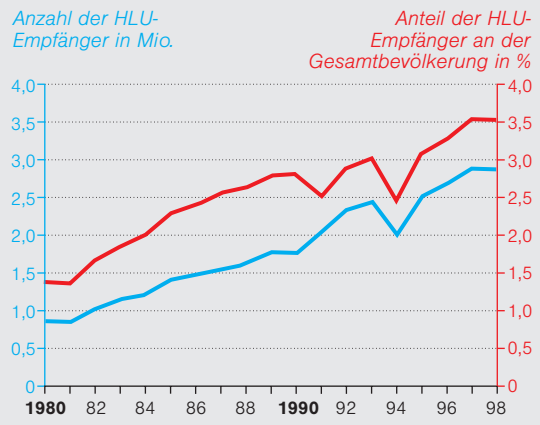
Armut in Deutschland

Michael Horn und Sebastian Lentz

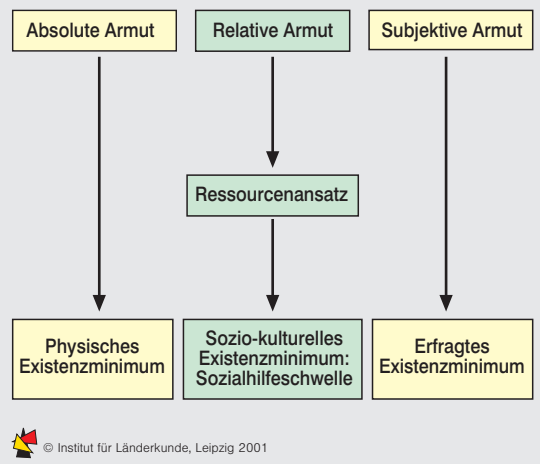
A Entwicklung der HLU*-Empfänger 1980-1998



*laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen

© Institut für Länderkunde, Leipzig 2001

B Armutskonzepte



© Institut für Länderkunde, Leipzig 2001

Armut ist ein Phänomen, das in einer Zeit wirtschaftlichen Aufschwungs im Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland beseitigt schien. Doch ist in den letzten Jahren das Thema sowohl durch die Diskussion um die strapazierten öffentlichen Sozialhaushalte als auch durch zahlreiche Berichte über Tendenzen zur Konzentration von Armut in bestimmten städtischen Teilräumen wieder verstärkt in das Bewusstsein der Öffentlichkeit getreten (Farwick 1998). Die Zahl derer, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestreiten können und deshalb von Leistungen des Sozialstaates abhängig werden, steigt erheblich 1 . Damit sind spätestens seit Mitte der 1980er Jahre soziale Notlagen wieder zu einem zentralen sozialpolitischen Problem geworden, und die Frage, was unter Armut zu verstehen und wie diese messbar ist, ist wieder neu gestellt worden.

Armut

In der Forschung haben sich drei konzeptionelle Hauptströmungen herausgebildet B , die von einem unterschiedlichen Verständnis von Armut ausgehen. Bei dem Konzept der **absoluten Armut** wird Armut als Situation verstanden, in der die verfügbaren Mittel kaum zum physischen Überleben ausreichen. **Relative Armut** ist dagegen so definiert, dass die verfügbaren Mittel nicht ausreichen, um einen Lebensstil auf einem ökonomischen Niveau zu führen, das von der Gesellschaft als annehmbar angesehen wird, während das Konzept der **subjektiven Armut** das persönliche Empfinden der Betroffenen zur Beurteilung darüber heranzieht, ob die verfügbaren Mittel ausreichen, um ein als akzeptabel empfundenes Leben zu führen. Diese drei Interpretationen basieren auf unterschiedlichen Wertvorstellungen, die in der Konsequenz unterschiedliche Armutsgrenzen, Armutsmaße und sozialpolitischen Empfehlungen verwenden (Buhmann 1988; Leu/Burri/Priester 1997). Im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern existiert in der Bundesrepublik weder eine längere Tradition einer Armutsforschung noch eine institutionell verankerte Armutsberichterstattung, so dass eine institutionalisierte Verständigung über Untersuchungskonzepte, Definitionen oder Kennziffern zur Armut bisher nicht stattgefunden hat.

