

Armut und soziale Sicherung

Judith Miggelbrink

Nach der Phase großen wirtschaftlichen Erfolgs und kontinuierlich steigenden individuellen Wohlstands haben sich in den letzten Jahren die Zeichen der Armut in Deutschland vermehrt. Das Thema „Armut“ ist – vermittelt durch die Medien – wieder in der Öffentlichkeit präsent.

Oftmals wird „Armut“ als individuelles Problem verstanden, als ein Problem von Menschen, denen es – aus welchen Gründen auch immer – nicht gelungen ist, in einem wohlhabenden und ökonomisch erfolgreichen Staat ihren Lebensunterhalt zu sichern und einen gewissen Lebensstandard zu erreichen. Mitten im Wohlstand hat sich Armut in den letzten Jahren verstärkt ausbreiten können (vgl. HANESCH 1994) und ist vor allem in den Metropolen und Großstädten immer deutlicher sichtbar geworden (vgl. ALISCH/DANGSCHAT 1998) – trotz einer

langen Tradition sozialer Sicherung durch staatliche Instrumente.

Die Gründe für die Entstehung von Armut und ihre Erscheinungsformen haben sich im Laufe der Zeit immer wieder verändert →, und sie ist räumlich differenziert: Arm zu sein bedeutet in einer Großstadt wie Frankfurt etwas anderes als im ländlichen Raum Oberfrankens oder des Erzgebirges, hat andere Ursachen und betrifft andere Personengruppen. „Inseln des Wohlstands“ und „pockets of poverty“ (ALISCH/DANGSCHAT 1998, S. 12) finden sich insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen, zunehmend auch in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander.

Armut im Wohlfahrtsstaat

Armutsphänomene und Konflikte um Fragen der sozialen Sicherung sind stets

mit der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung einhergegangen und durch sie verursacht worden. Insbesondere in Zeiten ökonomischer Restrukturierung wird Armut augenfällig. Das heutige Netz der sozialen Sicherung und der moderne Sozialstaat haben ihre Wurzeln schon im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Die gegenwärtigen staatlichen Sozialleistungen dienen der Absicherung von Risiken, dem Familienlastenausgleich sowie bestimmten sozialpolitischen Aufgaben, beispielsweise der Jugendarbeit und der Unterstützung Behinderter.

Für die Entstehung von Armut gibt es vier Ursachenkomplexe (vgl. HÜBINGER 1996). Erstens lässt sie sich auf Defizite des Arbeitsmarktes und die fehlende Einbindung in den Erwerbsprozess zurückführen. Zweitens entstehen Armutsituationen, wenn das soziale Sicherungssystem selbst nicht ausreichend ist, d.h. bei unzureichender Absicherung sozialer Risiken bestimmter Bevölkerungsgruppen oder ungenügenden Unterstützungsleistungen. Ein weiterer Komplex von Ursachen wird in möglichen Defiziten der sozialen Infrastruktur gesehen, die die Voraussetzung für die Integration, für Einkommen und Vermögensbildung des Einzelnen sind, beispielsweise in der Kinderbetreuung, bei Bildungseinrichtungen oder der Gesundheitsvorsorge. Einen letzten Ursachenkomplex bilden individuelle Faktoren wie die Veränderung von Familien- und Haushaltsstrukturen, mangelnde Bereitschaft zur Qualifizierung, fehlende Integration ins Erwerbsarbeitsystem und geringe Akzeptanz der rechtlichen Ordnung.

Öffentliche Sozialleistungen ①

Seit der Regierungserklärung von Helmut Kohl 1994 werden die Grenzen des Sozialstaats und die Notwendigkeit seines Umbaus intensiv diskutiert. Auf der einen Seite sind die Maßnahmen und Instrumente der sozialen Sicherung nach 1945 immer weiter ausgebaut worden und haben zu kontinuierlich steigenden Ausgaben geführt. Diese belasten zunehmend den Einzelnen in Form von Sozialabgaben, die Unternehmen durch hohe Lohnnebenkosten und die Kommunen, die beispielsweise die Sozialhilfe finanzieren müssen. Vor allem die im internationalen Vergleich hohen Lohnnebenkosten, über die das soziale Netz mitfinanziert wird, hemmen – so wird argumentiert – die wirtschaftliche Entwicklung und gefährden dadurch die Konkurrenzfähigkeit des Standorts Deutschland. Die Sicherung des „Wirtschaftsstandorts Deutschland“ ist eines der Argumente, die regelmäßig angeführt werden, wenn es darum geht, die Ausgaben für die soziale Sicherung zu kürzen. Auf der anderen Seite hat die Finanzierung der Trans-

