

FACHFORUM

ANALYSEN & KOMMENTARE

N° 2 | 2007

Verdeckte Armut in Deutschland Ausmaß und Ursachen

Irene Becker

ANALYSEN
KOMMENTARE

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG
Forum Berlin

PROJEKT
GESELLSCHAFTLICHE INTEGRATION

FACHFORUM

ANALYSEN & KOMMENTARE

Mit dem Projekt **Gesellschaftliche Integration** bearbeitet die Friedrich-Ebert-Stiftung die großen politischen Herausforderungen, die im Zuge des gegenwärtigen Umbruchs in unserer Gesellschaft entstehen.

Dazu gehören Fragen des Strukturwandels der Arbeitswelt und der demografischen Entwicklung oder der Pluralisierung der Lebensformen. Besonders fokussiert werden die neuen Spannungsfelder sozialer Ungleichheit, die zu gravierenden Konflikten führen können und die Gefahr einer dauerhaft „gespaltenen Gesellschaft“ bergen. Im Zentrum steht deshalb die Frage, wie der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden kann und welche Reformimpulse und Handlungsperspektiven dazu erforderlich sind.

Das **Fachforum** als eine tragende Säule des Projekts zielt darauf, die politische und wissenschaftliche Debatte im kritischen Diskurs aufzubereiten und mit neuen Sichtweisen anzuregen. Auf diese Weise soll auch die Arbeit am Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik analytisch begleitet werden.

Das Fachforum basiert auf zwei Kommunikationsformen: In den **Fachgesprächen** diskutieren Wissenschaftler/innen und Politiker/innen ausgewählte Fragestellungen und Problemfelder wie Armut und soziale Ausgrenzung.

Impressum:

Herausgegeben von der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin

Redaktionelle Bearbeitung:
Dr. Angela Borgwardt
Franziska Richter

© Friedrich-Ebert-Stiftung
ISBN: 978-3-89892-706-2

In der vorliegenden **Publikationsreihe Arbeitspapiere** werden profilierte Analysen und Kommentare aus Wissenschaft und Politik zu kontrovers diskutierten Themen gesellschaftspolitischer Integration vorgestellt, wie zum Beispiel sozialwissenschaftliche Konzepte der Teilhabe, Forschungen zum Phänomen der verdeckten Armut oder zur ungleichen Einkommens- und Vermögensentwicklung in Deutschland. Begriffe und unterschiedliche Konzepte sollen geklärt und in einen übergreifenden Zusammenhang eingeordnet werden. Ziel ist die Erarbeitung möglicher **Lösungsvorschläge** und **Handlungsempfehlungen**.

Franziska Richter

Referentin des Projektes „Gesellschaftliche Integration“

Verdeckte Armut in Deutschland

Ausmaß und Ursachen

Irene Becker



Inhalt

1. Einführung in die Fragestellung	5
2. Methodische Probleme und Datenquellen	6
3. Umfang der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen	8
4. Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme	12
5. Hypothesen zur Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen ab 2003/2005	15
6. Ansatzpunkte zur Verminderung von verdeckter Armut	17
Literatur	19

Abstract

Es gehört zu den Mindestansprüchen des Sozialstaats, bedürftigen Personen ein soziokulturelles Existenzminimum zu sichern. In Deutschland sollen gegenwärtig insbesondere die Leistungen der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitsuchende dafür sorgen, dass dieses Minimalziel erreicht wird. Ob dies gelingt, ist jedoch fraglich, da erhebliche Teile der Bedürftigen ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Die Statistiken über Leistungsempfänger/innen geben also nur „die halbe Wahrheit“ über Bedürftigkeit in Deutschland wieder.

Vor der Hartz-IV-Reform kamen auf drei Grundsicherungsempfänger/innen mindestens zwei, eher drei weitere Berechtigte, die von ihrem Anspruch keinen Gebrauch machten. Dabei waren einige gesellschaftliche Gruppen von verdeckter Armut besonders stark betroffen: alleinstehende Frauen, Partnerhaushalte mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand

und Partnerhaushalte. Die Einführung des Arbeitslosengeldes (Alg) II im Zuge der Hartz-IV-Reform konnte zwar die verdeckte Armut von früheren Arbeitslosenhilfebeziehenden vermindern. Doch andere Bedürftige, insbesondere Erwerbstätigenhaushalte mit geringem Einkommen, nehmen offensichtlich ihnen zustehende Leistungen nach wie vor häufig nicht in Anspruch.

Die Gründe für das Phänomen der verdeckten Armut sind vielfältig. Wesentliche Ursachen sind offenbar, dass viele Bedürftige die relevanten gesetzlichen Regelungen nicht kennen oder mit der Inanspruchnahme staatlicher Hilfeleistungen Stigmatisierungsängste verbinden. Dem könnte entgegen gewirkt werden, indem offensiv über bestehende Ansprüche informiert und ein vorurteils- und diskriminierungsfreies Klima im Umgang mit Hilfebedürftigen gefördert wird.

