

Sozialhilfe in entwickelten Gesellschaften

In entwickelten Gesellschaften findet Grundsicherung ganz überwiegend in Form von Sozialhilfe statt, weshalb wir uns in diesem Kapitel auf sozialhilfeartige Systeme konzentrieren und die universalistischen Grundsicherungen (primär Grundrenten) außer Acht lassen. Fast alle westlichen Länder verfügen über ein bedürftigkeitsgeprüftes Mindestsicherungssystem. Beispiele sind die deutsche Sozialhilfe, die französische Revenu Minimum d'Insertion (RMI) oder die amerikanische Temporary Assistance for Needy Families (TANF). Diese Programme werden im Folgenden, unabhängig von den konkreten nationalen Bezeichnungen, als „Sozialhilfe“ bezeichnet (englisch: *social assistance*; in amerikanischen Englisch auch, mit negativer Konnotation, *welfare*).

Gemäß dem Prinzip der Nachrangigkeit tritt die Sozialhilfe nur dann mit Leistungen ein, wenn keine andere Form der Sicherung möglich ist, die Betroffenen also keine oder zu geringe Ansprüche auf vorrangige Hilfesysteme haben und sich nicht selbst helfen können, z.B. durch eigene Erwerbsarbeit, Subsistenzwirtschaft oder durch Unterhaltsleistungen im Familienverband.

In einigen Ländern wird die Unterstützung im Falle von Armut als ein *soziales Recht* verstanden, dass sich aus der Staatsbürgerschaft herleitet. In Deutschland leitet sich aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes in Verbindung mit der Basisnorm der Menschenwürde ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe ab. Weiter-

re Prinzipien sind das Individualisierungsprinzip, das Bedarfsdeckungsprinzip und das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe.

Die Sozialhilfe ist also als letztes Auffangnetz oder Ausfallbürge konzipiert und hat sich als solches als unvermeidbar erwiesen (Marshall 1981). Damit entscheidet die Ausgestaltung der vorgelagerten Systeme (z.B. Höhe und Dauer der Leistungen, Vorhandensein von Mindestleistungen) wesentlich darüber, wie groß der Personenkreis ist, der auf Sozialhilfeleistungen angewiesen ist. Die westlichen Wohlfahrtsstaaten bzw. die verschiedenen Wohlfahrtsstaatsregime unterscheiden sich nicht zuletzt darin, welche Rolle der Sozialhilfe im „Gesamtpaket“ der sozialen Sicherung durch Arbeit, Sozialversicherung, Familie und Mindestsicherung zukommt.

Sozialhilfe in Deutschland – Entstehung, Entwicklung, Prinzipien und Probleme

Die Pflicht des Staates zur Sicherung des Existenzminimums leitet sich aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ab. Zugleich besteht eine ebenfalls grundgesetzlich verankerte Verpflichtung zur Wahrung der Menschenwürde, die bei der Modernisierung des Fürsorgerechts 1961 explizit in das neue Bundessozialhilfegesetz aufgenommen wurde (vgl. § 1 BSHG). Die Sozialhilfe besteht aus zwei Säulen: Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) und Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL). Während erstere vorrangig Geldleistungen zur Deckung des sozio-kulturellen Existenzminimums bereitstellt, stellten letztere Geld- und Dienstleistungen bei besonderen Tatbeständen, insbesondere Behinderung, Krankheit und Heimunterbringung zur Verfügung. Im Blickpunkt der öffentlichen und politischen Diskussion steht die HLU.

Bei der Verabschiedung des BSHG gingen die Gesetzgeber davon aus, dass die HLU im Zuge von Wirtschaftswachstum und Ausbau der vorrangigen sozialen Sicherungssysteme an Bedeutung abnehmen würden und die Sozialhilfe sich auf die HBL als „Kernelement“ konzentrieren könne. Durch die Massenarbeitslosigkeit seit Mitte der 1970er Jahre wurde die Sozialhilfe jedoch zum „Ausfallbürgen“ für die Lücken der Sozialversicherung, was sich in einer steigenden Zahl von HLU-Beziehenden niederschlug. Weitere Ursachen waren die Zunahme der Zahl allein Erziehender sowie die Zuwanderung von Asylbewerbern und deutschstämmigen Spätaussiedlern aus Osteuropa und der ehemaligen Sow-

jetunion. Für Asylbewerber wurde 1993 ein Sondersystem mit geringerem Leistungsniveau geschaffen, womit die Sozialhilfe ihren umfassenden Charakter einbüßte.

Auf Sozialhilfe besteht ein einklagbarer *Rechtsanspruch*. Dem BSHG liegt ein *sozio-kulturelles* Existenzminimum zu Grunde, zu dem „im vertretbaren Umfang“ auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben gehören. Weitere grundlegende Prinzipien der deutschen Sozialhilfe sind – neben der schon erwähnten *Nachrangigkeit* –, das *Individualisierungsprinzip* (die Hilfe hat sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls zu richten), das *Bedarfsdeckungsprinzip* (Leistungen müssen – unabhängig von den Ursachen für die Hilfebedürftigkeit – zur Deckung eines vorhandenen Bedarfs gewährt werden) und das Prinzip „*Hilfe zur Selbsthilfe*“. Gemäß dem *Subsidiaritätsprinzip* hat der Staat kleineren Einheiten, z.B. Wohlfahrtsverbänden, Priorität bei der Durchführung der Aufgaben nach dem BSHG einzuräumen. Vorgesehen sind *Geld-, Sach- und Dienstleistungen*, wobei der persönlichen Hilfe besondere Bedeutung zukommt. Wieweit die Sozialhilfe tatsächlich Beratung und persönliche Hilfe zur Verfügung stellt, ist eine empirische Frage. Frühere Studien haben hier zum Teil große Defizite aufgezeigt (vgl. z.B. Jacobs/Ringbeck 1994). Im Zuge der Modernisierung der Sozialhilfe wird der Dienstleistungscharakter der Sozialhilfe in den letzten Jahren hervorgehoben (Reis 2002).

Sozialhilfe wird grundsätzlich *zeitlich unbefristet* gezahlt. Aus dem Selbsthilfegrundsatz lässt sich ableiten, dass Hilfe „so kurz wie möglich und so lange wie nötig“ geleistet werden soll (Buhr 1995). Leistungsformen und -umfang sind zwar größtenteils gesetzlich oder per Rechtsverordnung fixiert. Gleichwohl besteht ein Ermessensspielraum, etwa was die Bewilligung von einmaligen Leistungen für Sonderbedarfe angeht, oder auch die Verhängung von Sanktionen. Obwohl auf Sozialhilfe ein Rechtsanspruch besteht, ist die Inanspruchnahme nach wie vor nicht selbstverständlich. Schätzungen zufolge kommt auf jeden HLU-Beziehenden mindestens ein Berechtigter, der seinen Anspruch nicht einlöst. Neben Angst vor Stigmatisierung und Informationsdefiziten wird insbesondere die Möglichkeit des *Unterhaltsrückgriffs* auf Eltern oder Kinder als mögliche Ursache für „verdeckte Armut“ insbesondere bei Älteren angesehen. Mit dem 2003 in Kraft getretenen Gesetz über eine bedarfsorientierte „Grundsicherung“ im Alter

und bei Erwerbsminderung soll dieses Problem dadurch behoben werden, dass bei den genannten Gruppen weitgehend auf den Unterhaltsrückgriff verzichtet wird.

Im Jahre 2005 ist eine grundlegende Neuordnung der Sozialhilfe in Kraft getreten: Die erwerbsfähigen Sozialhilfebeziehenden werden seitdem aus der bisherigen Sozialhilfe ausgegliedert und in ein neues System, die Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II), einbezogen, was in Großbritannien in Form der Job Seekers Allowance in ähnlicher Form bereits 1996 geschehen war. Nicht-Erwerbsfähige (mit Ausnahme der über 65jährigen und dauerhaft Erwerbsgeminderten) bleiben in der – reformierten – Sozialhilfe. Die Neuregelungen bedeuten eine „Fragmentierung der Mindestsicherung“ (Graser 2003) und weitere Abkehr vom allgemeinen Charakter der Sozialhilfe in Deutschland.

2. „Sozialhilferegime“ in der westlichen Welt

Bislang gibt es nur wenige Versuche, westliche Wohlfahrtsstaaten in Bezug auf ihre Mindestsicherungssysteme zu vergleichen (vgl. Bonny/Bosco 2002, Heikkilä/Keskitalo 2001, Lødemel/Schulte 1992, Kaltenborn 2001). Besondere Bedeutung hat die Studie von Eardley u.a. (1996)¹⁴ erlangt, die auf einer Untersuchung von 24 OECD-Staaten beruht und zur Typisierung der Wohlfahrtsstaaten verschiedene Kriterien berücksichtigt:

Die Zahl der Hilfebeziehenden kann als Indikator dafür herangezogen werden, welche Bedeutung der Sozialhilfe innerhalb des Systems der staatlichen Sicherung zukommt. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Studie gab es relativ umfangreiche Sozialhilfeprogramme in den englischsprachigen Ländern, geringere in Südeuropa, Japan und der Schweiz. Seither haben sich Veränderungen ergeben. So ist etwa die Zahl der Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz seither stark angestiegen (con_sens 1999, 2003), in den USA ist sie durch die Welfare Reform von 1996 zurückgegangen (siehe Kapitel 5), und in den südeuropäischen Ländern sind die Sozialhilfesysteme ausgebaut worden.

Die Länder unterscheiden sich auch danach, welcher Typ von bedürftigkeitsgeprüften Programmen dominiert: In einigen Ländern überwiegen gruppenbezogene Programme (z.B. USA, Australien, Belgien, Frankreich, Italien); in den nordischen Ländern, Japan, England und Deutschland erfolgt die Mindestsicherung überwiegend über ein bevölkerungsweites Programm. In manchen Ländern wurden zunächst Sozialhilfeprogramme für ältere und behinderte Menschen, also die sogenannten „würdigen Armen“ geschaffen, bevor umfassende, weitere Gruppen oder die Gesamtbevölkerung abdeckende Programme eingeführt wurden.

Die Höhe der Leistungen ist ebenfalls von Land zu Land unterschiedlich: Kazepow und Sabatinelli (2001) kommen anhand aktuellerer Daten zu dem Ergebnis, dass die Länder des sozialdemokratischen Regimetyps (Finnland, Schweden, Dänemark), aber

14 Kurzfassungen finden sich bei Gough u.a. (1997) und Ditch (1996); zu einer kritischen Würdigung der Studie siehe Buhr (1999b). Eine Re-Analyse der Daten mit Methoden der Cluster-Analyse hat Gough (2001) vorgelegt.

auch die des konservativen Typs (Deutschland, Österreich) vergleichsweise generöse Systeme haben, während die südeuropäischen Länder weniger großzügig sind (ähnlich auch Bonny/Bosco 2002).

Auch die Organisationsstruktur unterscheidet sich, wobei die Haupttrennnlinie verläuft zwischen Ländern, „which are organised on a centralised, integrated and national basis (Australia and the United Kingdom) and where there are common conditions of eligibility and payment and those countries (such as Italy, Norway and Switzerland) which have structures that allow for the devolution of responsibility for combinations of policy and administration to local governments“ (Ditch 1996: 33). Schließlich unterscheiden sich die Länder auch in Hinblick auf die konkreten Anspruchsvoraussetzungen, die Strenge der Bedürftigkeitsprüfung und Arbeitspflichten.

