

### Leben in und Ausstiege aus prekärer Einkommenssituation: Ergebnisse des Niedrigeinkommens-Panels und sozialpolitische Folgerungen ; Workshop am 11./12. April 2002 in Berlin

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. (2002). *Leben in und Ausstiege aus prekärer Einkommenssituation: Ergebnisse des Niedrigeinkommens-Panels und sozialpolitische Folgerungen ; Workshop am 11./12. April 2002 in Berlin*. Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-334361>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# **Leben in und Ausstiege aus prekärer Einkommenssituation**

Ergebnisse des Niedrigeinkommens-  
Panels und sozialpolitische Folgerungen

Workshop am 11./12. April 2002  
in Berlin

## **Dokumentation**

*Durchführung:*

Infratest Sozialforschung, München

*Redaktionelle Bearbeitung:*

Uwe Müllenmeister-Faust, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

## **Inhalt**

### **I. Begrüßung, Einführung, Eröffnung**

#### **Begrüßung**

Peter Semrau, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

#### **Einführung**

Rainer Irlenkaeuser, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

#### **Eröffnung**

Klaus Kortmann, Infratest Sozialforschung, München

### **II. Referate und Diskussion**

#### **Das Niedrigeinkommens-Panel nach 5 Wellen**

Klaus Kortmann, Infratest Sozialforschung, München

#### **Möglichkeiten und Grenzen des Niedrigeinkommens-Panels für die Politikberatung**

Hans-Jürgen Stubig, Thomas Renner, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

#### **Einkommensarmut und Bildung**

Silke Aisenbrey, Jutta Allmendinger, Universität München

#### **Die Unterhaltssituation von allein Erziehenden im Niedrigeinkommensbereich**

Notburga Ott, Annett Schultz, Universität Bochum

#### **Überlegungen zum Niedrigeinkommens-Panel als Grundlage für mehrdimensionale Analysen von Armut**

Peter Semrau, Ute Buck, Uwe Müllenmeister-Faust, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

#### **Ressourcen und Prozesse der Haushaltsproduktion in prekärer Einkommenssituation – Möglichkeiten und Grenzen der Analyse mit dem Niedrigeinkommens-Panel (NIEP)**

Michael-Burkhard Piorkowsky, Universität Bonn

#### **Determinanten des Verbleibs in der Sozialhilfe**

Dr. Joachim Wilde, Universität Halle-Wittenberg

#### **Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen**

Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln

#### **Wege aus der Sozialhilfe: Erwerbssituation und Lebenslage ehemaliger Sozialhilfeempfänger**

Petra Buhr, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

**Armut und Sozialhilfe bei Haushalten mit Kindern -  
Veränderung der Lebenslage beim Ausstieg aus der Sozialhilfe**

Peter Sopp, Infratest Sozialforschung, München

Peter Krause, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

**Die Rolle von Sozial- und Arbeitsamt im Niedrigeinkommensbereich**

Klaus Kortmann, Thorsten Heien, Infratest Sozialforschung, München

**Erfassung nicht gesetzlicher Sozialhilfeleistungen durch das  
Niedrigeinkommens-Panel**

Walter Krug, Universität Trier

**III. Abschlussdiskussion**

Hans-Jürgen Andreß, Universität Bielefeld

Roland Klose, Diakonisches Werk

Walter Krämer, Universität Dortmund

Peter Semrau, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Manfred Wienand, Deutscher Städtetag

Moderation: Klaus Kortmann, Infratest Sozialforschung, München

**IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

**V. Anhang**

Programm des Workshops Niedrigeinkommens-Panel

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops

## **I. Begrüßung, Einführung, Eröffnung**

### **Begrüßung**

Peter Semrau, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Sehr geehrte Damen und Herren,  
ich darf Sie ganz herzlich zu diesem Workshop begrüßen, den das Bundesarbeitsministerium in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung durchführt.

Zum Abschluss des Forschungsprojekts „Niedrigeinkommens-Panel“, das noch unter Leitung meines Vorgängers im Bundesgesundheitsministerium initiiert wurde, wollen wir Bilanz ziehen: Was leistet das NIEP, was für Fragestellungen kann es beantworten, wo gibt es Probleme?

Von Beginn dieses Projekts an war ein offener Umgang mit den Daten des NIEP vorgesehen. Die Daten sollten interessierten Forschern und Forscherinnen zur Verfügung gestellt werden. Nur so, glauben wir, dass die vielfältigen Möglichkeiten des NIEP ausgeschöpft werden können.

Ich erhoffe mir daher von diesem Workshop spannende Vorträge und interessante Erkenntnisse, auch und vor allem im Hinblick auf eine mögliche Weiterführung des NIEP.

Da wir ein dicht gedrängtes Programm haben, schlage ich vor, gleich „in medias res“ zu gehen. Ich darf daher das Wort an Herrn Irlenkaeuser, den Leiter der im BMA für das NIEP zuständigen Unterabteilung weitergeben.

## **Einführung**

Rainer Irlenkaeuser, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sind ein Schwerpunkt in der Politik dieser Bundesregierung. Dafür notwendig sind detaillierte Kenntnisse über die soziale Wirklichkeit als Grundlage politischen Handelns. Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung kann - und muss - hierfür die empirische Basis legen. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht hat gezeigt, dass wir hier vielfach noch am Anfang stehen und dass die Datenlage nach wie vor sehr begrenzt ist. Diese „blinden Flecken“ gilt es zukünftig sichtbar zu machen und hoffentlich zu beseitigen.

Schwerpunktmäßig wird die Veranstaltung, von der ich mir persönlich - da mir die Materie neu ist - aufschlussreiche Eindrücke erwarte, von den Forscherinnen und Forschern bestritten, die bereits in vielfacher Weise die Daten des Niedrigeinkommens-Panels genutzt haben. Wir dürfen gespannt sein, welche Erkenntnisse sie aus der Beschäftigung und ihren Arbeiten mit dem Niedrigeinkommens-Panel gewonnen haben. Gerade für die Politikberatung ist es von besonderem Interesse, ob und in welchem Umfang eine Erhebung wie das NIEP belastbare Antworten auf sozialpolitisch relevante Fragestellungen geben kann und inwieweit Analysen Grundlagen für politische Entscheidungsprozesse und Konzepte sein können.

Die Idee ein Niedrigeinkommens-Panel auf den Weg zu bringen, entstand Mitte der 90er Jahre, zu einer Zeit, als ständig steigende Ausgaben und Empfängerzahlen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt unabwiesbaren politischen Handlungsbedarf verlangten. In dieser Situation stand man vor dem Dilemma, einerseits zielgerichtete Strategien zur Bekämpfung von Armut und Sozialhilfebedürftigkeit entwickeln zu müssen, andererseits nur über unzureichende und unvollständige Informationen zu den Hintergründen für die beobachtete Entwicklung zu verfügen. Ein Dilemma, das auch heute noch nicht befriedigend gelöst ist.

Um die Abhängigkeit von Sozialhilfe wirkungsvoll und zielführend bekämpfen zu können, müssen die Ursachen hierfür bekannt sein. Die zur Beantwortung dieser Fragen notwendigen Informationen und Daten gingen und gehen weit über die Praxis der Sozialhilfegewährung hinaus. Sie können im Rahmen der amtlichen Sozialhilfestatistik nur eingeschränkt erhoben und bereitgestellt werden. Die amtliche Statistik bietet zwar einen guten Gesamtüberblick, sie liefert insofern eine Fülle von Informationen in Form von Querschnittsdaten zu regelmäßig und immer wiederkehrenden Standardfragen. Zur Beantwortung differenzierter und spezieller Fragestellungen, die vor allem die Wege von Haushalten mit und ohne Sozialhilfebezug in den unteren Einkommensbereich und wieder hinaus betreffen, reichen sie jedoch bei weitem nicht aus.

Das Fehlen ausreichender Datenquellen, die wirklich brauchbare Antworten auf diese speziellen Fragestellungen hätten geben können, gab den Impuls, eigens hierfür eine neue Erhebung durchzuführen.

Dabei sollten jedoch nicht ausschließlich die Situation von Sozialhilfeempfängern beobachtet werden, sondern auch - um das Bild abzurunden - die Entwicklung von Haushalten mit einem Einkommen kurz oberhalb der Sozialhilfeschwelle mit einbezogen werden. Der Fokus der Untersuchung wurde somit generell auf Haushalte im unteren Einkommensbereich gelegt.

In Form einer Wiederholungsbefragung ein- und derselben Haushalte sollten die Gründe herausgefiltert werden, die sowohl zu einem Abstieg in den als auch zu einem Aufstieg aus dem unteren Einkommensbereich geführt hatten.

Ausgangspunkt bei der Konzeption des Forschungsprojektes „Niedrigeinkommens-Panel“ war, dass vor allem arbeitsmarktbezogene Faktoren wie Arbeitsplatzverlust, Kündigung oder Konkurs, Übergang von Arbeitslosengeld zur Arbeitslosenhilfe oder der Wegfall jeglicher Arbeitslosenunterstützung zu berücksichtigen seien. Darüber hinaus dürften familienbezogene Faktoren wie der Verlust des Ehepartners durch Scheidung oder Tod, die Erziehung von Kindern sowie die Pflege von Angehörigen eine Rolle spielen. Auch chronische oder akute gesundheitliche Beeinträchtigungen sollten auf ihre Relevanz hin untersucht werden. Inwieweit derartige Lebenssituationen einhergehen mit persönlich-strukturellen Faktoren wie einer unzureichenden Schul- und Berufsausbildung sowie der Beschäftigung in unterqualifizierten Berufen und/oder krisenanfälligen Branchen, war ebenfalls zu untersuchen. Auch das soziale Umfeld und die Wohnverhältnisse sollten in diesem Zusammenhang nicht ausgeblendet werden.

Das Thema dieser Veranstaltung lautet daher „Leben in und Ausstiege aus prekärer Einkommenssituation – Ergebnisse des Niedrigeinkommens-Panels und sozialpolitische Folgerungen“. Es stehen aber nicht nur reine Armutsfragen, sondern in umfassenderem Sinn die Lebenssituation von Menschen mit niedrigem Einkommen in diesen zwei Tagen im Mittelpunkt unseres Interesses. Insofern wird der Bogen zur Forschungstradition des Lebenslagenansatzes geschlagen, einer Konzeption, die auch dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zugrunde lag.

Ich wünsche allen Anwesenden einen erfolgreichen Verlauf des Workshops. Außerdem erhoffe ich mir von den hier vorgestellten Forschungsergebnissen erste Hinweise auf Erfolg versprechende Strategien zur - wenn möglich dauerhaften - Überwindung von Niedrigeinkommensbezug.

Nach meinem Eindruck kann das Niedrigeinkommens-Panel hierfür jetzt und auch in Zukunft eine wichtige empirische Grundlage sein.

Ich darf nun das Wort Herrn Dr. Kortmann erteilen, der als Projektleiter bei Infratest Sozialforschung das NIEP von der Idee bis zur Realisierung begleitet hat.



## Eröffnung

Klaus Kortmann, Infratest Sozialforschung, München

Meine Damen und Herren, auch von meiner Seite ein herzliches Willkommen. Ich begrüße Sie zu unserem NIEP-Workshop. Wir waren offen gestanden überrascht über die große Resonanz. Sie zeigt, und das ist vielleicht der negative Aspekt dieser großen Resonanz, dass das Thema „Leben in und Ausstiege aus prekärer Einkommenssituation“ nach wie vor ein aktuelles Problem ist, das wir eigentlich durch unsere Aktivitäten bekämpfen wollen bzw. zu dessen Bekämpfung wir beitragen wollen.

Die Kommunen haben bereits in Zeiten, in denen es ihnen noch viel besser ging als heute, zunehmend unter den steigenden Sozialhilfeausgaben gelitten, und dies gilt in neuerer Zeit umso mehr angesichts sinkender Steuereinnahmen. Hinter der Entwicklung steigender Sozialhilfeempfänger steht eine zunehmende Verschlechterung der Einkommens- und Lebenssituation vieler Menschen. Die Zahl der Sozialhilfehaushalte ist in der Vergangenheit kontinuierlich gestiegen und bewegt sich seit einem Maximum in den Jahren 1997/98 mit etwa 2,9 Mio. Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nur langsam nach unten. Im Jahr 2000 waren es etwa 2,7 Mio. Ich weiß nicht, Herr Seewald, ob das Statistische Bundesamt die neuesten Zahlen von 2001 schon kennt, die Hoffnung ist, dass die Empfängerzahlen erneut etwas zurückgegangen sind.

Gleichzeitig haben sich in den vergangenen Jahren die Strukturen der Sozialhilfepopulation verändert – weg von älteren Menschen und hin zu Kindern – und, obwohl dies heute und morgen nur ein Thema am Rande sein wird, auch hin zu Ausländern. Dies ist eine Besorgnis erregende Entwicklung, die wir genau im Auge behalten müssen, auch wenn das NIEP hierzu nur rudimentäre Informationen liefert.