1. Einführung in die Fragestellung*

In Anbetracht des Sozialstaatsgebots des Grundgesetzes¹ ist die Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums, das ein menschenwürdiges Dasein ermöglicht, als unbedingt einzuhaltendes Minimalziel einzuordnen. Bis Ende 2002 sollte dies – abgesehen von einigen Sondersystemen – allein mit der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erreicht werden. Seither gibt es allerdings für Teilgruppen der Bevölkerung besondere Hilfesysteme, nämlich seit 2003 die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei (dauerhafter voller) Erwerbsminderung sowie seit 2005 die Grundsicherung für Arbeitssuchende in Form von Arbeitslosengeld II (Alg II) bzw. Sozialgeld nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II. Mit diesen Transferzahlungen wird Armut also von staatlicher Seite unmittelbar bekämpft. Dabei belegt die offizielle Sozialhilfestatistik ein großes und seit 1963 trendmäßig stark gestiegenes Ausmaß der sogenannten bekämpften Armut. Allein zwischen 1994 (nach Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes) und 2003 ist die Zahl der Empfänger/innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem BSHG von 2,3 Millionen auf gut 2,8 Millionen (3,4% der Gesamtbevölkerung), das entsprechende Ausgabevolumen (netto) von knapp 7,2 Mrd. € auf fast 8,8 Mrd. € gestiegen.²

Ob mit Sozialhilfe und Alg II das Ziel der Sicherung des Existenzminimums erreicht wird, ist allerdings fraglich. Denn abgesehen von der Frage nach

der Angemessenheit der gesetzlich definierten Armutsgrenze ist unklar, inwieweit Bedürftige die ihnen prinzipiell zustehenden Leistungen überhaupt in Anspruch nehmen. Bei Transferzahlungen, die restriktiv gewährt werden, vielfältige Aktivitäten der Berechtigten erfordern und zur Überprüfung des Kriteriums der Hilfebedürftigkeit eine weitgehende Offenlegung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse voraussetzen, ist mit einer weitverbreiteten Nicht-Inanspruchnahme zu rechnen. Eine Teilgruppe der Armutsbevölkerung lebt also von einem Einkommen, das noch unter dem gesetzlich definierten Minimum liegt. Sie wird von der amtlichen Statistik nicht erfasst – deshalb sprechen wir von „Dunkelziffer der Armut“ oder „verdeckter Armut“. Das gesamte Ausmaß von Bedürftigkeit wird also unterschätzt, das sozialstaatliche Ziel der Minimalisierung verfehlt.

Frühere Schätzungen zur Dunkelziffer der Armut deuten auf erhebliche Betroffenenzahlen hin, weisen im Einzelnen allerdings teilweise erhebliche Abweichungen auf.³ Ziel der im Folgenden kurz dargestellten Studie war es, ein möglichst abgesichertes Bild zu gewinnen und der Frage nach den Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Hilfeleistungen vertiefend nachzugehen. Auf dieser Basis können Ansatzpunkte für ein gesellschaftliches und politisches Gegensteuern abgeleitet werden.

* Die dem Arbeitspapier zugrunde liegenden Analysen wurden zum größten Teil in Zusammenarbeit mit Richard Hauser, Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn durchgeführt und in Becker/Hauser 2005 veröffentlicht. Die Fortsetzung dieser grundlegenden Arbeit zur verdeckten Armut ist mir durch die Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ ermöglicht worden.

1 Dieses folgt insbesondere aus folgenden Artikeln des Grundgesetzes:

Art. 20 Abs. 1 GG: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG: Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.

2 Vgl. Deutsche Bundesregierung 2005, Anhangtabellen II.4 und II.11, S. 109 und 117 im Berichtsteil „Anhänge“.

3 Vgl. zusammenfassend Becker/Hauser 2005, S. 16–20.

2. Methodische Probleme und Datenquellen

Das grundlegende methodische Problem resultiert daraus, dass verdeckte Armut – wie der Begriff schon aussagt – nicht unmittelbar beobachtbar und nicht einfach zu erfragen ist. Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet die Methode der Mikrosimulation. Dazu wird ein Modell entwickelt, das die gesetzlich vorgegebenen Anspruchsvoraussetzungen möglichst genau abbildet und geeignet ist, für einzelne Haushalte eine Bedürftigkeitsprüfung durchzuführen. Mit der Simulationsrechnung wird versucht, die Tätigkeit eines Sachbearbeiters auf dem Sozialamt oder bei der ARGE nachzuvollziehen. Es wird also in Abhängigkeit der Haushaltsgröße und -struktur

- der Bedarf aus Regelsätzen, Mehrbedarfszuschlägen und Wohnkosten ermittelt,
 - das anzurechnende Einkommen berechnet und schließlich
 - eventuell vorhandenes Vermögen berücksichtigt.
- Als bedürftig gilt ein Haushalt bzw. eine Bedarfsgemeinschaft dann, wenn das anzurechnende Einkommen geringer als der Bedarf ausfällt und das Vermögen unterhalb der gesetzlichen Freigrenzen liegt bzw. zum „Schonvermögen“ gehört. Falls ein bedürftiger Haushalt keine Grundsicherungsleistung bezieht, gilt er als verdeckt arm.

Um mit derartigen Modellrechnungen zu aussagefähigen Ergebnissen zu kommen, müssen Daten einer repräsentativen Bevölkerungstichprobe mit sehr differenzierten Angaben zu den Bereichen Demografie, Wohnen, Einkommen und Vermögen verfügbar sein. Ein Kernproblem von Dunkelzifferschätzungen folgt daraus, dass die vorhandenen Haushaltsbefragungen nicht alle für die Simulation notwendigen Variablen erfassen und dass von den Befragten teilweise falsche Angaben gemacht oder einzelne Angaben verweigert werden. Zudem sind die Stichproben nicht für alle Bevölkerungsgruppen

vollständig repräsentativ. Meist ist von einer Untererfassung gerade des unteren Einkommensbereichs auszugehen. Schließlich können auch keine „top-aktuellen“ Ergebnisse vorgelegt werden, da einige Befragungen nur in größeren zeitlichen Abständen oder nur einmalig durchgeführt werden und die Aufbereitung von Interviewdaten recht zeitaufwendig ist.