Auf dieser Basis kommen Eardley u.a. zu acht verschiedenen Regimetypen (Kasten 2.1):

Kasten 2.1

Die Rolle der Sozialhilfe im System sozialer Sicherung in OECD-Ländern – acht Konzepte (Eardley u.a. 1996)

- *Selektiv (Selective Welfare Systems)*: bedürftigkeitsgeprüfte kategoriale Programme mit relativ hohem Leistungsniveau und großzügiger Bedürftigkeitsprüfung (Australien und Neuseeland)
- *„Public Assistance State“*: bedürftigkeitsgeprüfte, stark stigmatisierende Programme mit hohen Empfängerzahlen, hohen Arbeitsanreizen und niedrigem Leistungsniveau (USA)
- *Integriert (Welfare States with Integrated Safety Nets)*: weitgehend zentralstaatlich geregelte Sozialhilfe mit relativ geringen Ermessensspielräumen und hoher Erwartungssicherheit für die Beziehenden (England, Irland, Kanada, Deutschland)
- *Dual (Dual Social Assistance)*: vielfältige kategoriale Programme und neuere umfassendere Systeme existieren nebeneinander (Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg)
- *Rudimentär (Rudimentary Assistance)*: für einige Gruppen einheitliche kategoriale Programme, während die Zahlung allgemeiner Sozialhilfe im Ermessen der Kommunen steht (Südeuropa, Türkei, wobei die südeuropäischen Länder in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mehr als rudimentäre Systeme aufgebaut haben, s.u.)
- *Residual (Residual Social Assistance)*: allgemeines Sozialhilfessystem mit geringer Bedeutung wegen umfassender anderer Sozialleistungen (Nordische Staaten)
- *Dezentralisiert mit hohen Ermessensspielräumen (Highly Decentralized Assistance with Local Discretion)*: hoch dezentralisierte Sozialhilfessysteme

- me mit großen Ermessensspielräumen auf lokaler Ebene bei relativ hohem Leistungsniveau (Österreich, Schweiz)
- Zentralisiert mit weitreichenden Unterhaltsverpflichtungen: zentral-staatlich geregelte Sozialhilfe mit weitreichenden Unterhaltsverpflichtungen und hohem Stigmatisierungsgrad (Japan)

Kritisch ist anzumerken, dass die Einordnung einiger Länder bei Eardley u.a. (1996) nicht ganz überzeugend ist. Beispielsweise ist die Sozialhilfe auch in Schweden (und anderen nordischen Ländern) nicht ganz so residual, wie es auf den ersten Blick den Anschein hat.¹⁵

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Typologie den Stand Anfang der 1990er Jahre widerspiegelt. Seither haben sich in den südeuropäischen Ländern, also den Ländern, die in der Studie von Eardley u.a. als Länder mit „rudimentärer Sozialhilfe“ bezeichnet wurden, zum Teil neue Entwicklungen ergeben: So hat Portugal 1996 ein staatliches Mindestsicherungssystem eingeführt. In Italien gibt es seit 1998 Modellversuche zur Einführung eines umfassenden „reddito minimo d’inserimento“ (RMI) (vgl. Benassi/Mingione 2003).¹⁶ Die südeuropäischen Länder sind somit „Newcomer“ unter den Ländern mit Mindestsicherungssystemen, wobei sich die Mindestsicherung zum Teil am Vorbild des französischen RMI orientiert. Bis auf Griechenland existiert damit heute in allen EU-Ländern eine soziale Mindestsicherung (vgl. zur Entwicklung in Südeuropa und zum Nachhinken von Griechenland auch Matsaganis 2003).

Auch in anderen Ländern haben sich seit 1992 Veränderungen ergeben. So wurde etwa in Deutschland 1993 das Asylbewerberleistungsgesetz eingeführt, mit dem eine bestimmte Gruppe, die bis dahin durch die allgemeine Sozialhilfe abgesichert war, in ein Sondersystem mit geringeren Leistungen (und primär Sachleistungen) überführt wurde. Im Jahre 2003 wurden über 65jährige und Erwerbsunfähige durch das Gesetz über eine bedarfsorientierte „Grundsicherung“ im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit aus

15 So waren 1990 in Deutschland 2,8 % der Bevölkerung auf Sozialhilfe angewiesen, in Schweden aber 5,9 %. 1998 waren es 3,5 % in Deutschland, 7,8 % in Schweden (Puide/Minas 2001). Zu einem systematischen Vergleich der Sozialhilfe in Deutschland und Schweden vgl. auch Buhr (1999a).

16 Zur Entwicklung in Spanien vgl. Laparra/Aguilar Hendrickson (1997).

der Sozialhilfe herausgenommen. Diese „Grundsicherung“ ist weitgehend mit der Sozialhilfe identisch, bewirkt aber symbolisch eine Entstigmatisierung der Leistungsempfänger und soll so auch die verschämte Altersarmut (Verzicht auf zustehende Sozialhilfe) vermindern. Die neue Grundsicherung lehnt sich an die Sozialhilfesätze an, hat aber liberalere Unterhaltsverpflichtungen, um Inanspruchnahmebarrieren abzubauen. Schließlich wurde am 1.1.2005 das „Arbeitslosengeld II“ eingeführt, das die frühere Arbeitslosenhilfe zu einer sozialhilfeartigen Leistung herunterstuft und – für als arbeitsfähig definierte Personen – mit der Sozialhilfe zusammenführt (mit „Sozialgeld“ für die Familienangehörigen). Mit dem Wegfall der alten Arbeitslosenhilfe, die ein Zwitter von Sozialversicherung und Sozialhilfe war, gibt es in Deutschland nur noch ein einziges bedürftigkeitsgeprüftes Programm für Arbeitssuchende.

3. Institutionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe

3.1 Ziele und Zielgruppen

Ziele

Sozialhilfeprogramme in westlichen Ländern verfolgen drei Hauptziele:

- Vermeidung von Armut durch Garantie eines Mindesteinkommens (Sicherungsfunktion)
- Verhinderung von sozialer Ausgrenzung und Marginalisierung durch soziale Integration (siehe Kasten 3.1)
- Aktivierung der Hilfeempfänger (Hilfe zur Selbsthilfe, besonders seit den 1990er Jahren).

Seit Mitte der 1990er Jahre hat die Zielsetzung, Hilfebeziehende so schnell wie möglich wieder in das Erwerbsleben zu integrieren, in fast allen Ländern an Bedeutung zugenommen, wobei hier ein je spezifisches Mischungsverhältnis von „Fördern“ und „Fordern“, Zwang und Freiwilligkeit auszumachen ist („aktivierende Sozialpolitik“, siehe unten).

Kasten 3.1

Sozialhilfe als soziale Integration – das französische Modell

Ein Beispiel für ein Sozialhilfeprogramm, das explizit auf dem Integrationsgedanken aufbaut und einen Eingliederungsvertrag vorsieht, ist die 1988 eingeführte französische RMI. Dahinter steht ein umfassendes Konzept von sozialer Integration, das nicht allein auf berufliche Wiedereingliederung abzielt, sondern auch Bildung, Wohnen, Gesundheit und Kultur mit einschließt (vgl. Morel 2003). Damit unterscheidet sich Frankreich von anderen Ländern, in denen der Integrationsgedanke häufig auf berufliche Wiedereingliederung verkürzt wird. In Frankreich beruht die Eingliederung auf dem Gedanken der Freiwilligkeit und wird als soziales Bürgerrecht verstanden. Die Gesellschaft hat die Verpflichtung, die Betroffenen zu unterstützen, ohne dass im Gegenzug ein Zwang etwa zur Arbeitsbereitschaft ausgeübt wird: „All these activities are voluntary and access to insertion is legally entrenched as part of the basic citizenship rights“ (Barbier/Théret 2003: 150). In der Praxis hängt natürlich auch das RMI von der Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen in Eingliederungsaktivitäten ab. Auffällig ist, dass seit 1988 nur etwa 50 % einen Eingliederungsvertrag

unterschrieben haben. Sanktionen wurden nur in 5 % bis 6 % aller Fälle verhängt.

Sozialhilfeprogramme können auch – mehr oder weniger ausgeprägt – als Hilfe zur Selbsthilfe angelegt sein und/oder darauf abzielen, Verhaltensänderungen bei den Betroffenen auszulösen. In Deutschland ist etwa ein Selbsthilfegrundsatz formell schon seit 1961 im BSHG verankert: Die Sozialhilfe soll die Betroffenen befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Hiermit sind auch zeitliche Implikationen verbunden: Die Sozialhilfe soll „so kurz wie möglich und so lange wie nötig“ gezahlt werden.¹⁷ Die Betroffenen sollen also so schnell wie möglich wieder auf eigenen Füßen stehen. Die Welfare Reform von 1996 in den USA zielte nicht zuletzt auch darauf, die Zahl nicht ehelicher Geburten zu senken. Außerdem wurden die Sozialhilfeleistungen zum Teil explizit an Verhaltensregeln (z.B. Nachholen eines Schulabschlusses geknüpft, siehe unten). Die Sozialhilfe erhält hierdurch eine explizit pädagogische oder erzieherische Funktion.

Zielgruppen – Anspruchsvoraussetzungen, Ein- und Ausschluss bestimmter Gruppen

In fast allen Ländern ist die Inanspruchnahme der Sozialhilfe, abgesehen von Bedürftigkeit, an bestimmte Kriterien geknüpft. Bestimmte Personengruppen sind nicht oder nur begrenzt in die Sozialhilfeprogramme integriert, d.h. sie sind also ganz oder teilweise vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Für einige Gruppen gibt es kategoriale Programme, d.h. diese sind nicht in ein allgemeines Sozialhilfeprogramm einbezogen.

In den meisten Ländern sind Personen ab 18 Jahren individuell anspruchsberechtigt. In einigen Ländern gibt es jedoch höhere Altersgrenzen. So sind z.B. in Frankreich Jugendliche unter 25 Jahren von der RMI ausgeschlossen. In einigen Ländern (z.B. Deutschland und Norwegen) sind Studenten oder andere Personen in *Ausbildung*, die „dem Grunde nach“ Anspruch auf Ausbildungsförderung haben, vom Sozialhilfebezug ausgeschlossen.

17 Zu den Zeitstrukturen der deutschen Sozialhilfe vgl. allgemein Buhr (1995: 35 ff.).

Teilweise gibt es auch spezielle Regelungen über die Aufenthaltsdauer im Land oder in der Region (z.B. Luxemburg, Spanien). *Ausländer* werden in vielen Ländern gesondert behandelt. In Deutschland gibt es für Asylbewerber ein Sondersystem mit niedrigeren Leistungen und Schwerpunkt auf Sachleistungen.

Erwerbstätige sind in einigen Ländern in die allgemeine Sozialhilfe einbezogen. In anderen Ländern, z.B. England, gibt es für die *working poor* spezielle kategoriale Programme (bis 2003 Working Families' Tax Credit, seit 2003 Child Tax Credit und Working Tax Credit).

Auch für alte Menschen gibt es in vielen Ländern besondere kategoriale Programme, z.B. nicht beitragsbezogene staatliche Renten, die teilweise einkommensgeprüft sind. In Deutschland wurde 2003 eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geschaffen, durch die Personen über 65 Jahre im Regelfall aus der „normalen“ Sozialhilfe herausfallen. Die Höhe der Leistungen ist an die Sozialhilfe angelehnt. Um mögliche Inanspruchnahmebarrieren abzubauen, wurden die Unterhaltsverpflichtungen gelockert. Es ist jedoch auch möglich, zusätzlich zur Grundsicherung Sozialhilfe zu erhalten, etwa wenn Sonderbedarfe vorliegen.

Vorübergehend oder längerfristig kranke Menschen und Menschen mit *Behinderungen* sind, wenn sie nicht erwerbstätig waren und keine oder geringe Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen (z.B. Krankengeld, Unfall- oder Invalidenrenten) haben, entweder in die allgemeine Sozialhilfe oder in spezielle Grundsicherungssysteme für Menschen mit Behinderungen einbezogen.¹⁸ Beispiele für gesonderte Systeme: In England wurde Mitte der 1970er Jahre eine beitragsfreie Invalidenrente eingeführt, um den betroffenen Personenkreis von bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfeleistungen unabhängig zu machen (Schulte 2002: 31). Spanien hat eine „nicht beitragsbezogene Invaliditätsrente“ (*pensión de incapacidad*; Ferreras Alonso 2003). In Belgien garantiert das Gesetz über finanzielle Leistungen für Behinderte von 1987 Einkommensersatzleistungen in Höhe des Existenzminimums (van Langendonck 2003: 83). In Italien diente die relativ früh eingeführte Sicherung bei Invalidität viele Jahre als „Lückenbüßer“ für ein

18 Zu einem Überblick über die finanziellen Leistungen für Behinderte und die Behindertenpolitik in Europa (und Asien) vgl. von Maydell/Pitschas/Schulte (2003).

fehlendes nationales Mindestsicherungssystem (Schulte 2002: 22). In Deutschland wurde 2003, wie bereits erwähnt, für diesen Personenkreis eine „bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ eingeführt.