Für die wirtschaftlich hochentwickelte Bundesrepublik wird eine rein materielle und absolute Definition von Armut als überholt angesehen, da der moderne Sozialstaat den Bürgern nicht nur das physische Überleben, sondern auch ein Teilhaben am gesellschaftlichen Leben ermöglichen will. Gegen die Definition von Armut mittels des subjektiven Empfindens eines Mangels spricht die zweifelhafte Validität eines erfragten Existenzminimums. Um einen gesellschaftlichen Konsens zu erzielen, erscheint der Ansatz der relativen Armut am überzeugendsten, da hierbei Armut in Relation zum Lebensstandard der Gesamtbevölkerung gesetzt wird. Die Armutsgrenze ist dabei der normativ zu

Hamburger Tafel e.V.: Verteilung von Lebensmitteln an Obdachlose

bestimmende Grad der Unterschreitung des allgemeinen Lebensstandards und kann als soziokulturelles Existenzminimum bezeichnet werden (Hauser/Neumann 1992).

Auf der Basis des relativen Armutsbegriffs liegen in der Forschung zahlreiche Bestimmungen von soziokulturellen Existenzminima vor, von denen vor allem der Ressourcenansatz in der empirischen Armutsforschung häufig Anwendung findet. Armut wird dabei als ein Mangel an ökonomischen Ressourcen definiert, welche zum Erlangen eines soziokulturellen Existenzminimums notwendig sind. Ob dieses Existenzminimum dann bei ausreichend vorhandenen Ressourcen tatsächlich realisiert wird, bleibt der Verantwortung des Individuums überlassen (Hauser u. Neumann 1992).

Das Heranziehen der Sozialhilfeschwelle zur Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums ist eine Anwendung des Ressourcenansatzes. Personen und Haushalte, die nach den Gesetzen der Bundesrepublik Deutschland sozialhilfeberechtigt sind und auch die entsprechenden Sozialleistungen beziehen, werden von der sozialwissenschaftlichen Armutsforschung als arm klassifiziert, da mit dem Bezug von Sozialhilfe die Armut nicht beseitigt, sondern lediglich die härteste Erscheinungsform gemildert wird (Hauser u. Neumann 1992; Herlyn, Lakemann u. Lettko 1991). Im Folgenden wird deshalb der Bezug von A Laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), die ein Teil der A Sozialhilfe ist, als Indikator für Armut verwendet und aus vereinfachenden Gründen mit Sozialhilfe bezeichnet.

Soziodemographische Merkmale des Sozialhilfebezugs

Bei einer Gleichsetzung von Sozialhilfebezug und Armut lässt sich aus der Sozialhilfestatistik ablesen, dass zum Jahresende 1998 in Deutschland rd. 2,88 Mio. Personen in 1,49 Mio. Haushalten von Armut betroffen waren. Die bundesweite A Sozialhilfequote hat seit 1980 von etwa 1,4% auf 3,5% zugenommen 1 . In dieser Zeit hat sich R

Sozialhilfe
Die Sozialhilfe hat die Aufgabe, Bürgern, die in Not geraten und ohne anderweitige Unterstützung sind, eine der Menschenwürde entsprechende Lebensführung zu ermöglichen. Träger der Sozialhilfe sind die Kommunen. Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) unterscheidet zwischen zwei Hilfearten:
Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL) erhalten Personen, die in außergewöhnliche Notsituationen z.B. durch gesundheitliche oder soziale Beeinträchtigung geraten sind.

Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) (Sozialhilfe im engeren Sinn) erhalten Personen, die ihren Bedarf an Nahrung, Kleidung, Unterkunft und andere Bedürfnisse des täglichen Lebens nicht ausreichend decken können. Der Umfang der HLU richtet sich nach dem Bedarf des Einzelfalls. Die Höhe des Bedarfs errechnet sich nach einem sogenannten Regelsatz für den Haushaltsvorstand und einem nach dem Alter gestaffelten Anteilsatz für weitere Haushaltsangehörige.
Bei der Unterbringung in Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen gilt die Bedarfsberechnung nach Regelsätzen nicht. In diesen Fällen werden die tatsächlich anfallenden Kosten der Unterbringung übernommen (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung).

Die **Sozialhilfequote** bezeichnet den Anteil der HLU-Bezieher an der Gesamtbevölkerung in Prozent.

C

Sozialhilfeempfänger 1998 und Sozialausgaben 1992-1997

nach Kreisen und großen Gemeinden*

AC	Aachen
BN	Bonn
BO	Bochum
BOT	Bottrop
BS	Braunschweig
CAS	Castrop-Rauxel
D	Düsseldorf
DO	Dortmund
DOM	Dormagen
DOR	Dorsten
DU	Duisburg
E	Essen
ER	Erlangen
GB	Gladbeck
GE	Gelsenkirchen
GL	Bergisch Gladbach
GRB	Grevenbroich
HA	Hagen
HAT	Hattingen
HIL	Hilden
HER	Herne
HT	Herten
KAM	Kamen
KR	Krefeld
KS	Kassel
LAG	Langenfeld
LEV	Leverkusen
LU	Ludwigshafen
MA	Mannheim
MEB	Meerbusch
MG	Mönchengladbach
MH	Mülheim
MOE	Moers
N	Nürnberg
NE	Neuss
NK	Neunkirchen
NW	Neustadt a.d. W.
OB	Oberhausen
RAT	Ratingen
RE	Recklinghausen
RS	Remscheid
S	Stuttgart
SB	Saarbrücken
SCH	Schwerte
SG	Solingen
SZ	Salzgitter
VEL	Velbert
W	Wuppertal
WIT	Witten
WO	Worms

* *Nachgewiesen werden 186 Gemeinden (von 191) ab 50000 Einwohnern. Nicht aufgeführt sind Berlin, Hamburg und Bremen einschließlich Bremerhaven, da hier Landes- und Kommunalhaushalt eine Einheit bilden. Für die Stadt Schwäbisch Gmünd liegen keine Daten vor.*

Einwohnerzahl der Städte

Stand: 1.1.1998

- ≥ 100000
- 75000 - 100000
- 50000 - 75000

Staatsgrenze
Ländergrenze
Kreisgrenze

Sozialhilfedichte der Kreise 1998

Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) *außerhalb* von Einrichtungen je 100 Einwohner (1.1.1998)

- 4,0 - 13,9
- 3,0 - 4,0
- 2,3 - 3,0
- 1,6 - 2,3
- < 1,6

Sozialausgaben** der Gemeinden

DM je Einwohner 1997

1442 / 1250 / 1000 / 750 / 500 / 250 / 0

Veränderung der Ausgaben 1992-1997

in %

- ≥ 50
- 25 bis 50
- 10 bis 25
- -10 bis 10
- -50 bis -10
- < -50
- keine Daten verfügbar

** *Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von und in Einrichtungen gemäß Bundessozialhilfegesetz, Leistungen an Kriegsopfer u.ä., Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von und in Einrichtungen, sonstige soziale Leistungen.*

