

Armut trotz Sozialhilfe?

Zum Verhältnis von Einkommensarmut und Hilfe zum Lebensunterhalt.

1. Einkommensarmut in Deutschland

In der Armutforschung hat der Ansatz, sich bei der Bestimmung und Messung von Armut auf die Einkommensarmut zu konzentrieren und dabei auf die Verteilung des verfügbaren pro-Kopf-Haushaltseinkommens abzustellen, einen prominenten Platz. Dieses Konzept der relativen Einkommensarmut setzt die Armutsschwelle dort an, wo ein bestimmter Prozentsatz des Durchschnittseinkommens nicht erreicht wird. Üblicherweise wird von der 50%-Grenze ausgegangen. Dieses Konzept ist allerdings erheblicher Kritik ausgesetzt, dies im wesentlichen aus zwei Gründen: Zum einen ist die an der Einkommensverteilung gemessene Armut unempfindlich gegenüber Schwankungen des Einkommensniveaus. So verringert sich bei einem insgesamt steigenden Einkommen und Lebensstandard die Armutsquote nur dann, wenn die Bezieher niedriger pro-Kopf-Einkommen überproportional zulegen (vgl. dazu: Krämer 2000). Zum anderen ist nicht zu übersehen, dass der ausschließliche Bezug auf den Einkommenszufluss, also nur einer Ressource, andere Ressourcen unberücksichtigt lässt und damit nur bedingt etwas über die tatsächlich realisierte Lebenslage aussagt (Andreß 1999).

Wenn gleichwohl Armut üblicherweise nicht als Lebenslagenarmut gemessen und quantifiziert wird, so liegt dies im wesentlichen an den großen Schwierigkeiten, das Lebenslagenkonzept empirisch so umzusetzen, dass flächendeckende und zeitnahe Daten erhoben werden können. Bislang liegen dazu erst Ansätze vor (Andreß 1999; Böhnke/Delhey 2001, S. 315 ff.) Aus diesem Grund wird denn auch im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Lebenslagen in Deutschland, 2001) und im 2. Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des DPWV (Hanesch/Krause/Bäcker 2000) mit dem Konzept der relativen Einkommensarmut gearbeitet.

Erscheint in: Sell, St. (Hrsg.), Armut als Herausforderung - Bestandaufnahmen und Perspektiven der Armutforschung und Armutsberichterstattung, Berlin 2002

Vergleicht man die empirischen Befunde zur relativen Einkommensarmut werden schnell Abweichungen sichtbar. Das liegt einerseits an den methodischen Festlegungen zur Bestimmung der Armutsschwelle; zu erinnern ist hier nur an die Wahl des Durchschnittswertes (Mean oder Median), an die zu Grunde gelegte Äquivalenzskala und last but not least an dem definierten Prozentsatz des Durchschnittseinkommens. Zudem bleibt zu berücksichtigen, dass auch die genutzte Datenbasis (z.B. SOEP und EVS) zu durchaus divergierenden Ergebnissen führen kann.

Stellt man einmal all diese methodischen Probleme in den Hintergrund, definiert Armut als relative Einkommensarmut, misst diese am arithmetischen Mittel der verfügbaren pro-Kopf-Haushaltseinkommen, setzt den Schwellenwert bei 50% an und gewichtet die Äquivalenzskala nach dem alten OECD-Konzept (1,0 : 0,7 : 0,5), dann zeigen sowohl die Befunde aus den Daten des SOEP wie der EVS, dass wir in den alten Bundesländern eine Armutsquote von etwa 10 % (1998: 9,5%/SOEP; 10,9 %/EVS) (vgl. dazu Hanesch/Krause/Bäcker 2000, S. 89; und Lebenslagen in Deutschland 2001, S. 39) zu verzeichnen haben.

Die Schlussfolgerung aus diesen Daten könnte man mit einem Schlagwort zusammenfassen: Armut trotz Sozialstaat! Diese plakative Aussage liegt nahe, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die so ermittelte Einkommensarmut Ergebnis einer Einkommensverteilung sind, die die sozialstaatlichen Umverteilungsaktivitäten bereits beinhaltet. Berücksichtigt sind sowohl die Abzüge durch direkte Steuern und Beiträge als auch die Einkommensaufstockungen durch die unterschiedlichen sozialpolitischen Transfers. Die Transfers zielen nun gerade darauf ab, die Marktverteilung zu korrigieren: Sie fließen jenen Personen und Haushalten zu, die kein Arbeitseinkommen (mehr) erhalten oder deren Einkommen zur Deckung besonderer Bedarfe unzureichend ist und aufgestockt wird. Eine Schlüsselstellung nimmt hierbei die Sozialhilfe ein. Sie hat die Aufgabe eines „letzten sozialen Netzes“ im System der sozialen Sicherung, ist also eine Art Ausfallbürge für diejenigen Notlagen, die weder durch eigene Kraft, noch durch die Hilfe der Familie noch durch vorgelagerte Sozialleistungen abgedeckt werden, und übernimmt damit in Deutschland die Funktion einer universellen Grundsicherung mit dem ausdrücklichen Ziel der Armutsvermeidung und -überwindung.

Wertet man das Unterschreiten der 50%-Schwelle des durchschnittlichen bedarfsgewichteten pro-Kopf-Haushaltseinkommens als Kriterium für Einkommensarmut, dann signalisieren unsere Befunde, dass die Sozialhilfe diesem ihren Anspruch, Armut zu vermeiden und zu bekämpfen, nur unzureichend erfüllt. Welche Gründe aber sind dafür verantwortlich, dass dem deut-

schen Sozialstaat, der immerhin eine Sozialleistungsquote von rund einem Drittel des BIP aufweist, ein derart schlechtes Zeugnis auszustellen ist?

- Ein Grund kann sein, dass das Bedarfsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt (das politisch-administrativ festgelegt und nicht direkt aus der Einkommensverteilung rechnerisch ermittelt wird¹ in seiner Höhe nicht ausreicht, um ein niedriges Haushaltseinkommen zumindest an die 50%-Einkommensschwelle heranzuführen.
- Möglich ist allerdings auch, dass eine unterhalb der 50%-Schwelle liegende Einkommensposition deswegen nicht verbessert wird, weil Berechtigte ihren Anspruch auf aufstockende Sozialhilfe und andere vorrangige Sozialleistungen nicht wahrnehmen. Hier kann dann von verdeckter Armut gesprochen werden.

Aufgabe meiner nachfolgenden Ausführungen soll es sein, diese beiden möglichen Ursachen einer Überprüfung zu unterziehen und die Verbindungslinien zwischen Sozialhilfe und relativer Einkommensarmut näher auszuleuchten. Dabei legen wir die SOEP-basierten Befunde zu Grunde (vgl. Hanesch/Krause/Bäcker 2000). Bei der Sozialhilfe interessiert allein die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (die sog. Sozialhilfe im engeren Sinne). Im Mittelpunkt unseres Interesses stehen vier Fragen:

- (1) Wie unterscheiden sich 50 %-Armutquote und Sozialhilfequote (Leistungsempfänger in % der Bevölkerung bzw. der Haushalte)?
- (2) Welche Bedarfsniveaus bzw. Einkommensschwellen(n) lassen sich für die Sozialhilfe und für die 50 %-Armutgrenze feststellen?
- (3) Wenn es Abweichungen zwischen Armuts- und Sozialhilfequote einerseits und den Schwellenwerten gibt, welche Ursachen lassen sich für die Abweichungen identifizieren?
- (4) Wie sieht der Entwicklungsverlauf von Sozialhilfequote und relativer Einkommensarmutsquote seit Anfang der 90er Jahre aus? Welche Ursachen lassen sich hier für Abweichungen finden?

