Vgl. Mielck u. a. 2012, S. 4.

⁴⁸ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2013, S. 259.

⁴⁹ Vgl. Trabert 2006, S. 24.

Gemüse als solche aus begüterten Familien (Differenz von 15 % zwischen beiden Gruppen).⁵⁰

Ein Ausgleich durch körperliche Bewegung findet oft nicht statt, was auch mit der Wohnsituation armutsgefährdeter Personen zusammenhängt. Angesichts der hohen Mieten in guten Wohnlagen müssen arme Familien auf bezahlbare Wohngegenden ausweichen, die nur über wenige Grünflächen, dafür aber über ein hohes Verkehrsaufkommen verfügen, das mit starker Lärmbelastung und Luftverschmutzung einhergeht.

Die Entbehrungen armutsgefährdeter Menschen erstrecken sich ebenfalls auf die medizinische Versorgung. In den sozial schwächeren Stadtteilen Hamburgs, wo Ärztinnen und Ärzte mit wenig Privatversicherten und geringen Einkünften rechnen müssen, herrscht häufig ein Hausärztemangel. Während z. B. ein Mediziner oder eine Medizinerin in der Neustadt im Schnitt 82 Patientinnen und Patienten versorgt, kümmert sich ein Arzt bzw. eine Ärztin im Stadtteil Steilshoop um 1.755 Menschen.⁵¹ Ferner ist bekannt, dass Personen mit niedrigem Einkommen präventive und gesundheitsfördernde Angebote wie z. B. Untersuchungen zur Krebsfrüherkennung seltener nutzen.⁵² Dass ärmere Menschen Arztbesuche generell vermeiden, gilt als Folgeerscheinung des GKV-Modernisierungs-Gesetzes (GMG), das 2004 in Kraft trat. Mit dem GMG strich die rot-grüne Bundesregierung die Befreiung von Zuzahlungen für Fahrtkosten und Medikamente und erlegte die Kosten für Sehhilfen und Zahnersatz den Patientinnen und Patienten auf. Weil sie die geforderten Eigenleistungen nicht tragen können, wenden sich immer mehr Menschen an karitative Dienste wie z. B. das Zahnmobil der Hamburger Caritas, auf dem neben Obdachlosen zunehmend nicht krankenversicherte und arme Menschen behandelt werden. Im Jahr 2011 hatten nur noch ein Drittel der Zahnmobil-Patientinnen und -Patienten eine Krankenversicherung, 2010 waren es noch 50 %.⁵³

*Herr A., 54 Jahre, arbeitslos, hat ein offenes Bein durch Krampfadern nach einer tiefen Thrombose. Da er kein Geld für die 10 Euro beim Arzt hat, verbindet er das Bein selbst mit Tempotüchern und Isolierband. Schließlich kommt er in die ärztliche Sprechstunde der Wohnungslosenhilfe (WLH) und erhält dort eine Wundversorgung und eine Überweisung zum Hautarzt. Die Wundversorgung dort ist aber schwierig, weil der Patient kein Geld für die Zuzahlung der Verbandmittel hat. Gemeinsam mit der Sprechstunde in der WLH gelingt es aber doch, das Geschwür zur Abheilung zu bringen. Zur Vorbeugung eines erneuten offenen Beines muss eine Versorgung mit Kompressionsstrümpfen stattfinden. Auch das ist nicht möglich, weil Herr A. das Geld für die Aufpreiszahlung nicht hat. Es ist absehbar, dass sich erneut ein offenes Bein entwickeln wird.*⁵⁴

Krankheit macht arm

Ebenso wie die soziale Stellung die Gesundheit beeinflusst, kann eine schlechte körperliche oder psychische Verfassung Auswirkungen auf den sozialen Status haben. Krankheit macht arm, wenn gesundheitliche Probleme die eigene Leistungsfähigkeit auf Dauer einschränken und dazu führen, dass kein oder nur noch ein geringes Einkommen erzielt werden kann (Selektionshypothese).⁵⁵ Dadurch entsteht ein Teufelskreis: Wer aufgrund von gesundheitlichen Beschwerden in Armut gerät, hat geringere Chancen, seine Armut zu überwinden, die finanzielle Mittellosigkeit bewirkt wiederum eine weitere Verschlechterung des Gesundheitszustandes. In einer Befragung des Robert-Koch-Instituts führten 15 % der Frauen und 16 % der Männer mit Arbeitslosigkeitserfahrungen den Verlust ihres Arbeitsplatzes auch auf ihren Gesundheitszustand zurück. Gleichzeitig nahmen 19 % der Frauen und 15 % der Männer an, dass ihre gesundheitlichen Beschwerden auch Folge ihrer Arbeitslosigkeit sind.⁵⁶

⁵⁰ Vgl. Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) der Freien und Hansestadt Hamburg 2012, S. 51.

⁵¹ Statistische Zahlen zur ärztlichen Versorgung aus: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2012.

⁵² Vgl. Kroll 2012, S. 5.

⁵³ Vgl. Caritasverband für Hamburg e.V., Pressemitteilung „Zahnmobil Bilanz 2011: Schlechter Zahnstatus bei Kindern“ vom 22.06.2012, <http://www.caritas-hamburg.de/33750.asp?id=35047&page=1&area=cvovhamb> (15.10.2012).

⁵⁴ Fallbeispiel des Hamburger Diakonie-Zentrums für Wohnungslose.

⁵⁵ Vgl. Mohr/Richter 2008, S. 26.

⁵⁶ Vgl. Kroll 2012, S. 6.