Auch *Aidskranke* sind häufig (zumindest in Deutschland) auf Sozialhilfe angewiesen, wenn keine oder zu geringe Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherung bestehen (z.B. Renten wegen Erwerbsunfähigkeit), weil die entsprechenden Anwartschaften wegen zu geringer Zeiten der Erwerbstätigkeit nicht erfüllt sind. Sofern dauerhafte Erwerbsminderung vorliegt und keine Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherung bestehen, sind *Aidskranke* in Deutschland in die 2003 neu eingeführte bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung einbezogen.

3.2 Leistungshöhe

Die Leistungen der Sozialhilfe können sehr unterschiedlich hoch angesetzt werden (siehe auch Abschnitt 4.2). Je nachdem, wie hoch das Existenzminimum angesetzt wird, das mit Sozialhilfe gesichert werden soll (und das auch die Höhe des Einkommens markiert, über das die Antragsteller maximal verfügen dürfen, um anspruchsberechtigt zu sein), erreichen die Sozialhilfeprogramme einen mehr oder weniger großen Teil der (Einkommens-) Armen.

Die Festlegung des sozio-ökonomischen Existenzminimums, das durch Sozialhilfeprogramme abgedeckt werden soll, erfolgt in den westlichen Ländern nach unterschiedlichen Prinzipien und Methoden (Kasten 3.2).

Kasten 3.2

Festlegung von Mindesteinkommensstandards – Formen, Kriterien, Funktionen

(nach Veit-Wilson 1998)

„Minimum income standards“ (Veit-Wilson 1998) sind nicht „objektiv“, allein statistisch bestimmbar, sondern sind abhängig von normativen politischen Entscheidungen einer Gesellschaft über zivilisatorische Standards: Ein „minimum income standard“ (MIS) wird definiert als „political criterion of the adequacy of income levels for some given minimum real level of living, for a given period of time, of some section or all of the population, embodied in or symbolised by a formal administrative instrument or other

construct“ (1). Ein MIS unterscheidet sich von einem administrativen Instrument (wie dem Sozialhilferegelsatz) oder willkürlicher Setzung dadurch, dass es die Idee eines „defensible standard of adequacy for minimally acceptable levels of living or income needs“ verkörpert.

Veit-Wilson fand in einer Untersuchung von zehn europäischen Ländern vier Typen von MIS:

- Gesetzliche Mindestlöhne (*statutory minimum wage provisions*)
- Auf politischem Konsens beruhende Mindestrentenniveaus (*minimum state pension levels achieved by political consensus*)
- Mindeststandards, die auf empirischen Untersuchungen beruhen (*empirical measures of low levels of living such as attitudinal poverty lines, surveys of low earners' consumption*)
- Statistische Maßzahlen oder Indizes (*statistical constructs relating to incomes or expenditures, such as average weekly earnings or food costs*)

Veit-Wilson nennt drei Kriterien für die Festlegung von MIS:

- Akzeptanz (*public acceptability*)
- Statistische und methodische Begründbarkeit (*statistical, methodological defensibility*)
- Operationalisierbarkeit (*operational feasibility*)

MIS haben insoweit eine wichtige Funktion, als sie als Meßlatte für die Zielerreichung von Sozialhilfeprogrammen dienen können: „Thus a MIS may function as a yardstick of the adequacy of benefits, a target for income maintenance policies and a criterion of their achievement“ (Veit-Wilson 1998: 41).

In Deutschland sind die Regelsätze in den 1990er Jahren hinter den Lebenshaltungskosten zurückgeblieben und eine grundlegende Reform der Regelsätze wurde immer wieder verschoben (vgl. Buhr 2003). Der jüngst vorgelegte Entwurf einer neuen Regelsatzverordnung ist auf scharfe Kritik von Seiten der Wohlfahrtsverbände und der Wissenschaft gestoßen. Kritisiert werden u.a. die stärker Pauschalierung der Leistungen, aber auch die Gewichte, die den einzelnen Altersgruppen zugewiesen werden, sowie die Zusammensetzung der Regelsätze aus den einzelnen „Abteilungen“ der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, etwa der zu geringe Anteil, der für Gesundheitsausgaben oder Bildung vorgesehen ist. In Zusammenhang mit der jüngst verabschiedeten Gesundheitsreform in Deutschland, die u.a. höhere Zuzahlungen

bei ärztlichen Leistungen vorsieht, wird die Gefahr gesehen, dass Sozialhilfebeziehende entweder in Zukunft teilweise auf ärztliche Leistungen verzichten, mit möglichen negativen Konsequenzen für den zukünftigen Gesundheitszustand, oder aber an anderen Ausgaben, z.B. für Ernährung sparen müssen.

In einigen Ländern, so besonders in den USA, gibt es große regionale Unterschiede in Bezug auf die Höhe der Leistungen. Dort können die einzelnen Bundesstaaten die Höhe der Leistungen für TANF (Temporary Assistance for Needy Families) frei festlegen.¹⁹

3.3 Leistungsarten und Leistungsdauer

Leistungsarten

Was die *Leistungsarten* angeht, dominieren materielle Leistungen in Form von *Bargeld*. In einigen Ländern, insbesondere den USA, sind auch Lebensmittelgutscheine („food stamps“) üblich. Sachleistungen spielen eine untergeordnete Rolle und dienen häufig dazu, eine abschreckende Wirkung auszuüben („self-targeting“). So wird z.B. in Deutschland für Asylbewerber der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheit- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern grundsätzlich überwiegend in Form von Sachleistungen abgedeckt (§ 3 AsylbLG). Auch einmalige Leistungen (z.B. für Bekleidung oder Möbel) werden in Deutschland zum Teil in Form von Sachleistungen erbracht, etwa wenn die Betroffenen an Kleiderkammern oder Gebrauchtmöbellager verwiesen werden.

In Deutschland wird für bestimmte Personengruppen, z.B. Alleinerziehende, bei denen ein besonderer Bedarf vermutet wird, ein *Mehrbedarfszuschlag* gezahlt. Unterschiede bestehen auch dahingehend, wie punktuell auftretende *Sonderbedarfe* z.B. für Bekleidung oder Hausrat abgedeckt werden, ob pauschal mit dem sogenannten „Regelsatz“ oder auf Antrag als „einmalige Leistungen“. In Deutschland wurden die Leistungen durch die Sozialhilfereform von 2004, die 2005 in Kraft treten wird, stärker pauschaliert. Dies ist auf der einen Seite vorteilhaft, da die Autonomie der

19 Im Juni 2001 reichte die Spanne von \$ 164 in Alabama bis \$ 629 in Vermont und \$ 925 in Alaska für eine Familie mit einem Erwachsenen und zwei Kindern ohne Einkommen (vgl. www.acf.hhs.gov/programs/ofa/annualreport5/1202.htm).

Betroffenen gestärkt wird, kann aber in der Praxis zu Problemen führen, da Ansparungen aus der Hilfe für den laufenden Lebensunterhalt vorgenommen werden müssen.

Neben materiellen Leistungen spielen darüber hinaus in den letzten Jahren soziale Dienstleistungen (*personal social services*) eine wichtige Rolle, mit denen die Betroffenen „aktiviert“ werden sollen, etwa Beratung, Hilfeplanung und Case-Management sowie vielfältige Instrumente zur Integration der Hilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt, von Direktvermittlung über Qualifizierung bis hin zu öffentlichen Beschäftigungsprogrammen.

Leistungsdauer

Die Sozialhilfe wird fast überall zeitlich unbegrenzt gezahlt, solange Bedürftigkeit vorliegt. In der Regel werden die Zahlungen aber für kürzere Zeiträume bewilligt (in Schweden z.B. nur einen Monat), damit kurzfristige Änderungen der Lebenssituation erfasst werden können. Hierdurch kann ebenfalls eine „abschreckende“ Wirkung auf potenzielle Antragsteller ausgeübt werden. Eine Ausnahme stellen die USA dar, wo die Leistungen seit der Welfare Reform von 1996 im Grundsatz auf fünf Jahre befristet sind, in einigen Bundesstaaten auf noch kürzere Zeiträume. Zeitbegrenzungen gibt es auch in einigen italienischen Städten, so in Mailand und Turin (Bonny/Bosco 2002: 112f.).

3.4 Leistungsberechtigung

In einigen Ländern, z.B. Schweden, werden ausnahmslos alle Einkommen bei der Bedarfsprüfung angerechnet. In manchen Ländern bleiben dagegen einige Einkommensarten bei der *Bedarfsprüfung* unberücksichtigt (in Deutschland wird vor allem das Erziehungsgeld nicht angerechnet) und es gibt unterschiedlich hohe Selbstbehalte, besonders zur Förderung des Arbeitsanreizes.

Unterschiede bestehen auch darin, wie weit das Einkommen anderer Haushalts- oder Familienmitglieder in die Bedarfsberechnung einbezogen wird. Während der *Unterhaltsrückgriff* in einigen Ländern auf Ehepartner untereinander begrenzt ist, wird in anderen auch auf Verwandte außerhalb der Kernfamilie zurückgegriffen. Es wird vermutet, dass Regelungen in Bezug auf die Unterhaltspflichten das Inanspruchnahmeverhalten beeinflusst, insbesondere bei älteren Menschen.

3.5 Konditionierungen und Arbeitsanreize

In Hinblick auf die Höhe der Leistungen besteht ein Spannungsverhältnis oder *Zielkonflikt zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Erhaltung des Arbeitsanreizes* (Vermeidung der sog. Armutsfalle, englisch „poverty trap“): „A general definition of adequate generosity could be that benefits should provide the possibility of staying above the poverty threshold. But this is far from being accepted everywhere, because of the idea that if benefits are too generous they could discourage people from looking for a job“ (Bonny/Bosco 2002: 93). Bei der Festlegung der Leistungshöhe soll also berücksichtigt werden, dass die Leistungen einerseits hoch genug sein sollen, das sozio-ökonomische Existenzminimum zu gewährleisten und/oder die Betroffenen über eine wie auch immer definierte Armutsgrenze zu „hieven“, andererseits sollen sie niedrig genug sein, um den Arbeitsanreiz zu bewahren und zu verhindern, dass sich die Betroffenen in der Sozialhilfe „einrichten“. Zu den Formen der Festlegung des Sozialhilfesatzes siehe Abschnitt 3.2.

In Deutschland gibt es ein gesetzlich verankertes „Lohnabstandsgebot“, das festlegt, dass die Sozialhilfesätze niedriger sein sollen als Einkommen im Niedriglohnbereich. Darüber hinaus werden in fast allen Ländern Vorkehrungen getroffen, um den Arbeitsanreiz der Betroffenen zu erhalten und ein „Sich-Einrichten“ in der Sozialhilfe zu verhindern. Dabei kann zwischen positiven und negativen Anreizen – zwischen „Fördern“ und „Fordern“ – unterschieden werden (vgl. Hanesch u.a. 2001, Leisering/Buhr/Gangl 1997, Tabor 2002: 30).

Negative Anreize sind etwa Arbeitsverpflichtungen bzw. Arbeitssuchauflagen, Sanktionen bei Weigerung, eine zumutbare Arbeit anzunehmen, enge Zumutbarkeitskriterien oder eine niedrige Leistungshöhe. Dass Hilfebeziehende dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und ihre Arbeitsbereitschaft unter Beweis stellen, wird in fast allen Ländern verlangt. Politisch-kulturelle Unterschiede gibt es z.B. dahingehend, ab welchem Alter der Kinder Erwerbstätigkeit von Müttern erwartet wird. In den USA wird seit der Welfare Reform von 1996 ab einem Alter des Kindes von einem Jahr Erwerbstätigkeit der Mütter verlangt.