Autoren: M. Horn, S. Lentz

© Institut für Länderkunde, Leipzig 2001

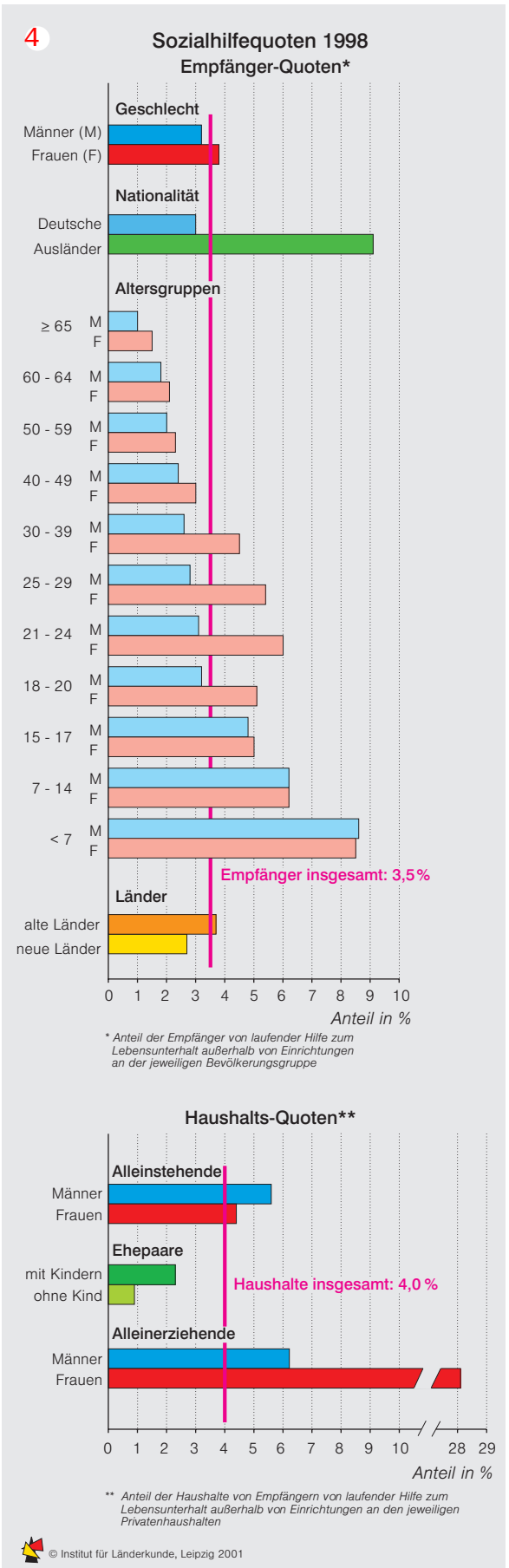
0 25 50 75 100 km

Maßstab 1 : 2750000

die Zusammensetzung des Empfängerkreises gewandelt.

Unter den Empfängern ist der Anteil der Frauen seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes 1962 von 67% auf heute 56% gesunken, die Sozialhilfequote der Frauen ist jedoch mit 3,8% immer noch leicht erhöht gegenüber derjenigen der Männer, die bei 3,2% liegt 4 (AA Beitrag Stegmann, S. 66). Ausländer unterliegen einem besonders großen Risiko, hilfebedürftig zu werden: Während die Quote in der deutschen Bevölkerung 3% beträgt, erhalten 9,1% der Ausländer HLU, was auf ein durchschnittlich geringeres Ausbildungsniveau und schlechtere Beschäftigungschancen zurückzuführen ist.

Die Empfängerquoten sind außerdem stark altersabhängig 4 . So beziehen Kinder und Jugendliche bei steigender Tendenz in weit überproportionalem Maß Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (Statistisches Bundesamt 2000) (AA Beitrag Wiest, Bd. 1, S. 88). Ab den Lebensaltersgruppen über 18 Jahren bei Männern bzw. erst über 40 Jahren bei Frauen sinkt die Sozialhilfedichte auf unterdurchschnittliche Werte. Die alters- und geschlechtsspezifische Verschiebung verweist auf Strukturen der Bezieherhaushalte: Während Männer über 18 Jahren zu größeren Anteilen in der Arbeitswelt etabliert sind, sind Frauen sehr viel häufiger durch Erziehungsaufgaben von einem Vollzeiterwerb ausgeschlossen. Dies macht die Quote der alleinerziehenden Frauen deutlich. Unter ihnen beziehen 28,1% Sozialhilfe, und 50,5% aller Kinder mit HLU-Bezug lebten in Haushalten von alleinerziehenden Frauen. Dieser Zusammenhang gibt einen Hinweis darauf, dass die Auflösung familiärer oder familienähnlicher Solidargemeinschaften mit einem besonders hohen Risiko der Hilfebedürftigkeit für Frauen und Kinder verbunden ist (AA Beitrag Miggelbrink, Bd. 1, S. 98).