¹ Gleichwohl ist das Bedarfsniveau der Sozialhilfe auch eine relative Größe, da es sich zum jeweiligen Zeitpunkt seiner Festsetzung am allgemeinen Wohlstands- und Einkommensniveau der Gesellschaft orientiert

2. Sozialhilfequoten und Armutsquoten im Vergleich

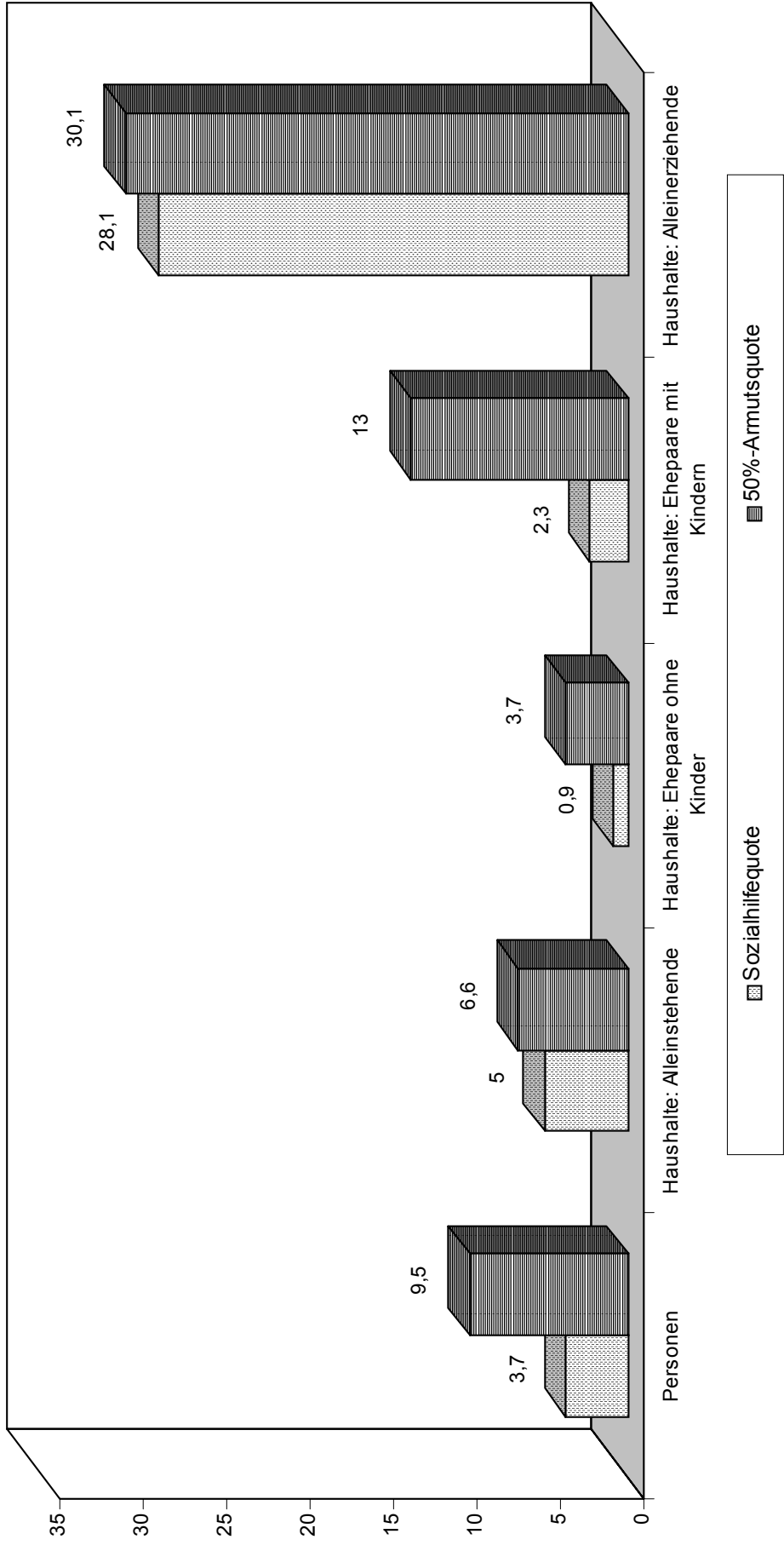
Ende 1998 erhielten in Gesamtdeutschland nahezu 2,9 Mio. Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Seit Inkrafttreten des BSHG im Jahr 1962 zeigt sich ein deutlicher Anstieg der absoluten Empfängerzahlen, der sich vor allem seit Beginn der 80er Jahre ausgeprägt hat². 1991 wurde unter Einschluss der gut 210.000 Hilfeempfänger aus den neuen Ländern zum ersten Mal die 2 Mio. Marke erreicht. Insgesamt hat sich seit 1980 – bezogen auf die alten Bundesländer – die Zahl der Hilfeempfänger nahezu verdreifacht. Der signifikante Rückgang der Bezieherzahl im Jahr 1994 stellt keine Durchbrechung des Trends dar, sondern ist allein auf die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zurückzuführen. Durch dieses Gesetz wurden rund 450.000 Personen aus der Sozialhilfe herausgenommen.

Nun sagen absolute Zahlen noch wenig aus, da ja in den zurückliegenden Jahren auch die Bevölkerung gestiegen ist. Erforderlich ist auch bei der Sozialhilfe eine Quotenberechnung, wie sie das Statistische Bundesamt ausweist. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung in den alten Bundesländern errechnet sich für 1998 eine *Sozialhilfequote* (Hilfe zum Lebensunterhalt) von 3,8 %. 1970 lag die Quote noch bei 0,9 %, 1980 bei 1,4 % und 1991 bei 2,8% (vgl. Hau-stein 2000).

Vergleicht man die Sozialhilfequoten mit den 50 %-Armutsquoten werden erhebliche Abweichungen sichtbar: Die auf Personen bezogene Sozialhilfeempfängerquote, wie sie in der amtlichen Sozialhilfestatistik ausgewiesen wird, liegt mit 3,8 % (1998, alte Bundesländer) um mehr als 5%-Punkte unter der am der relativen Einkommensposition bemessenen Armutsquote, wie sie sich aus der Datenbasis des SOEP ermitteln lässt. Diese Differenz wiederholt sich, wenn man die Quote der Haushalte betrachtet, die Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen bzw. als relativ einkommensarm gelten können (Abbildung 1).

² In den Jahren 1999 und 2000 weisen die Hilfeempfängerzahlen mit 2,79 Mio. und 2,69 Mio. allerdings eine rückläufige Entwicklung auf

Abbildung 1: Sozialhilfequote und Armutsquote, alte Bundesländer 1998 in % der Bevölkerung/der Haushalte



Quellen: Sozialhilfe: Haustein 2000, S. 445; SOEP: Hanesch/Krause/Bäcker 2000, S. 45 ff.

Bei diesem Quotenvergleich fällt allerdings auf, dass die Abweichungen sehr unterschiedlich ausfallen³.

- Besonders schwach in der Sozialhilfe vertreten sind Ehepaare mit und ohne Kinder. Bei diesen Haushaltsformen liegt die Quote der relativen Einkommensarmut deutlich höher.
- Alleinstehende und insbesondere Alleinerziehenden sind hingegen bei der Sozialhilfe recht stark vertreten. Bei Alleinerziehenden erreicht die Sozialhilfequote fast das Niveau der Armutsquote.

Was sind die Bestimmungsfaktoren für die im Vergleich zur relativen Einkommensarmut insgesamt niedrigen Quoten der Sozialhilfeabhängigkeit? Die Vermutung liegt auf der Hand, dass die Einkommensgrenze bzw. die Armutsschwelle, die die Sozialhilfe setzt, niedriger liegt als die der 50%-Schwelle. Wenn sich diese Vermutung bestätigt, wäre auch verständlich, warum wir von „Armut trotz Sozialstaat“ sprechen können.

3. Bedarfsniveau der Sozialhilfe und 50%-Schwellenwert im Vergleich

Nun erweist es sich als keineswegs einfach, die in DM bemessenen Schwellenwerte der Sozialhilfe zu ermitteln. Im Unterschied nämlich zur relativen Einkommensarmut, die die Hälfte der durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommen, wie sie sich aus der Einkommensverteilung berechnen, als einheitlichen Maßstab nimmt, sieht die Sozialhilfe keinen einheitlichen Einkommensgrenzwert vor. Typisch ist vielmehr eine ganze Bandbreite von unterschiedlichen, an spezifische Lebenslagen und Haushaltskonstellationen orientierten Bedarfssätzen.