Die mangelnde Zeitnähe scheint das vergleichsweise geringere Problem zu sein, da sich Verhaltensweisen erfahrungsgemäß nicht sehr schnell grundlegend verändern. Größere Probleme folgen aus der begrenzten Repräsentativität von Haushaltsstichproben, die sich zum Beispiel darin äußert, dass Sozialhilfeempfänger meist stark unterrepräsentiert sind. Dementsprechend sind die absoluten Zahlen zur verdeckten Armut, die sich aus der Mikrosimulation ergeben, irreführend – nämlich das Phänomen unterschätzend. Der Wirklichkeit näher kommt man mit der Berechnung von Quoten der Nicht-Inanspruchnahme (NI). Diese ergeben sich als Verhältnis der Zahl der verdeckt armen Personen zur Zahl aller in der jeweiligen Stichprobe erfassten Bedürftigen (Hilfeempfänger + verdeckt Arme). Auf Basis der Quote der Nicht-Inanspruchnahme und der offiziellen Zahlen über Hilfeempfänger kann dann eine Hochrechnung auf das absolute Ausmaß verdeckter Armut erfolgen.

Mit diesen knappen methodischen Hinweisen⁴ sollte klar geworden sein, dass es sich bei der Erforschung von verdeckter Armut nur um die Abschätzung von Größenordnungen handeln kann und eine beträchtliche Fehlermarge zu berücksichtigen ist. Um deren Spannweite zu eruieren, wurden der im Folgenden präsentierten Dunkelzifferstudie drei alternative Datenquellen mit jeweils unterschiedlichen Vorzügen und Schwächen zugrunde gelegt:

4 Zu den methodischen Details vgl. Becker/Hauser 2005, insbesondere die Kapitel 2 bis 5 und der Anhang.

die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes, das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und das Niedrig-einkommens-Panel (NIEP) von Infratest Sozialforschung (München). Die Berechnungen beziehen sich auf 1998, also auf einen Zeitpunkt lange vor Hartz IV. Die Auswahl dieses Untersuchungsjahres

ist teilweise methodisch bedingt und insbesondere am Zeitpunkt der Stichprobenziehung des NIEP ausgerichtet – der einzigen neueren Erhebung, welche die Untersuchung von Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme erlaubt. Auf Basis der EVS wurden allerdings auch Berechnungen für 2003 durchgeführt, die aber zu keinen wesentlichen Abweichungen gegenüber den Ergebnissen für 1998 geführt haben.

3. Umfang der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen 1998

In *Tabelle 1* sind die Ergebnisse der Simulationsrechnungen für alle drei Datenquellen mit jeweils zwei Varianten gegenübergestellt. Sie sind auf Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand beschränkt, da ausländische Mitbürger/innen nur mit dem SOEP hinreichend erfasst sind. Die Varianten 1 und 2 unterscheiden sich hinsichtlich der Basis der Quoten. Bei Variante 1 gehen in den Nenner – neben den Personen in verdeckter Armut – alle Sozialhilfeempfänger/innen der jeweiligen Stichprobe ein, bei Variante 2 nur diejenigen, für die sich auch laut Simulation ein Anspruch ergeben hat. Variante 1 impliziert die Annahme, dass es für die HLU-Empfänger in der Datenbasis, deren Anspruch sich nicht modellmäßig fassen lässt, keine Entsprechung unter den Nichtempfängern gibt. Dies führt zu einer sehr vorsichtigen Schätzung der verdeckten Armut. Nach Variante 2 ergibt sich demgegenüber – infolge der geringeren Bedürftigenzahl im Nenner – eine höhere Quote der Nicht-Inanspruchnahme. Letztere ist insofern methodisch überzeugender, als berücksichtigt

wird, dass – mit dem notwendigerweise vereinfachten Simulationsmodell – nicht alle anspruchsberechtigten Nichtbezieher erfasst werden können; es wird implizit davon ausgegangen, dass diese Untererfassung von ähnlichem relativen Ausmaß ist wie bei den HLU-Beziehern.

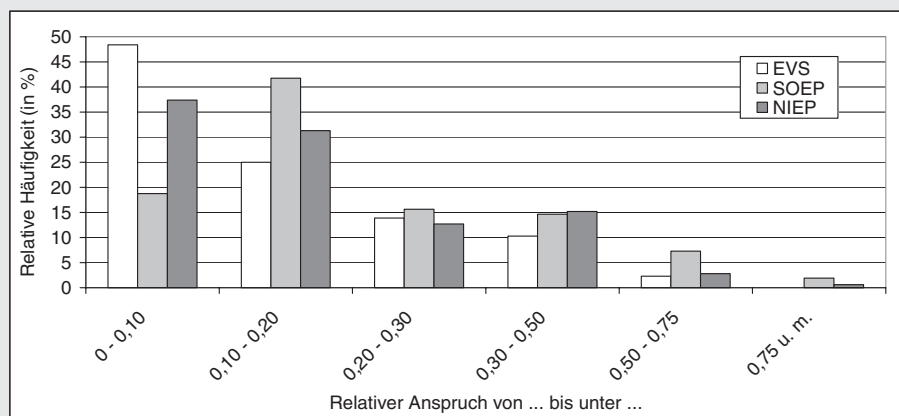
Die geschätzten Quoten der Nicht-Inanspruchnahme liegen in einem Bereich von 34% und 50%, das heißt, die Gesamtzahl der Bedürftigen lag 1998 um 52% bis 100% über der Zahl der Leistungsempfänger/innen. Daraus ergibt sich für die deutsche Bevölkerung eine Bandbreite von 1,2 bis 2,2 Millionen Menschen, die 1998 von einem Einkommen unterhalb der Sozialhilfeschwelle lebten. Hinzu kommt etwa eine halbe Million ausländischer Mitbürger/innen in verdeckter Armut, so dass für Ende der 1990er Jahre von mindestens 2 Millionen Betroffenen auszugehen ist. Das Ausmaß verdeckter Armut erweist sich also als beträchtlich und signalisiert ein ernst zu nehmendes gesellschaftspolitisches Problem, wobei es zwischen alten und neuen Bundesländern keine

