

Armut und Anspruchsdenken? – Familien in der Sozialhilfe

Das Ausmaß der Sozialhilfe, genauer: die Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt, spielt bei der Debatte um Wohlstand und soziale Sicherheit eine wichtige Rolle. In Wissenschaft, Politik und Medien werden dabei zwei Meinungen allzugern wiederholt: Zum einen wird in der steigenden Zahl der Sozialhilfeempfänger zunehmende Armut gesehen, zum anderen wird ein wachsender Mißbrauch bei der Sozialhilfe beklagt. Der Beitrag geht auf diese Diskussion ein. Er beschreibt die Entwicklung der Sozialhilfeempfängerzahlen seit den 80er Jahren, betrachtet den Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung (Sozialhilfequoten), untersucht die Entwicklung der Empfängerzahlen getrennt nach deutschen und nicht-deutschen Haushalten und befaßt sich schließlich mit den Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit. Im Mittelpunkt stehen Ehepaare mit Kindern, Alleinerziehende und Ehepaare ohne Kinder.

Wie belastungsfähig ist die Gesellschaft? Was kann demjenigen noch zugemutet werden, der durch höhere Steuern und Abgaben laufend weniger im Geldbeutel vorfindet, aber auch demjenigen, der keine Steuern und Abgaben leistet, weil er sich schon ein kleines Extra vom Munde absparen muß? Was ist geschehen? – Eine Besonderheit der sozialstrukturellen Entwicklung in der Geschichte Westdeutschlands ist der „Fahrstuhl-Effekt“. Bis in die 80er Jahre hinein ist die Gesellschaft insgesamt eine Etage höher gefahren. Es gab ein kollektives Mehr an Einkommen, Bildung, Mobilität, Recht, Wissenschaft, Massenkonsum. Gleichwohl haben sich trotz aller wirtschaftlichen Veränderungen und durch alle politischen Reformbemühungen der letzten Jahrzehnte hindurch besonders die ökonomischen Ungleichheitsrelationen in der Gesellschaft kaum gewandelt.¹ Das Problem Armut schien dennoch überwunden. Aber spätestens seit Beginn der 90er Jahre ist zu beobachten, daß der „Fahrstuhl-Effekt“, der die individuellen und kollektiven Möglichkeiten vergrößert hat, stockt, ja daß der Fahrstuhl, um im Bild zu bleiben, an einen Paternoster erinnert, der möglicherweise seinen oberen Wendepunkt erreicht, vielleicht sogar schon passiert hat. Denn der Wohlstand der Gesellschaft sinkt wohl eher, als daß er stagniert, und es ist offen, ob sich diese Umkehr künftig ändern wird. So hinken seit Jahren die Einkommen aus unselbständiger Arbeit hinter dem insgesamt entstandenen Einkommen hinterher. Infolge mäßiger Lohnerhöhungen bei gleichzeitig stark ansteigenden Sozialabgaben und Steuern, aber auch Gebühren sinken im Durchschnitt die realen Nettolöhne und -gehälter und mit ihnen der private Konsum.² Hinzu kommen steigende Arbeitslosenzahlen und eine deutliche Zunahme der Sozialhilfeempfänger. Diese jüngsten Entwicklungen haben Armut und Reichtum erneut in die politische und wissenschaftliche Diskussion gebracht. Gleichzeitig sehen sich die öffentlichen Haushalte durch die rasant gestiegenen Sozialausgaben finanziell überfordert und verlangen nach Einschränkungen der sozialen Sicherungssysteme.

Mit dieser wirtschaftlichen Entwicklung sind Einkommenseinbußen verbunden, die besonders bei Familien zunehmend finanzielle Schwierigkeiten auslösen dürften. Denn im Vergleich zu kinderlosen Lebensgemeinschaften befinden sich nicht nur Alleinerziehende, sondern auch Paare mit Kindern grundsätzlich eher am unteren Ende der Einkommensverteilung, und das Risiko, in eine wirtschaftlich schwierige Lage zu geraten, ist gerade für jüngere Familien überdurchschnittlich hoch.³

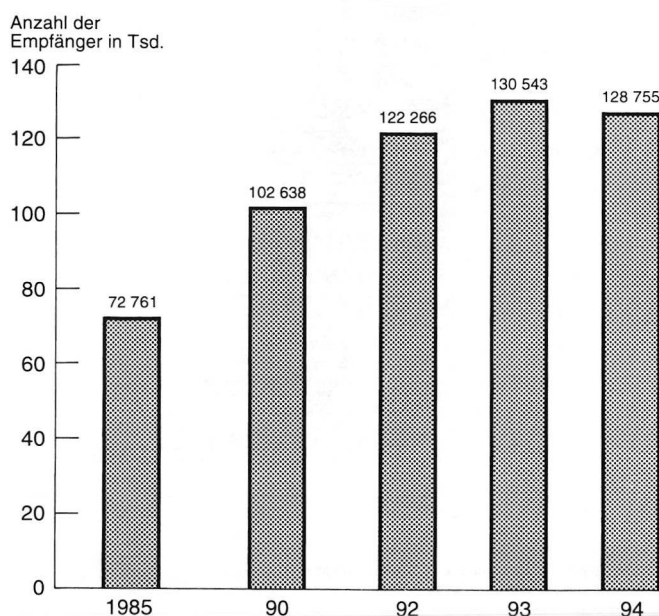
Außerdem trifft Arbeitslosigkeit Familien mit Verantwortung für Kinder in besonderem Maße. Der Ausfall des häufig nur einzigen Erwerbseinkommens kann durch öffentliche Transfers nur teilweise ersetzt werden. Immer mehr Familien und immer mehr Kinder sind heute auf Sozialhilfe angewiesen, so daß man mittlerweile von einem Trend zu einer „Infantilisierung“ der Armut spricht.⁴

Andererseits wird vor einer Dramatisierung gewarnt. Noch sei der Rückgang von Wohlstand kein Beginn von Armut. Sozialhilfe bedeute zwar für viele Verzicht, aber nicht Armut. Das soziale Netz schütze weiterhin vor Armut. Zudem lohne sich Arbeit für viele nicht mehr. Der Abstand zwischen Sozialhilfe

⁴ Hauser, Richard/Hübinger, Werner: Arme unter uns. Teil 1. Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas- Armutsuntersuchung, Freiburg, 1993, S. 58 (Zitierweise: Arme unter uns).

Schaubild 1

Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Baden-Württemberg 1985 bis 1994*



¹ Siehe Beck, Ulrich: Risikogesellschaft, Frankfurt, 1986.

² Siehe Walter, Ilse: Zur Einkommensentwicklung in Baden-Württemberg, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 1/1997, S. 3-8.

³ Vgl. Becker, Ulli/Eggen, Bernd/Suffner, Andreas: Einkommenslagen und wirtschaftlich schwierige Situationen von Ehepaaren mit und ohne Kinder, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 4/1996, S. 153-157.