Wenn das Bedarfsniveau und der Einkommensgrenzwert der Sozialhilfe bestimmt werden sollen, ist es erforderlich, sich noch einmal die Bedeutung der grundlegenden Prinzipien des BSHG in Erinnerung zu rufen. Die Sozialhilfe wird im wesentlichen durch drei Leistungsprinzipien geprägt, das Individualisierungsprinzip, das Bedarfsdeckungsprinzip und das Nachrangprinzip. Nach dem *Individualisierungsprinzip* richten sich Art, Form und Maß der Hilfe

3 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die amtliche Statistik reine Haushaltsquoten berechnet (Haushalte/Bedarfsgemeinschaften, in denen Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen wird im Verhältnis zu allen Haushalten dieser Konstellation), während beim SOEP die *Personen* in den jeweiligen Haushalten betrachtet werden. Diese beiden Analysekonzepte führen zu abweichenden Ergebnissen, da in armen bzw. sozialhilfeberechtigten Haushalten tendenziell mehr Personen leben, als in nicht armen bzw. sozialhilfeberechtigten Haushalten.

nach der Besonderheit des Einzelfalles. Maßstab für die Hilfe sind die individuelle Notlage, die jeweilige Art des Bedarfes und die jeweiligen örtlichen Verhältnisse. Form und Maß der Hilfe sind in das Ermessen der Träger der Sozialhilfe gestellt. Nach dem *Bedarfsdeckungsprinzip* ist maßgebendes Kriterium für die Hilfebemessung der jeweils vorliegende individuelle Bedarf im Hinblick auf ein „menschenswürdiges Leben“. Die Hilfe bezieht sich auf die Bedarfsgemeinschaft, in der der Hilfebedürftige lebt. Das *Nachrangprinzip* bedeutet, dass ein Hilfesuchender keine Sozialhilfe erhält, wenn er sich zur Beschaffung des notwendigen Lebensunterhalts für sich und seine Familie selbst helfen kann oder wenn er Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält. Vorrang vor der Sozialhilfe haben damit (1) sämtliche (mit einigen wenigen Ausnahmen) Einkommen und Einkommensarten des Hilfesuchenden wie Arbeits- und Gewinneinkommen, sozialversicherungsrechtliche Lohnersatzleistungen, Transfers, private Übertragungen; (2) verwertbares Vermögen des Hilfesuchenden, wie Geldvermögen, Sachvermögen Lebensversicherungen, Haus- und Grundbesitz, soweit es bestimmte Grenzen („Schonvermögen“) übersteigt; (3) Leistungen unterhaltsverpflichteter Angehöriger. (4) Jeder Hilfesuchende muss darüber hinaus vorrangig die *eigene Arbeitskraft* zur Bestreitung des Lebensunterhalts einsetzen, wobei jedwede Form der Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt sowie alle Arbeitsangebote des Sozialhilfeträgers (Arbeitsgelegenheiten) als zumutbar gelten, es sei denn, der Betroffene ist hierzu körperlich, geistig oder wegen der Erziehung kleinerer Kinder oder aus einem sonstigen wichtigen Grund nicht in der Lage.

Der *Bedarf* der Hilfe zum Lebensunterhalt setzt sich aus den laufenden Leistungen und den einmaligen Leistungen zusammen. Zu den laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt gehören die Regelsätze, die Mehrbedarfzuschläge und die Leistungen zur Abdeckung der Kosten von Unterkunft und Heizung. Die Regelsätze für Haushaltsangehörige sind in Prozentsätzen vom Eckregelsatz festgelegt, folgen also einer Äquivalenzskala. Die Skala stellt sich wie folgt dar:

- Haushaltsvorstand	100 %
- Jede weitere erwachsene Person	80 %
- Kind unter 7 Jahren	50 %
- Alleinerzogenes Kind unter 7 Jahren	55 %
- Kind von 7 bis unter 14 Jahren	65 %
- Kind von 14 bis unter 18 Jahren	90 %

Die Regelsätze nehmen damit eine Schlüsselstellung für die Höhe des Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt ein. Da bei einzelnen Gruppen von Personen, die sich in besonderen Lebenslagen befinden, der im Regelsatz pauschalierte Bedarf den besonderen Verhältnissen nicht gerecht wird, sind ergänzende Mehrbedarfszuschläge vorgesehen. Sie betragen 20 % des monatlichen Regelsatzes für werdende Mütter sowie für über 65jährige und für Erwerbsunfähige, wenn beide Gruppen schwerbehindert sind. Zuschläge in Höhe von 40 % des monatlichen Regelsatzes stehen Alleinerziehenden mit einem Kind unter 7 Jahren bzw. mit 2 oder 3 Kindern unter 16 Jahren zu und Behinderten über 15 Jahre, denen Eingliederungshilfe gewährt wird. Zuschläge in Höhe von 60 % des monatlichen Regelsatzes erhalten Alleinerziehende mit 4 und mehr Kindern. Kranken und Behinderten mit einer kostenaufwendigen Ernährung wird ein angemessener Mehrbedarf zuerkannt.

Die *Unterkunftskosten* werden, da sie sehr unterschiedlich ausfallen, nicht pauschaliert gezahlt, sondern von der Sozialhilfe in ihrer tatsächlichen Höhe (Miete und Nebenkosten einschließlich Heizkosten) übernommen. Die Kosten müssen allerdings angemessen sein und dürfen ein vertretbares Maß, üblicherweise orientiert an den Mietobergrenzen nach dem Wohngeldgesetz, nicht überschreiten. Für die nicht im Regelsatz enthaltenen Bedarfe können schließlich *einmalige Leistungen* gewährt werden. Sie müssen aber zumeist jeweils gesondert beantragt werden.

Im Ergebnis zeigt sich, dass sich die Höhe des sozialhilferechtlichen *Gesamtbedarfs* nicht pauschal bestimmen lässt, da die Leistungen individuell gewährt werden und jeder Einzelfall zu berücksichtigen ist. Das tatsächliche Bedarfsniveau hängt ab von der Haushaltsgröße, dem Alter der Familienangehörigen, besonderen Bedarfssituationen und von den übernommenen Kosten der Unterkunft. Vor allem die Mietkosten unterscheiden sich sehr stark nach den Regionen, aber auch innerhalb einer Region und Stadt nach Wohnlagen, Bausubstanz und dem Alter der Wohnung.

Um dennoch einen Eindruck zu erhalten, können für ausgewählte Bedarfsgemeinschaften bzw. Haushaltskonstellationen, die für die Haushaltsstruktur in der Bundesrepublik typisch sind und den Großteil aller Haushalte abdecken, modellhaft Durchschnittswerte berechnet werden (vgl. Hanesch/Krause/Bäcker 2000, S. 134 ff.). Zu betonen ist bei diesen Modellberechnungen, dass die Werte auf vielfältigen Annahmen beruhen und von daher nicht als präzise DM-Größen verstanden werden dürfen, sondern eher als Anhaltspunkte, die nach oben oder unter schwanken können. So haben wir bei den Regelsätzen für Kinder von Ehepaaren

keine Altersgruppen definiert, sondern gehen von einer durchschnittlichen Alterszusammensetzung aus. Die berücksichtigungsfähigen Mieten sind der Wohngeldstatistik entnommen. Diese beziffert den Leistungsbetrag für das pauschalierte Wohngeld, das Sozialhilfeempfängern zusteht und im Schnitt der Bundesländer 49 % der berücksichtigungsfähigen Kaltmiete ausmacht. Der Heizungskostenzuschlag wurde auf pauschal 20 % der Kaltmiete geschätzt. Konstellationen, die Mehrbedarfzuschläge für Schwangere oder Behinderte vorsehen, haben wir nicht berücksichtigt.

Besonders schwierig ist die Entscheidung, wie bei der Berechnung der Bedarfsniveaus der Sozialhilfe mit den Einmalleistungen umgegangen werden soll. Rechnerische Durchschnittswerte führen immer zu der Gefahr, dass die teilweise extremen Differenzen der Vergabe und Antragstellung von einmaligen Leistungen je nach Kommune, Klientengruppe, Leistungsart und persönlicher Bedarfssituation verwischt werden. Deshalb erscheint es uns angebracht, in den Vergleichsberechnung mit der 50 %-Armutsschwelle die Einmalleistungen unberücksichtigt zu lassen.

Stellt man die so modellierten, nach Haushaltstypen differenzierten Bedarfssätze der 50%-Einkommensschwelle gegenüber, zeigt sich in Tabelle 1, dass

- bei der Mehrzahl der Konstellationen die Sozialhilfeschwelle unterhalb der 50%-Armutsgrenze liegt -nämlich bei Ehepaaren mit und ohne Kinder(n),
- bei einem anderen Teil der Konstellationen die Sozialhilfeschwelle die 50%-Armutsgrenze übersteigt, nämlich bei Alleinerziehenden. Der Grund dafür liegt insbesondere in den Mehrbedarfzuschlägen. Dieses Ergebnis mag auch erklären, warum bei den Alleinerziehenden die Sozialhilfequote fast an die Armutsquote heranreicht.