formationsprozesse in den neuen Ländern seit 1990 eine Umverteilung der öffentlichen Ausgaben erzwungen. Nicht zuletzt aufgrund der seit Einführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) 1962 ständig gestiegenen Ausgaben für die Sozialhilfe, die ursprünglich als eine Form der Grundsicherung oder als „soziales Netz unter dem sozialen Netz“ (SEEWALD 1999, S. 99) konzipiert war, gehört die Reformbedürftigkeit des Sozialstaats zu den zentralen politischen Themen.

Im europäischen Vergleich der staatlichen Sozialleistungen, die für die Bereiche Krankheit, Alter, Invalidität, Hinterbliebene, Familie/Kinder, →

Soziales Netz oder Sozialleistungen – zusammenfassende Bezeichnung für alle sozialen Leistungen des Staates und andere öffentlich-rechtlicher Körperschaften:

- Leistungen aus der gesetzlichen Sozialversicherung
- Versorgungsleistungen als Entschädigung für der Allgemeinheit erbrachte Opfer (z.B. Lastenausgleich)
- Sozialhilfe, Wohngeld
- Kindergeld, Unterhaltsvorschuss, Erziehungsgeld

Sozialhilfe – die im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) garantierte Leistung in Form von persönlicher Hilfe, Geld- und Sachleistungen, die den Empfängern eine menschenwürdige Lebensführung ermöglichen soll. Sie wird gewährt als:

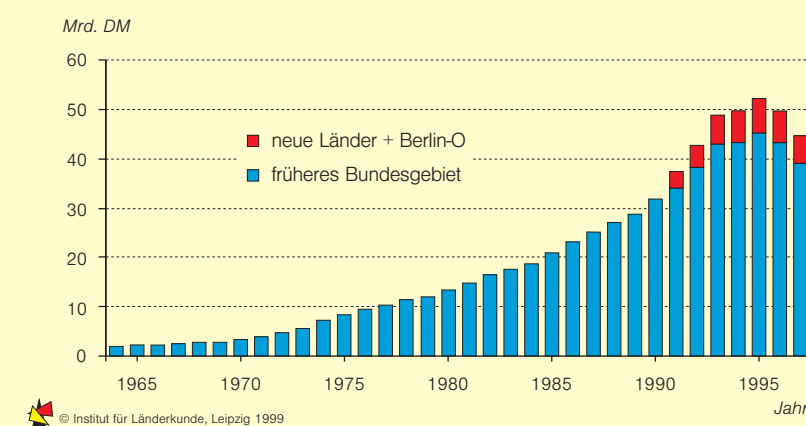
- **Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)** für Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend bestreiten können
- **Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL)** für diejenigen, die sich in einer besonders schwierigen Lebenslage befinden, wie z.B. Hilfe zur Pflege.

Die Höhe der HLU ergibt sich aus dem *Regelbedarf*, der bis 1990 durch das „Bedarfsmengenschema an Gütern und Dienstleistungen“ („Warenkorb“) festgelegt wurde und sich seit 1991 an den tatsächlichen Ausgaben und dem „Bedarfsverhalten“ von Haushalten orientiert, dem *Unterkunftsbedarf*, dem *Mehrbedarf* und ggf. Versicherungsbeiträgen.

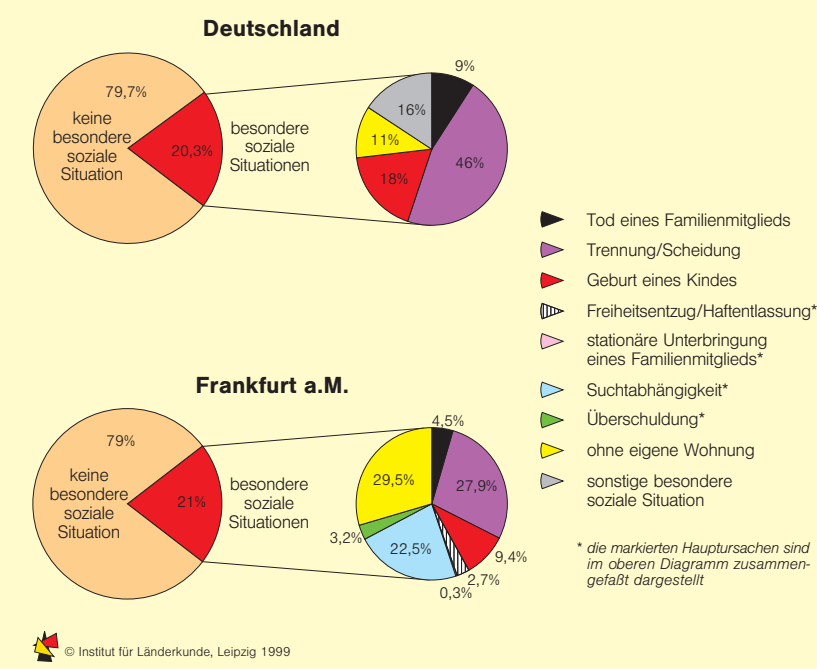
Wohngeld – ein Zuschuss zu den Wohnkosten, der vom Bund und den Ländern gemeinsam getragen wird. Es kann Mietern (Mietzuschuss) sowie Haus- und Wohnungseigentümern (Lastenzuschuss) gewährt werden.