* Sozialhilfestatistik: Haushalte als Empfänger laufender Hilfe außerhalb von Einrichtungen am jeweiligen Jahresende; ab 1994 einschließlich Asylbewerberleistungstatistik; Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in "vergleichbaren Einrichtungen" und "anderweitigen Unterbringungen".

und Lohn sei nicht mehr gewährt, und dies treffe gerade auf Familien zu. Nicht wenige würden deshalb das soziale Netz mit einer sozialen Hängematte verwechseln. Übersteigerte Ansprüche und ein sich ausbreitendes „Sozialschmarotertum“ drohten das System der sozialen Sicherung zu ersticken.⁵

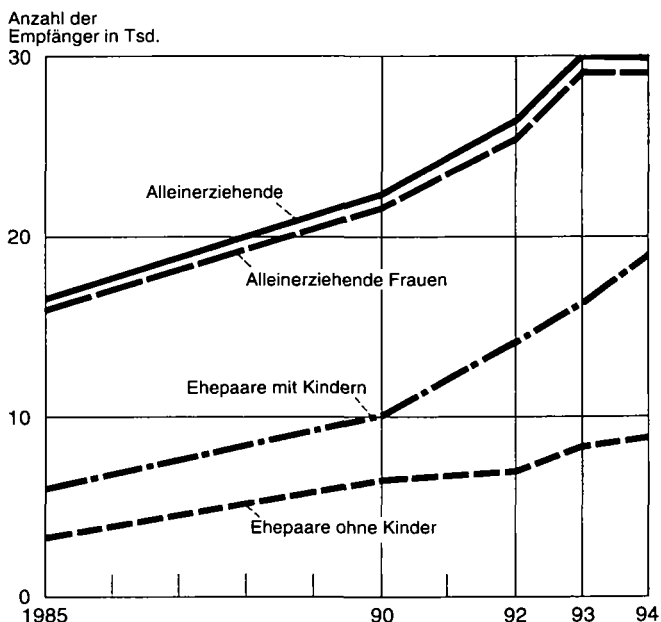
Wohlstand und soziale Sicherheit bilden die Achsen des Koordinatensystems, in dem die Sozialhilfe als dritte Säule der sozialen Sicherung steht. Die Sozialhilfe als Fürsorge soll in ihrer Nachrangigkeit dort helfen, wo Vorsorge und Versicherung nicht greifen oder ganz neue individuelle Nöte zu beheben sind, die von anderen Sozialleistungen nicht erfaßt werden, weil sie atypisch sind oder wegen der notwendigen persönlichen Hilfe dort ausgeblendet werden. Die Debatte über Armut und Reichtum, über Gebrauch und Mißbrauch sozialer Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe konzentriert sich fast ausschließlich auf die wachsenden Ausgaben und Empfänger von Hilfen zum laufenden Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Hierzu ist freilich anzumerken: Diese Sozialhilfe im engeren Sinne umfaßt zwar unter Berücksichtigung des Asylbewerberleistungsgesetzes 1994 in Baden-Württemberg die große Mehrheit (70 %) der 361 000 Sozialhilfeempfänger, aber sie macht nur knapp ein Drittel der gesamten Sozialhilfeaufwendungen von 4,6 Milliarden DM aus. Denn rund 60 % der Sozialhilfe werden für Hilfen in besonderen Lebenslagen, wie zum Beispiel Pflege, Eingliederungen von Behinderten und Krankenhilfe, ausgegeben. Im folgenden werden nun Ausmaß und Veränderungen der Sozialhilfebedürftigkeit während der 80er und 90er Jahre in Baden-Württemberg, teilweise mit Blick auf das gesamte frühere Bundesgebiet, dargestellt. Im Mittelpunkt stehen Familien mit minderjährigen Kindern und Kinder unter 15 Jahren. Im Anschluß daran gilt es auf die Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit und abschließend auf Aspekte der Debatte über Wohlstand und soziale Sicherheit einzugehen.

Überdurchschnittlich hoher Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit bei Familien

Am Jahresende 1994 erhielten in Baden-Württemberg 129 000 Haushalte Sozialhilfe in Form laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (*Schaubild 1*).⁶ Damit stieg die Zahl der Haushalte, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen konnten, seit 1985 um 56 000 oder um 77 %. Der leichte Rückgang der Sozialhilfehaushalte Ende 1994 ist allein auf die etwas geringere Anzahl der Asylbewerber zurückzuführen. Durchweg höher war in dieser Zeit der Anstieg bei Familien mit minderjährigen Kindern. Ende 1994 empfingen 19 000 Ehepaare mit minderjährigen Kindern Sozialhilfe (*Schaubild 2*). Innerhalb von neun Jahren stieg ihre Zahl um 13 000 und verdreifachte sich somit. Auch unter den Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern gab es in diesem Zeitraum einen deutlichen Anstieg der Sozialhilfeempfänger: von gut 16 000 (1985) auf rund 30 000 (1994). Dies ist eine Zunahme um etwa 82 %. Sozialhilfebedürftige Alleinerziehende

Schaubild 2

Ehepaare und Alleinerziehende als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Baden-Württemberg 1985 bis 1994⁷



⁷) Sozialhilfestatistik; Haushalte als Empfänger laufender Hilfe außerhalb von Einrichtungen am jeweiligen Jahresende; ab 1994 einschließlich Asylbewerberleistungsstatistik; Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in "vergleichbaren Einrichtungen" und "anderweitigen Unterbringungen".

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

115 97

sind zudem fast ausschließlich alleinerziehende Mütter. Unter den kinderlosen Ehepaaren stieg ebenso die Sozialhilfebedürftigkeit überdurchschnittlich. Waren 1985 erst gut 3 000 Ehepaare ohne Kinder auf Sozialhilfe angewiesen, wuchs ihre Zahl bis Ende 1994 auf knapp 9 000 und damit um etwa 172 %.

Trotz deutlicher Zunahme eine vergleichsweise niedrige Sozialhilfequote bei Ehepaaren mit Kindern

Die Sozialhilfequote für Ehepaare mit minderjährigen Kindern ist zwar deutlich gestiegen, aber sie befindet sich 1994 dennoch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau: Von allen Ehepaaren mit minderjährigen Kindern waren 1985 0,6 % und 1994 etwa 1,9 % auf Sozialhilfe angewiesen (*Tabelle 1*).⁷ Damit

⁷ Die Aussagen zur Sozialhilfequote dürfen nur als grobe Tendenzen interpretiert werden. Um die Sozialhilfequote zu bestimmen, werden die Sozialhilfestatistik und der Mikrozensus in Beziehung gesetzt. Diese Erhebungen unterscheiden sich in der Definition dessen, was ein Haushalt ist. Ein „Sozialhilfehaushalt“ umfaßt nur diejenigen Haushaltsangehörigen, die Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sind. Nicht berücksichtigt werden bei dieser „Bedarfsgemeinschaft“ im Haushalt lebende Personen, die keine Hilfeleistungen erhalten, so daß ein „Sozialhilfehaushalt“ entweder weniger oder genauso viele Personen umfaßt wie ein „Haushalt“ in der Abgrenzung des Mikrozensus. Dort zählen als „Haushalte“ zusammenwohnende und eine wirtschaftliche Einheit bildende Personengemeinschaften sowie Personen, die allein wohnen und wirtschaften. Zum Beispiel kann eine Familie, die in der Sozialhilfe mit einem Kind gezählt wird, tatsächlich drei Kinder haben, von denen zwei keine Sozialhilfe erhalten. Auch ist es möglich, daß zwei Kinder Sozialhilfe erhalten, aber nicht deren Eltern. Diese Fälle werden in der Sozialhilfe nicht als Ehepaare mit Kindern gezählt, sondern als sonstige einzeln nachgewiesene Hilfeempfänger oder als Bedarfsgemeinschaften ohne Haushaltsvorstand. Zudem unterscheiden sich beide Erhebungen hinsichtlich ihres Erhebungszeitpunktes. Der Mikrozensus wird im April erhoben, und der Stichtag der Sozialhilfestatistik ist der 31. Dezember. Trotz dieser Einwände sind solche Berechnungen üblich; vgl. Deutscher Bundestag: Armut in Deutschland, Drucksache 13/3339 vom 28. November 1995.

⁵ Zur Wortwahl in dieser Diskussion siehe beispielsweise „Das süße Leben der Sozial-Schmarotzer“, in: Focus, 23. Oktober 1995.

⁶ Der Beitrag berücksichtigt im folgenden nur Haushalte als Empfänger von Sozialhilfe, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz erhalten. Hinzu kommen noch Haushalte, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz seit 1994 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt in sogenannten „vergleichbaren Einrichtungen“ oder „anderweitigen Unterbringungen“ empfangen. Nicht berücksichtigt sind Haushalte in „Aufnahmeeinrichtungen“. Auf diese Weise sind Vergleiche mit Sozialhilfestatistiken vor 1994 möglich. Die Angaben zur Sozialhilfebedürftigkeit beziehen sich stets auf das jeweilige Jahresende. Die relativen Veränderungen beziehen sich nicht auf die im Text gerundeten Empfängerzahlen, sondern auf die in der Statistik ausgewiesenen Zahlen.