Insgesamt sind jedoch die Niveauunterschiede nicht so gravierend, als dass durch sie allein die Abstände in den Quoten erklärt werden könnten.

Zu berücksichtigen bleibt bei diesem Vergleich allerdings, dass sich die 50%-Einkommensschwelle nach den SOEP-Befunden auf die Einkünfte des aktuellen *Monats* bezieht (income screener). Bei diesen monatsbezogenen Einkommensangaben besteht die Gefahr einer *Unterschätzung* des Einkommensniveaus. Die im SOEP ebenfalls generierten *Vorjahreseinkommen* liegen demgegenüber etwas höher (vgl. Hanesch/Krause/Bäcker 2000, S. 45 ff.). Auffällig ist des weiteren, dass die 50%-Einkommensschwelle nach den Ergebnissen der EVS die SOEP-ermittelten Werte deutlich überschreiten. Die EVS weist für 1998 eine Wert von 1.462 DM/Westdeutschland aus (Lebenslagen in Deutschland 2000, S. 38); das SOEP hingegen ein aktuelles Monatseinkommen von 1.039 DM/Westdeutschland)

Tabelle 1

Bedarfsniveau der Sozialhilfe und 50 %-Armutsgrenze im Vergleich, alte Bundesländer 1998

	(1) Bedarfsniveau Sozialhilfe ohne Einmaleistungen in DM	(2) Armutsgrenze 50 % des Durchschnitts-einkommens ¹⁾ in DM	(3) Differenz der Niveaus in % (1) : (2)
Alleinlebende/r	1.066	1.039	102,5
Ehepaar ohne Kinder	1.670	1.766	94,6
Ehepaar mit			
- 1 Kind ²⁾	2.125	2.390	88,9
- 2 Kindern ²⁾	2.550	2.909	87,7
- 3 Kindern ²⁾	2.981	3.325	89,7
- 4 Kindern ²⁾	3.398	3.844	88,4
Alleinerziehende mit			
- 1 Kind unter 7 Jahren	1.751	1.558	112,4
- 2 Kindern 7 - 13 Jahre	2.281	2.078	109,8
- 1 Kind unter 2 Jahren ³⁾	2.360 ³⁾	2.078	113,6

Quelle: Hanesch/Krause/Bäcker 2000, S. 141.

1) 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens x Summe der jeweiligen Äquivalenzgewichte (1,0; 0,7; 0,5)

2) Berechnet mit dem Mittelwert bei der Alterszusammensetzung, das entspricht einem Regelsatzanteil/einer Äquivalenzquote je Kind von 61 %.

3) Unterstellt wird, dass die Mutter Erziehungsgeld in der maximalen Höhe von 600 DM wird nicht auf die Sozialhilfe angerechnet.

4. Äquivalenzziffern im Vergleich

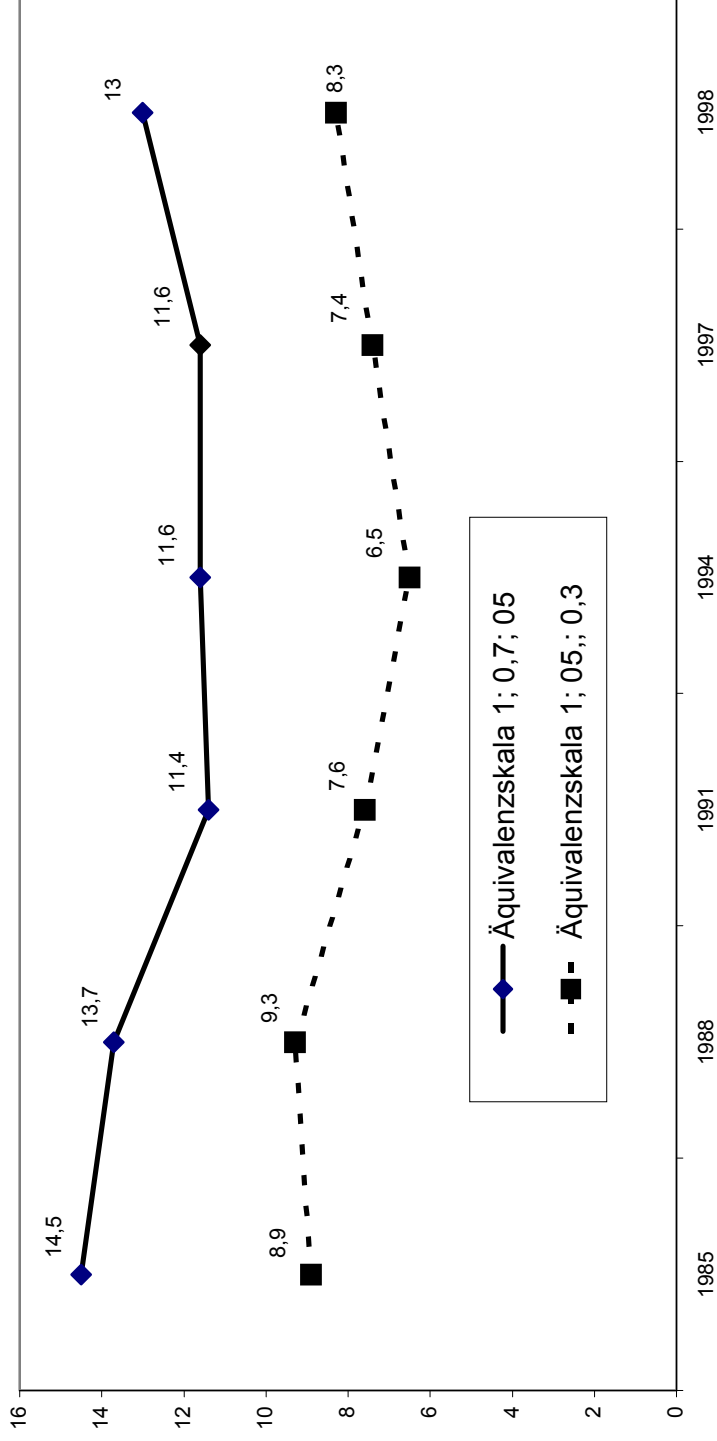
Ein weiterer Grund für die niedrigen Sozialhilfequoten gerade bei Mehrpersonenhaushalten könnte darin liegen, dass die Äquivalenzziffern bei der Sozialhilfe für weitere Familienmitglieder und Kinder niedriger sind als der sog. alte OECD-Standard, der für das gewählte Konzept der relativen Einkommensarmut verwandt wurde. Dies mag überraschend klingen, da die Abstufung der Regelsätze über dem Verhältnis von 1,0 : 0,7 : 0,5 liegt. Bezieht man jedoch die Mietkosten in die Berechnung mit ein, verändert sich das Bild. Erreicht wird nur noch ein Verhältnis von 1,0 : 0,6 : 0,4, wie sich aus Spalte 1 von Tabelle 1 errechnen lässt.

Niedrige Äquivalenzziffern haben zur Folge, dass sich die Armutsbetroffenheit bei großen Haushalten verringert. Dies zeigt sich plastisch, wenn man bei der Bestimmung der relativen Einkommensarmut mit der neuen OECD-Skala von 1,0 : 0,5 : 0,3 arbeitet. Die Armutsquoten von Paar-Haushalten mit Kindern sinken deutlich ab (vgl. Abbildung 2).