- Das **spitz berechnete Wohngeld (Tabellenwohngeld)** richtet sich nach der Haushaltsgröße, dem Familieneinkommen und der Miete bzw. Belastung; es wird anhand von Wohngeldtabellen bestimmt.
- Das **pauschalierte Wohngeld** wird in einem vereinfachten Verfahren den Empfängern von Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge gewährt und mit diesen pauschal ausbezahlt.

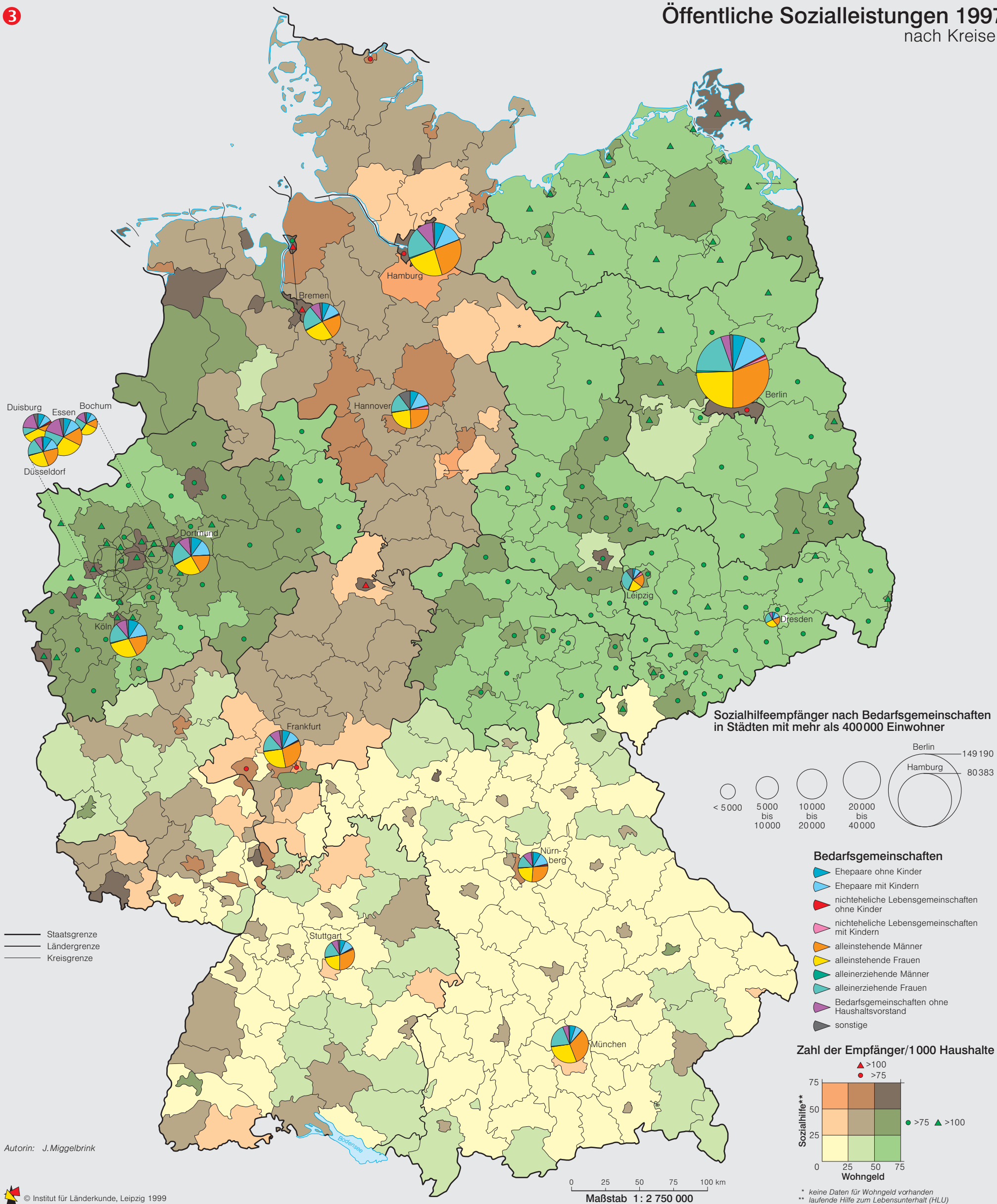
1 Ausgabenentwicklung der Sozialhilfe 1964-1997