Die Zielsetzung des NIEP, Mittel und Wege aufzuzeigen, um Einstiege in die Sozialhilfe zu vermeiden und Ausstiege zu beschleunigen, kommt den betroffenen Menschen ebenso zugute wie den Finanzen der öffentlichen Haushalte. Dies dürfte somit eines der Ziele sein, die, wenig umstritten, von Politikern wohl aller Couleur mitgetragen werden. An dieser Stelle setzt das Niedrigeinkommens-Panel an. Mit der Untersuchung möchte das BMA – hierauf hat Herr Irlenkaeuser in seiner Begrüßung bereits hingewiesen – einen Beitrag dazu leisten, die Informationen über die Lebens- und Einkommenslage von Haushalten im unteren Einkommensbereich, hierzu zählen praktisch alle Sozialhilfeempfänger, zu verbessern. Repräsentative Daten, die differenziert, objektiv und – ebenfalls wichtig – aus der subjektiven Sicht der Betroffenen über das Leben im unteren Einkommensbereich berichten und darüber hinaus Informationen liefern über Versuche, diese Lage zu überwinden, standen bisher nicht zur Verfügung. Der Bedarf an

solchen Informationen ist vielfältig, mittlerweile arbeiten fast zwanzig Forschungseinrichtungen und Wissenschaftler mit den Daten und Ergebnissen des NIEP. Damit ist das NIEP bereits nach kurzer Zeit auf eine breite Nachfrage gestoßen und dürfte schon jetzt zu den am weitesten verbreiteten wissenschaftlichen Datensätzen gehören - selbstverständlich weit hinter dem Sozio-ökonomischen Panel, aber auch diese Untersuchung hat einmal klein angefangen.

Wir sind selbst gespannt auf die heute präsentierten Ergebnisse des NIEP. Herr Semrau hat dies einleitend bereits betont: Auch wir kennen bisher nur Weniges, zum Teil nur die von den Referenten eingereichten Kurzfassungen ihrer Vorträge. Wir haben heute und morgen ein breit gestreutes Themenfeld, das Sie bitte – ich möchte aus Zeitgründen jetzt nicht jeden Vortrag vorstellen – dem verteilten Handout entnehmen. Der endgültige Tagungsablauf weicht etwas von dem Programm ab, das wir Ihnen ursprünglich zugesandt haben. Wir haben kleinere Änderungen vorgenommen, aber alle angekündigten Vorträge werden tatsächlich gehalten, worüber ich mich sehr freue.

## II. Referate und Diskussion

### Das Niedrigeinkommens-Panel nach 5 Wellen

Klaus Kortmann, Infratest Sozialforschung, München

Ich möchte Ihnen jetzt in kurzer Form das Niedrigeinkommens-Panel vorstellen, weil ich davon ausgehen muss, dass viele von Ihnen zwar den Namen kennen, auch eine ungefähre Vorstellung haben, was sich dahinter verbirgt, jedoch nicht im Detail. Ich werde versuchen, die Vorgaben einzuhalten und in den nächsten 20 Minuten die Grundstrukturen des NIEP darzustellen. Wenn ich zu schnell bin, sagen Sie das bitte. Sie können mich gerne unterbrechen und Fragen in den laufenden Vortrag einbringen. Wir haben auch im Anschluss an meine Ausführungen noch etwas Zeit, um weitere Fragen zu diskutieren.<sup>1</sup>

Übersicht 1:

#### Das NIEP-Beratergremium

Das Gesamtprojekt wird von einem Beratergremium begleitet, dem 13 Experten aus dem Bereich der Armutsforschung angehören:

Prof. Dr. Jutta Allmendinger, Ludwig-Maximilians-Universität München  
 Prof. Dr. Hans-Jürgen Andreß, Universität Bielefeld  
 Dr. Sabine Bechthold, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (bis Dezember 2001)  
 Dr. Petra Buhr, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik  
 Dr. Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln  
 Prof. Dr. Walter Hanesch, Fachhochschule Darmstadt  
 Dr. Helmut Hartmann, con\_sens Beratungsgesellschaft, Hamburg  
 Prof. Dr. Richard Hauser, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.  
 Reiner Höft-Dzemski, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt/M.  
 Roland Klose, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche Deutschlands, Stuttgart  
 Prof. Dr. Walter Krämer, Universität Dortmund  
 RD Herrmann Seewald, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (ab Januar 2002)  
 MinR Hans-Jürgen Stubig, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn  
 Prof. Dr. Gert G. Wagner, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Infratest

### 1. Das Beratergremium

Die Arbeiten am Niedrigeinkommens-Panel – um einen wichtigen Aspekt vorweg zu betonen – werden von einem Beratergremium begleitet, dem insgesamt 13 renommierte Persönlichkeiten

---

1 Das folgende Referat beschreibt zusammengefasst die wichtigsten methodischen Grundzüge des Niedrigeinkommens-Panels. Eine ausführliche Darstellung enthält der Methodenbericht zur Studie. Vgl. Infratest Sozialforschung (2002): Das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) - Methodenbericht Gesamterhebung; München.

angehören. Sie sind in Übersicht 1 aufgeführt. Die Liste zeigt, dass das NIEP in der wissenschaftlichen Szene breit verankert ist und damit in erheblichem Umfang externer Sachverstand in die Studie einfließt.

## 2. Die Anlage der Studie

Die Grundzüge der Konzeption des NIEP gehen aus Übersicht 2 hervor. Es handelt sich um eine Wiederholungsbefragung von Haushalten aus dem unteren Einkommensbereich zur Entwicklung ihrer Lebenssituation und ihrer Einkommen. Wie wir diese Haushalte gefunden haben, werde ich später erläutern. Wir befragen die Haushalte, und das ist eine Abweichung von anderen Wiederholungsbefragungen, im Abstand von 6 Monaten, d. h. zweimal pro Jahr. Vorgesehen und im Augenblick kurz vor dem Abschluss steht die sechste Befragung innerhalb von drei Jahren.

Übersicht 2  
Anlage der Studie

- Wiederholungsbefragung von Haushalten aus dem unteren Einkommensbereich
- im Abstand von 6 Monaten
- während eines Zeitraums von 3 Jahren
- zur Entwicklung der Lebenssituation und den Einkommensverläufen

Infratest

## 3. Die Untersuchungsziele

Inhaltlich geht es um die Entwicklung der Lebenssituation und von Einkommensverläufen von Haushalten im unteren Einkommensbereich. Etwas differenzierter werden die Untersuchungsziele in Übersicht 3 dargestellt: Es geht erstens um die Gründe für prekäre Einkommenssituationen, zweitens um die Frage, durch welche Maßnahmen sich ein Absinken in den unteren Einkommensbereich verhindern bzw. ein Aufstieg beschleunigen lässt. Drittens werden individuelle Aktivitäten der Betroffenen zur Überwindung ihrer prekären Situation untersucht und viertens

<p>Übersicht 3</p> <p><b>Untersuchungsziele des NIEP</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>● Gründe für prekäre Einkommenssituation</li><li>● Durch welche Maßnahmen lässt sich ein Absinken verhindern bzw. ein Ausstieg beschleunigen?</li><li>● Individuelle Aktivitäten der Betroffenen</li><li>● Ergänzende Hilfen von außen</li><li>● Effektivität von Maßnahmen zur Armutsprävention und -bekämpfung</li><li>● Verbesserungsvorschläge</li></ul> <p style="text-align: right;">Infratest</p>
---

die Frage, welche ergänzenden Hilfen von außen kommen. Damit soll gleichzeitig das Zusammenspiel von eigenen und fremden Aktivitäten analysiert und dargestellt werden, welche Maßnahmen effektiver sind. Schließlich sollen auf der Basis des „Expertenwissens“ der Sozialhilfe-Haushalte Vorschläge für verbesserte Maßnahmen zur Armutsprävention und -bekämpfung abgeleitet werden.

#### **4. Die Untersuchungspopulation**

Untersuchungsgruppe sind deutschsprachige Haushalte im unteren Einkommensquintil. Im späteren Verlauf des Referats gehe ich auf die konkrete Abgrenzung dieser Gruppe ein sowie auf die Frage, wie wir diese Haushalte innerhalb der Gesamtpopulation abgegrenzt haben.

#### **5. Die Befragungsmethode und Stichprobenanlage**

##### *Computer-gestützte telefonische Befragung*

Die Untersuchung wird als telefonische Befragung auf der Basis des Infratest-Telefon-Master-Samples (ITMS) durchgeführt (Übersicht 4). Bei ITMS handelt es sich um ein von Infratest entwickeltes Verfahren zur Ziehung von repräsentativen Stichproben von Haushalten mit Telefonanschluss. Es gewährleistet, dass alle Haushalte in Deutschland mit einem Festnetz-Anschluss mit derselben Wahrscheinlichkeit für eine Befragung ausgewählt werden können.<sup>2,3</sup>

---

2 Vgl. die "Methodenbeschreibung Telefonbefragung Bevölkerung" in Anhang zu diesem Beitrag.

3 Die Stichprobe für das NIEP wurde im Jahr 1998 gezogen. Zu diesem Zeitpunkt spielten Mobiltelefone (Handys) nur eine geringe Rolle. Zudem kann man davon ausgehen, dass 1998, wie auch heute noch, Handys in der Regel als Zweittelefon dienen und nur selten an die Stelle eines Festnetzanschlusses treten.

Die Befragung erfolgt computergestützt als so genannte CATI-Studie mit einem kleinen Interviewerstab, den wir intensiv vorab und kontinuierlich studienbegleitend geschult und kontrolliert haben.

Übersicht 4  
Stichprobenanlage

- Repräsentative Random-Stichprobe auf Basis des Infratest-Telefon-Master-Sample (ITMS)
- RandomDigitDialing
- Befragungsperson
- Screening der Haushalte im unteren Einkommensbereich

**Infratest**

#### *Die Stichprobenanlage: RandomDigitDialing (RDD)*

Zunehmend verzichten Haushalte darauf, ihren Telefonanschluss in die Telefonverzeichnisse eintragen zu lassen. Um sich eventuell daraus ergebende Stichprobenverzerrungen zu vermeiden, hat Infratest das RandomDigitDialing-Verfahren (RDD) entwickelt. Dazu werden die gemäß der ITMS-Stichprobe gezogenen Telefonnummern randomisiert, d. h. die jeweils letzten beiden Ziffern werden abgeschnitten und durch eine zufällig erzeugte Ziffernfolge ersetzt. Die ursprünglich gezogene Nummer hat, wie jede andere Ziffernkombination, eine Wahrscheinlichkeit von einem Prozent, erneut in die Stichprobe zu gelangen. Da nicht alle auf diese Weise generierten Telefonnummern tatsächlich vergeben sind, werden nicht existente Nummern vorab mittels eines automatischen „Anwählers“ auf ihre Gültigkeit hin überprüft und nur in den Nummernpool übernommen, wenn nicht die Meldung „Kein Anschluss unter dieser Nummer“ ertönt. Weiterhin werden in diesem Schritt Fax-Anschlüsse ausgesondert.

#### *Restriktionen der Telefon-Stichprobe*

Bei der Entscheidung, die Erhebung telefonisch durchzuführen, mussten gewisse Einschränkungen bedacht werden, da die Grundgesamtheit ausschließlich aus der Menge aller Privathaushalte mit Telefonanschluss besteht und somit Haushalte ohne Telefonanschluss nicht vertreten sind.

Informationen zur Telefondichte liefern die Ergebnisse der persönlich-mündlichen Infratest-Bus-Interviews. Danach waren 1999 in den alten Ländern 97% und in den neuen Ländern 94% aller

Haushalte telefonisch erreichbar.<sup>4</sup> Damit war die Telefondichte zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung auch in den neuen Ländern bereits so hoch, dass bevölkerungsrepräsentative Ergebnisse auf Basis einer Telefonstichprobe gewährleistet sind.

Für eine Untersuchung, die sich auf Haushalte im unteren Einkommensbereich konzentriert, gilt diese Aussage nur mit Einschränkung, da der Telefonbesitz in Ost und West positiv mit dem Einkommen korreliert. So lag die durchschnittliche Telefondichte der Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 1.500 DM im Westen bei 84% und im Osten bei 77%. Bereits in der nächsten Einkommensklasse von 1.500 bis unter 2.500 DM liegt die telefonische Erreichbarkeit im Westen um 10 Prozentpunkte (94%) und im Osten um 14 Prozentpunkte (91%) höher.

### *Warum CATI?*

Diese Restriktionen waren bei der Konzeption der Befragung bekannt. Wir haben sie bewusst in Kauf genommen, da wir keinen anderen methodischen Ansatz gesehen haben, um die zu befragende Zielgruppe, die Haushalte im unteren Einkommensquintil, innerhalb der Gesamtbevölkerung abzugrenzen und die gewünschten Informationen in der erforderlichen Breite, Tiefe und Genauigkeit zu erheben (Übersicht 5).

Übersicht 5  
**Warum CATI?**

Zusammentreffen mehrerer wichtiger Anforderungen

- Kleine, schwierig zu identifizierende Teilgruppe
- Vollständige und genaue Einkommensangaben
- Berechnung der Sozialhilfeschwelle im Hintergrund
- Konsistente Angaben innerhalb einer Welle und zwischen den Wellen

**Infratest**

Die für das Gelingen des NIEP entscheidende und spannende Frage lautet: Wie finden wir Haushalte aus dem unteren Einkommensbereich. Die Antwort lautet: Mit der CATI-Technik. CATI steht für „Computer Assisted Telephone Interviews“, also computergestützte Telefon-Interviews. Die Erhebung wird von einem Computerprogramm gesteuert und kommt ohne herkömmlichen Papier-Fragebogen aus. Die Interviewer arbeiten mit Telefon und an PCs, die an einen zentralen Server angeschlossen sind. Auf den Bildschirmen erscheinen die Fragen, die

---

4 Feldzeit Januar bis Dezember 1999.

Antworten werden in Felder eingegeben und stehen unmittelbar danach für die Steuerung des weiteren Interviewablaufs zur Verfügung.