Tabelle 1

Sozialhilfequote bei Privathaushalten, Ehepaaren ohne/mit Kinder(n) sowie Alleinerziehenden in Baden-Württemberg und im früheren Bundesgebiet 1985 bis 1994¹⁾

Haushaltstyp	1985	1990	1992	1993	1994
	Sozialhilfequote in %				
Baden-Württemberg					
Privathaushalte insgesamt	1,9	2,4	2,7	2,9	2,8
Ehepaare ohne Kinder	0,4	0,7	0,7	0,8	0,8
Ehepaare mit Kindern	0,6	1,0	1,4	1,6	1,9
davon mit					
1 Kind	0,4	0,7	0,9	1,1	.
2 Kindern	0,6	0,9	1,2	1,4	.
3 und mehr Kindern	1,4	2,5	3,7	3,8	.
Alleinerziehende	12,9	17,8	18,4	20,4	18,8
davon mit					
1 Kind	9,5	14,3	14,6	16,6	.
2 Kindern	19,7	23,2	22,7	24,8	.
3 Kindern und mehr Kindern	33,1	37,2	46,6	46,2	.
Darunter alleinerziehende Frauen	14,8	19,8	20,0	22,4	20,9
davon mit					
1 Kind	10,9	16,0	16,2	18,6	.
2 Kindern	22,1	25,4	24,1	27,8	.
3 Kindern und mehr Kindern	37,2	42,2	47,7	50,4	.
Früheres Bundesgebiet					
Privathaushalte insgesamt	3,1	3,5	3,8	3,9	3,8
Ehepaare ohne Kinder	0,6	0,9	0,9	1,0	1,1
Ehepaare mit Kindern	1,2	1,7	2,0	2,3	2,5
Alleinerziehende	16,2	20,0	20,7	21,3	21,7
Alleinerziehende Frauen	18,4	21,8	23,0	23,9	24,5

¹⁾ Sozialhilfestatistik; Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am jeweiligen Jahresende; ab 1994 einschließlich Asylbewerberleistungsstatistik; Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in „vergleichbaren Einrichtungen“ und „anderweitigen Unterbringungen“; Sozialhilfequote: Anteil der Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfestatistik; Asylbewerberleistungsstatistik) an den (Familien-) Haushalten (Mikrozensus). Die Sozialhilfequote kann nur als Trendaussage interpretiert werden, da sich die Datenquellen (Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik, Mikrozensus) auf unterschiedliche Zeitpunkte des Jahres beziehen. Außerdem unterscheidet sich die Definition des Haushaltes in der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik von der im Mikrozensus. Betrachtet werden Familien mit Kindern unter 18 Jahren, da in der Sozialhilfe Eltern nur mit ihren minderjährigen ledigen Kindern eine Bedarfs- bzw. Einsatzgemeinschaft bilden.

fiel zwischen 1985 und 1994 die Sozialhilfequote bei Ehepaaren mit minderjährigen Kindern geringer aus als die Sozialhilfequote bei allen Haushalten. Diese betrug 1985 rund 1,9 % und stieg bis 1994 auf 2,8 %. Seit Beginn der 90er Jahre liegt allerdings die Sozialhilfequote der größeren Familien über der aller Privathaushalte. In hohem Ausmaße von der Sozialhilfe betroffen waren sowohl 1985 als auch 1994 die Alleinerziehenden. Der Anteil der Sozialhilfeempfängerinnen unter den alleinerziehenden Müttern betrug 1985 schon 14,8 % und stieg bis 1994 auf 20,9 %. Der leichte Rückgang der Quote zwischen 1993 und 1994 dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, daß sich einzelne Landkreise in Baden-Württemberg aus dem Programm „Mutter und Kind“, eine landespolitische Maßnahme für Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren, teilweise oder ganz zurückgezogen haben.⁸ Besonders häufig sind alleinerziehende Frauen mit drei und mehr Kindern auf Sozialhilfe angewiesen: 1985 gut jede dritte und 1993 gar jede zweite.⁹ Die geringste Sozialhilfequote hatten 1994 die kinderlosen Ehepaare. Sie betrug etwa 0,8 %. Diese Quote verdoppelte sich damit gegenüber 1985. Damals lag sie bei 0,4 %.

⁸ Alleinerziehende erhalten im Programm „Mutter und Kind“ während der ersten drei Lebensjahre ihrer Kinder 600,- DM monatlich und die vollen Leistungen der Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt. Zum Programm „Mutter und Kind“ siehe Eggen, B./Vogel, Claudia: Familienpolitik für Alleinerziehende mit Kleinkindern, Sonderveröffentlichung der Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Stuttgart, 1995.

⁹ Da die Asylbewerberleistungsstatistik keine nach Anzahl der Kinder differenzierte Angaben ausweist, liegen für 1994 keine vergleichbaren Gesamtergebnisse vor.

Der Blick auf das frühere Bundesgebiet zeigt, daß sich Ausmaß und Veränderungen der Sozialhilfebedürftigkeit in den alten Ländern ähnlich entwickelt haben, allerdings auf einem im Durchschnitt etwas höheren Niveau als in Baden-Württemberg.

Besonders starker Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit bei nicht-deutschen Familien

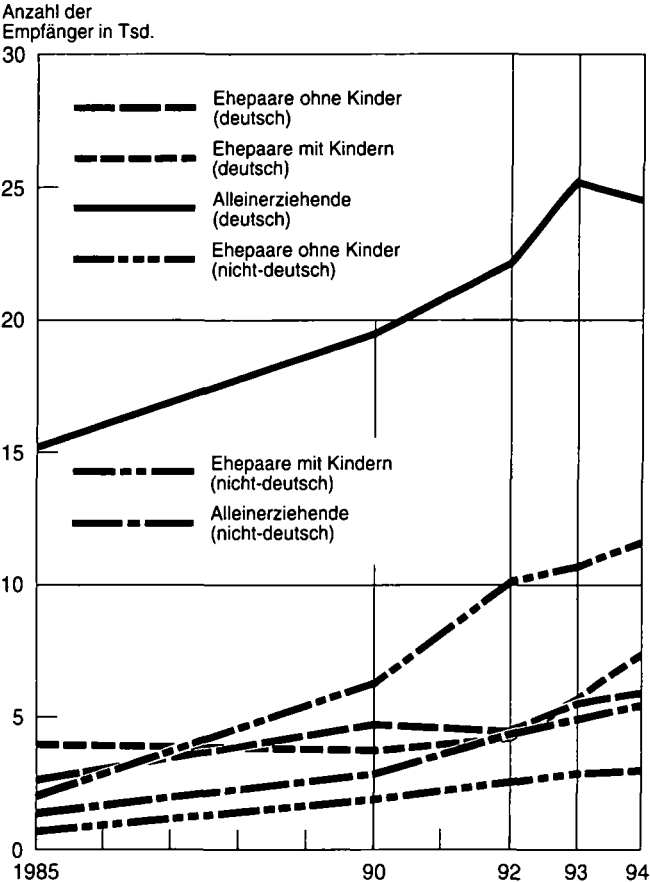
Um das Ausmaß des absoluten und relativen Anstieges der Sozialhilfebedürftigkeit unter den Familien zwischen 1985 und 1994 richtig einschätzen zu können, muß zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen unterschieden werden. Die Sozialhilfebedürftigkeit ist in den letzten Jahren zunehmend auch ein Problem der nicht-deutschen Familien geworden. Ende 1985 erhielten 2 000 Ehepaare mit minderjährigen Kindern nicht-deutscher Staatszugehörigkeit Sozialhilfe und somit halb so viele wie unter den deutschen Familien, von denen 4 000 auf Sozialhilfe angewiesen waren (*Schaubild 3*). Bis 1994 stieg die Empfängerzahl unter den nicht-deutschen Ehepaaren mit Kindern auf 12 000, wobei die Zunahme in den letzten Jahren sich sichtlich abflachte. Bei den deutschen Ehepaaren mit Kindern nahm der Ver-