2 Hauptursachen der Hilfgewährung 1997



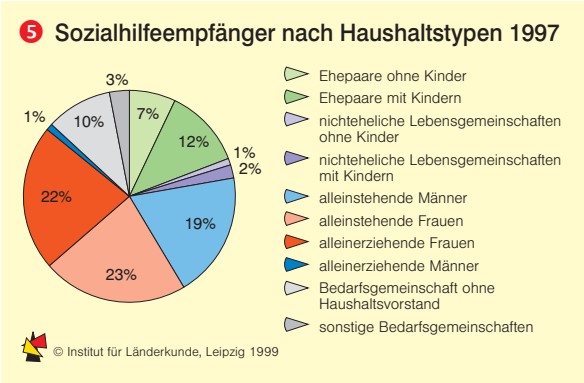
Öffentliche Sozialleistungen 1997 nach Kreisen



Arbeitslosigkeit, Wohnen und soziale Ausgrenzung aufgewendet werden, nimmt Deutschland – gemessen als Anteil der Sozialleistungen am BIP und gemessen an den Pro-Kopf-Ausgaben – eine mittlere Position ein ❸. In allen Staaten der Europäischen Union sind „Alter“ und „Krankheit“ die beiden finanziell umfangreichsten Bereiche staatlicher Leistungen.

Sozialhilfe

Von allen Maßnahmen der sozialen Sicherung ist die Sozialhilfe dasjenige Instrument, das sich unmittelbar auf den Ausgleich von Armut richtet. Sie kann also – mit gewissen Einschränkungen –



als Indikator für das Ausmaß an Armut herangezogen werden. Bei ihrer Einführung war die Sozialhilfe als ein Instrument gedacht, mit dessen Hilfe Menschen, die beispielsweise durch Trennung von ihrem Partner oder durch die Geburt eines Kindes in eine besondere soziale Situation geraten sind, vor Ar-

❹ Sozialhilfequoten* nach Altersgruppen

< 7	8,5
7-18	5,8
18-25	4,4
25-50	3,3
50-60	2,1
60-70	1,8
> 70	1,2
Bundesdurchschnitt	3,5

* Anteil an der jeweiligen Altersgruppe in %

mut bewahrt werden sollten. Drei Viertel aller Betroffenen geben heute jedoch an, es habe keine besondere soziale Situation vorgelegen ❷. Die Sozialhilfebedürftigkeit ist heute nicht mehr Folge einer besonderen Ausnahmesituation, vielmehr besteht ein enger Zusammenhang zwischen der (unzureichenden) Erwerbssituation und einer Armutsgefährdung. Die steigenden Zahlen spiegeln daher auch die ökonomische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland insofern wider, als Arbeitslosigkeit eine immer wichtigere Ursache für den Bedarf an staatlicher Unterstützung in Form von Sozialhilfe ist. Ein erster deutlicher Anstieg war infolge der Rezessionsphase ab 1973, ein zweiter zu Beginn der 80er Jahre zu verzeichnen. Mit der Einbeziehung der neuen Länder ab 1991 stiegen die Ausgaben und Empfängerzahlen ein weiteres Mal an. Durch die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes 1994 hat sich das statistische Bild abermals geändert, da Asylbewerber seit-

dem nicht mehr in der Sozialhilfestatistik geführt werden. Diese Gruppe umfasste 1997 487.000 Personen, der Leistungsumfang betrug 5,2 Mrd. DM.