Die Bezieher von Niedrigeinkommen bilden eine recht kleine und vor allem schwierig zu identifizierende Teilgruppe. Erforderlich sind vollständige und genaue Einkommensangaben, erstens zur Abgrenzung dieser Population im Kontext der Gesamtbevölkerung und zweitens im Zeitverlauf, wenn es darum geht zu untersuchen, wie sich von Welle zu Welle die Einkommen der Haushalte im unteren Einkommensbereich verändern. Um dies festzustellen, bedarf es präziser und vollständiger Einkommensangaben. Die CATI-Technik erlaubt es, im Hintergrund des Interviews Sozialhilfe- und Niedrigeinkommensschwelle anhand zuvor erfragter demographischer Angaben zu Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder, zum Haushaltstyp und zur Höhe der Miet- und Nebenkosten zumindest näherungsweise zu berechnen.

CATI ermöglicht es weiterhin, bereits im Laufe des Interviews die Konsistenz und Vollständigkeit von Angaben zu überprüfen. Rentner z.B. beziehen in der Regel eine Rente der gesetzlichen Rentenversicherung und/oder ein anderes Alterseinkommen, für aktive Arbeiter, Angestellte und Beamte muss die Angabe zu einem Einkommen aus nichtselbstständiger Arbeit vorliegen, für Eltern von Kindern unter 18 Jahren die Angabe zum Kindergeld. Diese und vielfältige weitere Prüfungen lassen sich unmittelbar in das Erhebungsprogramm integrieren und inkonsistente Angaben können sofort hinterfragt und bereinigt werden.

Im Rahmen des NIEP haben wir erstmals auch die Konsistenz der Angaben zwischen den Wellen überprüft. Wichtige Angaben zur Demographie (u. a. Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder, Haushaltstyp, Erwerbsstatus der Haushaltsmitglieder) sowie zur Art und Höhe der Einkommen haben wir ab der zweiten Welle während des Interviews mit den entsprechenden Angaben in der Vorwelle abgeglichen. Bei unplausiblen Veränderungen haben wir die Angaben hinterfragt und ggf. korrigiert. Diese Korrekturen konnten sowohl Angaben in der Vorwelle als auch die vorläufigen Angaben in der laufenden Befragung betreffen.

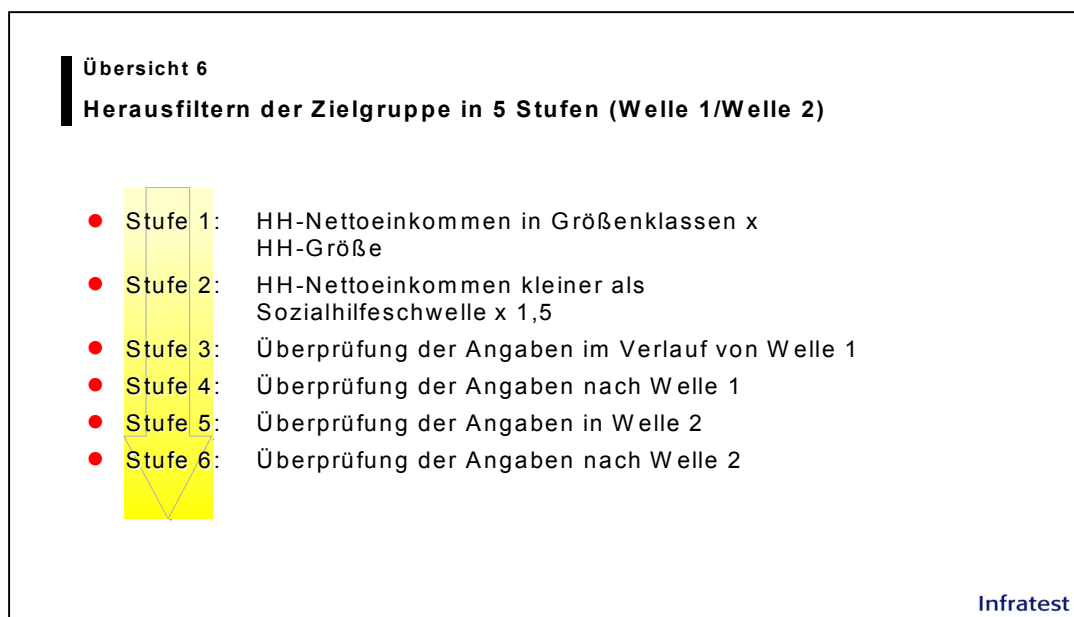
## **6. Das Screening der Haushalte im unteren Einkommensquartil**

Das Screening der Haushalte in der Zielgruppe „unteres Einkommensquartil“ erfolgte in 6 Stufen (Übersicht 6).

In Stufe 1 wurden eingangs des Interviews nach einigen wenigen Fragen allgemeiner Art die Haushaltsgröße und das Haushaltsnettoeinkommen in Größenklassen erhoben. Anhand einer nach diesen Merkmalen gegliederten Matrix wurden anschließend Haushalte, deren Nettoeinkommen über bestimmten Grenzen lag, aus der weiteren Befragung ausgeschlossen, so z.B. Zwei-Personen-Haushalte mit einem Nettoeinkommen ab 3.000 DM und Drei-Personen-Haus-



halte mit einem Nettoeinkommen ab 4.000 DM. Auf dieser Stufe haben wir bereits etwa die Hälfte aller befragten Haushalte „aussortiert“.



In Stufe 2 haben wir die Abfrage verfeinert und die Merkmale erhoben, die man benötigt, um näherungsweise die Sozialhilfeschwelle zu berechnen. Dies betraf einmal die Zahl und das Alter der Haushaltsmitglieder zur Bestimmung der Regelsatz-Ansprüche. Auf Basis dieser Angaben haben wir weiterhin die Mehrbedarfsansprüche für Personen ab 65 Jahren sowie für allein Erziehende mit 2 oder mehr Kindern unter 16 Jahren berücksichtigt. Weiterhin haben wir die Zuschläge für Miet- und Heizkosten, differenziert nach der Haushaltsgröße, in Form von Durchschnittsmieten berücksichtigt und zwar unabhängig von dem Wohnstatus als Mieter bzw. Eigentümer.<sup>5</sup> Die Angaben zur Miethöhe hat uns, errechnet auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), freundlicherweise Peter Krause vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung zur Verfügung gestellt.

Die Summe aus haushaltsspezifischen Regelsätzen, Mehrbedarfszuschlägen sowie der Miet- und Heizkosten haben wir mit dem Faktor 1,5, bzw. 1,4 multipliziert.<sup>6</sup> Die sich daraus ergebenden Einkommensschwelle beschreiben näherungsweise, dies hatten Vorab-Analysen auf Basis des SOEP gezeigt, die haushaltstypenspezifischen Grenzen des unteren Einkommensquintils.

5 Ein Zuschlag der Miet- und Heizkosten nur für Mieter hätte zu einer starken Überrepräsentierung dieser Gruppe in der Stichprobe geführt.

6 Der Faktor 1,5 wurde in den alten Bundesländern auf Zwei-Personen-Haushalte und in den neuen Ländern auf Zwei- und Drei-Personen-Haushalte angewandt, der Faktor 1,4 auf alle übrigen Haushalte.

Nunmehr wurden die Haushalte danach gefragt, ob ihr Nettoeinkommen unter oder über dieser haushaltsspezifischen Schwelle liegt. Alle Haushalte mit niedrigerem Einkommen wurden danach über Ziel und Zweck des Niedrigeinkommens-Panels informiert und gebeten, an der Untersuchung teilzunehmen. Etwa 80% der Befragten haben zugestimmt.

Unmittelbar anschließend an diese Screening-Stufe haben wir das vollständige Interview der Welle 1 durchgeführt und im letzten Drittel differenziert für alle Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren die Art und Höhe der Einkommen, differenziert nach 26 Komponenten, erfragt. Die Summenbildung hat in einer Reihe von Fällen Inkonsistenzen gegenüber den zunächst in Form von Größenklassen erhobenen Einkommen ergeben. Ebenso lag die Summe der Einkommenskomponenten des Öfteren über der haushaltsspezifischen Niedrigeinkommensschwelle gemäß Screening-Stufe 2. Im Rahmen eines weiteren Screening-Schrittes (Stufe 3) haben wir daher noch im laufenden Interview der Welle 1 diese Abweichungen gemeinsam mit den Befragten geklärt. Sofern sich herausgestellt hat, dass die Einzelkomponenten richtig angegeben waren und somit das Einkommen tatsächlich über der kritischen Schwelle lag, haben wir das Interview an dieser Stelle abgebrochen und die betroffenen Haushalte nachträglich aus der weiteren Befragung ausgeschlossen.

Diese Prüfung während der Befragung konnte naturgemäß nicht alle Kriterien einer vollständigen Konsistenzprüfung berücksichtigen. Im Anschluss an die Feldarbeit der Welle 1 haben wir daher noch einmal einen verfeinerten Konsistenz- und Vollständigkeitscheck durchgeführt (Stufe 4) und erneut eine Reihe von Haushalten aus der weiteren Befragung ausgeschlossen.

Die Screening-Stufe 5 war Teil der Befragung von Welle 2. Wie bereits erwähnt, haben wir ab Welle 2 retrospektiv u. a. noch einmal die Vollständigkeit und Konsistenz der Einkommensdaten aus der Vorwelle hinterfragt. So wurden in Welle 2 von einer Reihe von Haushalten Einkommen angegeben, die sie in Welle 1 nicht aufgeführt hatten. Sofern sich bei der Nachfrage herausgestellt hat, dass diese Einkommen bereits zum Zeitpunkt von Welle 1 bezogen wurden und ihre Berücksichtigung zum Überschreiten der Niedrigeinkommensschwelle geführt hätte, wurden auch diese Haushalte aus der weiteren Befragung ausgeschlossen.

Zunächst unvollständige Einkommensangaben sind auf zwei Gründe zurückzuführen. Erstens unterschätzen Befragte häufig das Einkommen, wenn sie um die Einstufung des Haushaltseinkommens in Größenklassen gebeten werden. Die Anforderung, „aus dem Stand“ die Einkommen aller Haushaltsmitglieder aus allen möglichen Quellen zu addieren, ist häufig nicht zu bewältigen. Zweitens hat der Verlauf des Niedrigeinkommens-Panels gezeigt, dass durch die wiederholten Befragungen, gestützt durch die im Kontext jeder Welle versandten Informations- bzw. Ankündigungsschreiben, ein zunehmendes Vertrauen in die Seriosität der Befragung auf-

gebaut wird. Damit sind die Befragten bereit, genauer und vollständiger über ihr Einkommen zu berichten.<sup>7</sup>

Im Rahmen einer letzten Screening-Stufe (Stufe 6) haben wir schließlich im Anschluss an Welle 2 eine weitere Vollständigkeits- und Konsistenzprüfung durchgeführt und erneut und abschließend Haushalte aus der Befragung eliminiert.

## **7. Die Brutto- und Nettostichprobe**

Das Stichproben-Steuerungssystem ITMS hat zunächst 36.631 Telefonnummern zufällig ausgewählt (Tabelle 1) und durch Abschneiden sowie anschließendes erneutes Hinzufügen der beiden letzten Ziffern neue Anschlüsse generiert. Von diesen entfielen 7.767 Nummern auf nicht vorhandene Anschlüsse und weitere 3.632 Nummern auf sonstige qualitätsneutrale Ausfälle.

Insgesamt haben wir in Welle 1 25.232 Haushalte einbezogen, davon haben 12.859 Haushalte, dies sind 51,0%, die Fragen zur Screening-Stufe 1 beantwortet. Die übrigen Haushalte haben die Teilnahme von vornherein verweigert, konnten während der Feldzeit von Welle 1 nicht erreicht oder aus gesundheitlichen bzw. sprachlichen Gründen nicht befragt werden (Tabelle 1).

Von diesen 12.859 Haushalten haben wir in der Screening-Stufe 1 zunächst 2.182 Haushalte (17,0%) als zum unteren Einkommensbereich zählend klassifiziert. Im weiteren Verlauf der Screening-Stufen 2–6 hat sich diese Zahl auf 1.922 Haushalte reduziert, dies sind 14,9% der ursprünglich befragten Haushalte. Zielgröße war das untere Einkommensquintil, also 20% der Haushalte. Die NIEP-Population beschreibt somit nicht das gesamte untere Quintil, sondern die unteren 15%. Unterschiede gibt es allerdings zwischen den alten und neuen Bundesländern. Während wir in den neuen Ländern mit einem Anteil von 20% das untere Quintil genau abdecken, sind es in den alten Ländern die unteren 13%.

---

7 Wir haben den befragten Haushalten im Nachgang zu Welle 1 ein Informationsschreiben und vor jeder der folgenden Wellen ein Ankündigungsschreiben mit einer Datenschutzerklärung zugesandt. Beigefügt haben wir jeweils ein kleines "Danke-Schön" in Form einer Telefonkarte (12 DM) bzw. einem Zehnerblock mit Briefmarken (11 DM).