Frau U., 37 Jahre alt, zweites Kind einer alkoholkranken Prostituierten, Vater unbekannt, hatte wechselnde Stiefväter mit Alkoholproblemen und wurde in ihrer Kindheit Opfer von sexuellem Missbrauch. Nach der mittleren Reife macht Frau U. eine Ausbildung zur Rechtsanwaltsgehilfin, arbeitet aber nur ein Jahr in ihrem Beruf. Weitere Anstellungen währen nur kurz, weil sie kaum belastbar ist und viele Fehler macht. Frau U. leidet massiv unter Depressionen, Dissoziationen und Dauermüdigkeit. Nach einer beruflichen Reha ist bei einer Postfirma angestellt, die Arbeit kann sie nur mit Hilfe zweier Kollegen bewältigen, die teilweise Post von ihr mitnehmen. Diese Anstellung in Vollzeit war ihre letzte in den vergangenen sieben Jahren, seitdem ist Frau U. arbeitslos, sämtliche Bewerbungen blieben erfolglos. 2010 stellt sie einen Rentenantrag, der 2012 positiv beschieden wird. Frau U. wird wahrscheinlich nie wieder erwerbstätig sein können.⁵⁷

Risikofaktor Nummer eins: Arbeitslosigkeit

Bei näherer Betrachtung einzelner armutsgefährdeter Personengruppen zeigt sich, dass insbesondere Menschen ohne Beschäftigungsverhältnis unter gesundheitlichen Einschränkungen leiden. Knapp die Hälfte der arbeitslosen Männer und Frauen zwischen 20 und 59 Jahren sind von gesundheitlichen Beeinträchtigungen betroffen.⁵⁸ Auffällig oft sind die Beschwerden von Erwerbslosen psychischer Art, fast jeder vierte Arbeitsunfähigkeitstag bei Personen im ALG I-Bezug hat seelische Ursachen.⁵⁹

Die psychische Gesundheit von arbeitslosen Menschen ist vielfach belastet: Der Verlust des Einkommens und die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen bereiten den Betroffenen existentielle Sorgen, ein Gefühl der Ohnmacht und Hilflosigkeit setzt ein. Zusätzlich befinden sich Klientinnen und Klienten der Arbeitsagenturen unter konstantem Handlungsdruck, ihnen drohen Sanktionen wie z. B. Kürzung ihrer Bezüge, wenn sie gegen Auflagen verstoßen. Auf Dauer zermürend wirken vor allem Negativerlebnisse wie Bewerbungsabsagen. Der ausbleibende Erfolg nagt am Selbstwertgefühl und schwächt die Motivation, sich weiterhin um Arbeit zu bemühen.

Arbeitslosigkeit wird von den Betroffenen sehr unterschiedlich verarbeitet. Mit dem unfreiwilligen Rückzug aus dem Arbeitsleben geht oftmals eine Zersetzung der gewohnten sozialen Netzwerke einher, was Erwerbslose erst recht in ein emotionales Tief stürzt. Viele Betroffene erleben die Arbeitslosigkeit als soziales Stigma, meiden aus Scham oder aus Geldmangel gesellige Aktivitäten und isolieren sich nur noch mehr. All dies setzt Erwerbslose unter Stress, der die Entstehung von psychischen Erkrankungen wie Depressionen und Angststörungen begünstigt. Kaum verwunderlich, dass die Behandlungsquote mit Antidepressiva bei erwerbslosen Personen um 77 % höher liegt als bei Berufstätigen.⁶⁰

Herr G., 47 Jahre alt, wurde nach langer Betriebszugehörigkeit wegen Rationalisierungsmaßnahmen entlassen. [...] Die ersten Wochen seiner Arbeitslosigkeit sind erträglich. Er hat sich mehrmals beworben und jedes Mal auf Anstellung gehofft. Mit jeder Absage wird er mutloser. Er beginnt, nicht nur an seiner Qualifikation, sondern allgemein an seinen Fähigkeiten zu zweifeln: „Ich erkenne mich selbst nicht wieder. Ich habe schon für kleinste Erledigungen keine Energie mehr, habe Mühe, morgens überhaupt aus dem Bett zu kommen. Ehrlich gesagt, möchte ich mich am liebsten nur noch verkriechen.“ Von seinen Bekannten hat sich Herr G. im Lauf der Zeit immer mehr zurückgezogen, seiner Familie gegenüber wird er immer schweigsamer und verschlossener [...]. Die Tage zerrinnen ihm zwischen den Fingern. Mit nennenswerten Erfolgserlebnissen rechnet Herr G. in seinem Alltag nicht mehr: „Es kommt mir vor, als ob es völlig egal ist, was ich tue.“⁶¹

⁵⁷ Fallbeispiel des Sozialpsychiatrischen Beratungszentrums Altona.

⁵⁸ Vgl. Robert Koch-Institut 2006, S. 83.

⁵⁹ Vgl. Bellwinkel 2011, S. 66.

⁶⁰ Vgl. Mohr/Richter 2008, S. 26.

⁶¹ Fallbeispiel der Solidarischen Psychosozialen Hilfe Hamburg e.V. (SPSH).

Was zu tun ist

Um gesundheitlicher Ungleichheit vorzubeugen, sind eine politische Neuorientierung und strukturelle Reformen notwendig. Deshalb fordert die Freie Wohlfahrtspflege, dass

- arme Bevölkerungsgruppen von privaten Zuzahlungen für Gesundheitsleistungen befreit werden
- krankheitsbedingte Mehrbedarfe von Menschen in besonderen Lebenslagen anerkannt und Härtefallregelungen entsprechend angepasst werden (u. a. bei Zahnbehandlungen, Anschaffung von Seh- und Hörhilfen)
- über Freistellungsregelungen und Erstattungsmöglichkeiten gegenüber den Krankenkassen besser informiert wird
- mehr niedrigschwellige Angebote geschaffen werden, die eine Geh-Struktur (Arzt geht zum Patienten statt umgekehrt) etablieren
- der Zusammenhang zwischen Armut und Krankheit stärker erforscht wird
- Gesundheits- und Sozial-/Armutsberichterstattung stärker miteinander verknüpft werden
- die armutsbedingten Ursachen von Krankheit in der Öffentlichkeit breiter thematisiert werden.