5. Besonderheiten des Sozialhilferechts

Ein weiterer Faktor kommt hinzu: Auch wenn die Einkommens- bzw. Bedarfsschwellen nicht gravierend von einander abweichen - Die nach Haushaltskonstellationen modellierten Gesamtbedarfe bedeuten im Sozialhilferecht nicht, dass alle Haushalte, die diese Bedarfsschwellen mit ihrem Einkommen unterschreiten, auch als „arm“ und damit als leistungsberechtigt gelten. Im Unterschied zu den vergleichsweise schematischen Berechnungen des relativen Einkommensstandards sind im Sozialhilferecht eine Reihe von Besonderheiten zu berücksichtigen:

Abbildung 2: Armutsquoten von Paarhaushalten mit Kindern nach unterschiedlichen Äquivalenzskalen, alte Bundesländer



- (1) In Konsequenz des *Nachrangprinzip* ist die Grundlage für die Bewilligung der Unterstützungsleistung eine genaue *Bedürftigkeitsprüfung*. Anspruch auf Sozialhilfe besteht erst dann, wenn der Bedarf höher ist als die anzurechnenden Einkommen und das verwertbare Vermögen. Bei der Anrechnung sind Einkommen und verwertbares Vermögen der zusammenlebenden Ehegatten gleichermaßen zu berücksichtigen. Paare, die in einer *eheähnlichen Gemeinschaft* leben, werden Ehepaaren gleichgestellt.

Zum anzurechnenden Einkommen zählen u.a. Netto-Arbeitsentgelte abzüglich eines Freibetrages (Absetzbetrages) bei Erwerbstätigkeit, Netto-Einkommen aus selbständiger Tätigkeit, Vermögen, Vermietung und Verpachtung, Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung, Kindergeld⁴, Wohngeld (Sozialhilfeempfängern steht ein pauschaliertes Wohngeld zu), Zahlungen aus der Unterhaltsvorschusskasse, Private Unterhaltszahlungen. Doch es gibt auch einzelne Ausnahmen: U.a. das Erziehungsgeld, Leistungen der Stiftung „Mutter und Kind“, das Pflegegeld aus der Pflegeversicherung sowie Grundrenten nach dem Bundesversorgungsgesetz gelten nicht als anzurechnendes Einkommen. Vor allem die Nichtanrechnung des Erziehungsgeldes führt dazu, dass im Unterschied zur Berechnung der relativen Armutsschwelle eine ganze Einkommenskomponente unberücksichtigt bleibt. Rechnerisch wirkt sich diese Regelung wie eine entsprechende Erhöhung des sozialhilferechtlichen Bedarfssatzes aus.

- (2) Das vor der Hilfeleistung zu verwertende *Vermögen* umfasst das Grundvermögen, Geldvermögen und Sachvermögen. Vom Verwertungszwang ausgenommen ist allerdings das sog. *Schonvermögen*. Die Höhe des Vermögens wird bei der Berechnung der relativen Einkommensarmut nicht berücksichtigt, hier zählt allein das verfügbare bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Haushaltseinkommen.
- (3) Als anzurechnendes Einkommen gelten auch die *gesetzlichen Unterhaltsansprüche* des Hilfeempfängers. Leisten die Unterhaltsverpflichteten nicht, geht der Anspruch auf den Sozialhilfeträger über. Der Übergang zivilrechtlicher Ansprüche bezieht sich auf Kinder, Eltern(teile) sowie getrennt lebende und geschiedene Ehegatten. Der Umfang des Rückgriffs wird durch Freibeträge und Härteregeleungen gemindert. Ausgeschlossen ist seit 1995 die Überleitung von Unterhaltsansprüchen gegen die Eltern einer Hilfeempfängerin, die schwanger ist oder ihr Kind bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres betreut. Auch hier gibt es wieder Unterschiede zur relativen Armutsschwelle. Ansprüche auf Unterhaltsleistungen bleiben bei der Berechnung ausgeklammert.

- (4) Einzelne Personengruppen sind vom Leistungsbezug der Hilfe zum Lebensunterhalt ausgeschlossen. Das betrifft vor allem Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge, die seit 1995 auf das Asylbewerberleistungsgesetz verwiesen werden, wobei hier das Bedarfsniveau um 20 % niedriger liegt. Nicht anspruchsberechtigt sind auch Studierende, die dem Grunde nach Anspruch auf Ausbildungsförderung nach dem BAföG haben. Schließlich kann die Hilfe zum Lebensunterhalt für jene Personen gekürzt oder ganz versagt werden, die nicht bereit sind, (zumutbare) Arbeit und Arbeitsgelegenheiten aufzunehmen. All diese Personengruppen sind in der allgemeinen Armutsquote, wie sie sich aus den Daten des SOEP ermitteln lässt, enthalten.
- (5) Schließlich bleibt zu berücksichtigen, dass sich die Sozialhilfe bei Berechnung des Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt nicht an der Kategorie Haushalt, sondern an dem unterhaltsrechtlichen Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft orientiert. Zahl und Struktur der Haushalte sind also nicht gleichzusetzen mit den für die Sozialhilfegewährung maßgeblichen Bedarfsgemeinschaften. Einem Haushalt können mehrere Bedarfsgemeinschaften angehören, beispielsweise bildet ein volljähriges Kind, das noch bei seinen Eltern wohnt, eine eigene Bedarfsgemeinschaft. Gleichfalls ist es möglich, dass Leistungsempfänger mit Personen zusammenleben, die keinen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt haben. Hier ist dann die Bedarfsgemeinschaft kleiner als der Haushalt.

Insgesamt führen diese Abweichungen dazu, dass sich beim Konzept der relativen Einkommensarmut auf der Grundlage der Nettoäquivalenzeinkommen die Einkommenslage in einzelnen Haushalten schlechter darstellt als bei der Berechnung des Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Denn beim Nettoäquivalenzeinkommen wird generell eine Einkommenssteilung im Haushalt unterstellt (Pool- und Gleichverteilungsannahme), während bei der Sozialhilfe die Bedarfs- und Einsatzgemeinschaft kleiner sein kann als der Haushalt. Berechnungen des Statistischen Bundesamtes machen allerdings deutlich, dass das Problem der Unterscheidungen von Bedarfsgemeinschaft und Haushalt quantitativ nicht überbewertet werden darf, aber auch nicht einfach zu verlässigen ist. Für knapp 82 % aller HLU-Empfänger gilt, dass sie in Bedarfsgemeinschaften leben, deren Personenzahl der des Haushaltes entspricht (vgl. Burmester 2000).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Sozialhilfebedarfe und die relativen Einkommensstandards nur bedingt miteinander verglichen werden können: Einerseits können Haushalte von der Einkommensverteilung her gesehen als arm gelten, obgleich sie keinen

4 Seit 2000 wird die Kindergelderhöhung von 20 DM für Erst- und Zweitkinder nicht angerechnet.

Anspruch auf Sozialhilfe haben, etwa weil die sozialhilferechtliche Bedarfsschwelle niedriger liegt oder weil einzusetzendes Vermögen vorhanden ist. Andererseits können Sozialhilfeempfängerhaushalte mit ihrem Einkommen die 50 % Schwelle überschreiten, wenn der Sozialhilfebedarf, so infolge von Mehrbedarfszuschlägen, Einmalleistungen oder hohen Kosten der Unterkunft, über diesem Wert liegt oder weil einzelne Einkommensarten, so Erziehungsgeld und Pflegegeld, nicht angerechnet werden oder weil beim Bezug von Erwerbseinkommen Absetzbeträge von der Anrechnung freigestellt werden. Schließlich ist es möglich, dass einzelne Personen oder Personengruppen, die in Haushalten leben, in denen das Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb der 50 %-Grenze liegt, anspruchsberechtigt sind, weil sie eine eigene Bedarfsgemeinschaft bilden.

6. Dunkelziffer der Armut: Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe

Die Empfängerzahlen von Hilfe zum Lebensunterhalt geben Auskunft über die Personen, die ihren Anspruch auf Hilfeleistung wahrnehmen. Keine Auskunft geben die Zahlen über den Kreis jener Menschen, die aufgrund ihres geringen Einkommens eigentlich leistungsberechtigt sind, von ihrem Anspruch aber keinen Gebrauch machen. Ein letzter Grund für die Differenz zwischen Armuts- und Sozialhilfequote dürfte deshalb darin liegen, dass ein Teil der Einkommensarmen zustehende Sozialhilfe nicht bezieht.

Existenz und Ausmaß der Unteraus schöpfung des Anspruchs auf Sozialhilfe gründen zum einen auf den eher abschreckend wirkenden Leistungsgrundsätzen der Sozialhilfe: Die Betroffenen haben vor allem Angst vor der sozialen Kontrolle und der Offenlegung persönlicher Verhältnisse bei der Bedürftigkeitsprüfung sowie Angst vor einer Schädigung der Familienbeziehungen durch den möglichen Rückgriff des Sozialamtes auf unterhaltsverpflichtete Kinder bzw. Eltern. Häufig fehlen auch Kenntnisse über Höhe und Bedingungen der Leistungsansprüche oder es liegen Falschinformationen vor. Die Nicht-Inanspruchnahme liegt naturgemäß in jenen Fällen besonders hoch, in denen das anzurechnende Einkommen relativ hoch und der Zahlbetrag der ergänzenden Hilfe zum Lebensunterhalt entsprechend niedrig liegt.