lauf eine etwas andere Entwicklung. Nach einem leichten Rückgang in der zweiten Hälfte der 80er Jahre stieg die Sozialhilfebedürftigkeit vornehmlich in den letzten Jahren und erreichte 1994 mit 7 000 Familien ihren bisherigen Höchststand. Die große Gruppe unter den Familien mit minderjährigen Kindern in der Sozialhilfe sind die Alleinerziehenden, die in ihrer großen Mehrheit deutsche Staatsangehörige sind. Ihr Ausmaß und Anstieg prägen das Bild der Familien in der Sozialhilfe: 25 000 deutsche Alleinerziehende 1994 gegenüber 15 000 Ende 1985. Angesichts dessen spielen nicht-deutsche Alleinerziehende eine eher untergeordnete Rolle, trotz eines Anstieges von 1 000 auf 5 000 Sozialhilfeempfänger in den vergangenen neun Jahren. Auch bei den kinderlosen Ehepaaren stieg in diesem Zeitraum die Sozialhilfebedürftigkeit – relativ gesehen – zum Teil erheblich, und hier besonders unter den nicht-deutschen. Doch insgesamt ist die Sozialhilfebedürftigkeit von kinderlosen Ehepaaren – verglichen mit der von den Familien – quantitativ von geringerer Bedeutung. So nahmen zwischen 1985 und 1994 die Empfängerzahlen bei deutschen kinderlosen Ehepaaren von 3 000 auf 6 000, bei nicht-deutschen von unter 1 000 auf 3 000 zu.

Was die Sozialhilfequoten angeht, lag 1994 die Quote bei den deutschen Ehepaaren mit minderjährigen Kindern bei 0,9 % und damit nur unwesentlich höher als noch 1985 (*Tabelle 2*). Im Gegensatz dazu stieg die der nicht-deutschen Ehepaare mit minderjährigen Kindern deutlich von 1,4 % auf 5,9 %. Diese unterschiedliche Entwicklung ist auch bei den kinderlosen Ehepaaren zu beobachten. Die Quote blieb während der neun Jahre bei den deutschen Paaren deutlich unter 1 %, dagegen

Schaubild 3

Ehepaare und Alleinerziehende als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Baden-Württemberg 1985 bis 1994*) nach Staatsangehörigkeit



*) Sozialhilfestatistik; Haushalte als Empfänger laufender Hilfe außerhalb von Einrichtungen am jeweiligen Jahresende; ab 1994 einschließlich Asylbewerberleistungsstatistik; Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in "vergleichbaren Einrichtungen" und "anderweitigen Unterbringungen".

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

116 97

erhöhte sie sich bei den nicht-deutschen Ehepaaren von 1,4 % auf 3,7 %. Alleinerziehende sind ungeachtet ihrer Staatszugehörigkeit besonders häufig auf Sozialhilfe angewiesen. Gleichwohl wiesen auch bei ihnen in den letzten Jahren nicht-deutsche Alleinerziehende eine höhere Quote auf als deutsche Alleinerziehende. Ende 1994 lag sie bei nicht-deutschen Alleinerziehenden bei 22,9 % und bei deutschen Alleinerziehenden bei 18 %. Hingegen fiel Ende 1985 der Anteil bei den nicht-deutschen Alleinerziehenden mit 11,2 % noch etwas geringer aus als bei den deutschen Alleinerziehenden (13,1 %).

Obwohl in Baden-Württemberg in den letzten Jahren die Sozialhilfequoten besonders bei den nicht-deutschen Haushalten kräftig angestiegen sind, stand das Land selbst bei den nicht-deutschen Haushalten noch vergleichsweise günstig da. Denn im gesamten früheren Bundesgebiet lagen vor allem Ende 1994 die Sozialhilfequoten von nicht-deutschen Haushalten zum Teil deutlich höher. Ebenso waren im früheren Bundesgebiet deutsche Haushalte durchschnittlich häufiger auf Sozialhilfe angewiesen als in Baden-Württemberg, wenngleich nicht in dem Ausmaße wie bei den nicht-deutschen Haushalten.

Immer mehr Kinder als Empfänger von Sozialhilfe

Wenn in Armutsstudien die Einkommenssituation bestimmter Altersgruppen untersucht wurde, dominierte häufig die Analyse der sogenannten „Altersarmut“. Während aber in Baden-Württemberg zwischen 1980 und 1994 die Zahl der 65jährigen und älteren, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bezogen, von 14 000 auf knapp 17 000 verhalten zunahm, stieg im gleichen Zeitraum die Zahl der unter 18jährigen Hilfeempfänger von 27 000 auf beachtliche 104 000. Die Zunahme ist um so größer, je jünger die Leistungsempfänger sind.

In Baden-Württemberg vervierfachte sich die Zahl der Leistungsempfänger in der Altersgruppe der unter 15jährigen zwischen 1980 und 1994 von 23 000 auf 93 000 (Schaubild 4).¹⁰

¹⁰ Anders als bei den Haushalten weist bei den Empfängern die Statistik bereits seit 1980 die Anzahl der Hilfeempfänger am Jahresende aus.

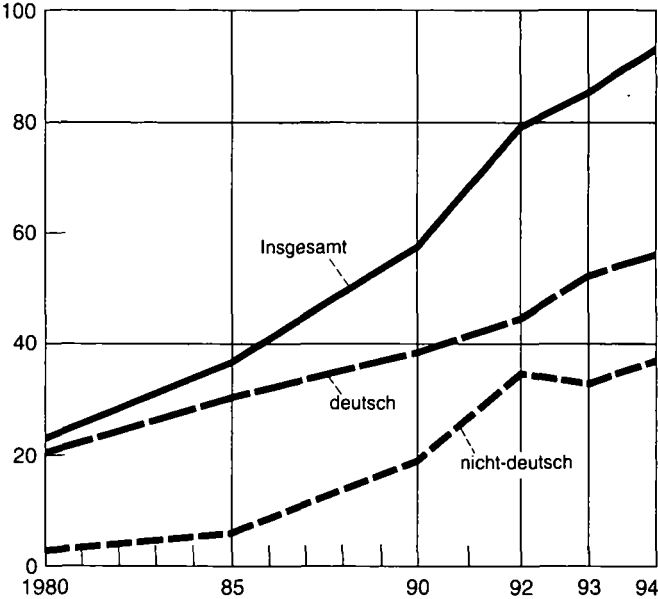
Tabelle 2
Sozialhilfequote von Ehepaaren ohne Kinder sowie Ehepaaren und Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren in Baden-Württemberg und im früheren Bundesgebiet 1985 bis 1994*) nach Staatszugehörigkeit

Haushaltstyp	1985		1990		1992		1993		1994	
	Staatszugehörigkeit der Bezugsperson									
	deutsch	nicht-deutsch	deutsch	nicht-deutsch	deutsch	nicht-deutsch	deutsch	nicht-deutsch	deutsch	nicht-deutsch
	Sozialhilfequote in %									
Baden-Württemberg										
Ehepaare ohne Kinder . . .	0,3	1,5	0,5	3,2	0,5	3,6	0,6	3,8	0,6	3,7
Ehepaare mit Kindern . . .	0,5	1,4	0,5	3,9	0,5	5,4	0,7	5,6	0,9	5,9
Alleinerziehende	13,1	11,2	17,5	20,1	17,6	23,4	19,9	23,2	18,0	22,9
Früheres Bundesgebiet										
Ehepaare ohne Kinder . . .	0,6	2,3	0,7	4,5	0,7	5,6	0,7	5,6	0,8	5,7
Ehepaare mit Kindern . . .	1,0	2,6	1,0	6,5	1,0	7,9	1,2	8,1	1,4	8,4
Alleinerziehende	16,5	12,9	19,1	24,3	19,5	31,8	20,6	27,4	20,9	28,4

*) Sozialhilfestatistik; Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am jeweiligen Jahresende; ab 1994 einschließlich Asylbewerberleistungsstatistik; Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in „vergleichbaren Einrichtungen“ und „anderweitigen Unterbringungen“; Sozialhilfequote: Anteil der Haushalte als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfestatistik; Asylbewerberleistungsstatistik) an den (Familien-) Haushalten (Mikrozensus). Die Sozialhilfequote kann nur als Trendaussage interpretiert werden, da sich die Datenquellen (Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik, Mikrozensus) auf unterschiedliche Zeitpunkte des Jahres beziehen. Außerdem unterscheidet sich die Definition des Haushaltes in der Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik von der im Mikrozensus. Betrachtet werden Familien mit Kindern unter 18 Jahren, da in der Sozialhilfe Eltern nur mit ihren minderjährigen ledigen Kindern eine Bedarfs- bzw. Einsatzgemeinschaft bilden.