6 Altersarmut

Armut entfaltet ihre einengenden, bedrückenden und ausgrenzenden Wirkungen in besonderem Maße dann, wenn sie über einen langen Zeitraum andauert. Da Erwerbsarbeit zumindest von älteren Seniorinnen und Senioren nicht mehr aufgenommen werden kann, ist Armut im Alter meist über viele Jahre andauernde Armut, ja "lebenslange Armut", da sie bis zum Tode andauern wird.

Das Maß an sozialer Teilhabe und Wohlbefinden sinkt im Alter. Diese Lebenserfahrung ist durch Daten des Wohlfahrtssurvey objektiviert: Menschen ab 65 leiden häufiger unter dem Mangel an Freunden außerhalb der Familie und an fehlenden Kontaktmöglichkeiten, um Freunde zu finden. Sie sind durch Krankheit zur Umstellung ihrer Lebensgewohnheiten gezwungen, fühlen sich häufiger unglücklich, niedergeschlagen, haben Ängste und Sorgen.⁶² „Wer im Alter arm ist oder sich in einer prekären Versorgungssituation befindet, ist vergleichsweise häufig in seinen Möglichkeiten eingeschränkt, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen. Etwa jede fünfte einkommensarme Person über 65 Jahren ist äußerst unzufrieden mit ihren Teilhabechancen; je höher das Einkommen, desto besser sind die Möglichkeiten, am gesellschaftlichen Leben zu partizipieren. Beim subjektiven Wohlbefinden und den sozialen Beziehungen sehen wir einen relativ deutlichen Zusammenhang: je niedriger das Einkommen, desto schlechter die Kontaktmöglichkeiten.“⁶³

Herr F., 68 Jahre alt, schwerbehindert, hat mehrere Herzoperationen hinter sich. Seine Krankenkasse hat ihm eine Kostenerstattung für die Teilnahme an einer Herz-Sportgruppe im Turnverein bewilligt. Allerdings nur für ein Jahr. Das hat ihm gut getan. Er würde das gerne auch weiter machen, die Kosten dafür (Mitgliedsbeitrag über 20 Euro pro Monat) kann er aber nicht tragen: die Familie hat nur ein ganz geringes Einkommen und muss deshalb zu seiner Rente Leistungen der Grundsicherung im

⁶² Vgl. Böhnke 2004.

⁶³ Ebd.

Alter nach SGB XII in Anspruch nehmen. Die Mitgliedschaft in dem Sportverein hat Herr F. gekündigt.⁶⁴

Wenn auf Grund des Wegzugs der Kinder, des Renteneintritts oder der Mietenentwicklung die Wohnung zu teuer wird und eine kleinere bzw. günstigere Wohnung benötigt wird, ist in Hamburg wegen des angespannten Wohnungsmarktes und der Mietenentwicklung häufig eine entsprechende Wohnung nicht in den vertrauten Vierteln zu erhalten. Auf Grund hierdurch erzwungener Wegzüge verarmen oft die sozialen Bezüge, die stabilisierenden sozialen Netzwerke und die in vielen Jahren aufgebauten solidarischen Hilfebeziehungen zerreißen.

Häufigkeit der Altersarmut

Bundesweit gelten nach EU-Kriterien⁶⁵ 15,1 % der gesamten Bevölkerung als arm.⁶⁶

Dabei sind ältere Menschen seltener von Armut betroffen als der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Der Anteil der Personen ab 65 Jahre, die unter der Armutschwelle leben, beträgt bundesweit 12 % (2008).

In Hamburg ist – legt man den Durchschnitt der Hamburger Einkommen zugrunde (Landesmedian) – 18 % der Bevölkerung arm.

Ältere Menschen (65 Jahre und älter) sind in Hamburg mit 12,9 % (Landesmedian) erheblich seltener von Armut betroffen als die Gesamtbevölkerung.⁶⁷ Seit 2005 ist dieser Werte um 3,4 Prozentpunkte angestiegen, was zusammen mit der Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen (3,5 Prozentpunkte) zu den stärksten Anstiegen zählt.

In Ergänzung zu diesem statistischen Bild aus den Daten des Mikrozensus⁶⁸ ist jedoch festzuhalten, dass Hamburg im Vergleich zum Bundesdurchschnitt eine mehr als doppelt so hohe Quote an Empfängerinnen und Empfängern von Grundsicherung im Alter (ab 65 Jahre) hat, nämlich 5,5 % (Bundesdurchschnitt 2,4 %). Das sind 18.588 Menschen in Hamburg (Stand: 2010) und seit 2006 (15.267) ist eine Steigerung um 22 % zu verzeichnen.⁶⁹

Nur wenige arme Seniorinnen und Senioren können ihre Einkommensarmut durch Vermögensreichtum kompensieren. Eine Analyse der SOEP⁷⁰ Daten aus 2007 ergab, dass nur 1,4 % der Menschen ab 65 Jahren unter der Einkommens-Armutschwelle ein Vermögen über 50.000 Euro und nur 7,6 % ein Vermögen über 10.000 Euro besaßen.⁷¹

Weil durchschnittlich weniger ältere Menschen als die Gesamtbevölkerung von Armut betroffen sind, wird häufig gesagt, aktuell sei Altersarmut kein Problem. Die Feststellung, dass Armut von Seniorinnen und Senioren weniger häufig auftritt als bei anderen Personengruppen, bedeutet jedoch nicht, dass für die von Altersarmut Betroffenen selbst ihre Armut ein geringeres Problem sei.