Tabelle 1: Verdeckte Armut – Schätzungen auf Basis alternativer Datenquellen (nur Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand)

	EVS 1998		SOEP 1998		NIEP 1998/99	
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
Quote der NI	36%	45%	34%	50%	42%	45,8%
Personenzahl	1,3 Mio.	1,8 Mio.	1,2 Mio.	2,2 Mio.	1,6 Mio.	1,863
	<i>Anm.: geschätzte Zahl der Betroffenen in ausl. Haushalten: 0,5 Mio. (SOEP)</i>					
Ausgabensteigerung	23%	28%	36%	49%	39%	33,6%
Anspruchsvolumen	1,5 Mrd.	1,8 Mrd.	2,3 Mrd.	3,1 Mrd.	2,5 Mrd.	2,2 Mrd.
Quintessenzen	Auf drei HLU-Empfänger kamen mindestens zwei, eher drei weitere Berechtigte hochgerechnet für 2003: 1,5 bis 2,8 Mio. Bedürftige.					

Quelle: Becker/Hauser 2005, S. 98f. (spezifische Simulation) und S. 220f.

Abbildung 1: Verteilung der Personen in Haushalten in verdeckter Armut nach der relativen Anspruchshöhe (Nettoanspruch in Relation zum Bruttobedarf) **1998** (nur Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand)



Quelle: Becker/Hauser 2005, S. 113 (spezifische Simulation).

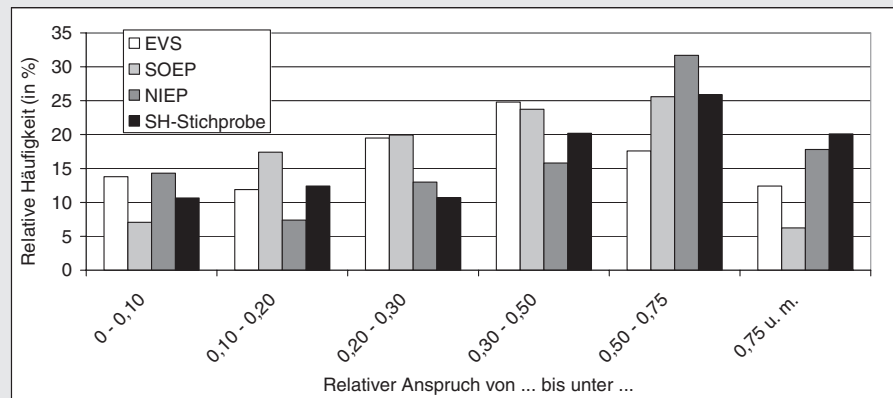
signifikanten Unterschiede gibt.⁵ Laut EVS ergeben sich keine gravierenden Änderungen bis 2003, hinsichtlich der Variante 2 allerdings ein leichter Anstieg der Quote der Nicht-Inanspruchnahme und eine erhebliche Zunahme des Anspruchsvolumens. Als Quintessenz kann festgestellt werden, dass vor der Hartz-IV-Reform auf zwei HLU-Empfänger/innen mindestens zwei, eher drei weitere Berechtigte kamen; das waren 2003 etwa 1,5 bis 2,8 Millionen Bedürftige.

Im Vergleich zu den ermittelten Quoten der Nicht-Inanspruchnahme erscheint die potenzielle fiskalische Belastung als sehr mäßig. Sie wäre 1998 um ein Viertel bis um die Hälfte höher als die tatsächlichen HLU-Ausgaben ausgefallen, wenn alle Berechtigten ihre Ansprüche realisiert hätten. Of-

fenbar fällt die Einkommenslücke der Bevölkerung in verdeckter Armut wesentlich geringer aus als die der HLU-Empfänger, was auch den *Abbildungen 1 und 2* zu entnehmen ist. Die Verteilung der Personen in Haushalten in verdeckter Armut nach der Anspruchshöhe zeigt eine starke Konzentration auf niedrige Ansprüche. Dabei wurde nicht nach der – wesentlich durch die Haushaltsgröße mitbestimmten – absoluten Höhe des Nettoanspruchs (Existenzminimum abzüglich des anzurechnenden Einkommens) differenziert, sondern nach dem Nettoanspruch in Relation zum Bruttobedarf (Existenzminimum vor Einkommensanrechnung). Bei 60% bis 70% der Bevölkerung in verdeckter Armut macht der Anspruch bzw. die Einkommenslücke weniger als ein Fünftel des jeweiligen Existenzmini-

5 Lediglich auf Basis des NIEP ergibt sich für die neuen Länder eine vergleichsweise hohe Quote der Nicht-Inanspruchnahme.

Abbildung 2: Verteilung der Personen in HLU-Empfängerhaushalten nach der relativen Anspruchshöhe (Nettoanspruch in Relation zum Bruttobedarf) 1998



Quelle: Becker/Hauser 2005, S. 112 (spezifische Simulation).

mums aus (Abbildung 1), während von den HLU-Empfängern nur ein knappes Viertel in die beiden untersten Größenklassen fällt (Abbildung 2). Ganz offensichtlich sinkt die Quote der Nicht-Inanspruchnahme bei steigender relativer Anspruchshöhe, was unmittelbar plausibel ist. Denn je größer die Not, desto eher werden Hilfesysteme aufgesucht. Dennoch ist der Anteil derjenigen mit hohem relativen Anspruch unter der Bevölkerung in verdeckter Armut erheblich. Beispielsweise macht die Einkommenslücke bei 10% bis 15% von ihnen 20% bis 30% des Bruttoanspruchs aus. Hier stellt sich die Frage, wie diese Haushalte mit einem Einkommen weit unterhalb der HLU-Schwelle überleben können. Wie aus der EVS hervorgeht, wird das Überleben in diesen Fällen überwiegend durch Entsparen oder Verschuldung sichergestellt. Eine weitere bedeutende Teilgruppe bezieht Erziehungsgeld, das im Rahmen der HLU-Anspruchsprüfung nicht angerechnet wird, aber den Lebensunterhalt trotz – bewussten oder unbewussten – Verzichts auf zustehende HLU gewährleisten kann.