Zum Jahresende 1997 erhielten 3,5% der Bevölkerung, das sind 2,89 Mio. Personen, laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, also Sozialhilfe im engeren Sinne. Mit 3,8% war die Sozialhilfequote in den alten Ländern höher als in den neuen Ländern und Berlin-Ost (2,5%). Mit jeweils durchschnittlich 11% ist der Anteil der Haushalte, die unter der 50%-Armutsgrenze liegen, in den alten und den neuen Ländern etwa gleich hoch ➔ (vgl. POLLACK/PICKEL/JACOBS in LUTZ/ZENG 1998). Großräumige Unterschiede gibt es außerdem zwischen den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie den nördlichen Bundesländern und dem Saarland mit überdurchschnittlichen Sozialhilfequoten und den südlichen Bundesländern mit vergleichsweise niedrigen Quoten ❹. Gemessen an der Sozialhilfequote ❹ sind Kinder und Jugendliche mit 6,8% die am stärksten betroffene Altersgruppe, während alte Menschen mit einer Quote von 1,2% relativ selten zu den Sozialhilfeempfängern gehören. Die Aufschlüsselung der Empfänger von Sozialhilfe nach Haushaltstypen zeigt, dass auch die Veränderungen der Familienstrukturen in den letzten Jahrzehnten das Armutspotential erhöht haben: Vor allem alleinerziehende Frauen, von denen fast jede dritte Sozialhilfe in Anspruch nehmen muss, sowie Alleinstehende sind auf staatliche Unterstützung in Form von Sozialhilfe angewiesen ❺. Von den knapp 3 Mio. Personen, die 1997 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen haben, waren fast eine Million Kinder, und zwar fast zur Hälfte in Haushalten Alleinerziehender (➡ Beitrag Wiest). Diese sind vor allem dann auf öffentliche Unterstützung angewiesen, wenn die Kinder noch nicht im schulpflichtigen Alter sind und aufgrund von Verdienstaussfällen und gleichzeitig steigenden Lebensunterhaltskosten das Haushaltseinkommen nicht mehr ausreicht.

Die Zusammensetzung der Sozialhilfeempfänger hat sich seit ihrer Einführung insgesamt in dreifacher Hinsicht verändert: Erstens ist die Zahl der ausländischen Haushalte überproportional angestiegen, zweitens vergrößerte sich der Anteil der Personen im berufstätigen Alter (18-50 Jahre) von 18 auf 46%, und drittens hat sich der Anteil der Kinder von 32 auf 37% erhöht, wodurch das Durchschnittsalter der Unterstützungsberechtigten deutlich gesunken ist. Die durchschnittliche Bezugsdauer liegt bei zwei Jahren, wobei fast die Hälfte aller Sozialhilfeempfänger nur kurzzeitig (weniger als 12 Monate) auf Unterstützung angewiesen ist. Allerdings ist die Zahl der über sehr lange Zeit (mehr als 5 Jahre) Unterstützungsberechtigten in den letzten Jahre angestiegen.

Wohngeld

Das Wohngeld ist eine sozialstaatliche Maßnahme, die zwischen dem freien

Armutskonzepte

Untersuchungen zur Armut messen i.d.R. die **Unterausstattung mit Ressourcen**. Das kann sich sowohl auf die monetären Ressourcen beziehen (Einkommen aus Erwerbsarbeit, Vermögen, öffentlichen und privaten Transferleistungen) als auch auf nicht-monetäre Ressourcen (Ergebnisse hauswirtschaftlicher Produktion). Neben fehlenden materiellen Ressourcen kann „Armut“ durch mangelnde immaterielle Ressourcen (Ausbildungsstand, soziale Kontakte und Unterstützungsbeziehungen, Gesundheit und emotionales Wohlbefinden) gekennzeichnet sein. Meistens wird jedoch das verfügbare Einkommen herangezogen, d.h. die **Einkommensarmut** gemessen.

Absolute Armutskonzepte legen ein objektiv zu bestimmendes Existenzminimum zugrunde. Dieses kann sich auf die reine Lebenserhaltung (physisches Existenzminimum: Nahrung, Kleidung u.ä.) beziehen oder im Sinne eines menschenwürdigen Daseins innerhalb einer bestimmten Gesellschaft auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum bezogen werden, wie es beispielsweise im Bundessozialhilfegesetz formuliert wird. Die geleistete Hilfe soll ein Leben ermöglichen, „das der Würde des Menschen entspricht“ (§1 BSHG), d.h. auch die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben gewährleisten.