Kinder unter 15 Jahren als Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Baden-Württemberg 1980 bis 1994*) nach Staatsangehörigkeit

Anzahl der Empfänger in Tsd.



*) Sozialhilfestatistik; Empfänger laufender Hilfe außerhalb von Einrichtungen am jeweiligen Jahresende; ab 1994 einschließlich Asylbewerberleistungsstatistik; Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in "vergleichbaren Einrichtungen" und "anderweitigen Unterbringungen"; eigene Berechnungen.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

117 97

In dem beobachteten Zeitraum verschob sich zudem das Gewicht unter den jungen Hilfeempfängern zwischen deutschen und nicht-deutschen Kindern. Kamen 1980 mit 20 000 bzw. 89 % die meisten sozialhilfebetroffenen Kinder unter 15 Jahren noch aus deutschen Familien, so verringerte sich ihr Anteil bis 1994 auf 60 %, trotz eines absoluten Anstieges auf 56 000. Im Gegenzug dazu stieg in diesen Jahren der Anteil der unter 15jährigen mit nicht-deutscher Herkunft an allen Empfängern dieser Altersgruppe von 11 % (1980) auf 40 % (1994). In absoluten Zahlen bedeutete dies einen Anstieg von knapp 3 000 auf gut 37 000. Gleichwohl war der Anteil nicht-deutscher Kinder schon höher. So betrug er 1992 bereits 44 %. Sein Rückgang in den beiden darauffolgenden Jahren erklärt sich vor allem dadurch, daß die Sozialhilfebedürftigkeit unter deutschen Kindern 1993 und 1994 überproportional zunahm.

Nicht nur absolut, sondern auch relativ nahm die Zahl junger Hilfeempfänger zu. Dies belegt die altersspezifische Sozialhilfeempfängerquote, also der Anteil der Hilfebedürftigen einer Altersklasse an der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung. Während Ende 1994 in Baden-Württemberg 5,3 % der unter 15jährigen Sozialhilfe bezogen, waren dies 1980 erst 1,3 % (Tabelle 3). Unter den deutschen Kindern stieg die Quote von 1,4 % auf 3,9 %,

wobei sich der Anstieg vornehmlich in den Jahren 1993 und 1994 beschleunigte. Wesentlich häufiger waren 1994 nicht-deutsche Kinder auf Sozialhilfe angewiesen. Ihre Quote betrug damals 13,1 %. Ende 1980 lag sie erst bei 1,0 % und damit auch noch unter der deutscher Kinder.

Der Vergleich mit dem früheren Bundesgebiet zeigt, daß bei ähnlicher Entwicklung Baden-Württemberg auch bei den Kindern unter 15 Jahren durchweg niedrigere Sozialhilfequoten aufweist. So betrug 1994 im früheren Bundesgebiet die Sozialhilfequote der unter 15jährigen insgesamt 5,7 %, der deutschen 5,1 % und der nicht-deutschen gar 16,5 %.

Vielfältige Ursachen für Sozialhilfebedürftigkeit

Für die Zunahme der Sozialhilfebedürftigkeit in den letzten Jahren werden stets drei Ursachen vorrangig genannt: gestiegene Arbeitslosigkeit, Zuwanderung und Wandel der Familienformen. Diese Erkenntnis beruht im wesentlichen lediglich auf den Angaben zur Hauptursache für den Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der amtlichen Statistik bis 1993. Für eine umfassende Begründung der Sozialhilfebedürftigkeit sind diese Hauptursachen jedoch unzureichend. Sie sind sachlich, zeitlich und sozial kaum differenziert. Sie lassen etwa unberücksichtigt, daß in der Regel eine Kumulation von Ursachen den Sozialhilfebezug herbeiführt. Darüber hinaus geben sie keinen Einblick in einen möglichen Wandel der Ursachen während des Sozialhilfebezuges, und sie beachten nicht die Beweggründe der Sozialhilfebezieher. Die neue Sozialhilfe- und Asylbewerberleistungsstatistik ab 1994 soll zum Teil diese Mängel beheben. Durch eine kombinierte Auswertung der getrennt erhobenen Daten über die „besondere soziale Situation“, den „Erwerbsstatus“ und das „Einkommen“ stehen Informationen zur Verfügung, die über die bisherige Angabe der „Hauptursache“ weit hinausgehen dürften. Gleichwohl sind bislang für 1994 noch keine derartigen Zusammenhänge für einzelne Bedarfsgemeinschaften ausgewiesen worden. Die bis 1993 erhobenen Ursachen gilt es daher zu ergänzen, und zwar durch differenziertere Ergebnisse nicht-amtlicher Untersuchungen, die sich auf Akteneinsichten, Längsschnittanalysen und Angaben von Betroffenen stützen.

Zunächst ist festzuhalten, daß 1993 in Baden-Württemberg bei Ehepaaren ohne Kinder sowie bei solchen mit Kindern die „sonstigen Ursachen“ mit 42 % und 45 % die häufigste Haupt-

Tabelle 3 Sozialhilfequote bei Kindern unter 15 Jahren in Baden-Württemberg und im früheren Bundesgebiet 1980 bis 1994*) nach Staatszugehörigkeit

Kinder unter 15 Jahren	1980	1985	1990	1992	1993	1994
	Sozialhilfequote in %					
Baden-Württemberg						
Insgesamt	1,3	2,5	3,6	4,7	4,9	5,3
Deutsch	1,4	2,5	2,9	3,1	3,6	3,9
Nicht-deutsch	1,0	2,8	8,2	12,9	11,8	13,1
Früheres Bundesgebiet						
Insgesamt	2,3	4,2	5,5	6,4	6,6	6,7
Deutsch	2,4	4,2	4,4	4,7	5,1	5,1
Nicht-deutsch	1,3	4,7	12,8	16,9	16,5	16,5

*) Sozialhilfestatistik; Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am jeweiligen Jahresende; ab 1994 einschließlich Asylbewerberleistungsstatistik; Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in „vergleichbaren Einrichtungen“ und „anderweitigen Unterbringungen“; Sozialhilfequote: Anteil der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfestatistik; Asylbewerberleistungsstatistik) an der Bevölkerungsgruppe (Bevölkerungsstatistik) am jeweiligen Jahresende.