Die räumliche Verteilung des Armutsrisikos

Auf Karte 3 lassen sich zwei Ebenen mit unterschiedlichen Verteilungsmustern der Sozialhilfedichte unterscheiden: die großräumige nationale und die regionale Ebene der Verdichtungsräume mit den Kernstädten und ihrem jeweiligen Umland.

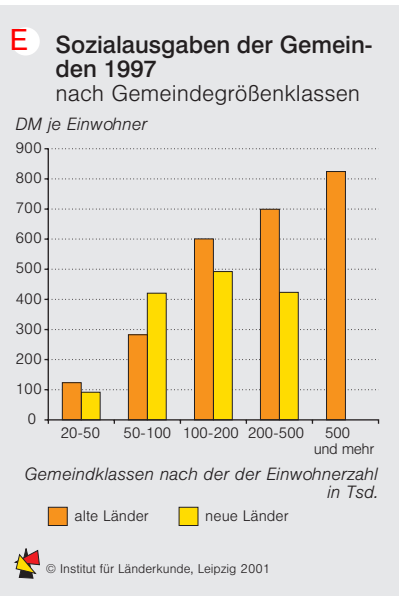
Nationale Ebene

Die großräumige Verteilung der Sozialhilfedichte zeigt einerseits ein Süd-Nord-Gefälle innerhalb der alten Länder, andererseits einen Ost-West-Gegensatz zwischen alten und neuen Ländern.