Tabelle 1

## Ausschöpfungsübersicht NIEP – Welle 1

<b>Bruttoansatz</b>	<b>36.631</b>	<b>100,0%</b>
Falsche Telefonnummer	7.767	21,2%
Technisches Problem	214	0,6%
Aufgelegt vor Kontakt	449	1,2%
Fax/Modem	1.295	3,5%
Doppeladresse	43	0,1%
Kein Privathaushalt	1.603	4,4%
ISDN-/Zweitanschluss	28	0,1%
<b>Neutrale Ausfälle gesamt</b>	<b>11.399</b>	<b>31,1%</b>
<b>Verbleibende Adressen</b>	<b>25.232</b>	<b>100,0%</b>
Teilnehmer nimmt nicht ab	884	3,5%
Anschluss besetzt	51	0,2%
Anrufbeantworter	354	1,4%
ZP nicht erreichbar	870	3,4%
ZP spricht nicht deutsch	310	1,2%
ZP gesundheitlich nicht in der Lage	331	1,3%
ZP vorübergehend krank, beschäftigt	289	1,1%
Kein Termin möglich während Feldzeit	48	0,2%
ZP wartet auf Info-Material	5	0,0%
Auskunft über ZP verweigert	4.738	18,8%
ZP verweigert Teilnahme generell	2.741	10,9%
ZP verweigert Panelteilnahme	151	0,6%
ZP verweigert Antwort zu wichtigen Fragen	736	3,0%
Abbruch Interview	865	3,4%
<b>Ausfälle gesamt</b>	<b>12.373</b>	<b>49,0%</b>
<b>Durchgeführte Interviews</b>	<b>12.859</b>	<b>51,0%</b>
		<b>100,0%</b>
Kontakt- u. Teil-Interviews	10.677	83,0%
<b>Vollinterviews (nach Screeningstufen 1–3)</b>	<b>2.182</b>	<b>17,0%</b>
Ausfall Screeningstufe 4	128	1,0%
Ausfall Screeningstufe 5	13	0,1%
Ausfall Screeningstufe 6	119	0,9%
<b>Nettostichprobe Welle 1</b>	<b>1.922</b>	<b>14,9%</b>
davon:		
<b>alte Bundesländer</b>	<b>1.329</b>	<b>13,0%</b>
<b>neue Bundesländer</b>	<b>593</b>	<b>20,0%</b>

## 8. Das Befragungsprogramm

Das Fragenprogramm des NIEP ist in 7 Hauptgruppen A – G und 24 Segmente I – XVIII gegliedert. Es umfasst einen wesentlichen Teil der zur Analyse der Lebens- und Einkommenssituation von Niedrigeinkommens-Haushalten erforderlichen Informationen. Die Segmente und Teilsegmente sind in Übersicht 7 aufgeführt. Ausgewiesen ist das konsolidierte Befragungsprogramm der Wellen 1 bis 6. Insgesamt enthält der Fragebogen 394 Fragen, die z. T. vielfältig untergliedert sind. Auf Papier in Schriftgröße 8 pt ausgedruckt sind dies über 160 Seiten.

### Übersicht 7

#### Das konsolidierte NIEP-Fragenprogramm der Wellen 1 – 6

	enthaltene in Welle Fr.-Nr.	enthaltene in Welle					
		W1	W2	W3	W4	W5	W6
<b>A. Screening-Fragen</b>							
<b>I. Einstiegsfragen</b>	ANF010 -	1	2	3	4	5	6
<b>I.a Screening Hauptwohnsitz, Privathaushalt</b>	ANF003 -	1	--	--	--	--	--
<b>II. Aufwärmfragen, Einkommens-Screening I</b>							
a. Aufwärmfragen, HHTyp, -Zusammensetzung	F001 -	1	2	3	4	5	6
b. Einkommens-Screening I	F005 -	1	--	--	--	--	--
<b>III. Alter, Geschlecht d. HH-Mitglieder, Einkommens-Screening II</b>							
a. Alter, Geschlecht d. HH-Mitglieder	F021 -	1	2	3	4	5	6
b. Einkommens-Screening II	F029 -	1	--	--	--	--	--
<b>IV. Teilnahmebereitschaft am Panel, Adressenaufnahme/-prüfung</b>							
a. Teilnahmebereitschaft, Adressenaufnahme	F101 -	1	--	--	--	--	--
b. Adressenprüfung	F102 -	--	2	3	4	5	6
<b>B. Demographie und (Nicht-)Erwerbssituation der Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren</b>							
<b>V. (Berufs-)biographische Merkmale</b>							
a. Stellg. z. HV, Familienstand ...	F110 -	1	2	3	4	5	6
b. Nationalität und Herkunft des Haushaltsvorstandes	F121 -	1	--	--	--	--	--
c. Aktueller Erwerbsstatus	F150 -	1	2	3	4	5	6
d. Schul-/Berufsausbildung	F181 -	1	2	3	4	5	6
e. Fort- Weiterbildung, Umschulung	F191 -	--	--	3	4	5	6
<b>VI. Arbeitslose und Arbeitsuchende</b>							
a. Gründe der Arbeitslosigkeit	F201 -	--	2	3	4	5	6
b. Ausdehnen/Aufnahme der Erwerbstätigkeit	F214 -	1	2	3	4	5	6
c. Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit	F241 -	--	2	3	4	5	6
<b>VII. Selbstständige</b>	F300 -	1	2	3	4	5	6
<b>VIII. Alters-Rentner und Pensionäre</b>	F400 -	1	2	3	4	5	6
<b>C. Haushalte mit Kindern und geschiedene Frauen und Männer</b>							
<b>IX. Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren und geschiedene Frauen und Männer</b>							
a. Alle Haushalte	F501 -	--	2	3	4	5	6
b. Allein Erziehende	F521 -	1	2	3	4	5	6
c. Geschiedene Frauen und Männer	F531 -	--	--	--	4	5	6

---

**D. Soziale Herkunft, Familienangehörige außerhalb des Haushalts**

**X.a Soziale Herkunft**

a. Soziale Herkunft F551a - -- -- -- -- 5 --

**X.b Familiäre Unterstützung**

a. von Eltern außerhalb Haushalt F551h - -- -- -- -- 5 --  
 b. von Kindern außerhalb Haushalt F551i - -- -- -- -- 5 --

---

**E. Einkommen, Unterstützung externer Haushalte, Ausstattungen**

**XI. Einkommen aller Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren, Ausstattungen**

a. Einkommen nach Art und Höhe (über 25 Kategorien) F600 - 1 2 3 4 5 6  
 b. Einmalige Sozialhilfeleistungen F626 - -- 2 3 4 5 6  
 c. Einkommenserwartungen F631 - -- 2 3 4 5 6  
 d. Finanz. Unterstützung von Pers. in anderen HH F641 - -- 2 3 4 5 6  
 e. Ausstattung (Urlaub, PKW-Besitz) F645 - -- 2 3 4 -- --

---

**F. Haushalts-Merkmale**

(alle Haushalte bzw. Betroffene)

**XII. Wohnsituation, Wohnkosten**

a. Wohnsituation F650 - -- 2 3 4 5 6  
 b. Wohnkosten F031 - -- 2 3 4 5 6  
 c. Öffentliche Infrastruktur, Verkehrsanbindung, Wohnqualität F665 - -- -- -- -- 6

**XIII.a Außergewöhnliche Belastungen, insbes. Pflege**

F671 - -- -- 3 -- 5 6

**XIII.b Gesundheit**

a. Basisfragen F691 - -- 2 3 4 5 6  
 b. Vertiefungsfragen F695 - -- -- -- -- --

**XIII.c Ernährungsgewohnheiten**

F699b -- -- 3 -- -- --

**XIV. Vermögensbestände, Schulden**

a. Vermögensbestände und Altersvorsorge F701 - 1 2 3 4 5 6  
 b. Schulden und Kredite F702 - 1 2 3 4 5 6  
 c. Geldverfügung im Haushalt F708 - -- -- -- 4 -- --

**XV. Soziale Netzwerke**

F751 - -- -- 3 -- -- --

**XVI. Laufende (Sozial-)Hilfe z. Lebensunterhalt**

a. Aktuelle Bezieher-Haushalte: Ursachen, Unterstützung durch Einrichtungen, Arbeitsplatzsuche F801 - 1 2 3 4 5 6  
 b. Früherer Bezug und Unterbrechung F831 - -- 2 3 -- -- --  
 c. Teilnahme an Weiterbildung, Umschulung, Arbeitsbeschaffung F845 - -- -- 3 4 5 6  
 d. Einstellung zum Sozialhilfebezug von Beziehern F851 - -- 2 3 4 5 6  
 e. Früherer Sozialhilfebezug F881 - -- -- -- -- 5 --

**XVII. Subjektive Einschätzung der Lebenssituation**

a. Sorgen F900 - -- -- -- -- -- 6  
 b. Einstellung zur Sozialhilfe von Nichtbeziehern F911 - -- 2 -- 4 -- 6  
 c. Zufriedenheit F921 - -- -- -- -- 5 6  
 d. Einstellung zum Wohngeld von Nichtbeziehern F931 - -- -- -- 4 -- --  
 e. Vergünstigungen im kommunalen Bereich F950 - -- -- -- 4 5 --  
 f. Versicherungen F960 - -- -- -- -- -- 6

---

## **G. Abschluss-/Sonderfragen**

### **XVIII. Abschluss-Statements/Sonderfragen**

F1001 - 1 2 3 4 5 6

---

Quelle: NIEP – Wellen 1–6 (1999–2002)

Infratest Sozialforschung

Nicht alle Fragen werden in jeder Welle erhoben, vielmehr besteht das Erhebungsprogramm aus einem von Welle zu Welle konstanten Kernprogramm und Ergänzungsfragen, die zum Teil nur in einzelnen Wellen laufen oder in jeder zweiten bzw. dritten Welle usw. In welcher Welle welche Fragenkomplexe erhoben wurden, geht ebenfalls aus Übersicht 7 hervor.

Mit dem NIEP steht ein breiter Datensatz zur Verfügung, der in dieser Form einmalig sein dürfte. Wir fragen nach der Demographie für alle Haushaltsmitglieder, wir fragen nach den Erwerbs- bzw. Nichterwerbssituationen der Haushaltsmitglieder, integriert ist ferner ein Befragungssegment für Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren. Wir fragen sehr differenziert nach der Einkommenssituation aller Haushaltsmitglieder, gegliedert nach 26 Einkommensarten in DM pro Monat, und addieren sie zum Haushalts-Nettoeinkommen insgesamt. Wir fragen nach der Wohnsituation und nach außergewöhnlichen Belastungen, Pflege, Gesundheit, Ernährungsgewohnheiten. Vermögensbestände, Schulden und Altersvorsorge sind weitere wichtige Zusatzsegmente und ein breit angelegter Befragungsabschnitt erhebt Angaben zur laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt, zur Hilfe in besonderen Lebenslagen, zu einmaligen Leistungen und Sachleistungen im Rahmen der Sozialhilfe.

In Welle 6, der letzten vorläufig geplanten, haben wir eine Reihe von Fragen aufgenommen, die wir aus unterschiedlichen Gründen bisher nicht berücksichtigt hatten. Trotz allem haben wir sicherlich, obwohl der Fragebogen schon relativ breit ist, nicht alle Wünsche abgedeckt. Wir werden heute und morgen vermutlich Hinweise erhalten auf nach wie vor bestehende Informationslücken und dass man an einigen Stellen durchaus hätte tiefer und differenzierter fragen können. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auf Grund der begrenzten Fallzahl des NIEP differenzierten Auswertungen Grenzen gesetzt sind.

## **9. Die Datenweitergabe**

Falls Sie den Fragebogen nicht haben, schicken wir ihn auf Anfrage gerne zu. Wir haben uns gefreut, dass das BMA als Auftraggeber der Studie die Daten des NIEP nicht ausschließlich zur Ressortforschung heranzieht, sondern auch für wissenschaftliche Zwecke zur Verfügung stellt. Erforderlich ist ein Antrag in Form eines formlosen Schreibens an Infratest Sozialforschung – z. Hd. Frau Schneider – mit Benennung des Forschungsziels und des verantwortlichen Wissenschaftlers. Wir bereiten einen Weitergabevertrag vor, der dem BMA zur Genehmigung

vorgelegt wird. Bisher wurden alle Anfragen zur Datenweitergabe positiv beschieden. Als Kosten stellt Infratest lediglich eine Sachkostenpauschale von 75 € pro Welle zzgl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer in Rechnung. Die Wellen 1 bis 4, die wir bereits an Nutzer weitergeleitet haben, werden pauschal zum Preis von 200 € bereitgestellt.

Damit sind die notwendigen Voraussetzungen dafür geschaffen, die Daten des NIEP auf breiter Ebene wissenschaftlich auszuwerten. Hierfür möchte ich mich im Namen aller Nutzer bei den Verantwortlichen des BMA bedanken. Ganz uneigennützig ist dieses Vorgehen des BMA vermutlich nicht, denn es erschließen sich auf diesem Weg zusätzliche Auswertungskapazitäten und zusätzliche Erkenntnisse für eine zielgerichtete Armutsbekämpfungspolitik. Der Gefahr, dass mit dem NIEP ein Datenfriedhof produziert wird, wird damit wirkungsvoll entgegengetreten.