Positive Anreize sind Freibeträge bzw. Selbstbehalte bei Erwerbstätigkeit²⁰ oder zeitlich begrenzte Lohnzuschüsse, etwa sog. Kombi-Lohn-Programme. Während negative Anreize primär monetärer und rechtlicher Art sind, verbinden sich positive Anreize vielfach mit Angeboten in Form sozialer Dienstleistungen (Leisering u.a. 1997). Beratung, Training und aktives Fallmanagement sollen die Erwerbsaufnahme der Betroffenen unterstützen. Seit Mitte der 1990er Jahre haben „aktivierende“ Maßnahmen zur Förderung der Integration der Hilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt fast überall an Bedeutung zugenommen. Insbesondere auf kommunaler Ebene wurden spezielle Trainings-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen entwickelt. Dabei lässt sich in den einzelnen Ländern ein je spezifischer „Mix“ zwischen positiven (oder „fördernden“) und negativen (oder „fordernden“) Ansätzen feststellen (siehe auch Kapitel 5).

Konditionierung von Leistungen (neben Arbeitsbereitschaft)

In den USA ist die Zahlung von Sozialhilfeleistungen durch die Welfare Reform an weitere Verhaltensanforderungen neben Arbeitsbereitschaft, etwa hinsichtlich Schulbesuch oder gesundheitliche Versorgung der Kinder, geknüpft worden: „These examples illustrate that in the United States mechanisms of targeting have moved beyond the simple determination of need to embrace a moral dimension of social behaviour“ (van Voorhis 2003: 229).

3.6 Administration

Bei der *organisatorischen Struktur* reicht das Spektrum von Ländern mit integrierten einheitlichen staatlichen Programmen bis hin zu Ländern mit ausschließlich regionalen Programmen. In vielen Ländern gibt es eine zentralstaatliche Gesetzgebung mit kommunaler (in Deutschland daneben auch Länder-) Administration. In einigen Ländern (z.B. Italien, Österreich und Spanien) gibt es keine nationalen Regelungen, d.h. die Sozialhilfe liegt allein in der Kompetenz der Kommunen oder Regionen.²¹ Ein hoher Grad der Dezentralisierung bedeutet auch, dass es keine einheitliche Leis-

20 D.h. bei der Bedürftigkeitsprüfung wird nicht das gesamte Erwerbseinkommen auf die Sozialhilfe angerechnet.

21 In Italien gibt es, wie erwähnt, seit 1998 den Versuch, ein einheitliches System zu schaffen (reddito minimo d'inserimento).

tungsgewährung gibt, was zu einer großen Rechtsunsicherheit für die Betroffenen und zu „Sozialhilfewanderungen“ führen kann.²²

Die länderspezifischen Sozialhilfeprogramme unterscheiden sich auch im Grad der Verrechtlichung und Bürokratisierung, insbesondere im Ausmaß von Ermessensspielräumen bei der Leistungsgewährung. Kommunale Sozialverwaltungen in unterschiedlichen Ländern unterscheiden sich auch danach, wie stark Sozialämter mit anderen lokalen Behörden, wie Gesundheitsämter, Arbeitsämter oder Schuldnerberatungsstellen kooperieren. Eine engere Kooperation (etwa in Schweden) erhöht die Fähigkeit der Sozialämter, die Probleme ihrer Klienten zu bearbeiten (Schwarze 2003). Länder unterscheiden sich ferner danach, ob die Sozialämter Hilfebedürftige aktiv aufspüren und zur Antragstellung ermuntern („nachgehende Sozialhilfe“) – so die *welfare rights campaigns* in Großbritannien (Leisering/Hilkert 2000) – oder die verbreitete Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen als kostensenkend hinnehmen.

In vielen Ländern werden strenge *Missbrauchskontrollen* durchgeführt, etwa in der Form eines Datenabgleichs mit anderen Behörden oder durch „Sozialhilfedetektive“.

3.7 Finanzierung

Die Finanzierung der Sozialhilfeprogramme erfolgt fast immer aus Steuermitteln, wobei es unterschiedliche Mischungsverhältnisse zwischen den auf den Zentralstaat, die Bundesstaaten/Länder/Regionen und die Kommunen entfallenden Anteilen gibt. In Belgien erfolgt die Finanzierung je zur Hälfte durch Staat und Wohlfahrtsverbände. Kommunale Finanzierung kann dazu führen, dass angesichts der Finanzkrise der Kommunen gesetzlich nicht vollständig festgelegte Leistungen offen oder verdeckt eingeschränkt werden oder versucht wird, Hilfebeziehende an andere Leistungsträger zu „verschieben“.²³

22 Zu den Wirkungen zentraler und dezentraler Sozialhilfeprogramme vgl. Abschnitt 5.

23 In Deutschland bestand bis vor kurzem die Möglichkeit, Hilfebeziehende in befristete sozialversicherungspflichtige Stellen im Rahmen der sog. Hilfe-zur-Arbeit zu vermitteln. Hierdurch wurde zwar in der Regel keine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt erreicht, aber die Betroffenen hatten anschließend Ansprüche auf Arbeitslosengeld und fielen somit aus dem Zuständigkeitsbereich der Kommunen heraus.

In der Untersuchung von Eardley u.a. (1996), die den Stand von 1992 widerspiegelt, schwankte der Anteil der Sozialhilfeausgaben (allgemeine, gruppenspezifische und zweckgebundene Hilfen zusammen) am Bruttosozialprodukt zwischen unter 1 % und 13 %, der Anteil an den Sozialausgaben zwischen unter 1 % und 65 %. Am höchsten war der Anteil am BSP in Neuseeland (13 %), Australien (6,8 %), Irland (5,1 %), Großbritannien (4,1 %), den USA (3,7 %) und Italien (3,3 %), wobei Australien und Neuseeland insofern „außer Konkurrenz“ sind, als alle Sozialleistungen einkommensgeprüft, aber nicht armutsgeprüft sind. In Belgien, Finnland, Griechenland, Island, Japan, Luxemburg, Norwegen, Portugal, Schweiz und der Türkei wurden weniger als 1 % des BSP für Sozialhilfe aufgewendet. Die übrigen Ländern wie Deutschland, Österreich, Frankreich, Spanien, Niederlande, Schweden oder Dänemark liegen im Mittelfeld mit einem Anteil zwischen 1 % und 3 %.

In vielen Ländern sind die Sozialhilfeausgaben seither angestiegen, auf sie entfällt jedoch weiterhin meist ein kleinerer Anteil der gesamten Sozialausgaben (aber ein hoher Anteil der kommunalen Haushalte).²⁴ Monetäre Armutsbekämpfung durch Sozialhilfe ist in diesem Sinne relativ „billig“ und es ist eher eine Frage politischer Entscheidungen als fiskalischer Ressourcen, in welchem Umfang Armut reduziert werden soll (Kasten 3.3). „Aktivierende“ Maßnahmen, insbesondere wenn sie auf „Fördern“ angelegt sind, sind jedoch häufig teurer als monetäre Leistungen und brauchen eine gewisse Zeit, bis sie sich amortisieren, was ihre politische Durchsetzbarkeit erschweren kann.

Kasten 3.3

Armutsbekämpfung als politische Entscheidung – „Ending Child Poverty“ in Großbritannien

Die Regierung Blair in Großbritannien hat sich in ihrer zweiten Amtszeit explizit zum Ziel gesetzt, die Kinderarmut in den nächsten 20 Jahren zu beseitigen (Walker 1999). Dieses Ziel genießt höchste Priorität, weil Kinder als Investition in die Zukunft angesehen werden. „We need to break the cycle

24 Aktuelle Daten zum Anteil der Sozialhilfeausgaben am BSP und den Sozialausgaben insgesamt liegen nicht vor. Zieht man hilfswise die Ausgaben für den Funktionsbereich „soziale Ausgrenzung“ als Indikator heran, so wurden EU-weit 2001 1,5 % der Sozialausgaben hierfür aufgewendet.

of disadvantage so that children born into poverty are not condemned to social exclusion and deprivation. That is why it is so important that we invest in our children" (Blair 1999: 16). Diese Zielsetzung ist nicht nur rhetorisch, sondern wird durch konkrete Maßnahmen untermauert. Als erster Schritt sollten bis zum Ende der zweiten Amtszeit 700.000 Kinder aus der Armut herausgebracht werden (zu ersten messbaren Erfolgen s. Stewart 2004).

3.8 Zusammenfassung: Merkmale moderner Sozialhilfe

Wir können nun die institutionellen Merkmale westlicher Sozialhilfesysteme zusammenfassen. Es gibt tatsächlich einen Typus „moderner“ Sozialhilfe, dessen grundlegende Merkmale in fast allen westlichen Ländern entwickelt sind. Die im Folgenden aufzulistenden Merkmale konstituieren einen Idealtypus, der in den einzelnen Ländern nicht immer vollständig, jedoch meistens weitgehend realisiert ist (zu Varianten westlicher Sozialhilfesysteme s. Kapitel 2). Der Typus moderner Sozialhilfe grenzt sich zum einen gegen ältere Formen der Armenhilfe ab, zum anderen gegen andere Leistungssysteme bzw. Ordnungsprinzipien im Bereich der sozialen Sicherung (s. Abschnitt 1.3, insb. Übersicht 1.1). Besonders stark vom Idealtyp weicht vor allem das US-amerikanische System der Sozialhilfe (vor allem die TANF und die food stamps, s. Kap 5) ab, das in vielem der frühmodernen Armenhilfe nahe steht. In den Mittelmeeranrainerstaaten ist die Sozialhilfe zum Teil nur schwach institutionalisiert. Australien ist ein Sonderfall, da die wohlfahrtsstaatlichen Kernsysteme dort bedürftigkeitsgeprüft sind, aber mit Einkommensgrenzen oberhalb von Existenzminimum.

Die Merkmale des Idealtypus „moderne Sozialhilfe“ sind:

- Die Verantwortung für die Leistungserbringung liegt beim Staat.
- Die Finanzierung erfolgt aus Steuern.
- Die Hilfe erfolgt nachrangig gegenüber privaten und anderen staatlichen Leistungen.
- Die Hilfe richtet sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls (Individualisierungsprinzip).
- Die Hilfe wird – unabhängig von den Ursachen für die Hilfebedürftigkeit – zur Deckung eines vorhandenen Bedarfs gewährt (Bedarfsdeckungsprinzip).

- Die vorrangigen Leistungsformen sind Geldleistungen (auch Sachleistungen)²⁵, wobei im Rahmen aktivierender Politik darüber hinaus auch personenbezogene Dienstleistungen erbracht werden können.
- Die Hilfe zielt auf kurz- wie auf langfristige Notlagen ab. D.h. grundsätzlich können sowohl kurzfristige Überbrückungshilfen als auch langfristige, „rentenähnliche“ Leistungen gezahlt werden.
- Die Höhe der Sozialhilfe wird nach geregelten Kriterien festgelegt (vgl. Kasten 3.2).
- Die Sozialhilfe ist institutionalisiert, d.h. rechtlich, administrativ und fiskalisch verlässlich gerahmt und politisch legitimiert.

25 „Sachleistungen“ (benefits in kind) meint nicht Naturalien wie teilweise in Hilfesystemen in Entwicklungsländern, sondern die Bereitstellung/Finanzierung einer Leistung (z.B. einer medizinischen Behandlung) durch den Sozialhilfeträger.

4. Wirkungen der Sozialhilfe

Sozialhilfesysteme sind unterschiedlich effektiv in Hinblick auf die drei Hauptziele, die durch Sozialhilfe verfolgt werden (s. Abschnitt 3.1): Armutsreduktion/Einkommenssicherung; soziale Integration; und Aktivierung der Hilfeempfänger. Wie wirksam sind Sozialhilfesysteme im Hinblick auf diese Ziele? Welche institutionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe (in unterschiedlichen Ländern) steigert, welche vermindert die Wirksamkeit? Wir untersuchen diese Fragen anhand unterschiedlicher institutioneller Merkmale der Sozialhilfe (Indikatoren), die die Wirkungen der Sozialhilfe bestimmen (Kasten 4.1; zu den ersten beiden bullet points s.a. Behrendt 2002a, 2003).