Relative Armutskonzepte messen dagegen das Ausmaß sozialer Ungleichheit innerhalb einer Gesellschaft. Sie definieren Armut bezogen auf einen gesellschaftlichen Standard, beispielsweise durchschnittliche Einkommen oder Ausgaben. Häufig wird die Armutsgrenze bei einem Schwellenwert von weniger als 50% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens festgelegt.

Wohnungs- und Obdachlosigkeit – offiziell als Wohnungsnotfälle bezeichnet – sind Formen **sichtbarer Armut**. Hierzu gehören alle Personen in Notunterkünften, kommunalen Obdachlosensiedlungen oder -heimen und in Einrichtungen privater Träger. Auch diejenigen, die akut von Obdachlosigkeit bedroht sind, beispielsweise weil sie von Räumungsklagen bedroht sind, in Wohnungen wohnen, die Mindestansprüchen nicht genügen, sowie Aussiedler in Aussiedlerunterkünften werden dazugerechnet. Eine weitere Gruppe bilden Personen, die im Freien übernachten. Sie werden offiziell nicht als „obdachlos“, sondern als Wohnungslose oder Nicht-Sesshafte bezeichnet.

Neben den Personen und Haushalten, deren Sozialhilfebedürftigkeit nach dem BSHG anerkannt ist und die entsprechenden Leistungen erhalten (**bekämpfte Armut**), gibt es auch eine **verdeckte Armut** derjenigen, die keine offiziellen Ansprüche haben oder diese nicht geltend machen. (nach SCHMALS 1994; HÜBINGER 1996; ZIMMERMANN 1998)

Wohnungsmarkt und dem Grundbedürfnis nach angemessenem Wohnraum vermitteln soll. Es soll verhindern, dass Haushalte durch für sie unbezahlbaren Wohnraum zu Sozialfällen werden, und ist damit ein weiteres Instrument, Armut zu bekämpfen. Haushaltsbezogene Wohngelddaten – insbesondere das sog. „spitz berechnete Wohngeld“, das nicht in die Sozialhilfe integriert ist – sind ins-

❻ Sozialhilfe nach Bundesländern 1997

	reine Ausgaben für Sozialhilfe (in Mio DM)*	je Einwohner	HLU-Empfänger insgesamt	Sozialhilfequote (Empfänger je 100 Ew.)
Baden-Württemberg	3 632,9	350	253 891	2,4
Bayern	3 996,0	331	246 643	2,0
Berlin	3 017,3	876	268 393	7,8
Berlin-West	2 214,7	1 029		
Berlin-Ost	802,6	621		
Brandenburg	746,1	291	55 230	2,1
Bremen	745,5	1 102	71 348	10,6
Hamburg	1 715,8	1 005	143 954	8,4
Hessen	3 424,9	568	262 196	4,3
Mecklenburg-Vorpommern	587,6	324	46 562	2,6
Niedersachsen	4 194,4	536	337 340	4,3
Nordrhein-Westfalen	10 155,8	565	695 116	3,9
Rheinland-Pfalz	1 798,5	448	123 277	3,1
Saarland	597,3	552	53 886	5,0
Sachsen	964,6	213	89 558	2,0
Sachsen-Anhalt	850,3	313	73 165	2,7
Schleswig-Holstein	1 633,8	594	123 780	4,5
Thüringen	616,9	248	48 839	2,0
Deutschland	38 678,0	471	2 893 178	3,5

* Reine Ausgaben = Ausgaben abzüglich der Einnahmen, die im Durchschnitt 13% der Ausgaben decken.

Armut und „prekärer Wohlstand“ (vgl. HÜBINGER 1996)

Legt man einen relativen Armutsbegriff mit einem Schwellenwert von 50% des durchschnittlichen Haushaltseinkommens zugrunde, sind derzeit ca. 10% der Bevölkerung als arm zu bezeichnen. Die Situation derjenigen, die sich jenseits dieser Schwelle befinden, ist jedoch mit „Wohlstand“ nicht angemessen beschrieben. Vielmehr sind mindestens drei Einkommensgruppen zu unterscheiden: die Einkommensarmut, der *prekäre* Wohlstand und der *gesicherte* Wohlstand. Die Armutsgrenze trennt die Einkommensarmut vom prekären Wohlstand, während zwischen prekärem und gesichertem Wohlstand eine Wohlstandsschwelle ermittelt werden kann: Gegenüber dem prekären Wohlstand zeichnet sich der gesicherte Wohlstand durch eine signifikant bessere Versorgungslage in allen wichtigen Lebensbereichen aus, während Personen bzw. Haushalte, die auf einem unteren Wohlstandsniveau leben (ca. 25–30% der Bevölkerung), in Bezug auf Lebensbedingungen, Versorgungslagen und subjektives Wohlbefinden vielfach eher mit denen unterhalb der Armutsgrenze als oberhalb der Wohlfahrtsschwelle vergleichbar sind. Untersuchungen haben zudem ergeben, dass Personen in den untersten Einkommensklassen sowie Personen im höheren Einkommenssegment (Nettoäquivalenzeinkommen von 100% und mehr) in der Regel nur geringe Verbesserungen bzw. Verschlechterungen zu erwarten haben, während gerade im Bereich der mittleren Einkommen viel häufiger mit Auf- und Abstiegen zu rechnen ist.