## 10. Der Feldverlauf und die Plan-Ist-Fallzahlen

Mittlerweile sind die Daten der ursprünglich geplanten 6 Wellen des NIEP erfolgreich erhoben.<sup>2</sup> Unser Ziel war es, und das haben wir ab der dritten Welle erreicht, Anfang Juli und Anfang Januar, d. h. jeweils im Abstand von einem halben Jahr, mit der Feldarbeit zu beginnen. Welle 6 haben wir erst Anfang Februar 2002 gestartet, um die Erhebung nicht durch die Euro-Umstellung zu Beginn des Jahres 2002 zu beeinträchtigen.

**Tabelle 2**

**Feldverlauf und Fallzahlen des NIEP – Wellen 1 – 6**

		<b>Welle 1</b>	<b>Welle 2</b>	<b>Welle 3</b>	<b>Welle 4</b>	<b>Welle 5</b>	<b>Welle 6</b>
Feldarbeit	von bis	28.11.98 21.05.99	19.8.99- 06.02.00	03.07.00 12.11.00	17.01.01 13.05.01	02.07.01 14.10.01	05.02.02 04.06.02
Fallzahl		1.922	1.693	1.531	1.421	1.303	1.212
Ausschöpfung (%)		51,0	88,1	90,4	92,8	91,7	93,0
Durchschnittl. Interviewdauer (Min)		32	28	35	33	35	42

Quelle: NIEP – Wellen 1–6 (1999–2002)

Infratest Sozialforschung

Ausgehend von 1.922 befragten Haushalten in Welle 1 ist - bedingt durch die so genannte „Panelmortalität“ - hat sich die Zahl der Haushalte bis Welle 6 auf 1.212 reduziert. Zurückzuführen

2 Zum Zeitpunkt des NIEP-Workshops befand sich die Datenerhebung der Welle 6 in der Endphase, Ergebnisse konnten daher noch nicht dargestellt werden. In dieser überarbeiteten Fassung des Vortrags konnte der Verlauf der Welle 6 bereits berücksichtigt werden.



ist das Ausscheiden aus der Erhebung jeweils etwa zur Hälfte auf Haushalte, die auf Grund einer mit einem Umzug einhergehenden Änderung ihrer Telefon-Nummer oder aus anderen Gründen nicht mehr erreicht werden konnten, und auf Haushalte, die die weitere Teilnahme verweigert haben. Trotz dieser vielfältigen möglichen Ausfallgründe haben wir bereits in Welle 2 eine Ausschöpfung von über 88% erzielt. Ab Welle 3 lag diese Quote jeweils über 90% und erreichte in Welle 6 mit 93,0% sogar das Maximum.

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, haben wir damit die ursprünglich prognostizierten Fallzahlen ab Welle 2 zunehmend deutlich überschritten und in Welle 6 eine um 21% über der Planung liegende Fallzahl erreicht.

Dies bedeutet, dass das Konzept des NIEP bei den Befragten auf eine überraschend positive Resonanz gestoßen ist. Die Teilnahmebereitschaft war außerordentlich positiv, und die hohe Ausschöpfung in Welle 6 lässt keinen Schluss auf eine mögliche Befragungsmüdigkeit der Niedrigeinkommens-Haushalte zu. Dies zeigt, dass es uns gelungen ist, ein Fragenkonzept zu entwickeln, das auf Seiten der Befragten auf großes Interesse gestoßen ist. Sie haben die Möglichkeit gesehen, ihre Lebenslage zu beschreiben und das NIEP wohl auch als Sprachrohr an die politisch Verantwortlichen gesehen. Selbst die überdurchschnittlich lange Interviewdauer in Welle 6 mit 42 Minuten hat nicht zu Abbrüchen oder erkennbaren Ermüdungserscheinungen geführt.<sup>9</sup>

**Tabelle 3**

**Prognostizierte und realisierte Fallzahlen des NIEP – Wellen 1 – 6**

	<b>Welle 1</b>	<b>Welle 2</b>	<b>Welle 3</b>	<b>Welle 4</b>	<b>Welle 5</b>	<b>Welle 6</b>
Prognose 1 (Angebot)	2.000	1.600	1.360	1.220	1.100	1.000
Prognose 2 (Ergänzungsangebot)	2.055	1.717	1.580	1.400	1.250	1.120
Realisierte Fallzahl	1.922	1.693	1.531	1.421	1.303	1.212
Realisierte Fallzahl in % von Prognose 1	96,1	105,8	112,6	116,5	118,5	121,2

Quelle: NIEP – Wellen 1–6 (1999–2002)

Infratest Sozialforschung

<sup>9</sup> Die längere Interviewdauer in Welle 6 ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass wir weitere, ursprünglich nicht vorgesehene Fragen für die von Infratest Sozialforschung zurzeit in Kooperation mit Prof. Richard Hauser und Dr. Irene Becker im Auftrag des BMA durchgeführte Sozialhilfe-Dunkelziffer-Studie eingeschaltet haben.

Ein weiterer Grund für die hohe Ausschöpfung war die intensive Adressenrecherche im Fall von Umzügen. Erstens haben wir am Ende eines jeden Interviews nach möglichen Umzügen im kommenden halben Jahr gefragt und, falls ein solcher geplant war, um die Angabe einer Kontaktadresse gebeten. Zweitens haben wir bei nicht mehr aktuellen Telefonnummern anhand des von der Telekom bereitgestellten neuesten Telefonverzeichnisses auf CD-ROM Anschlüsse eruiert, drittens über die Telefonauskunft und viertens schließlich durch eine Adressenrecherche bei den Einwohnermeldeämtern in Verbindung mit einer weiteren Recherche der Telefonnummer.

Eine differenziertere Aufgliederung der Stichprobenausschöpfung und Ausfallgründe enthalten die Tabelle 4a (Absolutwerte) und Tabelle 4b (prozentuiert auf die Brutto-Stichprobe). Hierbei zeigt sich insbesondere, dass sich die Quote der Verweigerungen einschl. der Abbrüche im Laufe eines Interviews in allen Wellen 2-6 auf nur zwischen 3,4% und 4,4% belaufen hat. Auch alle übrigen Ausfallgründe bewegen sich auf einem im Vergleich zu anderen Studien sehr niedrigen Niveau.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Studie, zumindest aus der Sicht des Feldverlaufs, viel besser gelaufen ist, als wir uns dies vorgestellt hatten. Wir können keineswegs verleugnen, dass wir in der Anfangsphase relativ große Probleme hatten. Die bereits geschilderten Ausfälle auf Grund nachträglicher Datenkorrekturen im Übergang von Welle 1 auf Welle 2 etwa haben gezeigt, dass es keineswegs trivial ist, bei einer zuvor nicht angekündigten Befragung differenzierte, vollständige und richtige Angaben zum Einkommen zu erheben. Der Übergang zu Welle 2 war auch unter technischen Gesichtspunkten kompliziert. Wir standen einer auch für uns neuen technischen Anforderung gegenüber, als es darum ging, die Angaben aus der Vorwelle in das laufende Interview einzublenden und die Möglichkeit zu schaffen, diese ggf. online zu korrigieren. Dabei sind Probleme aufgetreten, mit denen wir nicht gerechnet hatten. Dass wir es dann geschafft haben, das am grünen Tisch entstandene Konzept umzusetzen, war erfreulich, allerdings, da vertraglich vereinbart, auch erforderlich.

Tabelle 4a

**Brutto-Stichprobe, Ausfallgründe und Netto-Stichprobe - Wellen 2 – 6 (abs.)**

	Welle 2 abs.	Welle 3 abs.	Welle 4 abs.	Welle 5 abs.	Welle 6 abs.	Wellen 2-6 abs.
<b><u>BRUTTO-STICHPROBE</u></b>						
Brutto-Stichprobe I	2.182	1.693	1.531	1.421	1.303	8.130
Vorab-Screening-Ausfälle (Screening 4)	128					128
Brutto-Stichprobe II	2.054	1.693	1.531	1.421	1.303	8.002
<b><u>AUSFÄLLE</u></b>						
<b>Falsche Telefonnummer</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>121</b>
Telefon-Nr. nicht mehr aktiv	37	35	9	20	16	117
Fax/Modem	1	2			1	4
<b>Nicht mehr erreichte Haushalte</b>	<b>32</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>75</b>
ZP und Ehepartner ausgezogen	19	7	4	5	3	38
HH insgesamt verzogen/unbekannt		5	2			7
Alleinsteh. ZP verstorben	2	4	3		1	10
Technisches Problem	11	5	4			20
<b>ZP nicht mehr erreicht</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>54</b>
Auskunft über ZP verweigert	13	9	8	1	3	34
ZP unbekannt	7		4			11
Partner unbekannt		7		2		9
<b>Nicht erfolgreich</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>33</b>	<b>19</b>	<b>111</b>
ZP spricht nicht Deutsch	1					1
Kein Termin in Feldzeit möglich		2	14	15	3	34
ZP geistig/körp. nicht in der Lage	4	2		3	2	11
Während der Feldzeit nicht erreicht	14	13	9	15	14	65
<b>Teilnahme-Verweigerungen</b>	<b>133</b>	<b>58</b>	<b>53</b>	<b>57</b>	<b>48</b>	<b>349</b>
Verweigerungen	116	54	50	51	42	313
Abbruch durch ZP	17	4	3	6	6	36
<b>Ausfälle insgesamt</b>	<b>242</b>	<b>149</b>	<b>110</b>	<b>118</b>	<b>91</b>	<b>710</b>
<b><u>INTERVIEWS</u></b>						
Vollständige Interviews	1.812	1.544	1.421	1.303	1.212	7.292
Nachträgl. Screening-Ausfälle (Scr. 5, 6)	119	13				132
Netto-Stichprobe	1.693	1.531	1.421	1.303	1.212	7.160

Quelle: NIEP - Wellen 2–6 (1999-2002)

Infratest Sozialforschung

**Tabelle 4b**

**Brutto-Stichprobe, Ausfallgründe und Netto-Stichprobe - Wellen 2 - 6 (in % von Brutto II)**

	Welle 2 abs.	Welle 3 abs.	Welle 4 abs.	Welle 5 abs.	Welle 6 abs.	Gesamt abs.
<b><u>BRUTTO-STICHPROBE</u></b>						
<b>Brutto-Stichprobe I</b>	<b>106,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>101,6</b>
<b>Vorab-Screening-Ausfälle (Screening 4)</b>	<b>6,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,6</b>
<b>Brutto-Stichprobe II</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b><u>AUSFÄLLE</u></b>						
<b>Falsche Telefonnummer</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>0,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>
Telefon-Nr. nicht mehr aktiv	1,8	2,1	0,6	1,4	1,2	1,5
Fax/Modem	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
<b>Nicht mehr erreichte Haushalte</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,9</b>
ZP und Ehepartner ausgezogen	0,9	0,4	0,3	0,4	0,2	0,5
HH insgesamt verzogen/unbekannt	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1
Alleinsteh. ZP verstorben	0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
Technisches Problem	0,5	0,3	0,3	0,0	0,0	0,2
<b>ZP nicht mehr erreicht</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>
Auskunft über ZP verweigert	0,6	0,5	0,5	0,1	0,2	0,4
ZP unbekannt	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,1
Partner unbekannt	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0	0,1
<b>Nicht erfolgreich</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,5</b>	<b>2,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>
ZP spricht nicht Deutsch	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kein Termin in Feldzeit möglich	0,0	0,1	0,9	1,1	0,2	0,4
ZP geistig/körp. nicht in der Lage	0,2	0,1	0,0	0,2	0,2	0,1
Während der Feldzeit nicht erreicht	0,7	0,8	0,6	1,1	1,1	0,8
<b>Teilnahme-Verweigerungen</b>	<b>6,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>4,0</b>	<b>3,7</b>	<b>4,4</b>
Verweigerungen	5,6	3,2	3,3	3,6	3,2	3,9
Abbruch durch ZP	0,8	0,2	0,2	0,4	0,5	0,4
<b>Ausfälle insgesamt</b>	<b>11,8</b>	<b>8,8</b>	<b>7,2</b>	<b>8,3</b>	<b>7,0</b>	<b>8,9</b>
<b><u>INTERVIEWS</u></b>						
<b>Vollständige Interviews</b>	<b>88,2</b>	<b>91,2</b>	<b>92,8</b>	<b>91,7</b>	<b>93,0</b>	<b>91,1</b>
<b>Nachträgl. Screening-Ausfälle (Scr. 5, 6)</b>	<b>5,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,6</b>
<b>Netto-Stichprobe</b>	<b>82,4</b>	<b>90,4</b>	<b>92,8</b>	<b>91,7</b>	<b>93,0</b>	<b>89,5</b>

Quelle: NIEP - Wellen 2–6 (1999-2002)

Infratest Sozialforschung

## **11. Die weitere Entwicklung**

Im Hinterkopf steht, da verrate ich kein Geheimnis, die Hoffnung, auf dieser Basis das NIEP fortzuführen. Hierzu haben wir ein Konzept entwickelt. Es gab jetzt, aus verschiedenen nachvollziehbaren Gründen, Überlegungen, das NIEP erst einmal zu stoppen. Gegen eine unveränderte Weiterführung sprechen die mittlerweile begrenzte Fallzahl von etwas über 1.200 Haushalten, die sich in einer Welle 7 auf etwa 1.100 Haushalte reduzieren würde, und die Tatsache, dass viele der verbliebenen Haushalte im Verlauf der Wellen 1–6 den Niedrigeinkommensbereich verlassen haben. Diese Effekte sprechen für eine „Auffrischung“ der NIEP-Population um Haushalte aus dem unteren Einkommensbereich, ggf. in Verbindung mit einer Weiterbefragung eines Teils der alten NIEP-Population.