Darüber hinaus ist zu fragen, welche (*unerwünschten*) *Nebenwirkungen* auftreten. Vor allem ist die von liberalen Wirtschaftswissenschaftlern oft vertretene These, die Sozialhilfe verschärfe sogar die Probleme, die sie zu lösen trachte, zu prüfen (s. hierzu Leisering/Voges 1992, 1997; Leisering/Leibfried 1999). Fördert Sozialhilfe etwa Unselbständigkeit und „Abhängigkeit“ (dependency), führt sie zu sozialer Exklusion statt zu Inklusion, perpetuiert sie Armut, auch über Generationen, statt sie zu vermindern? Setzt die Sozialhilfe negative Arbeitsanreize, hat sie also unerwünschte Nebenwirkungen für den Arbeitsmarkt (poverty trap für die Betroffenen)?

Kasten 4.1

Dimensionen der Wirksamkeit der Sozialhilfe (mit institutionellen Indikatoren)

- *Armutsreduktion I*: Verminderung der Zahl der Armen („Armutsinzidenz“). Institutionelle Indikatoren: Zielgruppenerreichung (Grad der Inanspruchnahme von Leistungen durch Anspruchsberechtigte); Definition des anspruchsberechtigten Personenkreises (Abschnitt 4.1)
- *Armutsreduktion II*: Verminderung der „Armutslucke“ der Leistungsempfänger (und damit Verminderung der Ungleichheitsspanne in der Gesellschaft). Institutioneller Indikator: Leistungshöhe (Abschnitt 4.2)
- *Soziale Integration I*: Aktivierung, Hilfe zur Selbsthilfe. Indikator: Dauer des Sozialhilfebezugs (Abschnitt 4.3)
- *Soziale Integration II*: Arbeitsmarktfolgen und intergenerationale Verfestigung von Armut. Indikator: Verhaltenseffekte der Sozialhilfe auf die Hilfebeziehenden (Abschnitt 4.4)

- *Institutionelle Steuerungsfähigkeit* und Aktivierung von Klienten. Indikatoren: institutionelle Steuerungsformen und politisch-administrative Instrumente (Abschnitt 5)

In der politischen Debatte werden oft großflächige (affirmative und, häufiger, kritische) Aussagen über die Wirkungen und Probleme der Sozialhilfe gemacht. Um die Wirksamkeit von Sozialhilfe zu bestimmen, *bedarf es jedoch differenzierter Daten und Analysen, die selbst in entwickelten Gesellschaften nur teilweise zur Verfügung stehen*: „What is the role of social assistance as a means of social inclusion? Social assistance schemes are meant to guarantee citizens a minimum income and to prevent marginalization and exclusion. [...] A large number of recipients as well as increasing numbers of recipients tell us that the social assistance scheme responds positively to a demand. However, without proper information about the need for assistance in the population we cannot draw any conclusions about the coverage and consequently nothing about inclusion or exclusion. Eligibility criteria such as those in Spain where one scheme excludes whole families in which one member receives benefits from another scheme, regardless of need within the family, work towards exclusion rather than inclusion. Furthermore, the number of recipients tells us nothing about those who did not claim benefits for different reasons. We know that the take-up rate varies between the countries and cities, but we know little about the proportions. The number of recipients tells us nothing about the level of the benefit. Neither does it automatically mean that it prevents marginalisation and exclusion. If the levels are very low, the recipients will still be excluded from a „minimum“ standard of living. If there are time limits within the scheme, the claimants are pushed out even though the need still exists“ (Puide/Minas 2001: 59 f.).

4.1 Armutsreduktion I: Zielgruppenerreichung und Deckungsgrad

Der Anteil der Bevölkerung, der auf Sozialhilfe angewiesen ist, ist in den westlichen Ländern unterschiedlich hoch. Im Jahre 1992 lag

die Sozialhilfequote zwischen 0,7 % in Japan und 15 % in Kanada (Eardley u.a. 1996: 29).²⁶

Eine niedrige Sozialhilfequote kann darauf zurückzuführen sein, dass die vorgelagerten Systeme eine hohe armutsvermeidende Funktion haben und insofern nur ein geringer Teil der Bevölkerung auf das „letzte Netz“ angewiesen ist. Sie kann aber auch ein Hinweis auf eine geringe Erreichung der Zielgruppen der Sozialhilfe bzw. der von Armut bedrohten Bevölkerung sein. Die Frage ist dann, ob die Sozialhilfe alle Personen erreicht, die unter die (offizielle) Armutsgrenze fallen. Mögliche Gründe für eine geringe Zielgruppenreichung der Sozialhilfe sind:

- Nicht-Inanspruchnahme durch potenziell Berechtigte
- fehlende Anspruchsberechtigung, aber Unterschreiten der Armutsgrenze, etwa weil Unterhaltsverpflichtungen durch Angehörige nicht eingehalten werden und insoweit dem Grunde nach kein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen besteht
- Fehler bei der Berechnung der Leistungen
- Sanktionen und Leistungsentzug (Nicaise/Groenez 2004: 6 f.); s.a. (Atkinson 1998)
- Im Leistungsrecht angelegte Ausschlüsse bestimmter Problemgruppen (kategoriale Sozialhilfe). So sind, wie oben erwähnt, in Frankreich Jugendliche und in Deutschland und Großbritannien Asylbewerber vom regulären Leistungsbezug ausgeschlossen oder erhalten niedrigere Leistungen. (Diese Ausschlüsse liegen im Grenzbereich zwischen mangelnder

26 Aktuelle Daten und Entwicklungstrends sind wegen unterschiedlicher Definitionen und der Fragmentierung der Leistungen in einigen Staaten nur begrenzt verfügbar. In Deutschland stieg der Anteil der Sozialhilfebeziehenden an der Bevölkerung von 2,9 % im Jahre 1992 auf 3,3 % im Jahre 2002 an (Statistisches Bundesamt 2003). In Dänemark gab es zwischen 1992 und 1998 einen Rückgang von 8,3 % auf 6,7 %. In Schweden stieg die Quote im selben Zeitraum von 6,8 % auf 8 % an (Heikkilä/Fridberg/Keskitalo 2001: 17 ff.). In Frankreich kam es, nachdem die Zahl der Empfänger vom RMI bis 1999 stetig angestiegen war, zu einer Trendwende. Aktuell sind etwa 1,5 % der Franzosen auf diese Leistung angewiesen (Paugam 2003). In der Schweiz, für die nur Daten auf lokaler Ebene vorliegen, stieg die Zahl der Empfänger bis 1998 steil an. Nach einer Stabilisierungsphase ist seit 2002 ein erneuter Anstieg festzustellen (con_sens 1999, 2003). Zur Entwicklung in den USA siehe Kapitel 5.

Zielgruppenerreichung und bewußt eingeschränkter Definition des Kreises der Anspruchsberechtigten.)

Dabei kann zusätzlich unterschieden werden zwischen Personen, die gar nichts bekommen, und solchen, die weniger erhalten als ihnen zusteht. In einer Studie des Centre for Research in Social Policy (CRSP, Großbritannien) im Auftrag der EU wurden in den 13 untersuchten Ländern relativ hohe Anteile von Personen mit „insufficient protection“ gefunden: „On a yearly basis, between 2 % and 13 % of the population have at some point lived with less than the national minimum income standard. Even in countries with a long-standing record of minimum income, the under-protected target group is much larger than the actual numbers of beneficiaries. Finland seems to be the only exception, with ‚just‘ 2 % of the population in insufficient protection as against 12 % living on social assistance“ (Nicaise/Groenez 2004: 10). Eine Ursache für „insufficient protection“ ist „unwirtschaftliche“ Verwendung monetärer Leistungen durch die Leistungsempfänger.

Was die (Nicht-) *Inanspruchnahme* der Sozialhilfe durch Leistungsberechtigte oder die sog. Dunkelziffer (auch „latente Armut“) angeht, gibt es jedoch nach wie vor nur wenig gesichertes empirisches Wissen. „In most of the countries discussed very little, if anything, is known about the non-take-up of benefits, except in Britain, and, to a lesser degree, the USA, the Netherlands and (the former West) Germany. It appeared that only in a few rather specific cases non-take-up rates are less than 20 %. This implies that whenever non-take-up of means-tested benefits is found, it is usually at a serious level“ (van Oorschoot 1998: 109).

Bei den Ursachen für Nichtinanspruchnahme scheinen Informationsdefizite ein wesentlicher Faktor zu sein, der den Effekt von Stigmatisierung überlagert (Becker/Hauser 2003). Personen, die Sozialhilfe nicht in Anspruch nehmen, haben dabei häufig nur geringe Leistungsansprüche. Wilde und Kubis (2004) fanden eine hohe Quote von Nicht-Inanspruchnahme bei Haushalten, die zumindest das physische Existenzminimum aus eigener Kraft sichern können. Vermutet wird auch, „dass die institutionelle Gestaltung der Sozialhilfesysteme einen Einfluss auf den Grad der Inanspruchnahme hat. In Schweden scheint die mit der kommunalen Festlegung der Sozialhilfesätze und des hohen Ermessensspielraums der Verwaltung einher gehende Intransparenz des

Systems, sowie das relativ aufwändige und stark in die Privatsphäre der Klienten eingreifende Beantragungsverfahren einen negativen Effekt auf die Inanspruchnahme zu haben. Das deutsche Antragsverfahren scheint im Regelfall weniger aufwändig und stigmatisierend zu sein, jedoch übt hier die starke Betonung der familiären Verantwortung mit der Inpflichtnahme von Eltern und Kindern einen abschreckenden Effekt aus. Trotz der relativ großzügigen Freibetragsregelungen und der in der Praxis geringen quantitativen Bedeutung dieser Regelung schreckt offenbar die bloße Existenz dieser Regelung zahlreiche potenzielle Klienten, insbesondere ältere Menschen, ab. Das britische Modell standardisierter und damit relativ transparenter und leicht vermittelbarer Regelungen und einer näher an der Sozialversicherung angesiedelten Verwaltung scheint dagegen den Grad der Nichtinanspruchnahme zu senken und damit die Effektivität von Sozialhilfesystemen in der Vermeidung von Armut zu erhöhen“ (Behrendt 2002b: 11).²⁷

Insbesondere in einigen südeuropäischen Ländern sind die *administrativen Voraussetzungen* für effektives Targeting (noch) nicht oder unzureichend gegeben: „In the absence of an automatic system of targeted transfers, the availability of information about benefits to potential claimants becomes an elementary requirement. On this count, the performance of Greek benefit agencies leaves much to be desired [...]“ (Matsaganis 2003: 283). Neben der mangelnden Informationspolitik werden auch Verzögerungen bei der Auszahlung genannt, wenig Möglichkeiten für die Betroffenen, Rechtsmittel einzulegen, sowie der Bezug auf die Steuererklärung, worüber aber nur ein Teil der Armen identifiziert werden kann.

Eine weitere institutionelle Ursache geringer Zielerreichung in entwickelten wie in Entwicklungsgesellschaften ist die Privilegierung bestimmter Gruppen von Armen durch die Ausgestaltung

27 Wie bereits erwähnt soll in Deutschland die „verdeckte Armut“ von Älteren durch die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Zukunft verhindert werden, bei der auf den Unterhaltsrückgriff weitgehend verzichtet wird. Der jüngst vorgelegte Entwurf einer neuen Regelsatzverordnung sieht eine stärkere Pauschalierung der Leistungen vor, wodurch Ermessensspielräume bei der Beantragung einmaliger Leistungen reduziert werden.

der Programme oder die administrative Umsetzung. Von einem solchen „*Creaming the poor*“ kann etwa dann gesprochen werden, wenn sich die Integrationsbemühungen auf „leichte“ Fälle konzentrieren, während schwierige Fälle, z.B. Personen mit multiplen Problemlagen, bei bestimmten Maßnahmen nicht berücksichtigt werden. In Deutschland wurden solche Effekte etwa für den Bereich der Hilfen zur Arbeit festgestellt (vgl. Priester/Klein 1992). Auch in der Bremer Langzeitstudie zur Sozialhilfe fand sich eine Gruppe von multipel deprivierten Personen, die als „hoffnungslose Fälle“ von sozialstaatlichen Maßnahmen ausgegrenzt wurden (vgl. Ludwig 1996). Extreme Arme werden also schlechter erreicht.