Tabelle 4

Hauptursache der Hilfestellung bei Ehepaaren ohne Kinder sowie Ehepaaren und Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren als Sozialhilfeempfänger in Baden-Württemberg 1985 und 1993¹⁾ nach Staatszugehörigkeit der Bezugsperson

Ursachen	Ehepaare ohne Kinder				Ehepaare mit Kindern				Alleinerziehende Frauen		Alleinerziehende Männer	
	Staatszugehörigkeit der Bezugsperson											
	deutsch		nicht-deutsch		deutsch		nicht-deutsch		deutsch			
	1985	1993	1985	1993	1985	1993	1985	1993	1985	1993	1985	1993
	%											
Arbeitslosigkeit	31	28	25	22	55	63	39	29	8	11	37	39
Unzureichendes Einkommen	8	5	8	5	15	15	13	8	13	11	12	11
Unzureichende Sozialleistungen ¹⁾	34	26	24	13	10	3	7	1	6	1	9	3
Andere Ursachen ²⁾	7	7	4	3	7	6	6	2	3	2	10	7
Sonstige Ursachen	20	34	39	57	13	13	35	60	28	37	21	25
Ausfall des Ernährers	-	-	-	-	-	-	-	-	42	38	11	15
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁾ Haushalte als Empfänger laufender Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende. – ²⁾ Unzureichende Sozialleistungen und unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche. – ³⁾ Andere Ursachen können sein: Krankheit, Tod eines Ernährers, unwirtschaftliches Verhalten.

ursache des Sozialhilfebezuges waren.¹¹ Hier sind Ehepaare mit deutschem und nicht- deutschem Haushaltsvorstand berücksichtigt. Eine nach Staatszugehörigkeit getrennte Analyse zeigt indes ein anderes Bild. Bei deutschen Ehepaaren mit Kindern lag Arbeitslosigkeit mit 63 % als häufigste Ursache dem Sozialhilfebezug zugrunde und die „sonstigen Ursachen“ nur in 13 % der Fälle (Tabelle 4). Außerdem galt unzureichendes Einkommen noch bemerkenswert oft als Hauptgrund für die Sozialhilfebedürftigkeit. Eher unbedeutend waren danach unzureichende Versicherungs- und Vorsorgeansprüche und andere Ursachen wie Krankheit oder unwirtschaftliches Verhalten. Gegenüber 1985 hat damit Arbeitslosigkeit als Auslöser für Sozialhilfe in Familien weiter an Gewicht gewonnen.

Bei deutschen kinderlosen Ehepaaren, bei denen es sich in der Sozialhilfe zumeist um über 50jährige Ehepartner handelte, trafen Arbeitslosigkeit, unzureichende Versicherungs- und Vorsorgeleistungen sowie „sonstige Ursachen“ als Gründe ähnlich häufig zu. Nahmen die Anteile der ersten beiden Ursachen 1993 im Vergleich zu 1985 leicht ab, stieg die Bedeutung der „sonstigen Ursachen“.

Sowohl unter den nicht-deutschen Ehepaaren mit Kindern als auch unter denen ohne Kinder überwogen 1993 deutlich die „sonstigen Ursachen“. Zu dieser Ursachenkategorie gehörte bis 1993 bei nicht-deutschen Haushalten die Antragstellung auf Asyl, welche die Inanspruchnahme von Sozialhilfe begründete. Die Zunahme des Anteils „sonstiger Ursachen“ gegenüber 1985 und die wachsende Bedeutung nicht-deutscher Empfängerhaushalte in der Sozialhilfe belegen, daß die Zuwanderung, die vornehmlich eine Armutszuwanderung ist, hauptsächlich den Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen der letzten Jahre mitbegründete. Daneben verursachte nach wie vor Arbeitslosigkeit nennenswert den Bezug von Sozialhilfe. Nicht-deutsche Ehepaare mit Kindern waren außerdem vergleichsweise oft wegen unzureichender Einkommen und die wohl überwiegend älteren nicht-deutschen kinderlosen Ehepaare wegen unzureichender Versicherungs- und Vorsorgeleistungen auf Sozialhilfe angewiesen.

Der Wandel der Familie muß als ein weiterer wesentlicher Auslöser für die Zunahme der Sozialhilfeempfängerzahlen an-

gesehen werden. Rund 23 % aller Haushalte, die 1993 und 1994 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen erhielten, waren Alleinerziehende. Bei den deutschen Haushalten waren es sogar 29 %. Unter den Familien in Baden-Württemberg sind Alleinerziehende die bei weiten wirtschaftsschwächste Gruppe. Zwei Entwicklungen sind hier kurz hervorzuheben: die Auflösung des Verweisungszusammenhangs von Elternschaft, Partnerschaft und Ehe sowie die „Erosion des Schutz- und Sicherungssystems“ Ehe.¹² Es ist heute nicht mehr selbstverständlich, daß eine zu erwartende Elternschaft in eine Partnerschaft und diese in eine Ehe mündet. Ebenso hat die Verbindlichkeit der Ehe abgenommen. In den letzten Jahrzehnten ist die Neigung gestiegen, eine unharmonische Partnerbeziehung aufzulösen. Was nun die häufigste Hauptursache für den Sozialhilfebezug anging, hing diese 1993 bei den deutschen Alleinerziehenden stark vom Geschlecht des Elternteils ab.¹³ Führt bei 39 % der alleinerziehenden Väter vor allem Arbeitslosigkeit in die Sozialhilfe, so traf dies nur auf etwa jede zehnte alleinerziehende Mutter zu. Unter den alleinerziehenden Frauen wurden statt dessen vornehmlich der Ausfall des Ernährers, infolge von Trennung oder Scheidung, sowie „sonstige Ursachen“ genannt. Wesentlich seltener trafen diese beiden Ursachen auf alleinerziehende Väter zu. Eine erste mögliche Erklärung für diese Unterschiede zwischen Frauen und Männern dürfte darin zu suchen sein, daß alleinerziehende Männer zumeist ältere Kinder zu betreuen haben und deswegen eine Erwerbstätigkeit eher möglich ist. Eine weitere Erklärung könnte die Geschlechterrolle zuweisung sein, nach der Frauen, wenn sie Kinder zu erziehen haben, eher zugestanden wird, nicht erwerbstätig zu sein.¹⁴

Durch differenziertere Analysen der Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit durch Aktenanalyse und Betroffenenbefragung etwa bei Alleinerziehenden ist deutlich geworden, daß mehrere Ursachen die Sozialhilfebedürftigkeit herbeiführen. Die Ursachen ergeben sich aus den für die Alleinerziehenden besonderen Spannungen zwischen den Erfordernissen einer Er-

¹¹ Angaben zu den Hauptursachen des Sozialhilfebezuges liegen für die Gesamtheit der Sozialhilfehaushalte nicht stichtagsbezogen zum Jahresende, sondern lediglich als kumulierte Jahresgesamtzahl vor.

¹² Hanesch, Walter: Armut in Deutschland: Eine Herausforderung für den Sozialstaat, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 2/1995, S. 70.

¹³ Auf die nähere Betrachtung der vergleichsweise wenigen ausländischen Alleinerziehenden soll hier verzichtet werden, wenngleich auch sie in den letzten Jahren immer häufiger auf Sozialhilfe angewiesen sind.

¹⁴ Siehe hierzu beispielsweise Nave-Herz, Rosemarie/Krüger, Dorothea: Ein-Eltern-Familien, Eine empirische Studie zur Lebenssituation und Lebensplanung alleinerziehender Mütter und Väter, Bielefeld, 1992.

werbsbeteiligung und der Kindererziehung unter Einfluß von Arbeitslosigkeit und unzureichenden Unterhaltsleistungen. Dies trifft vor allem auf die ledigen, zumeist jüngeren Mütter mit Kindern unter drei Jahren zu. Die einen wünschen ihre Kinder unter Verzicht auf Erwerbstätigkeit zu erziehen, die anderen wollen erwerbstätig sein, können es aber nicht, weil eine angemessene Kinderbetreuung fehlt. Außerdem resultiert die Sozialhilfebedürftigkeit aus der Tatsache, daß die soziale Sicherung gerade geschiedener alleinerziehender Frauen infolge der weiterhin dominierenden geschlechtsspezifischen Aufgabenverteilung in der Familie bisher nur begrenzt auf eigenen Ansprüchen, etwa auf Lohnersatzleistungen, beruht. Mit einer Scheidung verlieren die Frauen weitgehend ihre soziale Sicherung, die vorrangig durch die aus der Erwerbstätigkeit des Ehegatten abgeleiteten Ansprüche definiert ist.¹⁵