Wir persönlich hoffen, dass das NIEP in der ein oder anderen Form weitergeführt wird. Dies keineswegs aus einer vordergründigen Sicht eines privaten Forschungsinstituts, sondern weil wir uns als Sozialwissenschaftler mit großem inhaltlichen Interesse verstehen. Die technischen Voraussetzungen für eine Weiterführung des NIEP sind geschaffen. Zumindest von dieser Seite ist es uns gelungen, das Konzept erfolgreich umzusetzen. Wir sind jetzt gespannt auf die nun von Ihrer Seite vorgestellten Ergebnisse, denn es macht nur einen Sinn, die Erhebung fortzuführen, wenn sie inhaltlich relevante Informationen liefert, mit denen nicht nur Wissenschaftler etwas anfangen können, sondern über die auch das BMA mit gutem Gewissen sagen kann: Hier werden Informationen bereitgestellt, die in dieser Form bisher nicht existiert haben, und dies wird uns wichtige Hinweise für die Gestaltung der zukünftigen Politik zur Armutsbekämpfung geben und auch die Armutsberichterstattung fördern. Wir hoffen, dass es heute und morgen gelingt, zu solchen Zielen beizutragen.

## **Anhang**

### **Methodenbeschreibung: Telefonbefragungen Bevölkerung von NFO Infratest (ITMS - nach ADM-Design)**

#### **1. Grundgesamtheit und Stichprobenanlage**

Grundgesamtheit von Bevölkerungsbefragungen sind in der Regel alle in Privathaushalten lebenden deutschsprachigen Personen ab 14 Jahren. Weitere studienspezifische Einschränkungen sind möglich. Die telefonische Durchführung der Befragung reduziert die Grundgesamtheit auf die Auswahlgrundlage „deutschsprachige Personen ab 14 Jahren in Telefonhaushalten“.

Die Befragung basiert auf dem Infratest-Telefon-Master-Sample (ITMS), das für derartige Untersuchungen aufgebaut wurde und zu verzerrungsfreien Stichproben (insbesondere weitgehende Vermeidung des not-at-home bias) ohne Klumpeneffekte führt. Es entspricht hinsichtlich des Random-Digit-Dialing dem ADM-Standard, der nach dem Gabler-Häder-Verfahren definiert wurde (siehe dazu Kapitel 2).

Das ITMS ist so differenziert geschichtet, dass praktisch jede Gemeinde über 5.000 Einwohnern in der Stichprobe vertreten ist und eine eigene Schicht bildet, in der durch eine systematische Zufallsauswahl Telefonhaushalte proportional zur Zahl aller Privathaushalte in der Gemeinde ausgewählt werden. Somit erfolgt für 85% der Auswahleinheiten eine einstufige Auswahl der Zielhaushalte. Lediglich bei den Gemeinden unter 5.000 Einwohnern, in denen nur etwa 15% der Wohnbevölkerung leben, wird aus Gründen der Forschungsökonomie eine mehrfach geschichtete („multistratifizierte“) Stichprobe von Gemeinden (mit Auswahl-Wahrscheinlichkeiten proportional zur Zahl der Privathaushalte pro Schicht) gezogen. Daraus werden in der zweiten Auswahlstufe die Zielhaushalte ausgewählt. In jedem Fall erfolgt die Auswahl repräsentativ für die betreffende Gemeinde, auch wenn in einem Ortsnetz mehrere Gemeinden enthalten sind bzw. wenn die Gemeinde sich auf mehrere Ortsnetze aufteilt. Die Zufallsauswahl innerhalb der Gemeinden erfolgt ungeklumpt; somit handelt es sich um eine Stichprobe ohne Klumpeneffekte.

Das ITMS besteht also aus einer mikrostratifizierten, weitgehend ungeklumpten Stichprobe, die sich proportional zur Zahl der Privathaushalte auf die Mikrozellen aufteilt. Die Multistratifikation und Aufteilung der Stichprobe auf die Zellen erfolgt vollautomatisch über ein Allokationsprogramm. Innerhalb jeder Zelle sind die Datensätze der Telefonhaushalte nach Zufallszahlen sortiert. Somit bildet jede Zelle eine Urne im klassischen Sinne. Nicht erreichte Haushalte werden „zurückgelegt“ und kommen in größerem zeitlichen Abstand zu anderen Tageszeiten zur „Wiedervorlage“. Die an einem bestimmten Tag nicht erreichten Haushalte werden durch solche

substituiert, die an anderen Tagen nicht erreicht werden. Damit entfällt der so genannte „not-at-home-bias“ weitgehend (nur Haushalte, die auch nach dem 12. Kontakt nicht angetroffen werden, werden angesteuert).

Das ITMS ist als EDV-Datei für EDV-gestützte zentrale Telefonumfragen konzipiert. Die Aussteuerung der Stichprobe nach den Zellen der Multistratifikationsmatrix erfolgt dabei unmittelbar und unabhängig durch das Steuerungsprogramm. Es ist somit gewährleistet, dass in jeder Zelle die erforderliche Zahl von Interviews durchgeführt wird. Von diesem Programm wird auch falls nötig die notwendige Gleichverteilung der Interviews auf die Befragungstage gesteuert.

Um mögliche Einflüsse der Tageszeit auf Untersuchungsergebnisse von vornherein auszuschalten, wird die Stichprobe nach einem Verfahren der „dynamischen Repräsentativität“ bezüglich der Besetzung der Zellen des Multistratifikationstableaus optimiert, so dass sich für jedes Stundenintervall vorgabenproportionale Teilstichproben ergeben.

Durch die letztlich nur noch aus den „harten“ Verweigerern bestehenden Ausfälle und die optimale regionale Aussteuerung der Stichproben kann die abschließende Personengewichtung mit einer wesentlich kleineren Faktorenspannweite die Stichprobe an der Struktur der Wohnbevölkerung justieren, als dies mit den herkömmlichen Verfahren möglich ist.

## **2. ADM-Standard des Random - Digit - Dialing**

Die Auswahlgrundlage der Arbeitsgemeinschaft ADM-Telefonstichproben enthält eingetragene und generierte Nummern. Generierte Nummern werden erzeugt, indem die letzten beiden Stellen aller eingetragenen Rufnummern jeweils durch die Ziffernfolge 00 bis 99 ersetzt werden. Entstehende Doubletten werden bereinigt. Dieses Verfahren nennt man „Random Last Two Digits – RL2D“. Es garantiert, dass auch die Telefonanschlüsse in der Auswahlgrundlage enthalten sind, die nicht in Verzeichnisse eingetragen sind.

Die Auswahlgrundlage enthält lediglich (eingetragene oder generierte) Telefonnummern, aber keine Adressen, da diese für eine anonyme Befragung unerheblich sind. Aus den Einträgen werden jedoch Kennzeichen für die Art des Eintrags (geschäftlich/privat) sowie die Gemeindekennziffer übernommen.

Sofern die Nummer nicht eingetragen ist, wird ihr eine Gemeinde zugeordnet, und zwar abhängig davon, in welchen Gemeinden sich die anderen eingetragenen Rufnummern desselben Nummernstammes (= um die letzten zwei Stellen reduzierte Telefonnummer) befinden; Kennzeichen für die Art des Anschlusses können hierbei natürlich nicht vergeben werden.

Die Nummern aller Teilnehmer, die auf keinen Fall in Zusammenhang mit einer Befragung angerufen werden wollen, werden in der Auswahlgrundlage gesperrt.

### **3. Gewichtung**

Nicht in allen von den Interviewern angegangenen Haushalten kommt ein Interview zustande. Diese Ausfälle können sich disproportional zur Grundgesamtheit verteilen und so Verzerrungen der Stichprobe hervorrufen. Derartige Verzerrungen werden durch aufeinanderfolgende Faktorengewichtungen ebenso ausgeglichen, wie die von der Haushaltsgröße abhängende Auswahlchance für die Zielperson (sog. Designgewichtung).

#### **3.1 Gewichtung der Haushaltsstichprobe nach Bundesländern und Gemeindetypen**

Diese Stufe der Gewichtung soll Abweichungen vom ursprünglichen haushaltsproportionalen Sample-Ansatz korrigieren. Auf Grund der beschriebenen Stichprobensteuerung durch das ITMS, das zu vollständiger Proportionalität führt, kann eine solche Haushaltsgewichtung jedoch in der Regel unterbleiben.

#### **3.2 Haushalts- und Personenstichprobe (Umwandlung)**

Das beschriebene Auswahlverfahren führt zu einer haushaltsrepräsentativen Stichprobe, wobei jeder Haushalt die gleiche Chance hat, in die Auswahl zu kommen. In jedem der ausgewählten Haushalte wird durch ein zufälliges, gleiche Auswahlchancen innerhalb eines Haushalts produzierendes Verfahren (z.B. Schwedenschlüssel) nur eine Person als Zielperson ausgewählt. Dies gilt unabhängig davon, wie viele zur Grundgesamtheit gehörende Personen in dem betreffenden Haushalt leben. Die Chancen für die in Privathaushalten lebenden Personen der Grundgesamtheit, als Befragungsperson der Stichprobe ausgewählt zu werden, sind demnach umgekehrt proportional zur Zahl der zur Grundgesamtheit gehörenden Personen in ihren Haushalten.

Um eine repräsentative Personenstichprobe zu erhalten, wird die erstellte Stichprobe mathematisch im Nachhinein so umgeformt, dass jede Person der Grundgesamtheit stichprobentheoretisch die gleiche Auswahlchance erhält.

#### **3.3 Gewichtung der Personenstichprobe nach Bundesländern, Altersgruppen und Geschlecht**

Die Gesamtstichprobe wird anschließend an die aus der amtlichen Statistik bekannten Sollstrukturen der genannten Merkmale angepasst. Als Datenbasis dient die Bevölkerungsfortschreibung.



#### **4. Fazit**

Sowohl bei der Stichprobenanlage (Schichtung a priori) als auch bei der Gewichtung (Schichtung a posteriori) wird die Stichprobe nach der Verteilung der Privathaushalte bzw. den soziodemographischen Strukturen der deutschen Wohnbevölkerung und nicht etwa nach den Telefonhaushalten bzw. der deutschen „Telefonbevölkerung“ ausgerichtet. Der Anteil der Telefonhaushalte an den Privathaushalten liegt gegenwärtig bei über 98% im Westen und ca. 96% im Osten. Merkmalsunterschiede zwischen Telefonhaushalten und Privathaushalten sind deshalb ohnehin klein und können nach dem vorgestellten Stichproben- und Gewichtungsverfahren für die allermeisten Merkmale praktisch vernachlässigt werden.

## **Abkürzungsverzeichnis zum Niedrigeinkommens-Panel (NIEP)**

ABL	alte Bundesländer
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
ADM	Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute
abs.	absolut
ALG	Arbeitslosengeld
ALH	Arbeitslosenhilfe
ALU	Arbeitslosenunterstützung
ASID	Untersuchung „Alterssicherung in Deutschland“
AVID	Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland“
BL	Bundesland
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
CATI	Computer Assisted Telephone Interviews
D	Deutschland
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes
GRV	(Rente der) gesetzliche(n) Rentenversicherung
HbL	(Sozial-)Hilfe in besonderen Lebenslagen
HLU	laufende (Sozial-)Hilfe zum Lebensunterhalt
ITMS	Infratest-Telefon-Master-Sample
K.A.	Keine Angabe
M	Monat
Mfn	Mehrfachnennung
MZ	Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes
nBL	neue Bundesländer (einschl. Berlin-Ost)
NIEP	Niedrigeinkommens-Panel
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
RDD	Random Digit Dialing
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Sozialhilfe
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
WG	Wohngeld
ZP	Zielperson

**Peter Semrau** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Vielen Dank, Herr Dr. Kortmann für Ihre kompakte Darstellung des NIEP. Die Diskussion ist eröffnet. Ich würde die Diskutanten bitten, ihren Namen und die Institution zu nennen, die sie vertreten. Dies macht es uns einfacher für das Protokoll und für die Dokumentation der Tagung.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Mein Name ist Jens E. Schröter. Ich bin von der BAG Sozialhilfeinitiativen. Wir hatten schon beim Beraterkreis zum Nationalen Armuts- und Reichtumsbericht diese Frage aufgeworfen: Wenn man wie hier beim Niedrigeinkommens-Panel Telefoninterviews macht, dann stellt sich immer die Frage, dass ein Teil derjenigen, die in diesem Bereich sind, kein Telefon hat. Haben Sie das in irgend einer Form berücksichtigt, heraus- bzw. hineingerechnet? Weil wir als Sozialhilfeinitiativen glauben, dass gerade der Bereich, der für uns interessant ist, sonst nicht erfasst wird.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Ich habe es anfangs ja bereits gesagt. Wir waren uns von Anfang an dieser Schwäche - die will ich gar nicht wegdiskutieren - bewusst. Wir haben nicht versucht, das rauszurechnen oder zu korrigieren, weil auch ich der Überzeugung bin oder zumindest nicht ausschließen kann, dass die Lebenssituation derjenigen, die als Sozialhilfeempfänger kein Telefon besitzen, sich durchaus unterscheiden kann von denen, die ein Telefon besitzen. Deswegen kann man auch nicht den Versuch unternehmen, unsere Population zu definieren als praktisch alle im unteren Einkommensbereich. Wir können tatsächlich hier nur Aussagen machen über Haushalte im unteren Einkommensbereich mit Telefon. Es gab aber - ich habe es bereits anfangs gesagt - rein technisch keine andere Möglichkeit. Wir hätten es aus Kostengründen und aus vielen verschiedenen Gründen überhaupt nicht geschafft, eine derartige Stichprobe zu ziehen. Allein dieser Screening-Prozess, um die Haushalte im unteren Einkommensbereich zu finden, hätte man in Form eines persönlichen mündlichen Interviews an der Haustür nie und nimmer durchführen können. Das heißt, bereits daran wäre das Vorhaben gescheitert und das war, wenn Sie so wollen, der saure Apfel, in den wir beißen mussten, um überhaupt das Niedrigeinkommens-Panel in dieser Form durchzuführen. Das muss man ganz einfach und nüchtern sehen und wie gesagt, wir haben es auch nie wegdiskutiert. Das war einfach eine Geschäftsgrundlage, mit der wir von Anfang an leben mussten.