4.2 Armutsreduktion II: Angemessenheit der Leistungen und Armutslücke

Insgesamt gesehen findet man relativ großzügige Sozialhilfeeleistungen in den Wohlfahrtsstaaten des sozialdemokratischen und konservativen Typs, und relativ niedrige in den südeuropäischen Ländern. In einigen Ländern liegt das Sozialhilfeniveau deutlich oberhalb der nationalen Armutsgrenze, während es auch Länder gibt, in denen die Sozialhilfesätze nicht hoch genug sind, um die Betroffenen aus der Armutszone zu bringen. Dabei gibt es jedoch deutliche Unterschiede je nach Haushaltstyp. So beträgt das Verhältnis von Sozialhilfeniveau und nationaler Armutsgrenze bei Einzelpersonen ohne Kinder in Dänemark 154 %, in Deutschland 103 % und in Spanien 86 %. Bei Paaren mit zwei Kindern sind es 137 %, 94 % und 45 %, bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern 202 %, 114 % und 56 % (vgl. Kazepov/Sabatinelli 2001). Einzelpersonen und Alleinerziehende sind demnach besser gestellt als Zwei-Eltern-Familien.

Eine andere Untersuchung zur Effektivität der Sozialhilfe in Schweden, Deutschland und England kommt zu dem Ergebnis, dass „social assistance schemes by and large provide an adequate benefit level that would allow most claimants to enjoy a decent standard of living [...] In fact, the simulation of social assistance benefit levels [dabei wurde unterstellt, dass alle Haushalte genau den Betrag erhalten an Sozialhilfe, der ihnen zusteht – d. Verf.] has largely confirmed that minimum income levels are in fact generous enough as to almost eliminate poverty in each of the se-

lected countries, although with some flaws. Whereas the social assistance levels in Sweden would be high enough to bring most households even out of near poverty, Britain and Germany are less successful. However, both countries succeeded at radically reducing poverty at the 50 %-level for most households, although a small majority remains in severe poverty. Very good results have been achieved for the elderly. [...] For prime-age households with children, the simulation of social assistance entitlements was able to markedly reduce poverty, yet poverty is still not completely eradicated in Britain and Germany. Notably families with three children and more face a substantial poverty risk in Germany and Britain even on the basis of the simulated data. [...] According to these results, the evaluation of social assistance benefit levels leads to a fairly optimistic conclusion in respect to the adequacy of social assistance. In every one of the three countries [...] social assistance schemes are fairly effective in the dimension of adequacy. It appears that the ineffectiveness of social assistance schemes – as indicated by the persistence of poverty – is mainly caused by problems in the dimensions of eligibility and take-up” (Behrendt 2000: 154 f.). Die Daten von Behrendt spiegeln den Stand Mitte der 1990er Jahre wider. Bäcker (2002) kommt für Deutschland zu dem Ergebnis, dass die Sozialhilfeschwelle 1998 in etwa der 50 %-Armutsgrenze entsprach.

Die armutsreduzierende Wirkung der Sozialhilfe²⁸ ist unterschiedlich, je nach dem ob die Armutsquote (Armutsbetroffenheit in einer Gruppe oder der Gesamtbevölkerung; *incidence*) oder die „Armutslucke“ (Grad der Unterschreitung der Armutsgrenze; *poverty gap*) betrachtet wird. Nach einer Untersuchung von Hölsch und Kraus (2003) liegt die Bandbreite der Armutsreduzierung durch Sozialhilfe, bezogen auf die Armutsquote, zwischen 1,7 % in Italien und 29 % im Vereinigten Königreich, bezogen auf die Armutslucke zwischen 3,8 % und 58 %.²⁹ „The diagrams show that in the UK social assistance has clearly the strongest impact on

28 Zur armutsreduzierenden Wirkung (effectiveness und efficiency) von sozialen Transfers insgesamt vgl. Pereirinha (1997), der u.a. drei Cluster von Ländern mit unterschiedlichen Wirkungsgraden identifiziert.

29 Berechnet wurde die prozentuale Reduktion der Armutsquoten, gemessen durch Vergleich des verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe.

poverty values for all measures investigated" (17).³⁰ In Ländern mit stark verminderter Armutsücke wird die *Einkommensverteilung am unteren Ende also durch die Sozialhilfe stark gestaucht*. Aus den Ergebnissen lassen sich auch Schlussfolgerungen für den Einfluss der organisatorischen Struktur auf die Effektivität der Sozialhilfe ziehen: „Accordingly, with respect to the hypothesis to be examined there is some evidence that extremely centralised countries are more effective with regard to redistribution than extremely decentralised countries" (22). Dieses Ergebnis gilt aber nur für die beiden Länder, die in dieser Hinsicht Extrempositionen markieren. Im Mittelfeld sind die Ergebnisse weniger eindeutig: „However, for systems with a medium degree of centralisation (Germany, Finland, and France), the results do not seem to support the hypothesis that greater centralisation leads to more effectiveness, since Germany, who has the most decentralised system of the three, has clearly the highest effectiveness figures for all measures with except from the headcount ratio" (22 f.).

Sozialhilfe kann also Armut in nennenswertem Umfang reduzieren. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine hohe Umverteilungswirkung der Sozialhilfe nicht notwendigerweise zu einer besonders niedrigen Armutsquote führen muss. Denn die resultierende Armutsquote ist in England immer noch vergleichsweise höher als etwa in Deutschland, weil die Armut „vor der Sozialhilfe“ ausgeprägter ist.

In einigen, besonders südeuropäischen, Ländern ist die Sozialhilfeföhe jedoch oft nicht ausreichend, um die Betroffenen über die Armutsgrnze zu heben. In Portugal, wo relativ spät (1996) ein Sozialhilfeprogramm eingeführt wurde, ist die Sozialhilfe auf die Untergruppe der extrem Armen begrenzt: „Access to the MGI scheme is limited only to extreme forms of poverty due to the low level of the eligibility baseline. At about 20 % of the median disposable income, the baseline represents one-third of the European ‚risk of poverty‘ threshold. Accordingly, the population covered

30 Behrendt (2002a) fand, dass die armutsreduzierende Wirkung der Sozialhilfe von der Armutsgrnze (50 %, 40 % oder 30 % des Durchschnittseinkommens) abhängt. Insgesamt gesehen hatte die englische Sozialhilfe bezogen auf die 50 %-Grnze verglichen mit der deutschen und schwedischen Sozialhilfe die stärkste armutsreduzierende Wirkung.

by the MGI does not exceed the poorest fifth of the poor in Portugal" (Bruto da Costa 2003: 101).

4.3 Soziale Integration I: Dauer des Sozialhilfebezugs

Als weiteres Effektivitätskriterium neben der Zielgruppenerreichung und der Armutsreduzierung kann die Dauer der Leistungen herangezogen werden, gerade in Bezug auf das Ziel der Sozialhilfe, soziale Integration zu fördern. „Short duration might be interpreted as a sign of a short need for assistance. [...] Short receipt might also be related to a wide supply of activation measures that grant individuals work or training. In these cases we would consider short receipt as an indicator of inclusion. However, short receipt might also be the result of restrictive eligibility rules. Social assistance schemes with time limits that exclude recipients after a certain time, even though their need still exists, do not prevent marginalisation and exclusion. Neither do they guarantee individuals a minimum income" (Puide/Minas 2001: 60).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Wahl des „richtigen“ Dauerkonzeptes. Da Personen häufig nach einer Phase der Unterbrechung erneut auf Sozialhilfe angewiesen werden, ist die Dauer einzelner Episoden als Indikator für Problemlagen und Ausgrenzungsprozesse und als Indikator für die sozialintegrative Wirksamkeit der Sozialhilfe weniger angemessen als die Gesamtdauer, die sich aus mehreren Einzelepisoden zusammen setzen kann (vgl. Buhr/Leibfried 1995). Je nach Art der Dauermessung ergeben sich – wie bei der Messung von Langzeitarbeitslosigkeit – ganz unterschiedliche Ergebnisse.

Auch wenn man die Gesamtdauer betrachtet, zeigt sich, dass viele Hilfebeziehende den Sozialhilfebezug schnell wieder verlassen (Leisering/Leibfried 1999). Verbreitete Annahmen über ein Sich-Einnisten in der Sozialhilfe sind also stark zu relativieren (siehe auch Abschnitt 4.4). Dabei gibt es allerdings deutliche Unterschiede je nach Ausgestaltung der nationalen Sozialhilfesysteme. In einer vergleichenden Studie über Sozialhilfedynamiken in Europa wurden relativ hohe Anteile (über 50 %) von Kurzzeitbezug (maximal ein Jahr Sozialhilfebezug) für Schweden, Deutsch-

land und Italien³¹ und deutlich niedrigere in Spanien und Portugal gefunden (Gustafsson u.a. 2002: 188).³² Auch intergenerationale Weitergabe von Armut und „Sozialhilfedynastien“ – ein beliebter Topos in den Medien und zum Teil in der Politik – sind offenbar relativ seltene Phänomene. Zur Quantifizierung fehlen die hierzu benötigten langjährigen Daten.

4.4 Soziale Integration II: Verhaltenseffekte

Erwerbstätigkeit

Als möglicher Grund für hohe Empfängerzahlen in der Sozialhilfe wird oft angeführt, dass sich die Betroffenen in einer „Armutsfalle“ befänden, weil im Falle des Sozialhilfebezugs nur geringe Anreize zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit bestünden oder gar die Sozialhilfe die Betroffenen passiviere und abhängig mache (dependency, kritisch Bane/Ellwood 1994, Leisering/Leibfried 1999). Um die „Armutsfalle“ zu verhindern, wurden in den letzten Jahren in vielen Ländern positive oder negative Arbeitsanreize „eingebaut“ und / oder Maßnahmen zur Reintegration von Hilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt verstärkt (siehe oben, 3.5).

Die empirische Evidenz für die Annahme, dass die Höhe der Sozialhilfe den Arbeitsanreiz untergräbt, ist gering (vgl. für Deutschland etwa Gangl 1998, Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002, Wilde 2002). Gegen die Existenz einer Armutsfalle spricht schon die Tatsache, dass Sozialhilfebezug, wie oben dargestellt, häufig nur von kurzer Dauer ist. Auch schneiden Länder mit relativ großzügiger Leistungshöhe in Hinblick auf die Bezugsdauer im internationalen Vergleich nicht schlechter ab als solche mit eher niedriger Leistungshöhe und stigmatisierenden Prozeduren (vgl. Duncan/Voges 1993). In Studien, die den Einfluss der Sozialhilfeprogramme auf das Erwerbsverhalten von Sozialhilfebeziehenden untersucht haben, wurden nur geringe oder keine Zusammenhänge zwischen der Höhe der Sozialhilfe und Arbeitsmarktausstiegen gefunden. „Studies have not found any major disincentives stemming from allowances such as minimum social benefits or unemployment benefits in terms of their impact on be-

31 Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es in Italien institutionelle Zeitbegrenzungen gibt.

32 Vgl. auch Buhr (1999a) für einen detaillierten Vergleich Deutschland und Schweden sowie Puide/Minas (2001).

haviour concerning employment [...]” (Paugam 2003: 45). Auch in Studien aus den USA vor der *welfare reform* wurden, wenn überhaupt, nur sehr geringe Effekte der Sozialhilfe auf das Erwerbsverhalten gefunden: „There is considerable consensus among U.S. researchers that the U.S. social-assistance system has produced measurable but rather modest reductions of work effort and other mobility-related behaviour” (Duncan/Voges 1993: 6).³³ Neuere Studien aus den USA und Kanada kommen zu dem Ergebnis, dass die Einführung von positiven und negativen Arbeitsanreizen in Sozialhilfeprogramme die Erwerbsbeteiligung erhöhen kann (zusammenfassend Blank 2002: 1145 ff.).

Die Sozialhilfe erfüllt also im Großen und Ganzen ihre Funktion, nur kurzfristige Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Das Potenzial „aktivierender“ „welfare to work“- Maßnahmen (s. Kapitel 5) ist daher begrenzt – es sei denn, man reduziert die etwa in Deutschland grundgesetzlich gestützte Sicherungsfunktion der Sozialhilfe substanziell zugunsten der Aktivierungsfunktion.