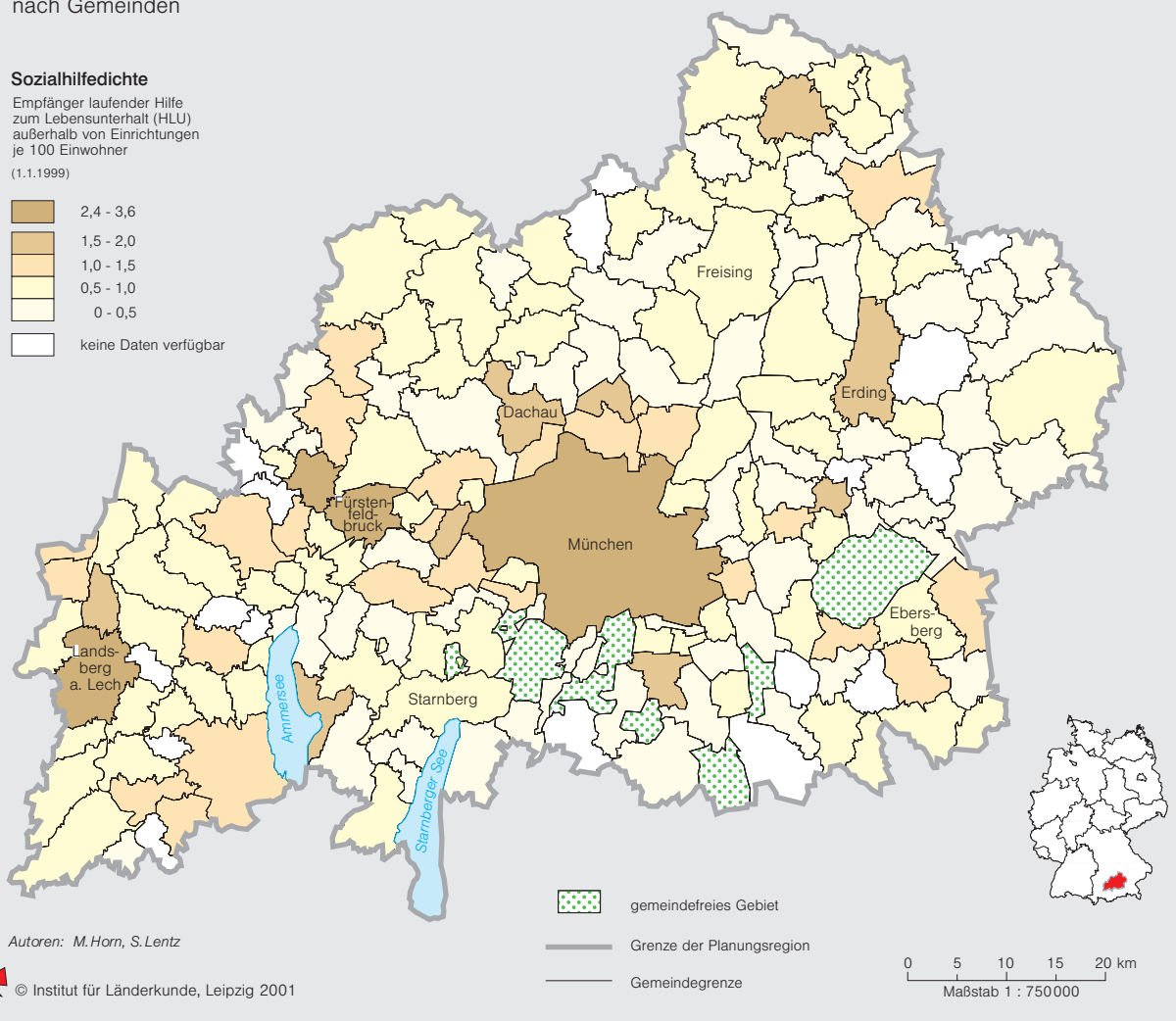
Im früheren Bundesgebiet herrscht im Norden und Nordosten die höchste Sozialhilfedichte vor, und zwar sowohl in großen Städten als auch in ländlichen Gebieten. Dies gilt zum Teil auch für strukturschwache Landkreise in Rheinland-Pfalz und im Saarland. In Nordrhein-Westfalen sind es besonders die Städte des Ruhrgebiets, die mit hohen HLU-Bezugsquoten belastet sind. Deutlich positiver stellt sich die Situation in Baden-Württemberg und Bayern dar. Die meisten Landkreise weisen eine Sozialhilfedichte unter 2,3% auf. Diese Verteilungsmuster korrespondieren mit den wirtschaftlichen Stärken und Schwächen der Regionen, da Armut hochgradig von den Faktoren Erwerbslosigkeit bzw. geringe Beschäftigungschancen abhängt. KLAGGE (1998) hat darüber hinaus nachgewiesen, dass Wertvorstellungen und Verhaltensweisen der Bezugsberechtigten den Grad der Inanspruchnahme von Sozialhilfe beeinflussen. So gibt es beispielsweise eine umgekehrt proportionale Beziehung zwischen registrierter Armuts- und Kirchenmitgliedsrate.

Die geringeren bis mittleren Werte in den neuen Ländern erklären sich weniger aus einer positiven Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage als vielmehr aus staatlichen Programmen zur Arbeitsförderung (AA Beitrag Gans/Thieme, S. 80). Die Arbeitslosenzahlen sind zwar deutlich höher als in den alten Ländern, aber auf Grund von Maßnahmen zur Arbeitsvermittlung sowie zur Förderung der beruflichen Bildung oder Rehabilitation wird häufig ein Einkommen erzielt. Die so Geförderten beziehen keine Sozialhilfe. 1997 wurden in Ostdeutschland 49,9 Mrd. DM für derlei arbeitsmarktpolitische Ziele zur Verfügung gestellt, in Westdeutschland waren es 85,2 Mrd. DM. Im Westen ist die Quote derjenigen, die auf Grund langfristiger Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind, höher. Dadurch sind auch die Sozialetats der Gemeinden dort höher belastet, insbesondere der großen Städte 5 .