**Gernot Weißhuhn** (*Technische Universität Berlin*)

Ich habe noch eine Frage zum Fragenkatalog. Werden nur das gesamte Netto-Haushaltseinkommen erfragt oder die einzelnen Einkommen? Denn eine Dekomposition des Haushaltseinkommens würde natürlich noch eine Reihe von Erkenntnismöglichkeiten mit sich bringen. Meine Frage: Ist für die Zukunft eventuell geplant, so etwas im NIEP aufzunehmen?

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Möglicherweise habe ich das nicht richtig betont. Wir befragen schon jetzt tatsächlich für alle Haushaltsmitglieder, für jedes Mitglied im Haushalt ab 15 Jahren, die Einkommen differenziert nach 25 verschiedenen Einkommensarten. Für jedes einzelne Mitglied wird jede einzelne Einkommensart erhoben, nicht nur ob es Einkommen bezieht oder nicht, sondern auch in welcher Höhe, in DM pro Monat. Und daraus ergibt sich in der Summe das Haushaltseinkommen. Die erste Frage nach dem Haushaltsnettoeinkommen haben wir nur am Anfang pauschal gestellt.

**Peter Semrau** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Ich sehe keine weiteren Fragen. Vielen Dank, Herr Dr. Kortmann, für Ihren Vortrag. Ich möchte jetzt zum nächsten Themenblock überleiten. Herr Renner hat sich zusammen mit Herrn Stubig, der heute leider aus dienstlichen Gründen verhindert ist, mit den Möglichkeiten der Nutzung des NIEP zur Politikberatung beschäftigt. Bitteschön, Herr Renner.

## **Möglichkeiten und Grenzen des Niedrigeinkommens-Panels für die Politikberatung**

Hans-Jürgen Stubig, Thomas Renner, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

### **1. Einleitung**

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht, den die Bundesregierung im vergangenen Jahr vorgelegt hat, nennt als ein zentrales Ziel des Berichts: „Die Berichterstattung soll Hinweise für die Entwicklung geeigneter politischer Instrumente zur Vermeidung und Beseitigung von Armut geben“. Dies setzt jedoch voraus, dass sowohl die Ursachen für ein Abgleiten von Haushalten in den Bereich prekärer Einkommenssituationen als auch die Risikofaktoren, welche die Verweildauer von Haushalten im Armutsbereich tendenziell verlängern, erkannt werden.

Es muss also ein Beitrag zur Beantwortung der Fragen geleistet werden:

- Wer wird aus welchem Grund arm?
- Wem gelingt wie schnell und wie nachhaltig die Überwindung der Armut aus eigener Kraft oder mit Hilfe anderer?

Entscheidend für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung ist folglich ein umfangreiches Wissen über Personen, Lebenslagen und Armutsbiographien von Haushalten im und in der Nähe des Armutsbereichs. Die unumstrittene Aufgabe des NIEP ist es, einen Beitrag zu diesem Wissen beizusteuern und somit andere Datensätze der amtlichen und nicht-amtlichen Statistik sinnvoll zu ergänzen.

### **2. Konzeptionsbedingte Möglichkeiten und Grenzen des NIEP**

Bei der Beantwortung der Frage, welchen Beitrag das NIEP zur Information über den Niedrigeinkommensbereich leisten kann, stellt sich zwangsläufig auch die Frage, welche Grenzen und Möglichkeiten sich aus der Konzeption - also aus Stichprobenumfang, Art der Erhebung, Stichprobendesign, Variablenauswahl etc. ergeben.

#### *(1) Möglichkeit: Fragenkatalog*

Neben einem ausführlichen Fragenteil zu soziodemographischen Faktoren und Einkommenskomponenten, wurde der Fragenkatalog insbesondere in Bereiche ausgeweitet, in denen die Antworten der Befragten zusätzliche Erkenntnisse über Einstiegsgründe und die Ausstiegsdynamik im unteren Einkommensbereich versprechen:

## Übersicht 1

### Einige Besonderheiten im Fragenkatalog des NIEP

Bereich	Detailfragen zu :
Arbeitsmarkt	Bemühen um Arbeitsplatz (Anzahl der Bewerbungen, Suchwege); Ausstieg aus Arbeitslosigkeit (Weg der Stellenfindung, objektiver und subjektiver Vergleich alte vs. neue Stelle)
Familie	Zeitpunkt von Trennung oder Scheidung; Art, Kosten, Möglichkeit oder Wunsch von Kinderbetreuungsmöglichkeiten; eigener Fragenkatalog für allein Erziehende und geschiedene Personen
persönliche Einstellung	Einkommenserwartung in 6 bzw. 12 Monaten; eigene Chancen am Arbeitsmarkt; Beurteilung von ABM oder Weiterbildungsmaßnahmen; Einstellung zur Sozialhilfe/Wohngeld; Zukunftsperspektiven
Gesundheit	Behinderung, schwere Krankheiten, Suchtprobleme, Tabak- und Alkoholkonsum
Vermögen	Sparguthaben, Verschuldung, monatl. Ratenbelastungen, finanzielle Schwierigkeiten
soziale Netzwerke	Persönliche Kontakte zu Verwandten, Freunden, Nachbarn; Vereinsmitgliedschaft, Freundeskreis

#### (2) Möglichkeit: Panelcharakter

Das Konzept der Wiederholungsbefragung von Haushalten in regelmäßigen Abständen bietet die Chance die dynamische Komponente von Armutsbiographien zu erfassen. Hierunter fallen Information über die Verweildauer von Haushalten in Armut ebenso wie das Erkennen von Risikofaktoren, die zur Verlängerung dieser Verweildauer beitragen, sowie die Effizienzbeurteilung von Maßnahmen, die zu einer Verkürzung der Verweildauer von Haushalten in Armut beitragen sollen.

#### (3) Möglichkeit: Unterjährige Periodizität

Eine wesentliche Erkenntnis der Bremer Sozialhilfestudie von Leibfried u.a. war, dass die Sozialhilfepopulation keine statistische Größe darstellt und Fluktuationen in und aus dem Sozialhilfebezug häufig kurzfristig erfolgen. Da sich diese Erkenntnisse auf den gesamten Niedrigeinkommensbereich übertragen lassen, beträgt der Abstand der Befragungen nur sechs bis acht Monate. Diese Besonderheit erlaubt verbesserte Einblicke in Teilaspekte der dynamischen Komponente des Niedrigeinkommensbereichs.

#### (4) Grenze: Fallzahl

Mit 1.922 Haushalten in der ersten Welle und 1.523 verbleibenden Haushalten in der dritten Welle ist das NIEP eine kleine Stichprobe, die in Verbindung mit dem sehr detaillierten Fragenkatalog häufig dazu führt, dass bei interessanten Einzelfragen auf Grund zu geringer Zellenbesetzung keine tiefgegliederte Untersuchung mit statistisch verlässlichen Aussagen möglich ist.

*(5) Grenze: Ausschluss von relevanten Gruppen*

Konzeptionsbedingt wurden beim NIEP einige Personengruppen von der Befragung ausgeschlossen. Hierunter fallen Nicht Sesshafte, nicht deutsch sprechende Ausländer und in Einrichtungen lebende Menschen. Ungeachtet, dass diese Personengruppen gerade für Analysen des Niedrigeinkommensbereichs interessant wären, wäre auf Grund der spezifischen Biographien obiger Gruppen zum einen ein eigener Fragenkatalog, zum anderen auch ein finanzieller Mitteleinsatz vonnöten, der bei der Realisierung des NIEP nicht zur Disposition stand.

*(6) Grenze: Telefonbefragung*

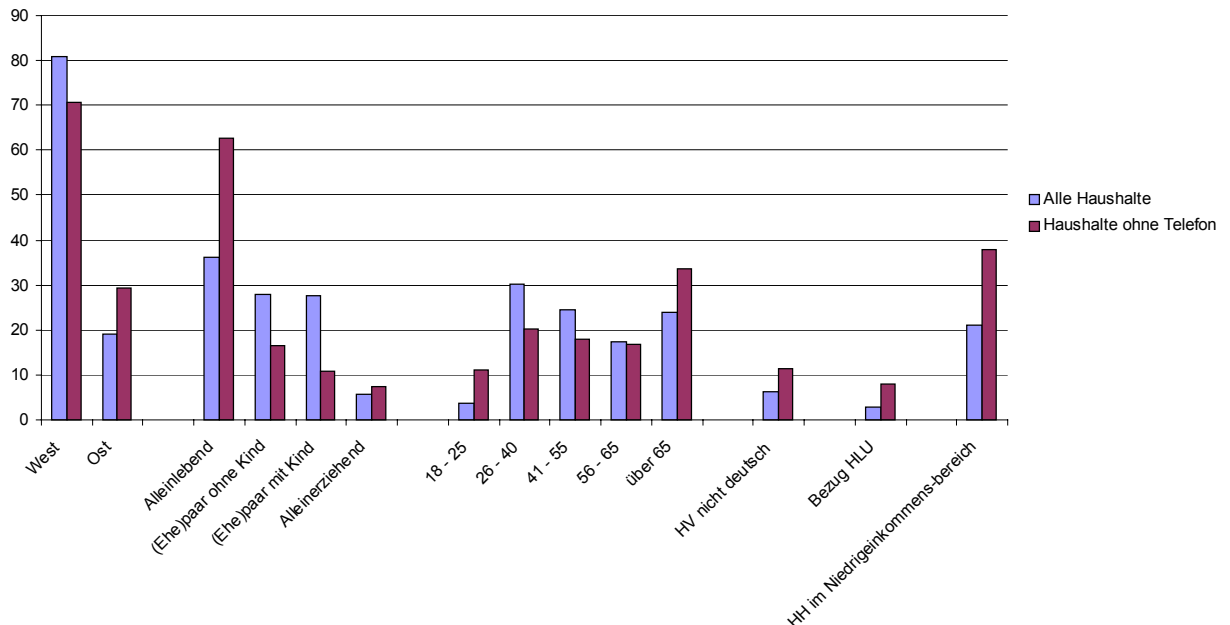
Abschließend soll unter dem Gesichtspunkt der Grenzen des NIEP die Frage beantwortet werden, wie restriktiv sich das Konzept der Telefonbefragung für eine sachgerechte Auseinandersetzung mit Armutsbiographien auswirkt.

Zunächst wurde mit Hilfe des Sozio-ökonomischen Panels und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (beide für das Jahr 1998) untersucht, wie viele Haushalte in Deutschland ohne Telefon (Festnetzanschluss) leben und wie sich diese von der Grundgesamtheit der Wohnbevölkerung unterscheiden. Während nach der EVS im Jahr 1998 rund 3 Prozent der Haushalte über keinen Festnetzanschluss verfügten, waren es nach SOEP knapp 4,7 Prozent. Der geringere Prozentsatz in der EVS resultiert zu einem Anteil daraus, dass in der EVS nicht deutschsprachige Haushalte von der Befragung ausgeschlossen sind und diese überproportional häufig über keinen Festnetzanschluss verfügen. Zunächst könnte vermutet werden, dass nahezu alle Haushalte ohne Festnetzanschluss auch dem Niedrigeinkommensbereich angehören, was bedeuten würde, dass - nach Daten des SOEP - nahezu jeder vierte Haushalt des Niedrigeinkommensbereichs durch die Telefonbefragung ex ante von der Befragung ausgeschlossen würde.

Daher wurden Haushalte ohne Telefon auf ihre Zugehörigkeit zum Niedrigeinkommensbereich und zusätzlich bezüglich soziodemographischer Merkmale mit der Grundgesamtheit der Wohnbevölkerung verglichen:

## Übersicht 2

**Haushalte im Soziökonomischen Panel  
- Grundgesamtheit vs. Haushalte ohne Telefon -**



Zunächst ist festzuhalten, dass erwartungsgemäß (für das Jahr 1998) der Anteil der Haushalte im Osten ohne Festnetzanschluss deutlich höher liegt. Ebenso finden sich unter den Haushalten ohne Telefon insbesondere Alleinlebende, besonders junge bzw. alte Haushaltsvorstände, sowie Ausländer.