besondere für die neuen Länder als ergänzender Indikator wichtig, da vor allem in den ersten Jahren nach der Wende die faktisch geleisteten Sozialhilfe-Zahlungen noch nicht der realen Bedürfnis- bzw. Anspruchslage entsprachen.

Räumliche Differenzierungen

Armut im Sinn öffentlich bekämpfter Armut ist kein räumliches Phänomen. Die raumbezogene Darstellung von Armutsindikatoren weist jedoch auf bestimmte räumliche Problemlagen hin: Die zu beobachtenden *großräumigen* Unterschiede der Sozialhilfequoten lassen sich im Wesentlichen auf Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, der Tertiärisierung, des Ausländeranteils und der Kirchenmitgliedschaft zurückführen (vgl. KLAGGE 1998). Neben dem Nord-Süd-Gegensatz, der die großräumigen sozio-ökonomischen Disparitäten in der Bundesrepublik widerspiegelt, lässt sich vor allem in den großen Städten eine *kleinräumige* Polarisierung beobachten (7). Räumlich differenzierte Analysen finden sich bei ALISCH/DANGSCHAT 1998.

Die „neue Armut“, die in der Bundesrepublik seit Mitte der 70er Jahre konstatiert wird, entstand vor allem in den großen Städten, in denen der aktuelle Umbau der Industrie- und Dienstleistungsstruktur sowie des Arbeitsmarktes bei gleichzeitig hohen Zuwanderungsraten auf der einen Seite und die Ausbreitung neuer, stärker individualisierter Haushaltstypen auf der anderen Seite zu einem steigenden Armutspotenzial ge-

führt haben (7). Beides hat zu einer wachsenden Heterogenität und Polarisierung der Großstadtbevölkerung beigetragen, von der ein immer größer werdender Anteil keine gesicherte Lebensperspektive mehr hat (vgl. HÄUSSERMANN 1998; ALISCH/DANGSCHAT 1998). Durch lokale Initiativen wird zunehmend versucht, Sozialhilfeempfänger, die oft zugleich Langzeitarbeitslose sind, durch die Gründung städtischer Betriebe mit Unterstützung der Beschäftigungsförderung des Arbeitsamtes mindestens vorübergehend in den sog. zweiten Arbeitsmarkt zu integrieren und die kommunalen Sozialkassen zu entlasten.