Die zeitliche Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen der Gemeinden 3 zeigt für die ostdeutschen Städte eine Annäherung an die westdeutschen Verhältnisse: Die Zahl der Personen, die aus den Arbeitsfördermaßnahmen herausfallen und zu Sozialhilfeempfängern werden, steigt an, und mit ihnen steigen die Soziallasten in den meisten ostdeutschen Städten zwischen 1992 und 1997. Ausnahmen bilden Dresden sowie die meisten Städte in Thüringen. Auch die meisten süddeutschen Städte haben wachsende Sozialausgaben zu verzeichnen, wenn auch das Niveau meist noch niedrig ist. Es gibt aber auch Städte mit deutlicher Entlastung der Sozialhaushalte, ohne dass sich eine generelle Aussage für ganze Regionen treffen lässt. Die sehr unterschiedlichen Werte benachbarter Städte, zum Beispiel im Ruhrgebiet, lassen vermuten, dass vor allem lokale Standortcharakteristika den Ausschlag für positive oder negative Entwicklungen geben. In vielen Fäl-



6 **Sozialhilfeempfänger 1999 in der Planungsregion München**
nach Gemeinden



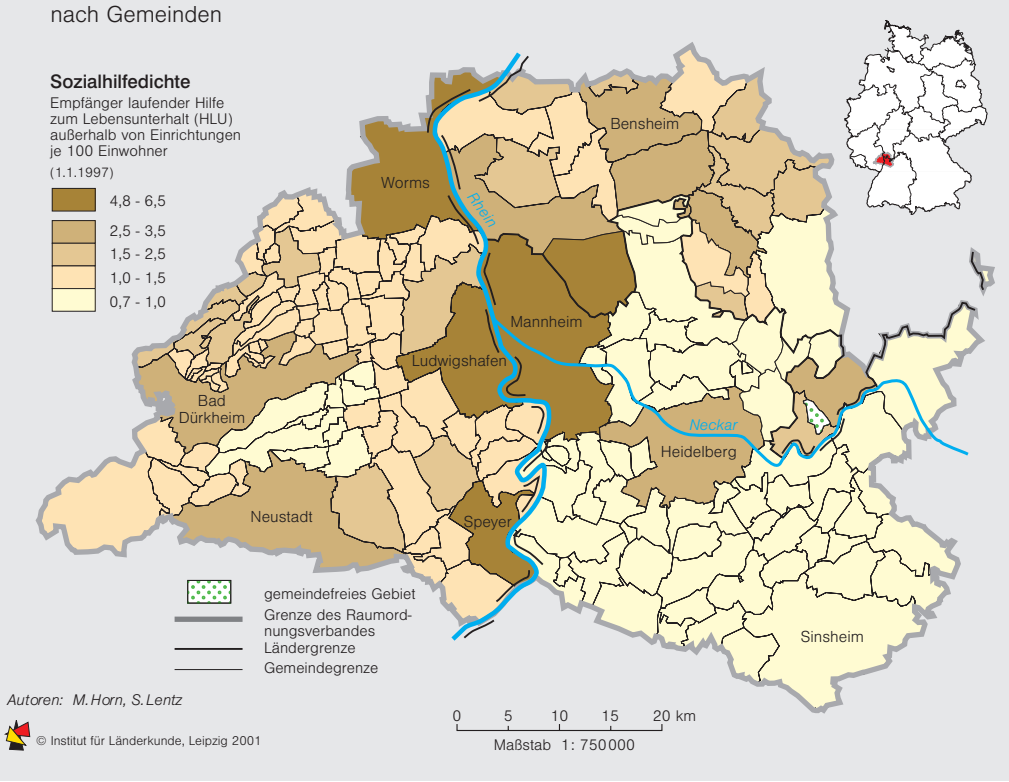
Mutter mit Kindern im Sozialamt

len sind es allerdings die großen Städte über 500.000 Einwohner, deren Ausgaben besonders hoch sind 5 . Hintergrund ist ein mit der Stadtgröße wachsendes Maß räumlicher Entflechtung von ökonomisch schwächeren und stärkeren Haushalten, da vor allem letztere seit den 1960er Jahren ins Umland abwandern (AA Beitrag Bucher/Heins, S. 114).