Abgesehen vom eindeutigen Einfluss der Anspruchshöhe auf die Quote der Nicht-Inanspruchnahme führen die drei einbezogenen Datenquellen zur Frage nach Teilgruppen mit überdurchschnittlicher Betroffenheit teilweise zu widersprüchlichen Ergebnissen. Dennoch hat sich herauskristallisiert, dass insbesondere alleinstehende Frauen, Paarhaushalte mit erwerbstätigem Haushaltsvorstand sowie Altenhaushalte (der Haushaltsvorstand ist 65 Jahre oder älter) ihnen zustehende Hilfe nicht in Anspruch nehmen. Auf der anderen Seite ergibt sich für Alleinerziehende eindeutig eine unterdurchschnittliche Quote der Nicht-Inanspruchnahme. Dies kann zum Teil auf eine besondere Dringlichkeit des Bedarfs bzw. auf eine große Einkommenslücke zurückgeführt werden, zum Teil aber auch auf ein vergleichsweise geringes gesellschaftliches Stigma der Hilfebedürftigkeit, wenn ein Elternteil alleine für ein Kind bzw. Kinder zu sorgen hat.

Trotz der teilweise vom Durchschnitt deutlich abweichenden Quoten der Nicht-Inanspruchnahme von Teilgruppen erweist sich die Bevölkerung in ver-

deckter Armut als sehr heterogen. Ihre Struktur nach dem Erwerbsstatus des Haushaltsvorstands ist in *Abbildung 3* wiedergegeben. Mehr als zwei Fünftel der verdeckt Armen leben in Erwerbstätigenhaushalten gegenüber etwa einem Viertel in Arbeitslosenhaushalten. Offenbar gibt es in Deutschland eine große Zahl von „working poor“, wie auch aus Studien zur relativen Einkommensarmut bekannt ist.⁶ Da niedrige Erwerbseinkommen – insbesondere bei Familien mit Kindern – zu Bedürftigkeit führen, ist die in *Abbildung 4* dargestellte Altersstruktur der Bevölkerung

in verdeckter Armut nicht überraschend. Obwohl sich für Kinder keine überdurchschnittliche Quote der Nicht-Inanspruchnahme ergeben hat, machen sie doch annähernd ein Viertel der Betroffenen aus, ebenso wie die 25- bis 40-Jährigen. Die 40- bis 60-Jährigen sowie die älteste Gruppe machen jeweils etwa ein Fünftel der Personen in verdeckter Armut aus, so dass sich auch in dieser Betrachtung die Zusammensetzung der betroffenen Gruppe als sehr heterogen erweist.

Abbildung 3: Bevölkerung in verdeckter Armut nach dem Erwerbsstatus des Haushaltsvorstands (EVS 1998)

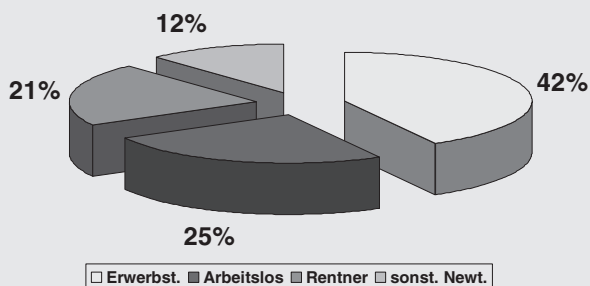
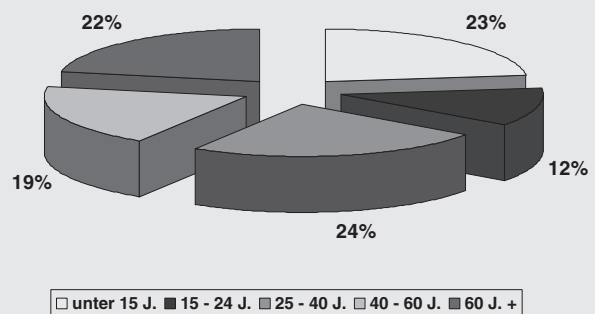


Abbildung 4: Altersstruktur der Bevölkerung in verdeckter Armut (EVS 1998)



6 Vgl. Strengmann-Kuhn 2003.

4. Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme

Es stellt sich nun die Frage nach den Gründen für den – bewussten oder unbewussten – Verzicht auf staatliche Unterstützung. Aus theoretischen Überlegungen folgen mehrere Ursachenkomplexe.

- Kosten-Nutzen-Kalküle führen zu einer geringen Inanspruchnahme insbesondere bei niedrigem aufstockenden Hilfeanspruch; darauf wurde bereits im vorhergehenden Kapitel (siehe Abbildungen 1 und 2) eingegangen.
- Organisatorische und bürokratische Hürden verhindern häufig eine Inanspruchnahme zustehender Leistungen.
- Negative Wahrnehmungen und Erfahrungen hinsichtlich des Umgangs mit Hilfeempfängern sowie Stigmatisierungsängste befördern eine Verzichtshaltung.
- Die Unkenntnis über einen Hilfeanspruch verhindert die Inanspruchnahme.