Im Gegenteil: Mit dem Alter gehen zunehmende körperliche und gesundheitliche Einschränkungen einher, deren Auswirkungen teilweise mit Geld zu mildern sind. So braucht, wer

⁶⁴ Fallbeispiele aus der Kampagne „Fehlt Ihnen etwas? Beratung kann helfen! Schwerpunktthema: Armut im Alter 2010, die Fallbeispiele, die in diesem Kapitel verwendet wurden, wurden von verschiedenen Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege gesammelt. Sie sind nicht in der Kampagnendokumentation veröffentlicht.

⁶⁵ Die Armutsgefährdungsschwelle wird bei 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung (in Privathaushalten) festgelegt. Das Äquivalenzeinkommen ist ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen je Haushaltsmitglied, das ermittelt wird, indem das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Bedarfsgewichte der im Haushalt lebenden Personen geteilt wird.

⁶⁶ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Tabelle A.1.1 Armutsgefährdungsquote nach Bundesländern, Werte für 2011.

⁶⁷ Vgl. ebd.

⁶⁸ Der Mikrozensus ist eine statistische Erhebung, bei der im Gegensatz zur Volkszählung nur nach bestimmten Zufallskriterien ausgewählte Haushalte beteiligt sind. Die Anzahl der Haushalte wird so gewählt, dass die Repräsentativität der Ergebnisse statistisch gesichert ist. Der Mikrozensus dient dazu, die im Rahmen von umfassenden Volkszählungen erhobenen Daten in kurzen Zeitabständen mit überschaubarem organisatorischem Aufwand zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

⁶⁹ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012, S. 66.

⁷⁰ Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung von über 12.000 Privathaushalten in Deutschland. Die Befragung wird im jährlichen Rhythmus seit 1984 immer bei denselben Personen und Familien (= stets demselben Panel) durchgeführt. Die befragten Personen und Familien wurden "zufällig" ausgewählt, so dass sie die in Deutschland lebenden Menschen repräsentieren.

⁷¹ Vgl. Kumpmann u. a. 2010, S. 11.

schlecht zu Fuß ist oder nicht mehr Fahrrad fahren kann, mehr Geld für seine Mobilität. Weiterhin schmälern Ausgaben für nicht verschreibungspflichtige Medikamente oder Pflegemittel das verfügbare Einkommen von älteren Menschen erheblich. Ein dritter Aspekt bezieht sich auf die Dauer der Armut: Menschen ab 65 Jahre können in aller Regel nicht mehr darauf hoffen, dass sich ihre Einkommenssituation verbessert. Armut im Alter heißt meistens: Armut bis ans Lebensende.

Herr B., 62 Jahre alt. Schlosser vom Beruf. Als guter Handwerker hat er immer eine Arbeit gehabt. Bis vor kurzem, da ging seine Firma Pleite. Jetzt ist er arbeitslos. Mit 62 hat er heute wenig Hoffnung, eine neue Anstellung zu bekommen. Auch der Körper streikt: er leidet an Depression, hatte vor einen paar Jahren einen Herzinfarkt. Deswegen denkt er darüber nach, eine Rente wegen Erwerbsminderung zu beantragen. Die deutsche Rentenversicherung hat ihm ausführliche Informationen zugesandt. Daraus folgt, dass er in Falle einer vollen Erwerbsminderung eine Rente in Höhe 986 Euro bekommt. „Wenn die Mieten in Hamburg nicht so hoch wären, hätte es vielleicht auch gereicht, - meint Herr B.- Für meine Wohnung heute bezahle ich über 500 Euro, dazu kommen noch Strom- und Telefonkosten, die Fahrkarte, und es bleibt ein Betrag übrig, den auch ein Sozialhilfeempfänger vom Staat bekommt. Ich habe aber 40 Jahre lang gearbeitet!“

Starke Zunahme der Altersarmut in den nächsten Jahrzehnten

Die Altersarmut wird zukünftig deutlich zunehmen, hiervon sind in besonderem Maße die neuen Bundesländer betroffen.⁷² Kumpmann u. a. prognostizieren auf der Grundlage einer Berechnung mit Daten aus dem SOEP für das Jahr 2023 einen Anteil von 16,3 % der Personen zwischen 65 und 70 Jahren, die arm sind.⁷³ Im Jahr 2007 lag der entsprechende Wert bei 13,4 %. Besonders stark werden ostdeutsche Männer von der Zunahme der Altersarmut betroffen sein. Ältere Migrantinnen und Migranten sind besonders häufig von Armut betroffen, weil sie während ihrer Erwerbszeit durchschnittlich deutlich weniger Einkommen als nicht Zugewanderte erzielten und häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen waren.

Verdeckte Altersarmut

Entgegen der Annahme, dass durch die Einführung der Grundsicherung im Alter Menschen mit niedriger Rente die Nichtinanspruchnahme von Leistungen zurück gegangen ist, zeigt eine Studie von Irene Becker, beruhend auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels aus 2007, dass die Quote der Nichtinanspruchnahme, also die Dunkelziffer der Armut, bei 68 % liegt.⁷⁴ Damit ist festzustellen, dass die tatsächlichen Armutsquoten von älteren Menschen erheblich höher sind, als die Inanspruchnahme von Leistungen der Mindestsicherung suggeriert.