Eine weitere wesentliche Ursache für Sozialhilfebedürftigkeit, die bislang so nicht in der amtlichen Statistik ausgewiesen wurde, ist die Benutzung der Sozialhilfe als „Vorschußkasse“ für andere Sozialleistungsträger. Bei rund 17 % der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt Ende 1993 trat Hilfebedürftigkeit nur deshalb ein, weil Anträge auf vorrangige Sozialversicherungsleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Rente nicht zeitgerecht bearbeitet wurden.¹⁶ Diese Fälle dürften vornehmlich zu den Hauptursachen „Arbeitslosigkeit“ und „sonstige Ursachen“ zugeordnet worden sein.¹⁷

Eine umfassende Analyse der Ursachen für Sozialhilfebedürftigkeit müßte, verglichen mit der bisherigen amtlichen Sozialhilfestatistik, die Ursachen nicht nur genauer beschreiben und Multikausalität berücksichtigen, sondern gegebenenfalls auch neue Ursachen hinzufügen. Des weiteren wäre zu untersuchen, ob und wie Ursachen während des Bezuges wechseln und welche Ursachen für die Beendigung der Sozialhilfe maßgeblich sind. Die wenigen bislang dazu vorliegenden Studien zeigen zum Beispiel, daß es von der Einstiegsursache „Warten auf vorrangige Leistungen“ zur Ursache „zu geringes Arbeitslosengeld“ kommen kann oder daß eine zahlenmäßig bedeutende Ausstiegsursache das „Einsetzen vorrangiger Leistungen“ ist.¹⁸

Anmerkungen zur Debatte über Armut und Mißbrauch

Das Ausmaß der Sozialhilfe spielt bei der Debatte um Wohlstand und soziale Sicherheit eine wichtige Rolle. In Wissenschaft, Politik und Medien werden dabei zwei Meinungen allzu gern wiederholt: Zum einen wird in der steigenden Zahl der Sozialhilfeempfänger zunehmende Armut gesehen, zum anderen wird ein wachsender Mißbrauch bei der Sozialhilfe beklagt.

Die Gleichsetzung von Sozialhilfe und Armut ist problematisch

Aufgabe der Sozialhilfe ist es, Armut zu bekämpfen, indem sie Mittel bereitstellt, die in unserer Gesellschaft eine menschenwürdige Existenz ermöglichen sollen. Vor dem Hintergrund

dieser Zielsetzung kann der Bezieher von Sozialhilfe nicht als arm bezeichnet werden, soweit eben diese sozialpolitische Maßnahme die erstrebenswerten Wirkungen auch tatsächlich erzielt. Mit anderen Worten, die Sozialhilfe ist als Indikator für Armut insofern unbrauchbar, als Armut de jure unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegt oder aber – einer sozialpolitischen Maßnahme eigen – de facto durch die Sozialhilfe nicht bekämpft wird, die Maßnahme also im Hinblick auf die Zwecksetzung ihre Wirkung verfehlen kann. Der Gesetzgeber steuert, indem er die Konditionen für die Inanspruchnahme der Sozialhilfe festlegt, das absolute Ausmaß der Armut wie auch das Verhältnis der Anzahl von Armen und Nicht-Armen. Art und Umfang von Armut sind Ausdruck politischer und juristischer Einschätzungen und damit allein von Fremdeinschätzungen, die mit der jeweiligen Lebenssituation nicht übereinstimmen müssen. Andere Fremd- und Selbsteinschätzungen dessen, was arm ist (etwa zu Lebenslagen, Lebensphasen und Lebensstilen), sind jedoch unabdingbar, um das Verhältnis von Sozialhilfe und Armut angemessen zu klären. Selbst die Bezieher von Sozialhilfe leben sachlich, zeitlich und sozial in sehr heterogenen Verhältnissen, denen eine allgemeine Gleichsetzung von Sozialhilfe und Armut nicht gerecht werden kann. Die Sozialhilfe stellt im wesentlichen auf das Einkommen ab, und andere sachliche Merkmale wie Bildung, Erwerbstätigkeit, Gesundheit und Wohnen werden kaum einbezogen. Sowohl die Jahresgesamtzahl als auch die Stichtagszahl der Sozialhilfeempfänger am Jahresende ließen bis 1993 außer acht, ob jemand nur wenige Wochen Leistungen erhielt, ob er einmalige Unterstützung bekam oder ob er schon länger mit oder ohne Unterbrechungen in der Statistik registriert wurde.¹⁹ So dürfte bei längerem Angewiesensein auf Sozialhilfe die finanzielle Hilfe deutlicher als Instrument zur Armutsbekämpfung wirken, mit dem die Benachteiligung infolge kumulierter Unterversorgungslagen häufig nur gemildert werden kann. Bei einem kurzfristigen Bezug dürfte die Sozialhilfe eher die Funktion haben, eine augenblickliche finanzielle Knappheit solange zu überbrücken, bis andere absehbare Einkommensquellen wie Rentenzahlungen oder eigenes Erwerbseinkommen den Lebensunterhalt sichern. Jedoch ist Langzeitbezug nicht per se problematisch und Kurzzeitbezug nicht per se unproblematisch. Wesentlich ist auch, wie der Bezieher von Sozialhilfe seine derzeitige Lebenslage erlebt und welche Zukunftserwartungen er mit ihr verknüpft. Erfährt er sie als defizitäre Lage und damit als Armut, oder sieht er die Zeit in der Sozialhilfe als Chance und die finanzielle Hilfe als Unterstützung für eine biographische Neuorientierung.²⁰

Angaben zum Mißbrauch von Sozialhilfe sind fehlerhaft oder unzureichend

Wenn die Sozialhilfe im Mittelpunkt einer grundsätzlichen Kritik am Sozialstaat steht, werden vor allem zwei Aspekte wiederholt genannt. Die Sozialhilfe sei zu nah am Lohn, und die Abhängigkeit sei nicht selten durch die Betroffenen dauerhaft

¹⁵ Siehe dazu auch Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung: Ursachen von Sozialhilfebedürftigkeit. Ein Personenkreis ändert sein Gesicht. Alleinerziehende Hilfebedürftige, Stuttgart, 1994, S. 24 ff.

¹⁶ Seehofer, Horst: Eckpunkte für eine Reform der Sozialhilfe, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/1995, S. 231-233.

¹⁷ Siehe hierzu ausführlich Buhr, Petra: Dynamik von Armut, Opladen, 1995, S. 120 ff.

¹⁸ Leibfried, Stephan/Leisering, Lutz: Zeit der Armut, Frankfurt, 1996 (Zitierweise: Zeit der Armut).

¹⁹ Seit der neuen Sozialhilfestatistik ab 1994 ist es zum ersten Mal möglich, die Dauer des Bezuges von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zu ermitteln. Außerdem werden seit 1994 erstmals Informationen zu Bildung, Beruf und ansatzweise zur Wohnsituation erfragt.