Andere Verhaltenseffekte

Ein wesentlicher Hintergrund für die *welfare reform* in den USA war auch die Annahme, dass Sozialhilfeleistungen sich negativ auf die Familienbildung auswirken und für die hohe Zahl nicht-ehelicher Geburten in den USA mit verantwortlich sind. Die empirische Evidenz hierfür war eher gering: „The primary conclusion is that studies tend to show either no effects or small effects“ (Blank 2002: 1155 mit weiteren Literaturhinweisen). Ob die *welfare reform* in den USA einen Einfluss ausgeübt hat, steht nicht fest. Zwar ist die Zahl nicht-ehelicher Geburten in den USA gesunken, die Trendumkehr setzte jedoch schon ein, bevor die Reform implementiert wurde. „Overall, the recent literature on the effects of policy on family structure has not provided clear guidance as to what states should do if they want to influence fertility and marriage through their welfare reform efforts” (Blank 2002: 1158).

33 In diesen Studien wurden häufig „mechanische Effekte“ und „Verhaltenseffekte“ nicht sauber getrennt (vgl. Lerman 1987): So kann eine Erhöhung der Sozialhilfesätze den Kreis der Anspruchsberechtigten erhöhen oder konstant halten, ohne dass sich die Arbeitsmotivation ändert.

5. Aktuelle Probleme und Reformen der Sozialhilfe³⁴

In fast allen Ländern hat die Bedeutung der Sozialhilfe als letztes Auffangnetz seit den 1980er Jahren zugenommen. Indiz hierfür sind steigende Sozialhilfeempfängerzahlen und, damit zusammenhängend, steigende Ausgaben für Sozialhilfeleistungen. In diesem Zusammenhang sind in den westlichen Ländern vier Strukturveränderungen der Sozialhilfe zu beobachten (vgl. auch Gilbert/van Voorhis 2003: 2):

- Targeting im Leistungs- und Zugangsrecht
- Wandel der Organisationsstrukturen in Richtung New Public Management (NPM) und Public-Private Partnership (PPP)
- Wandel der Ziele und Instrumente in Richtung „aktivierender Staat“, „welfare to work“ und „workfare“
- Steuerpolitik als neue, zu Sozialhilfe teilweise funktional äquivalente Form der Armutsbekämpfung.

Targeting

Mit Targeting kann eine stärkere Konzentration von Sozialleistungen auf die „wirklich Bedürftigen“ umschrieben werden, etwa durch engere Anspruchsvoraussetzungen oder niedrigere Leistungen. (Im Wohlfahrtsstaatsdiskurs westlicher Gesellschaften ist ‚Targeting‘ eine politische, zum Teil ideologische Formel für Sozialabbau, nicht Bezeichnung eines administrativen Problems der Adressatenerreichung durch existierende Systeme, wie in der entwicklungspolitischen Diskussion.) Insoweit die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz konzipiert ist, spielt der Trend zu Targeting innerhalb der Sozialhilfeprogramme selbst eine untergeordnete Rolle, wenn man von strengeren Missbrauchskontrollen, Arbeitspflichten u.ä. absieht. In einigen Ländern ist darüber hinaus eine Umwandlung von universellen in bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen zu beobachten (so für die family allowance in Neuseeland).

34 Auf neuere Entwicklungen in einzelnen Ländern, z.B. die verspätete Einführung von Mindestsicherungssystemen in Südeuropa oder die neue bedarfsorientierte Grundsicherung für Alte und Erwerbsgeminderte in Deutschland wurde an anderer Stelle (Kapitel 2 und Abschnitt 3.1) hingewiesen.

Organisationsreform

In Hinblick auf den Wandel der Organisationsstrukturen ist einerseits ein Trend zur privaten Finanzierung von Dienstleistungen auszumachen bzw. die Bereitstellung von Diensten durch private Anbieter, meist im Rahmen eines *public private mix*. Im Bereich der Sozialhilfe sind solche Privatisierungstendenzen begrenzt festzustellen, z.B. in Hinblick auf Aktivierungsmaßnahmen, etwa wenn private Arbeitsvermittlungsagenturen eingeschaltet werden.

Andererseits ist die Einführung von *neuen Steuerungsmodellen* in den Sozialhilfieverwaltungen zu beobachten (Berner/Leisering 2003, Leisering 2006). Diese aus dem betriebswirtschaftlichen Bereich stammenden Modelle betreffen sowohl die internen Verwaltungsabläufe als auch die Leistungserbringung im Kontakt mit den Klienten. Hiermit einher gehen eine stärkere Ziel- und Produktorientierung der Leistungen, Controlling und Benchmarking sowie die Einführung bzw. verstärkte Nutzung elektronischer Informationsverarbeitungssysteme.

„Aktivierende“ Politik

Vor dem Hintergrund fiskalischer Krisen, hoher Arbeitslosigkeit und der Stärkung neo-liberaler Denkweisen ist aktivierende Politik in fast allen westlichen Ländern – und einigen Übergangsgesellschaften, etwa China – seit den 1990er Jahren eine zentrale Strategie des Umbaus des Sozialstaats (vgl. etwa Gilbert/Parent 2004, Hanesch/Stelzer-Orthofer/Baltzer 2001, Leisering/Hilkert 2000, Morel 2004, Stecker 2004).³⁵ Im aktivierenden Staat treten Versorgungs- bzw. Transferleistungen in den Hintergrund zu-

35 Eine Ausnahme stellt offenbar Österreich dar: „While social assistance-related activation policies in Austria have remained of minor importance up to now, between the Nordic countries and Germany we can identify a tendency towards a convergence of labour market focussed activation policies“ (Hanesch u.a. 2001: 138). Die südeuropäischen Länder verfolgen ein besonderes Aktivierungskonzept: Hier sind Mindesteinkommenssysteme, wie erwähnt, erst in den letzten Jahren eingeführt worden und stärker am französischen Modell der umfassenden Integration orientiert (Hanesch/Stelzer-Orthofer/Baltzer 2001: 138). Aber auch die französische RMI soll durch eine neue Leistung ergänzt werden, durch die Erwerbstätigkeit finanziell attraktiver gemacht werden soll (Revenu minimum d'activité – RMA; vgl. Trends in Social Security 4/2003: 21).

gunsten von Maßnahmen, die Eigenverantwortung und Hilfe zur Selbsthilfe fördern sollen. Dabei kommt der Integration von Sozialhilfebeziehenden in den Arbeitsmarkt besondere Bedeutung zu (*welfare to work*).

Aktivierende Sozial(hilfe)politik hat unterschiedliche Formen und Instrumente:

- Aktivierende Politik zeichnet sich durch spezifische Steuerungsinstrumente und institutionelle Strukturen aus. Dabei stehen sich ein aktiv-aktivierendes Konzept und ein passiv-aktivierendes gegenüber (Leisering/Hilkert 2000). Der britische „Dritte Weg“ versucht, beide Konzepte zu verbinden (s.u.).
- Das „aktiv-aktivierende“ Modell, das seinen Ursprung in der älteren schwedischen Tradition der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hat, zielt auf positive Aktivierung und setzt dazu Fördermaßnahmen und Angebote in Form von sozialen Dienstleistungen ein. Im Rahmen dieser Option spielen Beratung und Qualifizierung eine wichtige Rolle.
- Beim passiv-aktivierenden Modell, das der neoliberalen Tradition entspringt, geht es um negative Aktivierung und Erhöhung des „Anbietzwangs“ auf dem Arbeitsmarkt. Hierzu werden vor allem rechtlich-monetäre Anreize (Lohnabstandsgebot, Zumutbarkeitsregeln) sowie Kontrollen und Strafen eingesetzt. Prototyp sind die USA, die insoweit als „punitive workfare state“ bezeichnet werden können (Kasten s.u.).
- Auch bei ideologischer Distanz gegenüber neoliberal gefärbten Strategien wie in den USA ergeben sich Lernchancen bezogen auf einzelne Instrumente, z.B. Case Management.
- Voraussetzung für eine erfolgreiche aktiv-aktivierende Politik sind leistungsfähige, aktive Sozialverwaltungen sowie eine enge Vernetzung der Sozialämter mit anderen lokalen Behörden, etwa den Gesundheitsämtern und Schuldnerberatungsstellen (so in Schweden, Schwarze 2003). Insoweit als diese Bedingungen in Entwicklungsländern nur bedingt anzutreffen sind, zeigt sich hier eine Grenze der Übertragbarkeit.

Entscheidend sind die Wirkungen, aber auch die Wirkungsgrenzen aktivierender Politik:

- Die Wirkungen von Aktivierungspolitik bzw. einzelner Maßnahmen sind bisher nur ansatzweise evaluiert worden. Eine Ausnahme stellen die USA dar, wo die Evaluation von Politikänderungen eine längere Tradition hat.
- Festgestellte Beschäftigungseffekte sind zu einem Teil auf konjunkturelle Entwicklungen zurückzuführen (und nicht auf Politikveränderungen), so in Großbritannien und den USA (s.u.).
- Aktivierungsprogramme, die die Betroffenen vorrangig in gering bezahlte, wenig qualifizierte Jobs bringen, können der sozialen Integration der Betroffenen entgegen laufen, da sie diskontinuierliche Ausstiegskarrieren begünstigen. So wurden für Deutschland eher geringe Effekte in Hinblick auf die dauerhafte oder nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt festgestellt (Schmid/Buhr 2002).
- Über den engen Bereich der Arbeitsmarktintegration hinaus sind weitere Lebensbereiche und die Biographie der Betroffenen einzubeziehen, wenn die Aktivierungsmaßnahmen wirksam sein sollen. Aktivierung, insbesondere in der „negativen“ Variante, schafft neue Unsicherheiten für die Betroffenen z.B. durch Zunahme von Ermessensspielräumen im Rahmen des Fallmanagements und Drohung mit Leistungsentzug. Die negative Variante tendiert zudem zur Vernachlässigung nicht unmittelbar arbeitsbezogener Problemlagen der Betroffenen (Schulden, Bildungsdefizite, gesundheitliche Probleme etc.).
- Die Reichweite von Aktivierungsmaßnahmen bzw. der Umfang des Personenkreises, der potenziell mit Hilfe von Aktivierungsmaßnahmen aus der Sozialhilfe gelöst werden kann, ist begrenzt: Nur ein kleiner Teil der Sozialhilfebeziehenden sitzt in der Armutsfalle; ein großer Teil ist aktiv und ohnehin nur kurze Zeit auf Sozialhilfe angewiesen.
- In einem Restsystem wie der Sozialhilfe gibt es typischerweise auch eine relevante Gruppe von Menschen, die aufgrund von Alter, Gesundheitszustand und/oder multipler sozialer Probleme nicht oder nur begrenzt aktiv sein können (Leisering/Hilkert 2000).

Aktivierende Politik beinhaltet Wertentscheidungen. Ihre Einführung bedeutet nicht nur einen Wandel der Instrumente und Institutionen, sondern auch einen Zielwandel und ein neues Verständnis des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat:

- Bei der Gestaltung von welfare-to-work Systemen sind Werte und Ziele offen zu legen. Beispielsweise ist zu klären, ab welchem Alter des Kindes von allein Erziehenden Erwerbsarbeit erwartet werden soll.
- Es gibt spezifische Zielkonflikte (trade-offs), so zwischen Versorgung und Sicherung als traditionellen Zielen der sozialen Sicherung einerseits und Arbeit als Wert andererseits; und entsprechend zwischen Armuts- und Arbeitslosigkeitsbekämpfung (Sen 1997).
- Hierbei sind unterschiedliche kulturelle Traditionen und rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten. In Deutschland sind etwa der Einschränkung der Sicherungsfunktion der Sozialhilfe zugunsten der Aktivierungsfunktion durch das Sozialstaats- und Menschenwürdegebot des Grundgesetzes Grenzen gesetzt.