Welche Bedeutung die genannten Ursachen haben, ist empirisch sehr schwer zu erfassen. Einige Hinweise lassen sich aus dem NIEP gewinnen, da diese Erhebung entsprechende subjektiv ausgerichtete Fragen umfasst. *Tabelle 2* gibt Ergebnisse zum Einfluss von Erfahrungen mit der Bürokratie wieder. Gefühle der Hilflosigkeit und Ohnmacht gegenüber Behörden werden von einem großen Teil der Personen in verdeckter Armut geäußert (35% bzw. 54%), und knapp die Hälfte hat dort wenig Unterstützung erfahren. Andererseits bescheinigen zwei Fünftel der Personen in verdeckter Armut den Behördenmitarbeitern eine gute Informationstätigkeit. Aber auch HLU-Beziehende berichten recht häufig von negativen Empfindungen und Erlebnissen bei Behördengängen. Personen in verdeckter Armut und Sozialhilfebezieher unterscheiden sich in dieser Hinsicht also nicht wesentlich, so dass die Er-

Tabelle 2: Relative Häufigkeit der zustimmenden Antworten zu Erfahrungs-Vorgaben (NIEP)

Vorgegebenes Statement	Verd. Armut	HLU-Bezug
Wenn ich mit Ämtern und Behörden zu tun habe, fühle ich mich immer ... hilflos.	35%	27%
Gegen die Entscheidung von Ämtern und Behörden fühle ich mich meist machtlos.	54%	35%
Die Angestellten in Ämtern und Behörden empfand ich meist als ... wenig hilfsbereit.	45%	48%
In Ämtern ... bin ich über meine Rechte und Pflichten ... gut informiert worden.	40%	37%

Tabelle 3: Relative Häufigkeit der zustimmenden Antworten zu Wahrnehmungs-Vorgaben (NIEP)

Vorgegebenes Statement	Verd. Armut	HLU-Bezug
Sozialhilfe ist Rechtsanspruch.	77%	69%
Sozialhilfebezug ist Schande.	26%	28%
Sozialhilfebezieher werden in der Gesellschaft nicht voll akzeptiert.	83%	49%

fahrungen allein nur wenig zur Erklärung des unterschiedlichen Inanspruchnahmeverhaltens beitragen.

Auch die Bedeutung subjektiver Einstellungen und Wahrnehmungen lässt sich nicht eindeutig erkennen (vgl. *Tabelle 3*). So sehen etwa drei Viertel der Personen in verdeckter Armut – ebenso wie gut zwei Drittel der HLU-Beziehenden – Sozialhilfe als einen Rechtsanspruch an, was in diesem Ausmaß nicht unbedingt zu erwarten war. Auf der anderen Seite empfindet jeweils etwa ein Viertel der beiden Gruppen Sozialhilfebezug als Schande. Deutliche Unterschiede zwischen der Gruppe ohne Leistungsbezug und der Gruppe im Leistungsbezug zeigen sich allerdings hinsichtlich der wahrgenommenen Akzeptanz von Sozialhilfebeziehenden. Mehr als vier Fünftel der Personen in verdeckter Armut kons-

tatieren eine fehlende gesellschaftliche Akzeptanz, unter den HLU-Empfängern ist es „nur“ etwa die Hälfte. Stigmatisierungssängste scheinen demnach häufig von einer Inanspruchnahme staatlicher Hilfe abzuhalten.

Als weitere Ursache der Nicht-Inanspruchnahme zustehender HLU ist fehlendes Wissen um bestehende Ansprüche anzusehen. Um diese These zu testen, wurden den Befragten des NIEP verschiedene Aussagen über gesetzliche Regelungen vorgelegt, die sie als falsch oder richtig einordnen sollten. Wie aus *Tabelle 4*⁷ hervorgeht, war die relative Häufigkeit von falschen Antworten teilweise sehr groß. So wussten jeweils etwa zwei Fünftel der Befragten in verdeckter Armut nicht, dass neben Arbeitslosengeld bzw. -hilfe sowie neben einem Arbeitseinkommen aufstockende Sozialhilfe bezogen werden kann.

7 Die ersten fünf Aussagen in Tabelle 4 sind richtig, die letzten beiden Statements sind falsch.

Tabelle 4: Relative Häufigkeit der falschen Antworten von Personen in verdeckter Armut (NIEP)

SH-Bezug ist neben Arbeitslosengeld/-hilfe möglich.	41%
SH-Bezug ist bei Erhalt einer kleinen Rente möglich.	11%
SH-Bezug ist neben Arbeitseinkommen möglich.	44%
SH-Bezug ist für allein stehende Mütter mit Kindern neben Unterhaltszahlungen möglich.	4%
Bei SH-Bezug besteht Kostenerstattungspflicht der Eltern und Kinder.	17%
Es besteht Pflicht zur Rückzahlung der SH bei späterer Besserstellung.	57%
Verwertung eines Sparguthabens von 500€ ist vor SH-Bezug notwendig.	28%

Noch größer war der Anteil der falschen Antworten beim Statement einer Rückzahlungspflicht bei späterer Besserstellung. Demgegenüber waren die meisten Befragten über die Kostenerstattungspflicht von Eltern und Kindern richtig informiert (der Anteil der falschen Antworten lag bei nur 17%). Dieses Wissen hat offenbar viele Bedürftige von einer Beantragung der Hilfe abgehalten: Zwei Fünftel der Befragten in verdeckter Armut haben der Aussage zugestimmt, dass sie nicht möchten, dass die Kinder Geld an das Sozialamt zahlen bzw. zurückzahlen müssen (Becker/Hauser 2005, S. 203).