Der Tatbestand der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe ist im Prinzip unstrittig, als schwierig erweist sich allerdings die Aufgabe, die Höhe der Nichtinanspruchnahmequote zu ermitteln. In den letzten Jahren sind eine Reihe von Untersuchungen vorgelegt worden, die die Nichtinanspruchnahmequoten (Zahl der Nicht-Empfänger im Verhältnis zu allen Anspruchsberechtigten) berechnet haben. Neumann und Herz (Neumann/Herz 1998; Neumann 1999a) rechnen für 1998 mit einer Quote von 54,1 %, Riphahn (1999) geht für 1993 von ei-

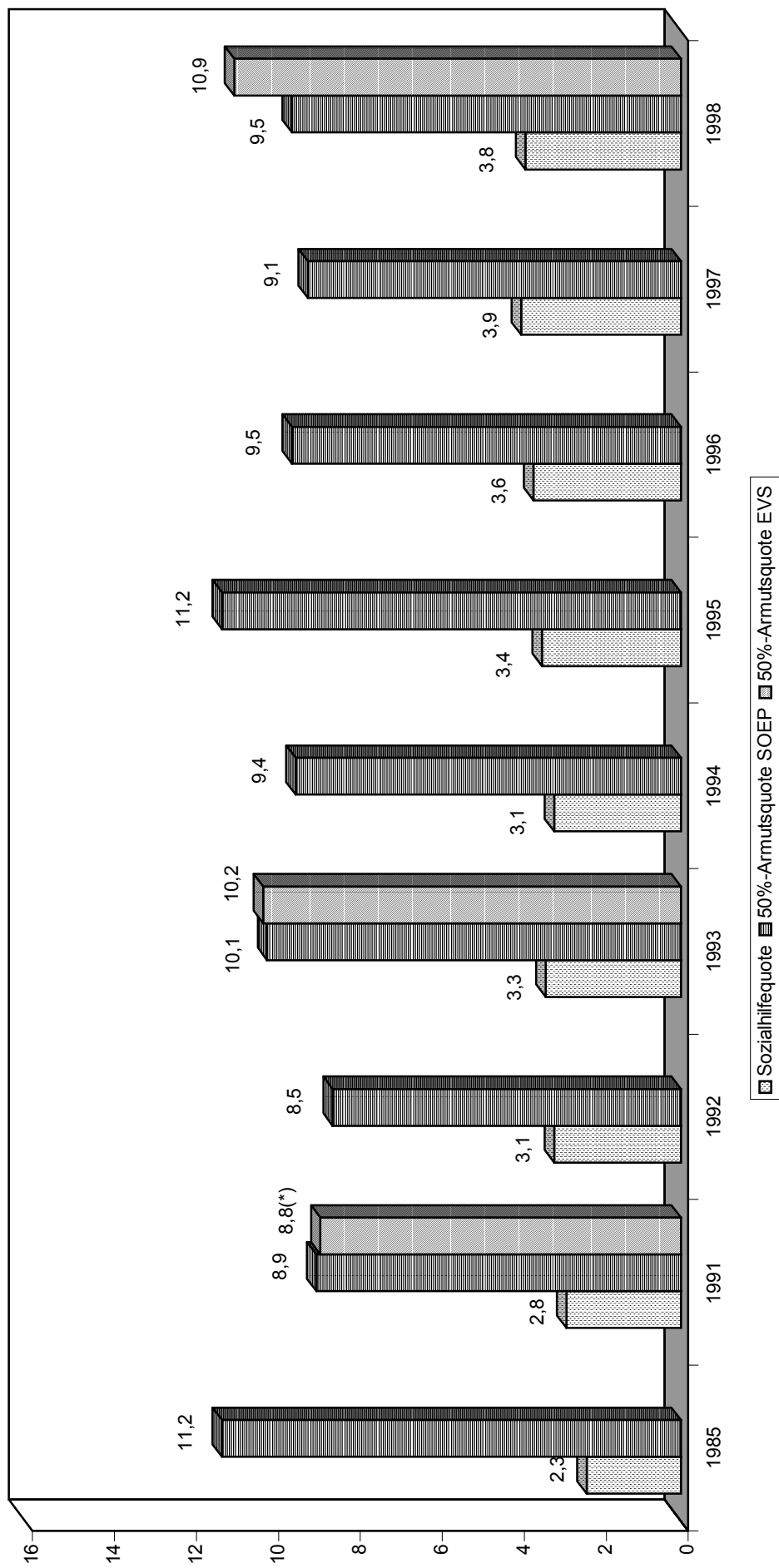
nem Wert von 62,7 % aus. Dabei werden in beiden Analysen erhebliche Unterschiede zwischen Personengruppen sowie zwischen den alten und den neuen Bundesländern (die letzteren mit einer deutlich höheren Quote) sichtbar. Wir wollen auf die Annahmen, Berechnungsverfahren und Datenquellen dieser Untersuchungen nicht näher eingehen. Anzumerken bleibt jedoch, dass sich wegen der skizzierten Besonderheiten des Sozialhilferechtes allenfalls Annäherungswerte bestimmen lassen.

Die referierten Werte bedeuten, dass auf jeden Hilfeempfänger mehr als eine Person kommt, die von ihrer Leistungsberechtigung keinen Gebrauch macht. Die Quote der Berechtigten auf Sozialhilfe würde sich also mehr als verdoppeln und damit deutlich näher an die Armutsquote heranreichen. Diesen Zusammenhang haben Kayser und Frick (2000) in einer Sonderauswertung des SOEP für 1996 herausgestellt. Dabei wurde, um die Auswirkungen von Unter- oder Übererfassung von Einkommen bzw. einer fehlerhaften Berechnung der Sozialhilfeschwelle sichtbar zu machen, das mit dem Sozialhilfeschwellenwert verglichene adjustierte Haushaltseinkommen jeweils nach oben oder unten variiert. Danach zeigt sich bei der mittleren Variante eine Anspruchsberechtigungsquote auf Hilfe zum Lebensunterhalt von 6,5 %. Darunter nehmen 4,1% der Bevölkerung ihren Anspruch nicht wahr. Die Nicht-Inanspruchnahmequote liegt also bei 63,1 %

7. Entwicklungsdynamik von Sozialhilfequote und Armutsquote im Vergleich

Beim Vergleich zwischen Sozialhilfebezug und relativer Einkommensarmut fällt auf, dass die Entwicklung der Armutsquote seit 1991 zwar durch Ausschläge nach oben und unten charakterisiert ist, dass aber insgesamt die Quote keinen langfristig steigenden Verlauf aufweist. Das gilt im übrigen auch für die Kinderarmut. Im Gegensatz dazu ist - auf einem insgesamt niedrigeren Niveau - bei der Hilfe zum Lebensunterhalt ein weitgehend kontinuierlicher Anstieg der Empfängerquote zu erkennen. Abbildung 3 zeigt die Unterschiede auf.

Abbildung 3: Entwicklung von Sozialhilfe- und Armutsquoten in % der Bevölkerung, alte Bundesländer



Quellen: Sozialhilfe: Burmester 2000; S. 385; SOEP: Hanesch/Krause/Bäcker 2000, S. 45 ff.; EVS: Lebenslagen in Deutschland 2001, S. 23

(*) EVS-Daten für 1988

Worin liegen die möglichen Ursachen für diese Abweichung?