²⁰ Sobald persönliche Auffassungen bei der Bestimmung von Armut berücksichtigt werden, scheint es für die Mehrheit der Sozialhilfeempfänger nicht mehr angebracht zu sein, sie als arm zu bezeichnen; siehe hierzu Andreß, Hans-Jürgen/Lipsmeier, Gero: Was gehört zum notwendigen Lebensstandard und wer kann ihn sich leisten?, in: Politik und Zeitgeschichte, Heft 31/32/1995, S. 35-49 sowie Buhr, Petra/Leisering, L.: Armut im Lebensverlauf – Armut und Armutspolitik aus der Sicht der dynamischen Armutsforschung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 2/1995, S. 73-77.

gewollt und nicht durch unerwartet eingetretene Risiken herbeigeführt worden. Kurzum: die Sozialhilfeleistungen seien zu hoch und förderten die Arbeitsunwilligkeit. Die jüngste Kritik am Lohnabstandsgebot gründet stets auf dem Vergleich durchschnittlicher Sozialhilfeleistungen mit der *untersten* Lohngruppe ausgewählter Wirtschaftsbereiche. Danach seien – anders als bei Alleinstehenden – bei Alleinerziehenden und bei Ehepaaren mit zwei Kindern die Sozialhilfeleistungen zum Teil höher als ein mögliches Erwerbseinkommen.²¹ Solche Vergleiche mißachten aber, daß sich das im Bundessozialhilfegesetz formulierte Lohnabstandsgebot auf die *unteren* Lohngruppen bezieht. Untersuchungen, die sich auf die *unteren* Lohngruppen beziehen, kommen jedoch zum Ergebnis, daß selbst bei größeren Familien das Lohnabstandsgebot gewahrt bleibt.²² Darüber hinaus wäre zu berücksichtigen: Beschäftigte in der untersten Lohngruppe sind sehr selten und überwiegend Frauen. Dabei stellt sich die Frage, ob die Realeinkommen der untersten Lohngruppe infolge von gestiegenen Abgaben, Steuern und Gebühren noch eine Existenzsicherung ermöglichen. Mit Blick auf die Familien ist auch zuerst über die Qualität vorrangiger steuer- und familienpolitischer Leistungen nachzudenken. Hier deutet besonders die Situation von sozialhilfebedürftigen Alleinerziehenden weniger auf mangelnden Arbeitswillen als auf das Fehlen geeigneter öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen oder auf das Bedürfnis und die Notwendigkeit zeitintensiver Betreuung von Kleinkindern hin. Ein weiterer Kritikpunkt an der Sozialhilfe unterstellt ihr, daß viele Bezieher ihr Leben systematisch um die Sozialhilfe herum konstruieren würden, etwa daß sie laufend unerwünschte Beschäftigungen abbrechen oder Beschäftigungen gar nicht erst aufnehmen. Gleichwohl gibt es hierzu keine zuverlässigen Informationen, sondern nur Spekulationen. Die wenigen empirischen Daten lassen vermuten, daß dieser Mißbrauch vor allem unter jungen alleinstehenden Männern, aber auch dort nur bei wenigen, zu beobachten ist. Interessanterweise sind es gerade diejenigen Personen, bei denen eine mögliche Erwerbstätigkeit selbst in der untersten

Lohngruppe je nach Wirtschaftsbereich 25 % bis 39 % mehr verfügbares Einkommen bedeuten würde als das, was sie durch die Sozialhilfe erhalten. Mißbrauch findet in der Sozialhilfe statt, aber in einem weitaus geringerem Maße, als generelle Kritiken dies nahe legen möchten, und bei einem verschwindend geringen „finanziellen Gewinn“ im Vergleich zur „strategischen Nutzung“ höherrangiger staatlicher Leistungen, etwa im Rahmen des Steuerrechtes. Ende 1994 waren von 100 Ehepaaren mit Kindern zwei Familien auf Sozialhilfe angewiesen. Außerdem beanspruchten vermutlich nur 50 % bis 67 % der potentiell Sozialhilfebedürftigen tatsächlich Sozialhilfe. Diese beiden Sachverhalte, die bisherigen Sozialhilfequoten bei Familien sowie das Ausmaß der verdeckten Armut bzw. der Nichtausschöpfung der Sozialhilfe belegen wohl eher die Unattraktivität der Sozialhilfe als ihren Mißbrauch.²³

Immer mehr Familien und Kinder dürften künftig auf Sozialhilfe angewiesen sein

Trotz eines teilweise beträchtlichen Anstiegens der Empfängerzahlen ist bislang nur eine sehr kleine Minderheit der Familien und kinderlosen Ehepaare auf Sozialhilfe angewiesen, und dies ungeachtet der Staatszugehörigkeit. Eine Ausnahme bilden gleichwohl die Alleinerziehenden. Somit ist weder eine Dramatisierung noch Verdrängung der Sozialhilfebedürftigkeit und Armut angesagt. Tiefergehende Analysen zur Sozialhilfebedürftigkeit und zur Einkommensarmut haben ergeben, daß in den 80er Jahren und Anfang der 90er Jahre wirtschaftlich schwierige Situationen von eher kurzer Dauer waren.²⁴ Gleichzeitig gerieten aber immer mehr Haushalte mit vormals mittleren Einkommen, etwa infolge von Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit, zumindest zeitweise in wirtschaftlich schwierige Verhältnisse.²⁵ Bislang wurden jedoch keine größeren Teile der Bevölkerung ökonomisch dauerhaft ausgegrenzt. Die Sozialhilfe ist nicht in größerem Umfang zu einer rentenähnlichen Dauerleistung geworden, im Gegenteil – der Anteil (nicht die Anzahl) der Langzeitbezieher hat sich seit den 60er Jahren vermutlich verringert. Die Sozialhilfe erfüllte damit weitgehend die ihr zugeordnete Funktion, Hilfe in vorübergehenden Notlagen zu leisten.²⁶ Gleichzeitig bewiesen vorrangige Vorsorge- und Versicherungssysteme, wie etwa die Arbeitslosenunterstützung, grundsätzlich ihre Leistungsfähigkeit. Aber die bisherige Belastungsfähigkeit des demokratischen Gemeinwesens und des einzelnen scheint dennoch besonders in den letzten Jahren zunehmend in Frage gestellt. Die weiterhin verhaltene konjunkturelle Entwicklung, die ungünstige Situation auf dem Arbeitsmarkt (Zunahme der Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, sozialversicherungsrechtlich unsicheren Arbeitsverhältnisse) sowie Kürzungen bei der Arbeitslosenunterstützung, wie die jährliche Absenkung der Bemessungsgrundlage um 3 % bei der Arbeitslosenhilfe, und nicht zuletzt künftige Reallohnsenkungen dürften nicht nur zu einem weiteren Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen führen, sondern auch zu einer dauerhaften Verhärtung bestehender wirtschaftlich schwieriger Lebenslagen, die dann selbst eine vielleicht effizientere Sozialpolitik nur noch schwer auflösen kann.

Dr. Bernd Eggen

²¹ Gemeint sind die Berechnungen der Deutschen Bundesbank, die später auch vom Institut der Deutschen Wirtschaft (IDW) übernommen worden sind. Im Gegensatz zum IDW hat die Deutsche Bundesbank ihre Aussagen in einer späteren Veröffentlichung relativiert. Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsberichte Heft 2 und Heft 4/1996, S. 61 ff. und S. 35 ff. sowie IDW: Deutschland in der „sozialen Schieflage“, Köln, 1997, S. 7 ff. Ein und dieselben Berechnungen waren Anlaß beispielsweise für die Stuttgarter Nachrichten am 16. Februar 1996 und 8. Januar 1997 für eine allgemeine Kritik an der Sozialhilfe.

²² Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): Bericht und Gutachten zum Lohnabstandsgebot, Stuttgart, 1994.

²³ Zum Ausmaß der verdeckten Armut siehe Hauser, R./Hübinger, W.: Arme unter uns, S. 53.

²⁴ Als einkommensarm wird ein Haushalt bezeichnet, wenn sein Einkommen weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens aller Privathaushalte beträgt.

²⁵ Zur zeitlichen Beweglichkeit von Armutslagen siehe beispielsweise Zwick, Michael M. (Hrsg.): Einmal arm, immer arm? Neue Befunde zur Armut in Deutschland, Hamburg, 1994.

²⁶ Zu diesem Ergebnis kommen Leibfried, S./Leisering, L.: Zeit der Armut, S. 103 ff. Sie stützen sich dabei auf Arbeiten des Projekts „Sozialhilfekarrieren“ am Sonderforschungsbereich 186 der Deutschen Forschungsgemeinschaft und am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen. Datengrundlage für die Längsschnittanalyse ist eine 10%-Stichprobe von Sozialhilfeakten (n=586) des Jahres 1983.