Schließlich können eigene, unmittelbare Erfahrungen mit dem Sozialhilfebezug als Indikator für Informiertheit über gesetzliche Bestimmungen, aber auch für Verhaltensmuster angesehen werden, so dass sich die Frage stellt, inwieweit bekämpfte und verdeckte Armut sich in diesem Punkt unterscheiden. Nach Ergebnissen des NIEP hat mehr als die

Hälfte der HLU-Beziehenden des Jahres 1998 vor 1995 schon einmal oder mehrmals Sozialhilfe erhalten, unter den Personen in verdeckter Armut trifft dies für nur gut ein Viertel zu (tabellarisch nicht ausgewiesen). Diesem deutlichen Unterschied liegen vermutlich vielfältige Ursachen zugrunde – möglicherweise auch mehr (HLU-Bezieher) oder minder (verdeckte Armut) große Armutsintensitäten. Unabhängig davon ist der hohe Anteil der Sozialhilfeempfänger mit mehrmaligem Hilfebezug aber ein sehr brisantes eigenständiges Nebenresultat der Untersuchung. Es steht der in der Armutsforschung verbreiteten These entgegen, dass Einkommensarmut und insbesondere Sozialhilfebedürftigkeit überwiegend kurzfristig seien. Offenbar verbleibt ein großer Teil der HLU-Empfänger/innen auch nach Beendigung des Sozialhilfebezugs mittelfristig in sehr prekären Einkommensverhältnissen und sinkt wiederholt unter die Sozialhilfeschwelle.

5. Hypothesen zur Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen ab 2003/2005

Ob und inwieweit die Reformen der Grundsicherung in Deutschland das Ausmaß verdeckter Armut verändert haben, ist zur Zeit kaum abzuschätzen. Die Datenlage lässt noch keine differenzierten Analysen zu. Aus den veränderten gesetzlichen Regelungen können allerdings wahrscheinliche Tendenzen abgeleitet werden.

- Die seit 2003 geltende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hat vermutlich zu einer rückläufigen „verschämten“ Altersarmut geführt. Denn zum einen dürfte die neuerdings vorgesehene Einbeziehung des vorrangigen Leistungsträgers im Alter – der gesetzlichen Rentenversicherung – in das Verfahren zur Anspruchsprüfung zu einer verbesserten Information der Betroffenen und erleichterten Kontaktaufnahme zum Hilfeträger geführt haben (Becker/Hauser 2005, S. 226 f.). Zum anderen ist davon auszugehen, dass der nunmehr weitgehende Verzicht auf die Heranziehung von Kindern und Eltern zur Unterhaltssicherung der Bedürftigen (§43 Abs. 2 SGB XII) die Inanspruchnahme der Grundsicherung erhöht hat.
- Infolge der mit der Hartz-IV-Reform vollzogenen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und Einführung des Alg II ist mit einem Rückgang der verdeckten Armut von früheren Arbeitslosenhilfe-Beziehenden zu rechnen. Denn die Arbeitslosenhilfe als lohnorientierte Individualleistung (mit Einkommensanrechnung) führte nicht zwangsläufig zur Sicherung des gesetzlichen Existenzminimums. Mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist für Langzeitarbeitslose zwar die Lohnorientierung – und damit das Ziel einer begrenzten Lebensstandardsicherung – aufgegeben, dafür aber die Minimalsicherung ohne den „Umweg“ über die Sozialhilfe gewährleistet worden. Ob auch die verdeckte Armut von sonstigen Arbeitslosen – insbesondere der Empfänger von Arbeitslosengeld (I) – und ihrer Familien zurückgegangen ist, ist bisher nicht abzusehen.

- Hinsichtlich der erwerbstätigen Bedürftigen ist kaum von Veränderungen der verdeckten Armut auszugehen. Denn der Begriff des Alg II ist irreführend: Erwerbstätige fühlen sich nicht als Adressat einer Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. nicht als Anspruchsberechtigte für ein Arbeitslosengeld II – die Namensgebung der neuen Leistungsart hat das Problem der Working poor möglicherweise sogar verstärkt.
- Schließlich ist von zwei gegenläufigen, alle Teilgruppen betreffenden Einflüssen mit ungewissem Saldo auszugehen. Einerseits könnten die heftigen Auseinandersetzungen im Vorfeld der Hartz-IV-Reform und die auch weiterhin große mediale Aufmerksamkeit, mit der die Reformumsetzung verfolgt wird, zu einem erhöhten Bekanntheitsgrad der Grundsicherungsleistung und damit zu einer vergleichsweise hohen Inanspruchnahme geführt haben. Andererseits könnten die zahlreichen „Nachbesserungen“ des Gesetzes zu Verunsicherungen, der Tenor aktueller Debatten über „Eigenverantwortung“ und „Missbrauch“ zu zunehmender Stigmatisierungsangst und dementsprechend verminderter Inanspruchnahme zustehender Leistungen geführt haben.

Der Nettoeffekt der vielfältigen Einflussfaktoren ist nicht klar. Eine erste empirische Schätzung enthält *Tabelle 5*. Dabei wurde – wieder mit dem Instrument der Mikrosimulation – für die Bevölkerung kurz vor Einführung des neuen SGB II die Zahl der potenziellen Anspruchsberechtigten geschätzt und der Zahl der faktischen Leistungsbeziehenden im Jahr 2006 gegenübergestellt. Die geschätzte Zahl der Bedürftigen liegt um 2,7 Millionen über der Zahl der Alg II- und Sozialgeld-Beziehenden im Mai 2006. Diese Diskrepanz ist auf die Gruppe der Erwerbstätigen zurückzuführen; offenbar nimmt ein erheblicher Teil der Erwerbstätigen einen bestehenden Hilfeanspruch nicht wahr. Dies ist – wie bereits ausgeführt – allein wegen des Begriffs „Arbeitslosengeld II“ nicht überraschend; Erwerbstätige fühlen sich nicht

als Zielgruppe der neuen Leistungsart und mit ihnen gehen dann wiederum viele Kinder leer aus. Die in Tabelle 5 ausgewiesenen Zahlen sind allerdings nur

als erster Hinweis auf die Größenordnung des weiterhin bestehenden Problems verdeckter Armut, nicht als punktgenaue Ergebnisse zu interpretieren.