- (1) Zunächst könnte vermutet werden, dass sich im Beobachtungszeitraum die Schwellenwerte unterschiedlich entwickelt haben. Wir haben diese Vermutung anhand von Modellberechnungen überprüft. Es lässt sich aber feststellen (Abbildungen 4, 5 und 6), dass sich seit 1991 die beiden Schwellenwerte - gleichermaßen für die Konstellationen „Alleinlebende und Ehepaare ohne Kinder“ (Abbildung 4), „Ehepaare mit Kindern“ (Abbildung 5) und „Alleinerziehende“ (Abbildung 6) überwiegend parallel entwickelt haben.
- (2) Eine weitere Ursache könnte aus der Entwicklung der Nicht-Inanspruchnahmequote abgeleitet werden. Lässt sich eine Verringerung der Quote feststellen, dann bedeutet dies, dass sich unter den Einkommensarmen eine steigende Zahl von Sozialhilfeempfängern verbirgt. Neumann/Herz (1999a) kommen in ihren Berechnungen über die Entwicklung der Nicht-Inanspruchnahme von Hilfe zum Lebensunterhalt zu dem Ergebnis, dass die Quote von 4,4% (1983) auf 3,3 % (1990) abgesunken, 1995 gegenüber 1991 mit jeweils 3,2 % aber konstant geblieben ist.
- (3) Zum Dritten könnte eine Entwicklung dergestalt eingetreten sein, dass zwar die Quote der Einkommensarmen nur vergleichsweise geringen Schwankungen unterliegt, dass sich aber in der Gruppe der in den jeweiligen Jahren Einkommensarmen zunehmend mehr Menschen befinden, die wegen ihres niedrigen Haushaltseinkommens und des Wegfalls anderer Einkommenskomponenten anspruchsberechtigt sind, aufstockende Hilfe zum Lebensunterhalt zu beziehen und die diesen Anspruch auch wahrnehmen. Ein Beispiel könnten etwa Arbeitslose sein, die ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld verloren haben und nun auf die Sozialhilfe angewiesen sind. Eine empirische Überprüfung dieses möglichen Zusammenhangs einer veränderten Einkommenszusammensetzung steht im Rahmen einer differenzierten, nach einzelnen Einkommens- und Transferarten unterscheidenden Analyse der income-packages von Haushalten im unteren Einkommenssegment noch aus.

**Abbildung 4: Entwicklung der Sozialhilfebedarfssätze und der 50%-Armutsschwellen in DM, alte Bundesländer
Alleinlebende und Ehepaare ohne Kinder**

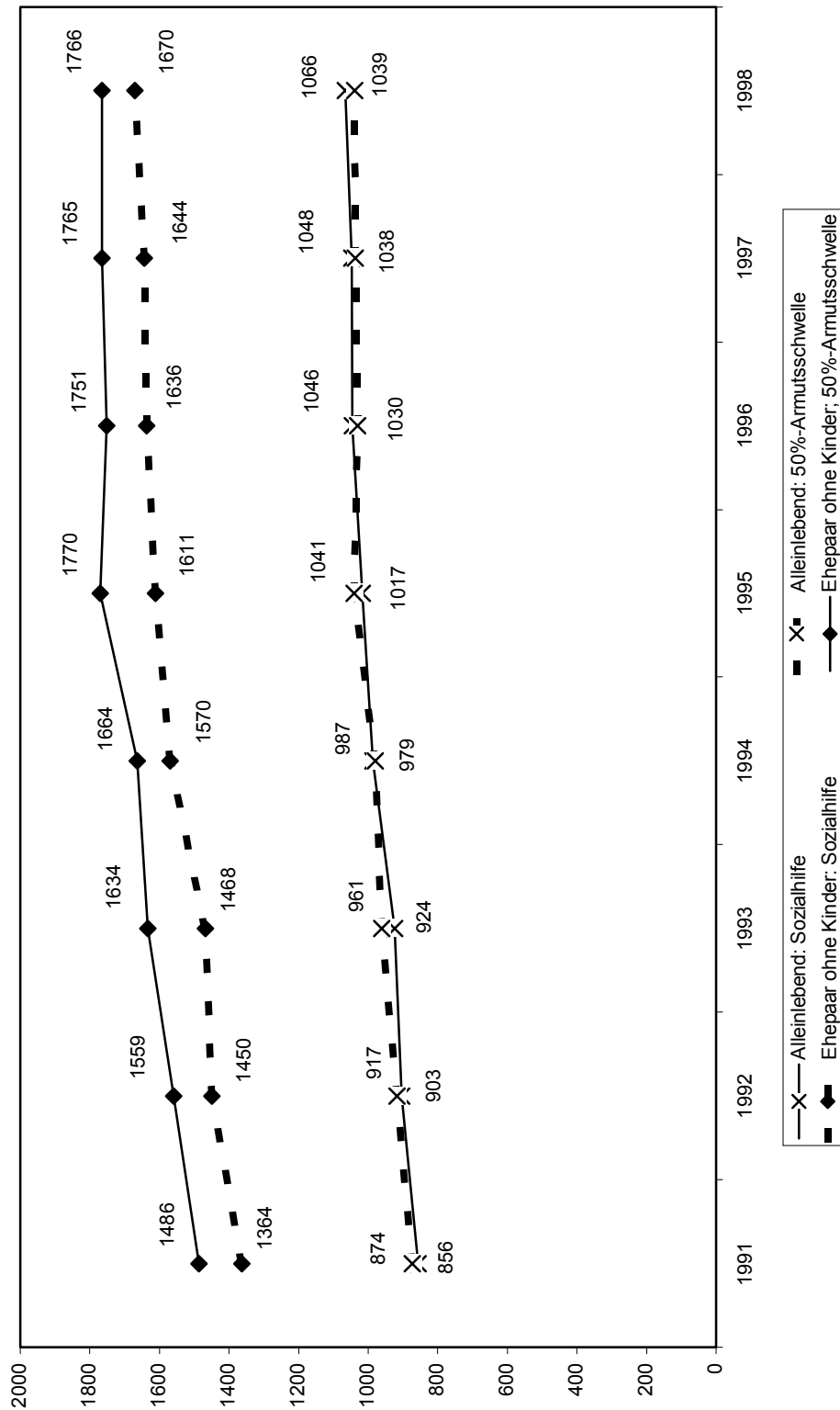


Abbildung 5: Entwicklung der Sozialhilfebedarfssätze und der 50%-Armutsschwellen in DM, alte Bundesländer Ehepaare mit Kindern