Ursachen der Altersarmut

Hauptursache für Altersarmut sind niedrige Einkommen und Phasen der Arbeitslosigkeit während der Erwerbsphase. Beides führt zu unzureichenden Rentenansprüchen unterhalb der Armutsschwelle. Folgende negative Einflussfaktoren tragen zur aufgezeigten Steigerung der Altersarmut bei

- Wandel der Erwerbsbiographien (Arbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung)
- schwache Lohnentwicklung und der Rückgang der Lohnquote
- Veränderung der Rentenformel

⁷² Vgl. ebd., S. 21.

⁷³ Vgl. ebd.

⁷⁴ Zitiert nach Hans-Böckler-Stiftung 2012, S. 2.

- teilweise Umstellung der Alterssicherung auf Kapitaldeckung: von Alterseinkünften ohne zusätzliche Kapitaleinkünfte sind vor allem Menschen mit geringen Einkommen betroffen.
- demographischer Wandel, sofern er zu Beitragserhöhungen führt, die sich dann durch die Rentenanpassungsformel dämpfend auf die Rentenhöhe auswirken.

Frau D., 74 Jahre alt, Russlanddeutsche, verwitwet, seit acht Jahren lebt sie in Hamburg. Nach dem Fremdrentengesetz wurden ihre Versicherungszeiten aus Russland (das sind 40 Jahre Berufstätigkeit als Krankenschwester) in der deutschen Rentenversicherung berücksichtigt. Diese Werte für Beitrags- und Beschäftigungszeiten aus dem Ausland werden allerdings für Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion nur mit dem Faktor 0,6 angerechnet. Dadurch verringern sich die Rentenansprüche um 40 %. Für Frau D. sind 660 Euro angerechnet worden. Dazu bekommt sie ca. 50 Euro Wohngeld. „Für die Wohnung bezahle ich etwas über 300 Euro, der Rest reicht mir fürs Leben. In Russland hätte ich auch nicht besser leben können,“ meint Frau D. Und spart sorgfältig, um den Urenkeln zu Weihnachten und Geburtstag Geschenke kaufen zu können.

Sonderfall: Pflegebedürftigkeit und Armut

Viele ältere Menschen sind nicht ausreichend über ihre Rechte aufgeklärt oder verfügen nicht über ausreichende Informationen, um bestehende Hilfemöglichkeiten zu nutzen. „Daher werden Unterstützungsleistungen zum Teil gar nicht oder erst spät in Anspruch genommen. Dies betrifft neben der allgemeinen Beantragung von Pflegegeld im Bereich der häuslichen Pflege auch zusätzliche Sachleistungen, z.B. im Bereich der Wohnraumanpassung, die zu einer Verbesserung der Lebensqualität und zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erheblich beitragen können.“⁷⁵

Familie K., zwei Personen, der Ehemann ist schwerbehindert, pflegebedürftig (Pflegestufe III), bettlägerig, hilflos, wird von der Ehefrau rund um die Uhr gepflegt und betreut. Wegen der Pflege kann Frau K. keine Arbeit finden, die Familie lebt von ALG II, Leistungen der Grundsicherung und dem Pflegegeld. Die Ehefrau hat kaum Zeit für sich selbst, ist erschöpft, hatte schon lange keinen Urlaub. Sie will aber keine Hilfe vom Pflegedienst in Anspruch nehmen, da die Familie auf das Pflegegeld nicht verzichten möchte (auch nicht verzichten kann!). „Der Pflegedienst kann doch sowieso nur einen kleinen Teil der Pflege übernehmen, den Rest muss ich selbst machen, auch in der Nacht bin ich für meinen Mann alleine da. Er braucht alle 2-3 Stunden Hilfe. Das kann doch kein Pflegedienst leisten. Aber das Geld von der Pflegeversicherung wird er verbrauchen. Lieber mache ich alles selbst“, sagt die Ehefrau.

Was zu tun ist⁷⁶

A. Zukünftige und aktuelle Altersarmut konsequent bekämpfen durch:

- Erhöhung der Regelsätze und ausreichende Berücksichtigung von Mehrbedarfen älterer Menschen z.B. bei Ernährung, Gesundheit, Wohnraum
- Einführung eines Freibetrages für private Vorsorgeleistungen bei der Anrechnung auf Grundsicherung
- Einführung eines Rentenfreibetrags für private Renten bei der Anrechnung auf die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Sicherung eines dauerhaften und verlässlichen Rentenniveaus
- Rentenrechtliche Ausgleichsleistungen für Zeiten der Kindererziehung und Pflege

⁷⁵ Richter-Kornweitz 2009, S. 14.

⁷⁶ Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) Hamburg e.V. 2010 (a), S. 40.

- Wiedereinführung der Rentenversicherungsbeiträge bei Bezug von Arbeitslosengeld II
- Angemessene Ausstattung mit Zahnersatz, Brillengläser, Hörgeräte etc.
- Bessere Ausstattung der Pflegeversicherung
- Erhalt und Ausbau von flächendeckenden, gesetzlichen Mindestlöhnen
- Angemessene Berücksichtigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt
- Verbesserte Information über die Rechte älterer Menschen insbesondere zur verbesserten Inanspruchnahme von Leistungen zur Grundsicherung

B Soziale Teilhabe von älteren Menschen in Armut ermöglichen durch:

- Sicherung und Ausbau der Angebote der Seniorenarbeit (v. a. Seniorentreffs) bieten gerade für von Altersarmut betroffene Menschen niedrigschwelligen und kostengünstige Möglichkeiten für gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe. Die Förderung dieser Treffs ist daher nicht nur zu sichern, sondern mittelfristig auszubauen, um für alle Treffs eine hauptamtliche Personalressource zu schaffen.
- Ausbau der ehrenamtlichen Angebote der Besuchsdienste: Gerade ältere Menschen können aus Gründen fehlender Mobilität und fehlender Sozialkontakte die eigene Wohnung eingeschränkt oder gar nicht mehr verlassen: Besuchsdienste können hier in vielen Fällen Vereinsamungstendenzen entgegenwirken und zu mehr Mobilität motivieren.
- Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit, um die Angebote der Seniorenarbeit stadtwweit bekannter zu machen
- verbesserte Rahmenbedingungen und verstärkte Information der älteren Menschen zum freiwilligen Engagement, denn ehrenamtliche Arbeit kann wesentlich dazu beitragen, fit und mobil zu bleiben, neuen Lebenssinn zu erhalten, Erfahrungen einzubringen, Anerkennung zu bekommen, neue Freunde zu finden und damit Vereinsamung zu verhindern!
- Erhöhung des Barbetrages von pflegebedürftigen Personen in stationären Einrichtungen, denn das bisherige "Taschengeld" wird den Prinzipien sozialer Teilhabe und eines selbstbestimmten Lebens nicht gerecht
- mehr Mobilität durch behindertengerechten Ausbau weiterer S- und U-Bahnstationen
- verstärkte Aufklärung und Ausbau der bestehenden Sozialrabatte / Vergünstigungen für arme Menschen bzw. Rentnerinnen und Rentner in Hamburg

7 Fazit: Bekämpfung von Armut, Bewältigung und Überwindung von Armutslebenslagen

Angemessener und bezahlbarer Wohnraum, existenzsichernde Arbeit, niedrigschwelliger Zugang zu Bildung und zum Gesundheitssystem, gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe: All diese grundlegenden sozialen Rechte sind in unserem Sozialstaat nicht für alle Gruppen in der Gesellschaft gesichert bzw. ihre Realisierung ist sogar zunehmenden Gefährdungen ausgesetzt.

Sehr unterschiedliche Politikfelder haben dabei Einfluss darauf, wie sich die Armut und Armutsfolgen in unserer Gesellschaft entwickeln. Nicht nur die Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik, sondern auch die Ausgestaltung der Bildungs-, Wohnungs-, Steuer- und Verkehrspolitik haben großen Einfluss auf die Entwicklung der Armut. Eine entschiedene Politik gegen

Armut müsste im Sinne eines Armutsmainstreamings alle politischen Programme, Maßnahmen und Institutionen daraufhin prüfen, ob sie zur Verringerung von Armut beitragen oder im Gegenteil sie verfestigen oder sogar vertiefen. Sie müsste prüfen, ob kulturelle, finanzielle oder andere strukturelle Hürden bestehen, die armen und benachteiligten Menschen die Teilhabe erschweren oder sie gar ausschließen.

Eine Politik, die der Entstehung von Armut entgegenwirken will, ergreift vorbeugende Unterstützungsmaßnahmen. Sie schafft solide Lebensbedingungen, indem sie für armutsfeste Löhne und Renten sorgt, eine aktive Arbeitsförderung betreibt und armutsfeste Kindergrundsicherungsleistungen gewährt.

Ein weiteres zentrales Element einer Politik gegen Armut ist die verlässliche, menschenwürdige Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums. Dazu gehören die realitätsgerechte Ermittlung und damit Erhöhung der Regelsätze im SGB II und SGB XII und die armutsfeste Ausgestaltung der Grundsicherungssysteme.

Auch eine gut ausgebaute kommunale Infrastruktur (Sport, Kultur, Verkehr, soziale Dienste, Schulen, offene Jugendarbeit etc.), die als Gemeingüter allen offenstehen oder zumindest für einkommensarme Menschen erschwinglich sind, sind ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung von Armut und zur Förderung der Teilhabe armer und benachteiligter Menschen. Eine Haushaltskonsolidierungspolitik, die gegen die „Armut der öffentlichen Haushalte“ nicht vor allem Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen, sondern Einschnitte auch im sozialen Bereich vornimmt, gefährdet dabei die Leistungsfähigkeit der integrativen kommunalen Infrastruktur.

Die Soziale Arbeit in den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege kann umso erfolgreicher zur Bewältigung und Überwindung von Armutslebenslagen beitragen, je besser die oben skizzierten sozialen Rechte verwirklicht und die kommunale Infrastruktur gesichert sind. Denn Beratung und soziale Unterstützung drohen letztlich ins Leere zu laufen, wenn z.B. Jugendliche keinen Ausbildungsplatz erhalten oder Menschen in Wohnungsnot keine bezahlbare Wohnung finden können, wenn sich Arme die Zuzahlungen zu Medikamenten nicht leisten können, wenn die Regelsätze für ein menschenwürdiges Leben nicht reichen, wenn die Einrichtungen in der Stadt ausgrenzend und teuer sind und damit gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe armer Menschen erschweren.

Eine große Bedeutung bei der Überwindung und Bewältigung von Armutslebenslagen hat die Sozialberatung der Freien Wohlfahrtspflege. In den Beratungsstellen der Freien Wohlfahrtspflege wird umfassend und kompetent über Rechtsansprüche auf Sozialleistungen informiert, im Bedarfsfall werden individuelle Bedarfsrechnungen durchgeführt und amtliche Bescheide erläutert und überprüft. Es werden Hilfestellungen bei der Durchsetzung der sozialen Rechte und bei der Bewältigung lebenspraktischer Probleme gegeben bzw. vermittelt. Unabhängige und ohne Voraussetzungen zugängliche Sozialberatung, wie sie u. a. von den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege geleistet wird, ist ein wichtiger Baustein einer Politik der Armutsbekämpfung, die in Hamburg nicht nur gesichert, sondern in Teilen weiter ausgebaut werden sollte.