Tabelle 5: Bedürftige i. S. d. SGB II und tatsächliche Empfänger von Alg II / Sozialgeld

	Bedürftige 2004	Leistungs- empfänger, Mai 2006	Differenz
Personen insgesamt	10,14 Mio.	7,44 Mio.	2,70 Mio.
Arbeitslose, Nichter- werbstätige	4,50 Mio.	4,60 Mio.	/
Erwerbstätige	2,84 Mio.	0,95 Mio.	1,89 Mio.
Kinder unter 15 Jahren	2,80 Mio.	1,89 Mio.	0,91 Mio.

6. Ansatzpunkte zur Verminderung von verdeckter Armut

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass verdeckte Armut in Deutschland ein erhebliches Ausmaß erreicht hat – auf drei Grundsicherungsempfänger kommen mindestens zwei weitere Berechtigte – und sich keineswegs nur auf einige soziale Gruppen beschränkt. Die erkennbaren Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme sind zwar vielfältig, aber dennoch zwei wesentlichen Bereichen zuzuordnen, denen politisch entgegengewirkt werden kann.

- Die weitgehende Unkenntnis sozialhilferechtlicher Regelungen legt es nahe, Informationsoffensiven auf mehreren Wegen zu starten. So wäre die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern – beispielsweise durch Broschüren, die bei der Arbeitsagentur, beim Wohnungsamt, generell bei der Gemeindeverwaltung sowie auf Elternabenden in Schulen und Kindergärten ausliegen sowie durch spezielle Info-Stände bei geeigneten Anlässen. Zudem müsste die Beratung auf dem Sozialamt verbessert und durch „aufsuchende Sozialarbeit“ ergänzt werden, da nach vorliegenden Daten hier große Defizite zu registrieren sind.
- Das verbreitete Stigma, dem Sozialhilfeempfänger ausgesetzt sind, sollte durch verallgemeinernde politische Äußerungen über angeblich verbreiteten „Missbrauch“ des Wohlfahrtsstaats nicht

noch verstärkt werden. Unterschwellig diskriminierenden Thesen in der Öffentlichkeit ist entgegenzutreten. Zudem sollte mit differenzierenden sozialpolitischen Stellungnahmen ein Bewusstsein – nicht nur bei den Betroffenen, sondern auch in der Mittel- und Oberschicht – darüber befördert werden, dass Sozialhilfebedürftigkeit infolge von Wechselfällen des Lebens jeden treffen kann und staatliche Unterstützung kein Almosen ist, sondern einem allgemeinen Bürgerrecht entspricht.

- Es sollte nach Möglichkeiten zur Vereinfachung der Bedürftigkeitsprüfung gesucht werden. Die gegenwärtige Form der Leistungsbeantragung dürfte einen Teil der Anspruchsberechtigten abschrecken und/oder überfordern.

Die auf dem Wege der Simulation ermittelte verdeckte Armut wird freilich nicht vollständig zu beseitigen sein, da einige Betroffene angesichts geringer Ansprüche den Aufwand einer Beantragung als nicht lohnend erachten. Hier liegt auch nicht das vorrangige Ziel der Armutsbekämpfung, sondern vielmehr in der Erhöhung der Inanspruchnahme der Grundsicherung bei wesentlicher Unterschreitung des gesetzlich definierten Existenzminimums.

Angaben zur Autorin

Dr. Irene Becker

Volkswirtin. Irene Becker war wissenschaftliche Mitarbeiterin an der J. W. Goethe-Universität Frankfurt a. M. und ist zur Zeit als freiberufliche Wissenschaftlerin tätig. Sie beschäftigt sich im Rahmen verschiedener Forschungsprojekte und Gutachten in empirischen Analysen schwerpunktmäßig mit Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung, der Armut und sozialen Sicherung.

Literatur

- Arbeitskammer des Saarlandes (2005): Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe. Bearbeitung: Friedrich Marburger und Heinz Schnur, Saarbrücken.
- Becker, Irene (2006a): Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum. Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten. Arbeitspapier Nr. 1 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt am Main.
- Becker, Irene (2006b): Arbeitslosengeld II und Sozialgeld. Empfängerzahlen und fiskalische Kosten spiegeln Ausmaß von Bedürftigkeit. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. (NDV), 86. Jg., Heft 7/2006, S. 356–357.
- Becker, Irene (2006c): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt am Main.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2005) unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 64, Berlin.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2006): Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 69, Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2005): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Grundsicherung für Arbeitsuchende – Entwicklung bis Juli 2005, Nürnberg, im Dezember 2005.
- Bundesagentur für Arbeit (2006): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, www.iab.de, Tabelle `gs_asu_sgbii_revd.xls`, Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt (2006): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2.1, Sozialhilfe 2004, Stuttgart.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003): Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Frankfurt/New York.

www.fes.de/integration

Arbeitspapier N° 1

Peter Bartelheimer

Politik der Teilhabe

Ein soziologischer Beipackzettel

Arbeitspapier N° 2

Irene Becker

Verdeckte Armut in Deutschland

Ausmaß und Ursachen

In Kürze erscheinen:

**Die Einkommens- und Vermögensverteilung in
Deutschland**

**Probleme und Instrumente einer gerechten
Einkommenspolitik**

Die Arbeitspapiere finden Sie auch als pdf Format unter
www.fes.de/integration/inhalt/fach.htm

ANALYSEN
KOMMENTARE

ISBN: 978-3-89892-706-2

PROJEKT
GESELLSCHAFTLICHE INTEGRATION