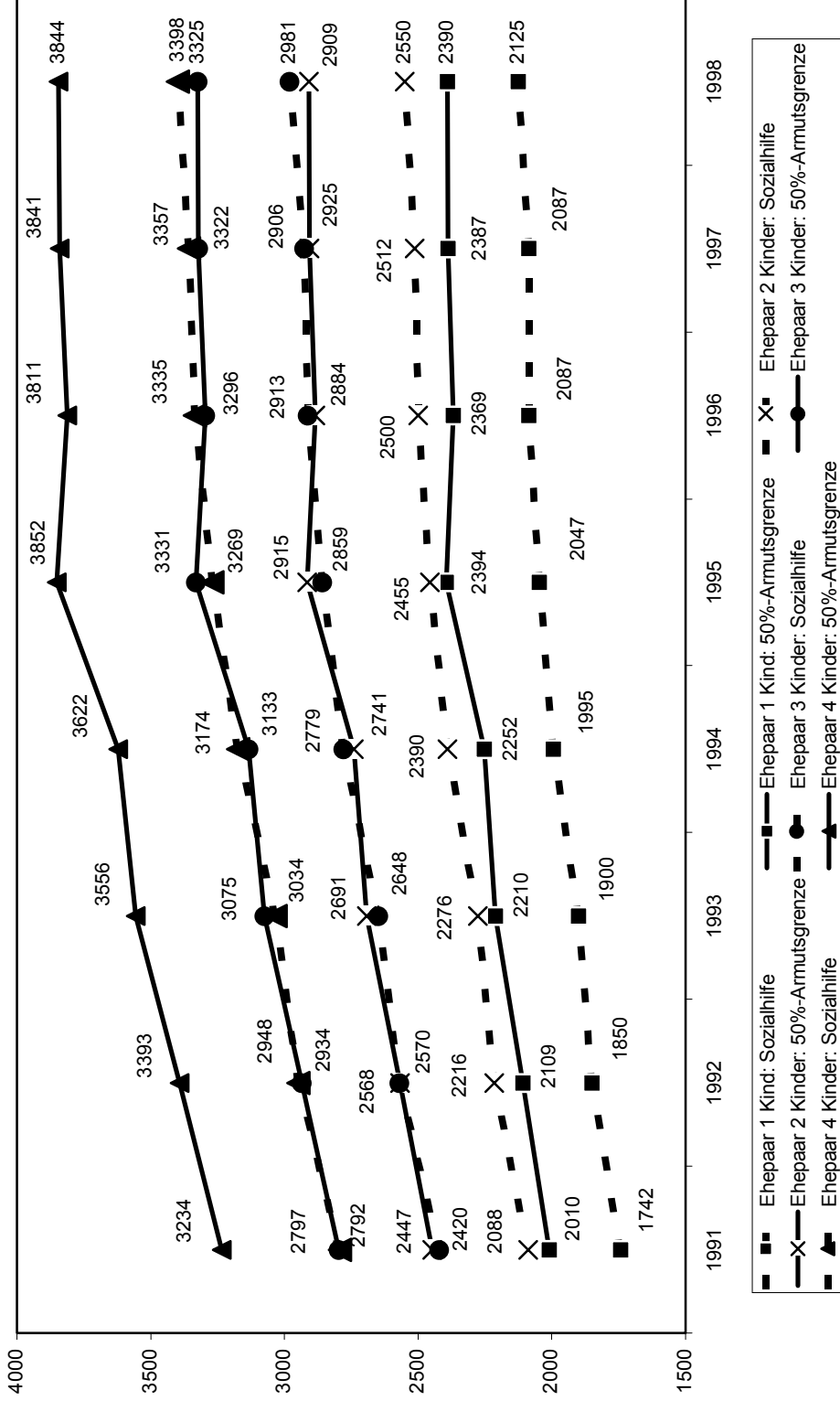
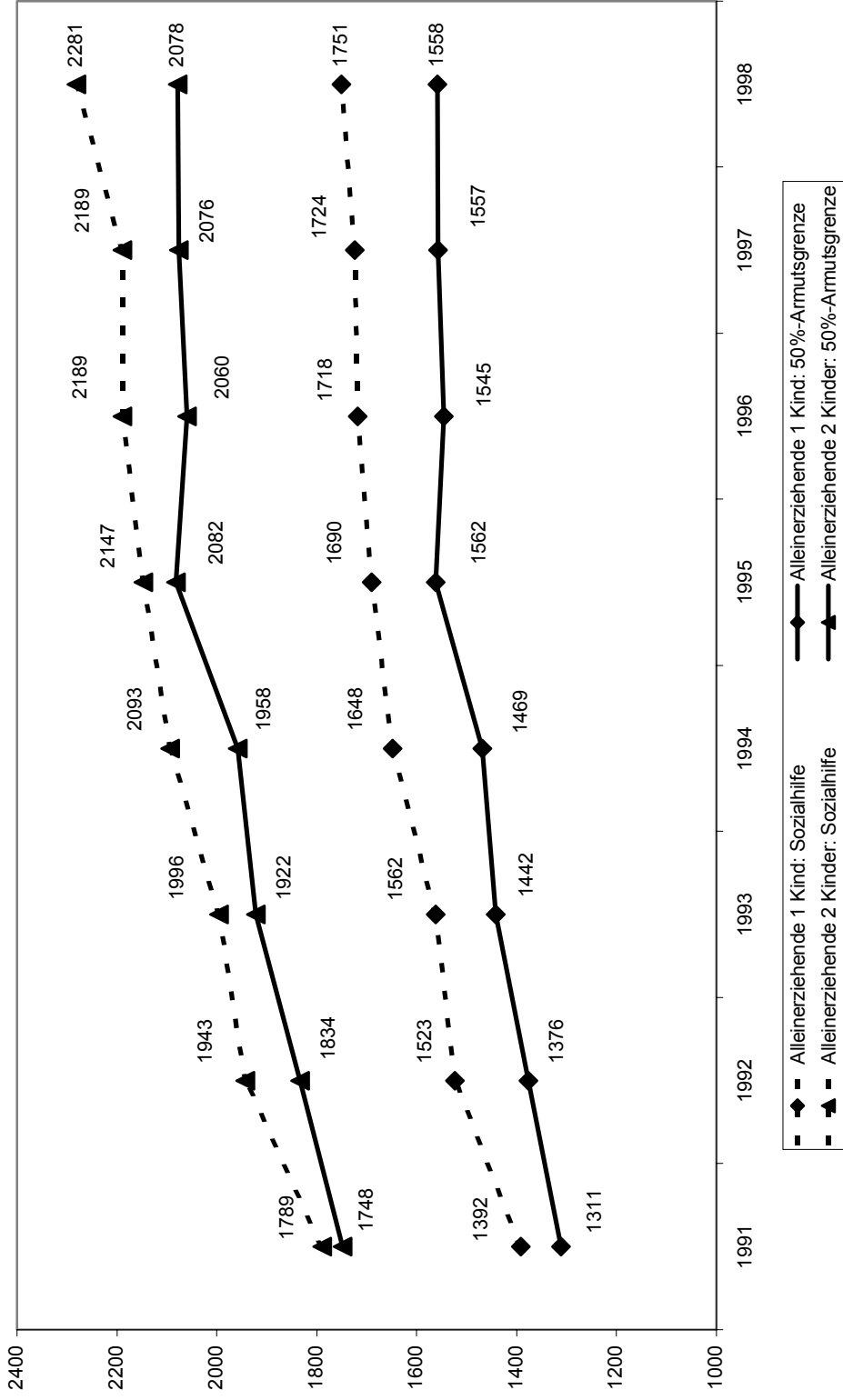


Abbildung 6: Entwicklung der Sozialhilfebedarfssätze und der 50%-Armutsschwellen in DM, alte Bundesländer Alleinerziehende



8. Ausblick

Die Aussage „Armut trotz Sozialhilfe“ ist differenziert zu bewerten. Sie trifft uneingeschränkt zu, auf die Personen, die ihren Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nicht geltend machen. Sie trifft auch zu auf Personen, die vom Bezug der Sozialhilfe ausgeschlossen sind und dennoch ein niedriges Einkommen haben oder auf Personen, die - wie Asylbewerber - auf ein sehr niedriges Bedarfsniveau verwiesen werden, das deutlich unter der 50%-Armutsschwelle liegt. Die Beantwortung der Frage, ob die die Sozialhilfequote übersteigende Quote der relativen Einkommensarmut eine Folge unterschiedlich hoher Bedarfsniveaus ist, hängt einerseits von den Modellberechnungen des sozialhilferechtlichen Bedarfsniveaus, andererseits bei der Bestimmung des DM-Niveaus der 50%-Schwelle von den zu Grunde liegenden Einkommensdaten ab. Festhalten lässt sich auf jeden Fall, dass das Sozialhilfeniveau im Regelfall unterhalb der 50%-Schwelle liegt und sich in den zurückliegenden Jahren im Gleichlauf mit der allgemeinen Einkommensentwicklung bewegt hat.

Literaturangaben:

Andreß, H.-J. (1999): *Leben in Armut - Analysen der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten*, Opladen/Wiesbaden.

Böhnke, P./Delhey, J. (2001), *Lebensstandard und Einkommensarmut. Plädoyer für eine erweiterte Armutsforschung*, in: Barlösius, E./Ludwig-Mayerhofer, W. (Hrsg.), *Die Armut der Gesellschaft*, Opladen.

Burmester, M. (2000): *Sozialhilfebezug in Ost und West - Eine vergleichende Analyse auf Basis der 25 %-Stichprobe*, in: *Wirtschaft und Statistik* 5/2000.

Hanesch, W./Krause, P./Bäcker, G. u.a. (2000): *Armut und Ungleichheit in Deutschland, Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands*, Reinbek.

Hauser, R. (2000): *Gefährdete soziale Lagen in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz*.

Haustein, Th. (2000): *Ergebnisse der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik 1998*, in: *Wirtschaft und Statistik* 6/2000.

Kayser, H./Frick, J. (2000): *Take it or leave it: (Non-)Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany*, in: *DIW Discussion Papers No. 210*, Berlin.

Krämer, W. (2000): *Armut in der Bundesrepublik - Zur Theorie und Praxis eines überfordernten Begriffs*, Frankfurt/New York.

Lebenslagen in Deutschland - Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 14/5990.

Neumann, U. (1999a): *Struktur und Dynamik von Armut*, Freiburg i. B.

Neumann, U./Hertz, M. (1998): Verdeckte Armut in Deutschland, Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Frankfurt a. M.

Riphahn, R. (2000): Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-up of Social Assistance Benefits, in: IZA Discussion Paper No. 124, Bonn.