Ein Vorreiter aktivierender Sozialpolitik war *Großbritannien*. Bauld/Judge/Paterson (2003: 201 f.) geben eine Zwischenbilanz des „*New Deal*“:

- „*The New Deal for Young People (NDYP)*. Just under 440,000 young people had been through NDYP by February 2000 and in total about 200,000 had found jobs. Of these, about 146,000 lasted 13 weeks or more (34 percent of all participants). It is estimated that the first year saw youth unemployment go down by about 30.000. About half of those who found work would probably have done so anyway. It is projected that about 250,000 young people will find work over the four years planned for the program.
- *The New Deal for Long-Term Unemployed (NDLTU)*. Around 238.000 people had been through the NDLTU by February 2000 and in total about 38.000 people found jobs. About 32.000 of these jobs lasted 13 weeks or more (around 13 percent of all participants). Over half of those who leave the program) return to Job Seekers' Allowance/Income Support.
- *The New Deal for Lone Parents (NDLP)*. About 133.000 lone parents had attended an initial NDLP interview by February 2000. Just over half (54 percent) came from the target group and 37 percent came forward before being invited to interview. Of those who have left the NDLP, 39 percent have gone into employment and 43 percent are again claiming IS. Almost half of

those in employment are continuing to receive personal adviser support. The number of those who would not have found work without the program was estimated at 20 percent for the prototype program.

- *The New Deal for Partners of Unemployed People (NDPU) & The New Deal for Disabled People (NDDP)*. The numbers going through the NDDP and NDPU are relatively small. Over the first three months of the NDPU about 1,400 people were interviewed, 6 percent of whom found jobs. Over about 15 months of the NDDP pilots and innovative programs, just over 10,000 people had initial personal adviser interviews and almost 6,600 had drawn up personal action plans. About 3,000 had been accepted onto innovative programs and just over 2,000 had found jobs.

For young people the key barriers to work were lack of skills and work experience, ineffective job-seeking, low pay, and access to and costs of transport. For the long-term unemployed, the key barriers were a mismatch between their skills and what was required, outdated skills and lack of transport. For disabled people, the barriers were special needs and employer attitudes, while for lone parents childcare and money issues were paramount. For partners, it was also childcare and a concern about role reversal.

The most important thing in the way people perceived the program was the personal adviser. Their role is pivotal and both groups would like them to do even more. Employers want advisers to prepare more people and be more selective on their behalf. Clients want practical help with their specific needs. These demands may potentially conflict. The New Deal process is dynamic and the routes people take through the process have to be flexible in order to meet people's needs. The New Deal programs will have to work harder in order to reach those with multiple disadvantages and special needs.

New Deal is having an impact for a range of different groups. It suggests that the personal adviser approach has had an impact on both participants and providers. However, these evaluations have mainly been in relation to the prototypes and the initial stages of national implementation. The next stage of research will be able to show more about whether and how this picture holds

when the national programs for all these groups are fully up and running.”

Die US welfare reform von 1996

Große Beachtung hat international die epochale Sozialhilfereform in den USA (1996) gefunden. Diese Reform zielte darauf, die Inanspruchnahme von Sozialhilfe deutlich zu verkürzen und die Erwerbsbeteiligung der Sozialhilfebezieher zu erhöhen. Mit dem *Personal Responsibility and Work Opportunity Act von 1996* wurde das ältere AFDC-Programm (Aid to Families with Dependent Children), das als kategoriales Sozialhilfe-Programm („welfare“) vor allem für Alleinerziehende zuständig war, durch das Programm *Temporary Assistance to Needy Families (TANF)*, ein „workfare“-Programm, ersetzt. Die Leistungsgewährung ist an Arbeitsbereitschaft geknüpft. In diesem Rahmen sind Geldleistungen, Hilfe bei der Entwicklung von arbeitsbezogenen Kompetenzen und bei der Arbeitssuche vorgesehen, wobei die bedürftigkeitsgeprüften Geldleistungen im Grundsatz auf maximal fünf Jahre begrenzt und vielfach konditioniert sind. Die einzelnen Bundesstaaten erhalten Zuwendungen zur Subventionierung von Kinderbetreuung für arme Familien. Jugendlichen Müttern, die die Vaterschaft ihrer Kinder nicht bekannt geben, werden die finanziellen Leistungen gekürzt. Darüber hinaus gibt es Sonderzahlungen für die fünf Bundesstaaten, denen es gelingt, die Anzahl außerehelicher Geburten am stärksten zu reduzieren.

Eltern mit Kindern über fünf Jahren, die ein von einem Sachbearbeiter unterbreitetes Arbeitsangebot ablehnen, verlieren ihren Anspruch auf Unterstützung. Das Recht auf Inanspruchnahme der meisten Programme wurde für Personen ohne Staatsbürgerschaft abgeschafft und der Anspruch auf Essensmarken für jüngere Menschen ohne Kinder wurde gekürzt. Wie zuvor sind die Essensmarken (*food stamps*) jedoch das einzige universelle Mindestleistungssystem in den USA. Die Zahl der Empfänger von *food stamps* stieg von 19,1 Millionen im Jahre 2002 auf 23,9 Millionen 2004.³⁶ Dem standen Ende September 2002 5 Millionen Empfänger von TANF gegenüber (Office of Family Assistance 2004). Um die Aufnahme von Niedriglohnjobs attraktiver zu gestalten, wurde zugleich der im Jahre 1973 eingeführte *Earned Income Tax Credit*

36 Mtl. Durchschnittszahlen, s. www.fns.usda.gov/pd/fssummar.htm.

(EITC) im Zuge der Sozialhilfereformen von 1996 aufgewertet (zu Armutsbekämpfung durch Steuerpolitik s.u.).

Den jeweiligen Bundesstaaten sind beträchtliche Ermessensspielräume bei der Umsetzung des TANF Programms eingeräumt worden. So bietet Michigan Kinderfürsorge und Erziehungsbeistand für Empfänger an und verweist Mütter an Organisationen, die den Transport zum Arbeitsplatz organisieren. Florida hat die Hilfeleistungen für weitere Kinder reduziert, die während des Sozialhilfebezugs geboren werden. Massachusetts hat die Leistungen auf zwei Jahre innerhalb einer Fünfjahresperiode begrenzt und fordert von allen arbeitsfähigen Beziehern, innerhalb einer Frist von 60 Tagen eine Arbeit zu finden. Jugendliche Eltern werden zudem gezwungen, die High School zu beenden, um einen Anspruch auf Unterstützung zu erlangen. Minnesota verlangt, dass Leistungsbezieher an Arbeitsprogrammen teilnehmen, lässt ihnen aber höhere Leistungen, wenn sie in den Arbeitsmarkt zurückkehren. Mississippi hat die Kirche in Stellenvermittlungsprogramme miteinbezogen. Wisconsin hat öffentliche Dienstleistungsjobs für Arme geschaffen und setzt auf private Arbeitsvermittlungsorganisationen, die den Leistungsempfängern helfen sollen, geeignete Stellen zu finden.

Im Zuge der Sozialhilfereform in den USA hat sich die Anzahl der Bezieher, historisch wohl ohne Beispiel, von 5 Millionen 1994 auf annähernd 2,5 Millionen 1999 halbiert. Stark zurückgegangen ist auch die Zahl der Empfänger von Essensmarken. Die Erwerbsbeteiligung der Alleinerziehenden stieg zwischen 1994 und 1999 um 10 Prozentpunkte an. Die offizielle Armutsquote für Haushalte mit einem weiblichen Haushaltsvorstand sank von über 30 % in den frühen 1990er Jahren auf 25 % im Jahre 2000. *Wegen dieser zum Teil beeindruckenden Veränderungen wird die Sozialhilfereform in den USA von einigen Experten und Politikern als beispielhaft auch für Entwicklungsländer angesehen.* „The main lesson for developing countries from these reforms is that measures designed to make working financially attractive to beneficiaries of safety net cash assistance can have a positive long-term effect on employment, reduce transfer budgets, and ultimately help to reduce poverty“ (Tabor 2002: 31).

Empirische Untersuchungen legen allerdings eine differenziertere, weniger euphorische Bewertung der Reform nahe (dazu Blank 2002, Schelkle 2002): Zunächst können die genannten Veränderungen

nicht allein der Sozialhilfereform zugerechnet werden: Ein bis zwei Drittel des Rückgangs der Armutsquoten und des Anstiegs der Beschäftigung können vielmehr durch die erstarkende Wirtschaft erklärt werden. Auch in Hinblick auf die Ziele Armutsvermeidung und Verhinderung von Abhängigkeit sind die Wirkungen der Reform nicht eindeutig: Zwar ist die Armutsbetroffenheit von Kindern zurückgegangen, die Lebenslage von allein Erziehenden am unteren Ende der Einkommensverteilung scheint sich jedoch sogar verschlechtert zu haben. Auch besteht die Gefahr, dass sich eine Klasse von *working poor* verfestigt: „While many of the relevant indicators have generally improved significantly (welfare caseload, leavers' employment and earnings, teenage motherhood), it is not yet clear whether this merely meant a switch from a welfare to a workfare trap. Reducing dependency on non-work transfers and increasing the turnover of the welfare population, e.g. by reducing the spells of return to cash assistance, may make the working poor syndrome even more persistent [...]“ (Schelkle 2002: 304). *Beschäftigungszuwachs führt also nicht zwangsläufig zu weniger Armut (working poor).*

Armutsbekämpfung durch Steuerpolitik

In einigen Ländern wird die Steuerpolitik in unterschiedlicher Form verstärkt als Instrument der Armutsbekämpfung eingesetzt. Ist Steuerpolitik als funktionales Äquivalent zu Sozialhilfe? In Deutschland ist das Existenzminimum von der Einkommenssteuer freigestellt, d.h. bis zu dieser Grenze muss überhaupt keine Steuer gezahlt werden. Familien, die als besonders von Armut bedrohte Gruppe wahrgenommen werden, werden gezielt durch Steuerentlastungen gefördert. Darüber hinaus wird seit längerem über Konzepte einer negativen Einkommenssteuer diskutiert (Hauser 1996, Kaltenborn 2000).

In Großbritannien wurde 1999 mit dem *Working Families Tax Credit* ein neues Steuermodell für Familien mit geringem Einkommen eingeführt, das das bisherige *Family Credit* ablöste und zum Ziel hat „to make work pay“ (Walker/Wiseman 2001). Im Jahre 2003 wurden dieses und andere Programme durch *Child Tax Credit* und *Working Tax Credit* ersetzt. Mehr als in Deutschland ist Steuerpolitik in Großbritannien ein zentrales Instrument der Armutsbekämpfung und Teil der Blair'schen Strategie der Beseitigung von Kinderarmut (Kasten 3.3).

In den USA gibt es schon seit Anfang der 1970er Jahre den *Earned Income Tax Credit* (EITC). Beim EITC handelt es sich um eine erstattungsfähige Steuergutschrift, deren Leistungen mit der Steuerschuld verrechnet werden. EITC wird nur gezahlt, wenn Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielt wurde. Der Transferverlauf gliedert sich in drei Phasen: In der ersten Phase erhalten die Haushalte für jeden verdienten Dollar einen nach Kinderzahl gestaffelten Zuschuss bis zu einer bestimmten Höhe des Monatseinkommens. Hieran schließt sich die sog. Plateauphase an, in der zusätzliches Einkommen nicht mehr bezuschusst wird, aber auch noch kein Transferentzug stattfindet. Steigt das Einkommen weiter an, wird der Zuschuss schrittweise vermindert (Phase-out-Phase). Die Ansprüche auf EITC sind erschöpft, wenn der Verdienst \$ 922 (Kinderlose) bzw. \$ 2764 (Familien mit zwei und mehr Kindern) übersteigt (nach Thode 2003: 285 f.). „Die Evaluation der US-amerikanischen Steuergutschrift für Geringverdiener zeigt signifikant positive Effekte auf das Arbeitsangebot von Ein-Verdiener-Familien und insbesondere von allein Erziehenden“ (Thode 2003: 286). Mittlerweile kommt dem EITC eine größere Bedeutung in der Armutbekämpfung (genauer: in der Bekämpfung von Sozialhilfeabhängigkeit) zu als der Sozialhilfe (TANF).