Regionale Ebene

Im regionalen Maßstab der Verdichtungsräume fällt besonders der Kernstadt-Umland-Gegensatz auf 3 . Dabei erweisen sich die großen städtischen Zentren in den Agglomerationen praktisch ausnahmslos als Gebiete mit hohen Sozialhilfedichten. Ihre Werte liegen durchweg deutlich über denjenigen des Umlandes. Als eine der Ursachen für die zunehmende Ungleichverteilung in der Sozialstruktur der Verdichtungsräume lässt sich ein selbstverstärkender Prozess der Bevölkerungsverlagerung ausmachen. Da vor allem Mittelstands- und Oberschichthaushalte ihre Wünsche nach einer Verbesserung des Wohnumfelds im suburbanen Raum und im ländlichen Umland realisieren können, während Haushalte mit geringen Einkommen auf dem Wohnungsmarkt mit Eigentumsbildung eher passiv sind und in der Stadt zurückbleiben, kommt es zu einer relativen Konzentration sozial schwacher Bevölkerung in den Kernstädten und den umgebenden Mittelstädten (AA Beitrag Herfert, S. 116).

Eine weitere Ursache für diese regionalen Disparitäten sind Stadt-Umland-Migrationsbeziehungen, die von der Stellung im Lebenszyklus geprägt sind. Personen, die typischerweise in die Stadt wandern, z.B. Bildungssuchende oder Alleinerziehende, sind meist zu geringeren Anteilen am Erwerbsleben beteiligt. Solche Gruppen können als ökonomische Risikogruppen bezeichnet werden, womit nicht ausgedrückt wird, dass diese Bevölkerungsteile per se arm oder wirtschaftlich schwach wären – auch wenn sie de facto häufig unterdurchschnittliche Kaufkraft aufweisen –, sondern dass ihre ökonomische Situation als unsicher oder instabil eingestuft werden muss. In Zeiten allgemeiner konjunktureller Krisen oder auch nur von Rezession stehen die Mitglieder solcher Haushalte eher in der Gefahr, arbeitslos oder von staatlichen Wohlfahrtszuweisungen abhängig zu werden als die Mitglieder wirtschaftlich etablierter Haushalte. Verhaltensdispositionen wie beispielsweise die geringere Anonymität der Antragsteller in kleinen Gemeinden und ländlichen Regionen bewirken ebenfalls regionale Unterschiede in der Sozialhilfedichte.

Ein Beispiel dafür gibt die polyzentrische Agglomeration Rhein-Neckar 7 . Die Oberzentren Mannheim, Ludwigshafen und Heidelberg wie auch die Mittelzentren Worms und Speyer weisen eine deutlich höhere Sozialhilfequote als ihre Umlandgemeinden auf. Ähnlich stellt sich die Situation im monozentrischen Verdichtungsraum München dar F . Insgesamt ist hier das Niveau niedrig, aber das Oberzentrum ist ebenfalls mit höheren Empfängeranteilen konfrontiert als das Umland. Dort sind vor allem die städtischen Mittelzentren mit höheren Sozialhilfequoten belastet, außerdem diejenigen Gemeinden, die in der Siedlungsentwicklung bereits höhere Bebauungsdichten erreicht haben (BSLU 1994). Während sich im Zeitverlauf zeigt, dass die nationalen Gegensätze geringer werden (StBA 2000), scheinen sich die Disparitäten auf der Kernstadt-Umland-Ebene immer noch zu verschärfen.?

7 **Sozialhilfeempfänger 1997 im Raumordnungsverband Rhein-Neckar**
nach Gemeinden