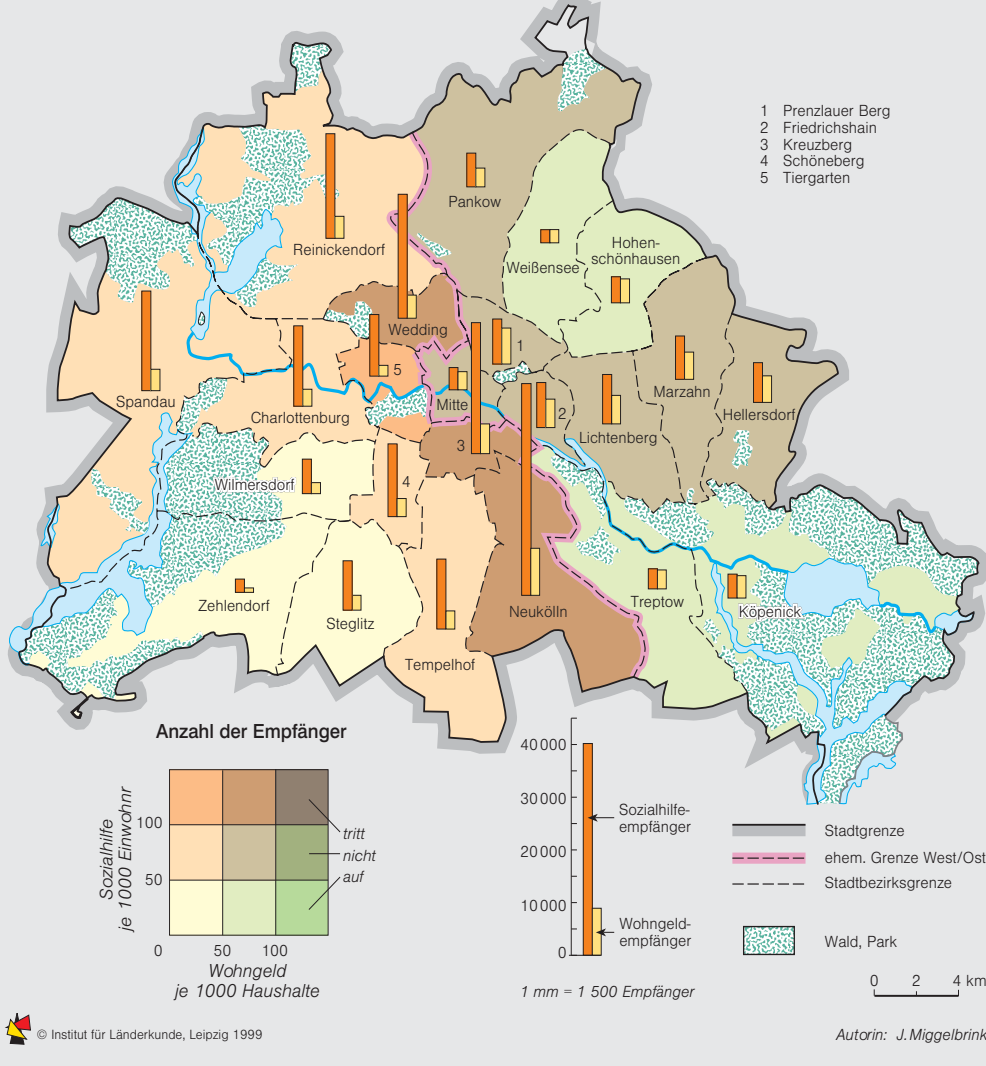
In den neuen Ländern hat vor allem der massive Arbeitsplatzabbau durch Deindustrialisierung und Einbrüche in der Landwirtschaft dazu beigetragen, dass die mangelnde Integration nicht nur objektiv zu prekären sozialen bzw. wirtschaftlichen Situationen beiträgt, sondern auch zu subjektiven Gefühlen der Benachteiligung. Der Umfang der Ausprägung sozialer Ungleichheiten zwischen Ost und West spiegelt sich allerdings nicht unbedingt in den hier gewählten Indikatoren wider (vgl. LUTZ/ZENG 1998). Zwar ist die Zahl der akut von Einkommensarmut betroffenen Personen in den letzten Jahren zurückgegangen, aber die sozialen Gefährdungen sind durch unsichere Arbeitsmarktsituation nach wie vor höher als in den alten Ländern.

Was die Karte nicht zeigt

Die Darstellung des komplexen Phänomens „Armut“ anhand der zwei Indikatoren „Sozialhilfe“ und „Wohngeld“ (3) stellt lediglich die *bekämpfte* Armut dar, nicht jedoch die *verdeckte* Armut derer, die zwar berechtigt wären, Sozialhilfe zu empfangen, diese aber nicht in Anspruch nehmen. Eine Studie von Caritas und Diakonie (1998) ermittelte, dass in den neuen Ländern ca. 60% der Unterstützungsberechtigten von ihrem Recht keinen Gebrauch machten. Überwiegend handelt es sich dabei um Menschen, die nicht arbeitslos sind, deren Verdienst aber unter dem Sozialhilfesatz liegt. Gingen sie in die Statistik ein, würde sich das Kartenbild erheblich verändern.◆

zu Karte 8
Bei den Kaufkraftstandards (KKS) handelt es sich um Umrechnungsfaktoren, mit deren Hilfe die Wechselkurs- und Preisniveauunterschiede zwischen verschiedenen Ländern vergleichbar gemacht werden können. Sie werden anhand einer Auswahl bestimmter repräsentativer Güter und Dienstleistungen ermittelt und auf das Bruttoinlandsprodukt hochgerechnet.

7 Empfänger von Sozialhilfe und Wohngeld in Berlin 1997



8 Länder der EU Sozialleistungen 1995