Aber auch in den Einrichtungen der Freizeit- und Bildungsarbeit für Kinder und Jugendliche, in der Altenhilfe, in den Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und anderen werden Hilfestellungen zum Ausgleich von Benachteiligungen, zur Bewältigung und Überwindung von Armutslebenslagen geleistet.

Immer wieder stößt man in der öffentlichen Debatte über Armut auf eine fragwürdige Verengung des Themas auf „Chancengerechtigkeit“ und auf die Eigenverantwortung von Armen. Gemeint ist eine einseitige Verkürzung des Themas auf die Möglichkeiten der individuellen Überwindung der Armut, des individuellen Ausstiegs aus der Armut. So wichtig Selbsthilfepotentiale und Chancengerechtigkeit beispielsweise im Bildungssystem sind, bleibt demgegenüber festzustellen, dass für den Ausstieg aus der Armut und für die Bewältigung von Armutsfolgen die rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen sowie die soziale Infrastruk-

tur entscheidend sind. Öffentliche Schuldzuweisungen an arme Menschen und die Kultivierung von Stereotypen wie z. B. dem vom arbeitsscheuen Hartz IV-Empfänger helfen hier nicht weiter.

Eine gesellschaftliche Armutsbekämpfungspolitik zielt realistischerweise nicht nur auf den Ausstieg, sondern ebenso darauf, die Lebensbedingungen für in Armut lebende Menschen zu verbessern, etwa durch die Erhöhung der Regelsätze und soziale Unterstützungsmaßnahmen. Nicht zuletzt, weil für viele Menschen Armut nicht nur eine kurze biographische Episode ist, sondern wie z.B. bei alten Menschen und Langzeitarbeitslosen oft lange andauert.

Eine wichtige Voraussetzung einer gelingenden Armutsbekämpfungspolitik ist eine umfassende Armuts- und Sozialberichterstattung. Die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e. V. begrüßt daher, dass die Freie und Hansestadt Hamburg diese jetzt vorlegt und die Hamburger Wohlfahrtsverbände bei der Vorbereitung intensiv eingebunden hat. Damit ist seitens der Wohlfahrtspflege die Hoffnung verbunden, dass sich die Berichterstattung verstetigt und die gemeinsame Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Armut fortgesetzt wird.

8 Literatur / Quellen

Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) Hamburg e.V., Fehlt Ihnen etwas? Beratung kann helfen! Altersarmut. Dokumentation der Kampagne 2010, Hamburg 2010 (a).

Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) Hamburg e.V., Fehlt Ihnen etwas? Beratung kann helfen! Arme Zukunft? – Armut bei Kindern / Jugendlichen und ihren Familien. Dokumentation der Kampagne 2009, Hamburg 2010 (b).

Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe (AGJ), Armut von jungen Menschen in Familien, Berlin 2009.

Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) der Freien und Hansestadt Hamburg, Gesundheits- und Lebenslagen 11 bis 15-jähriger Kinder und Jugendlicher in Hamburg, Hamburg 2012.

Behörde für Schule und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburger Schulstatistik. Schuljahr 2011/12. Schulen, Klassen, Schülerinnen und Schüler in Hamburg, April 2012, Hamburg 2012.

Bellwinkel, Michael, Gesundheitsförderung bei Arbeitslosen, in: BKK Bundesverband (Hrsg.), BKK Gesundheitsreport 2011. Zukunft der Arbeit, Essen 2011; S. 66-70.

Böhnke, Petra, 2004: Armut und soziale Ausgrenzung im Alter, Beitrag auf dem 7. Kongress Armut und Gesundheit am 30. November und 1. Dezember 2001, <http://www.gesundheitberlin.de/index.php4?request=search&topic=1082&type=infotext&display=2> (04.04.2013).

Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe: Öffentlich geförderte Beschäftigung (SGB II): Ländervergleich 07/2010 bis 10/2012, BIAJ Kurzbericht vom 6.11.12 http://biaj.de/images/stories/2012-11-06_bsm-sgb2-laender-0710-1012.pdf (12.06.2013).

- Buch, Tanja/ Seibert, Holger/ Stöckmann, Andrea, Die Entwicklung der Beschäftigung in Hamburg – Anzeichen für eine Spaltung des Arbeitsmarktes? Thesenpapier zum gleichnamigen Vortrag auf der 3. Konferenz zur sozialen Spaltung in Hamburg: „Arbeiten in Hamburg. Entwicklungen und soziale Folgen“, Hamburg 2011. [http://hamburg-stadtfueralle.de/wp-content/uploads/06.03. Entwicklung-der-Beschaeftigung-in-HH-Anzeichen-fuer-eine-Spaltung-des-Arbeitsmarktes.pdf](http://hamburg-stadtfueralle.de/wp-content/uploads/06.03_Entwicklung-der-Beschaeftigung-in-HH-Anzeichen-fuer-eine-Spaltung-des-Arbeitsmarktes.pdf) (04.04.2013).
- Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum, Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden!, Berlin 2012.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs 20/4077, Kleine Anfrage: Wohnberechtigungsscheine, Dringlichkeitsscheine und Dringlichkeitsbestätigungen – was nützen sie überhaupt noch?, 11.05. 2012.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs 19/5838, Große Anfrage: Hamburg im „Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“, 04.05.2010.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs 19/7683, Kleine Anfrage: Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände, 05.11.2010.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs 19/2936, Große Anfrage: Situation der „Ein-Euro-Jobs“ und der von ihnen Betroffenen in Hamburg, 26.5. 2009.
- Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsmarktreport, Nürnberg Januar 2013.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) , Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2013.
- Bundesverfassungsgericht, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. (1 - 140), http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/_ls20120718_1bvl001010.html (12.06.2013)
- Caritasverband für Hamburg e.V., Pressemitteilung „Zahnmobil Bilanz 2011: Schlechter Zahnstatus bei Kindern“ vom 22.06.2012, <http://www.caritas-hamburg.de/33750.asp?id=35047&page=1&area=cvovhamb> (15.10.2012).
- Deutscher Bundestag, Drucksache 17/10327, Antwort der Bundesregierung auf kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 18.07.2012.
- Diakonie Sachsen, Hartz-IV-Regelsatz unter 400 Euro nicht sachgerecht, Pressemeldung vom 23.11.2010, <http://www.diakonie-sachsen.de/archiv-2010-hartz-iv-regelsatz-unter-400-euro-nicht-sachgerecht.html> (29.05.2013).
- Diakonisches Werk Hamburg, Respekt – Fehlanzeige? Erfahrungen von Leistungsberechtigten mit Jobcentern in Hamburg. Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung, Hamburg 2012.
- Diakonisches Werk Hamburg, Mehr als ein Dach über dem Kopf. Wohnungspolitische Eckpunkte des Diakonischen Werkes Hamburg, Hamburg 2011.

- Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V. (Hrsg.), Wirksame Wege... für Familien mit geringem Einkommen im Braunschweiger Land ... gestalten, Braunschweig 2011.
- Diakonisches Werk Hamburg, Armut und Ausgrenzung. Betroffene zeigen ihre Sicht, Hamburg 2010.
- Edele, Michael, Fachtagung zur Obdachlosenuntersuchung 2009 14.04.2010 „Wege aus der Obdachlosigkeit“. Ergebnisse und Konsequenzen aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege, in: Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.), Wege aus der Obdachlosigkeit. Konsequenzen aus der Obdachlosenuntersuchung 2009. Dokumentation der Fachtagung vom 14. April 2010, Hamburg 2010.
- Freie und Hansestadt Hamburg: Hamburger Schulstatistik, Hamburg 2012 <http://www.hamburg.de/contentblob/3384800/data/zahl-klassen-schueler-2011-12-ex.pdf> (12.06.2013).
- Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Böckler Impuls 13/2012, Düsseldorf 2012.
- Kroll, Lars Eric, Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung und Gesundheit. GBE kompakt - Zahlen und Trends aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Berlin 2012.
- Kumpmann, Ingmar/ Gühne, Michael/ Buscher, Herbert S., Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023, IWH-Diskussionspapiere des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Nr. 8 April 2010, Halle 2010.
- Leth, Frank, Verfassungsgericht muss Hartz-IV-Novelle prüfen. Sozialgericht Berlin: Leistungen mit Grundgesetz nicht vereinbar, epd-sozial vom 04.05.2012, Berlin 2012.
- Mielck, Andreas/ Lungen, Markus/ Siegel, Martin/ Korber, Katharina, Folgen unzureichender Bildung für die Gesundheit. Eine Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2012.
- Mohr, Gisela/ Richter, Peter, Psychosoziale Folgen von Erwerbslosigkeit – Interventionsmöglichkeiten, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Aus Politik und Zeitgeschichte, Arbeitslosigkeit: Psychosoziale Folgen, Ausgabe 40-41, Bonn 2008.
- Paritätischer Gesamtverband, Kabinettsbeschluss zu Hartz IV-Reform nicht verfassungsgemäß: Paritätischer fordert Regelsatz von 416 Euro und Wiedereinführung einmaliger Leistungen, Pressemeldung vom 20.10.2010, <http://www.der-paritaetische.de/pressebereich/artikel/news/kabinettsbeschluss-zu-hartz-iv-reform-nicht-verfassungsgemaess-paritaetischer-fordert-regelsatz-von-41/> (12.06.2013).
- Richter-Kornweitz, Antje, Armut, Alter und Gesundheit heute, in: Pro Alter Nr. 4/ 2009, S. 7-14.
- Robert Koch-Institut (Hrsg.), Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Berlin 2006.
- Schröder, Dino, Hamburgs größter Preisvergleich: Restaurants, Museen, Sport. Freizeit so teuer wie noch nie, in: Bild vom 4.2.2011.
- Solidarische Psychosoziale Hilfe (SPSH) Hamburg, Krankheitsrisiko Arbeitslosigkeit, unveröffentlichter Bericht, Hamburg 2011.

- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik, www.amtliche-sozialberichterstattung.de (12.06.2013).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010, Wiesbaden 2012.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Hamburger Stadtteil-Profile 2012, Hamburg 2012.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Verdienststrukturerhebung 2010 in Hamburg. Weniger als 8,50 Euro in der Stunde für acht Prozent der Beschäftigten, Statistik informiert... Nr. 99/2012 vom 26. Juli 2012, http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standdocuments/SI12_099.pdf (04.04.2013)
- Statistisches Bundesamt, Preise. Verbraucherpreisindizes für Deutschland. Lange Reihen ab 1948. Mai 2013, Wiesbaden 2013.
- Swietczak, Bea, 156 Besichtigungen bis zur neuen Bleibe, in: Hamburger Abendblatt vom 7.9.2011.
- Trabert, Gerhard, Wie Armut krank macht oder Krankheit arm macht – Auswirkungen der gesundheits- und sozialpolitischen Reformen auf die Gesundheit, in: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. (Hrsg.), Fehlt Ihnen etwas? Beratung kann helfen!. Dokumentation der Kampagne „Armut und Gesundheit“, Hamburg 2006.
- WSI Tarifarchiv, Pressemitteilung „Mindestlohn: Pfändungsfreigrenze, Grundsicherung und Lohnminima in Nachbarländern geben Orientierungswerte“ vom 10.11.2011, http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/11493_38240.htm (04.04.2013)