Überraschend ist jedoch zu konstatieren, dass über 60 Prozent der Haushalte ohne Festnetzanschluss nicht dem Niedrigeinkommensbereich (1,5- bzw. 1,4fache der individuellen Sozialhilfeschwelle) zuzuordnen sind, ihre Einkommen also über der für die Zugehörigkeit zum NIEP relevanten Einkommensschwelle liegen. Hieraus kann unmittelbar gefolgert werden, dass die Telefonbefragung nicht wie zunächst vermutet den Zugang zu jedem vierten Haushalt im Niedrigeinkommensbereich verwehrt, sondern lediglich jeder 12. Haushalt des Niedrigeinkommensbereichs durch das Konzept der Telefonbefragung ausgeschlossen wird. Hierdurch wird der Vorwurf, das Konzept der Telefonbefragung sei für Armutsstudien von vornherein ungeeignet, zumindest teilweise entkräftet.

### 3. Anwendungsbeispiel: Arbeitslosigkeit im NIEP

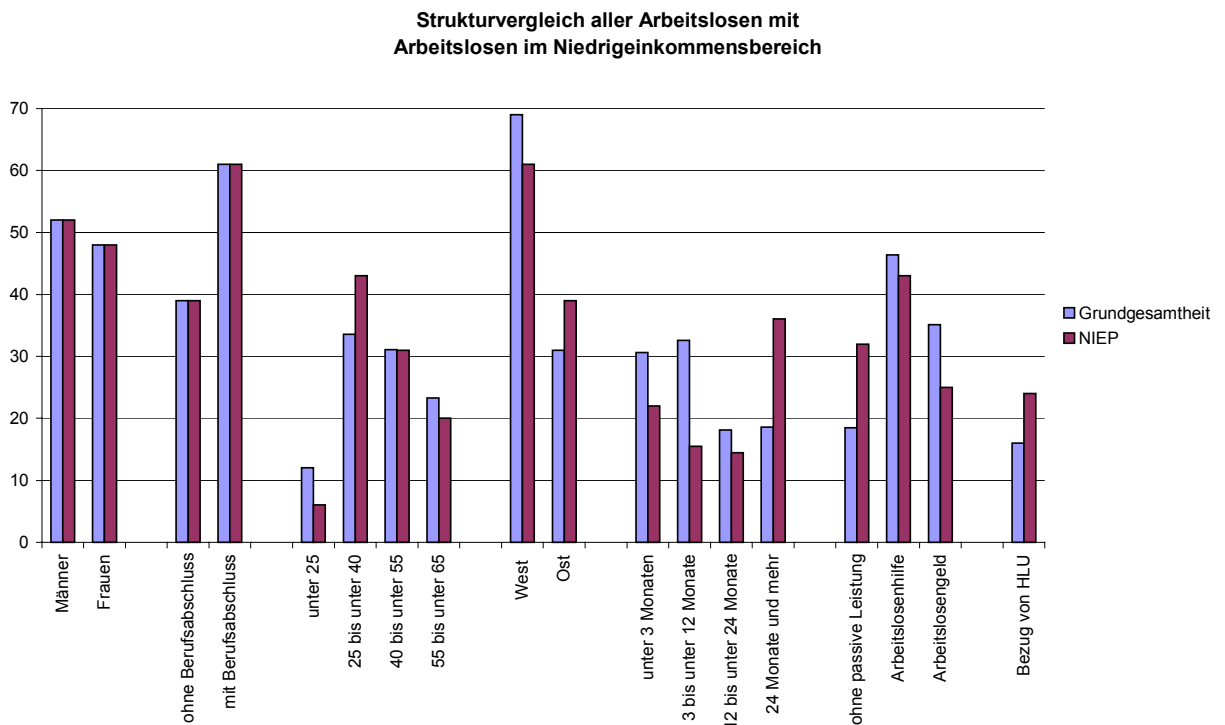
Im Weiteren sollen eben aufgezeigte konzeptionsbedingte Möglichkeiten und Grenzen des NIEP in einem kleinen Anwendungsbeispiel der Empirie gegenübergestellt werden, in dem der Übergang von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit im NIEP näher untersucht wird.



### 3.1 Arbeitslosigkeit im NIEP vs. Arbeitslosigkeit der Grundgesamtheit

Das nachfolgende Schaubild vermittelt zunächst einen Eindruck, inwieweit Unterschiede zwischen Arbeitslosen im Niedrigeinkommensbereich und allen Arbeitslosen in Deutschland bestehen.

#### Übersicht 3

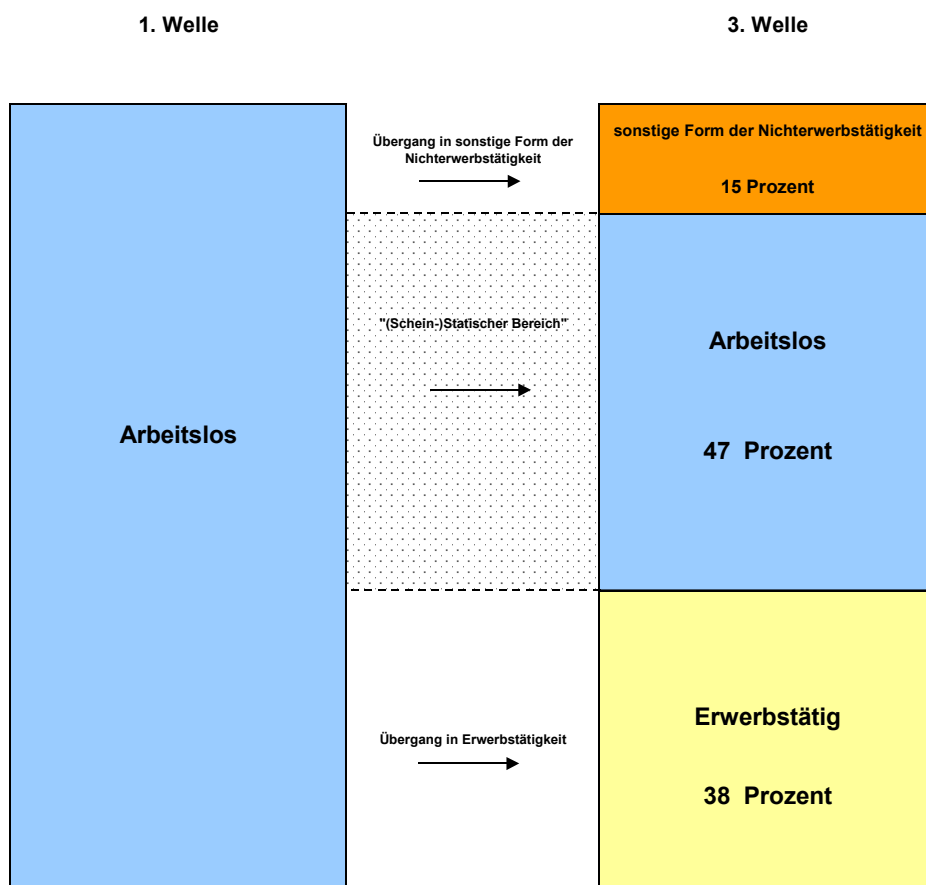


Hinsichtlich der Merkmale Geschlecht, Berufsausbildungsabschluss und Alter scheinen keine nennenswerten Strukturunterschiede zwischen Arbeitslosen im NIEP gegenüber der Grundgesamtheit der Arbeitslosen zu bestehen. Allerdings fällt auf, dass Langzeitarbeitslose, die bereits länger als zwei Jahre in Arbeitslosigkeit verweilen, mit 35 Prozent gegenüber 18 Prozent im NIEP deutlich überrepräsentiert sind - Gleiches gilt für Arbeitslose im Osten. Auch zeigt sich, dass Arbeitslose, die aus unterschiedlichen Gründen keinen Anspruch auf passive Leistungen haben, im NIEP häufiger vertreten sind als in der Grundgesamtheit. Obiges Schaubild zeigt somit, dass Arbeitslose, die gleichzeitig dem Niedrigeinkommensbereich angehören, tendenziell schlechtere Integrationschancen aufweisen als die Grundgesamtheit aller Arbeitslosen.

### 3.2 Dynamik von Arbeitslosen im Niedrigeinkommensbereich

Da der gewöhnliche Befragungsabstand bei Wiederholungsbefragungen bei einem Jahr liegt, wurden in der dynamischen Betrachtung zunächst die Wellen 1 und 3 gegenübergestellt (Abstand ca. 14 Monate).

## Übersicht 4



Dieser Vergleich zeigt zunächst, dass nach einem Zeitraum von etwas mehr als einem Jahr 38 Prozent der Personen, die in der ersten Welle arbeitslos waren, in den Status der Erwerbstätigkeit übergegangen sind, während 47 Prozent weiterhin arbeitslos blieben. Weitere 15 Prozent stehen dem Arbeitsmarkt in der dritten Welle auf Grund von Renteneintritt, einer Fortbildung oder auch dem Abgang in Mutterschaft nicht mehr zur Verfügung.

Die Personen, die in der dritten Welle einer Erwerbstätigkeit nachgingen, unterscheiden sich von den „Verbleibern“ in Arbeitslosigkeit durch die zu erwartenden Muster: Sie sind jünger, besser ausgebildet und weisen somit ein geringeres Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit auf.

Interessant ist die zusätzliche Berücksichtigung der zweiten Welle im Hinblick auf Personen, bei denen die ausschließliche Betrachtung der Wellen 1 und 3 einen statistischen Verbleib in Arbeitslosigkeit suggeriert. Immerhin 15 Prozent dieser „scheinstatistischen“ Gruppe waren in der zweiten Welle erwerbstätig und wurden bis zur dritten Welle wieder arbeitslos. Die Abbildung dieser unterjährigen Dynamik ist eine entscheidende Stärke des NIEP, die im Anwendungsbeispiel etwa Aussagen darüber erlaubt, welche Personen mit welchen Risikofaktoren ein höheres Risiko für den schnellen Arbeitsplatzverlust nach dem Abgang aus Arbeitslosigkeit aufweisen. Das Erkennen solcher Risikofaktoren könnte bei der Entscheidung hilfreich sein, welche Perso-

nen auch nach Aufnahme einer Tätigkeit eine weitere Betreuung wie „in the job training“ benötigen.

### **3.3 Einkommensdynamik beim Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit**

Abschließend wurde der Fokus auf die Einkommensdynamik von Haushalten gerichtet, die vom Status der Arbeitslosigkeit in der ersten Welle in Erwerbstätigkeit in der zweiten Welle übergingen. Etwa 25 Prozent der Arbeitslosen der ersten Welle sind bei der zweiten Befragung erwerbstätig. Erwartungsgemäß verbesserten nahezu all diese Haushalte ihr Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen. Allerdings zeigt sich, dass die Einkommensverbesserungen eine relativ große Spannweite von sehr geringen Einkommenserhöhungen bis zu drastischen Einkommenserhöhungen aufweisen.

Um Ursachen für die heterogene Dynamik innerhalb dieses Personenkreises zu untersuchen, wurden die Erwerbstätigen zwei unterschiedlichen Gruppen zugeteilt. Haushalte, die ihr Äquivalenzeinkommen durch den Übergang eines Haushaltsmitgliedes von Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit um mehr als 40 Prozent steigern konnten, wurden der Gruppe „hohe Einkommensdynamik“ zugeordnet, während die Haushalte, die ihr Äquivalenzeinkommen um weniger als 40 Prozent steigern konnten, der Gruppe „moderate Einkommensdynamik“ zugeteilt wurden. Wichtig ist hierbei festzuhalten, dass die Einkommenssteigerung nicht durch Basiseffekte eines niedrigeren Ausgangsniveaus zu erklären ist, sondern die Äquivalenzeinkommen beider Gruppen im Ausgangsniveau (also bei Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt der ersten Welle) nahezu gleich waren.

Beim soziodemographischen Vergleich der beiden Gruppen fällt auf, dass Personen, die eine hohe Einkommensdynamik erzielen konnten, deutlich kürzer arbeitslos (neun Monate kürzer) waren als Personen der moderaten Einkommenszuwachsgruppe. Ebenso ist der Personenkreis mit 36 Jahren durchschnittlich sechs Jahre jünger als in der moderaten Einkommensdynamik und der Großteil des Personenkreises stammt aus dem Westen. Interessant ist auch die Tatsache, dass sich in der Gruppe der hohen Einkommensdynamik insbesondere Personen finden, die ein hohes Maß an Eigeninitiative bei der Jobsuche zeigten (Blindbewerbungen, Bewerbungen auf Stellenanzeigen) während spiegelbildlich in der Gruppe der moderaten Einkommensdynamik vermehrt von Vermittlungen (Arbeitsamt, Sozialamt oder privat) Gebrauch gemacht wurde.

Schließlich gibt in der Gruppe der moderaten Einkommensdynamik ein deutlich höherer Anteil der Befragten an, bei Annahme der neuen Stelle größere Kompromisse eingegangen zu sein. Hierunter fallen insbesondere zu kurze Arbeitszeiten und gesundheitliche Beeinträchtigungen durch den neuen Arbeitsplatz.

Bezüglich der Dynamik von Armutsbiographien ist hinzuzufügen, dass alle Haushalte der hohen Einkommensdynamik bereits in der zweiten Welle den Niedrigeinkommensbereich verließen, während dies in der moderaten Einkommensdynamik nur für jeden zweiten Haushalt zutraf.

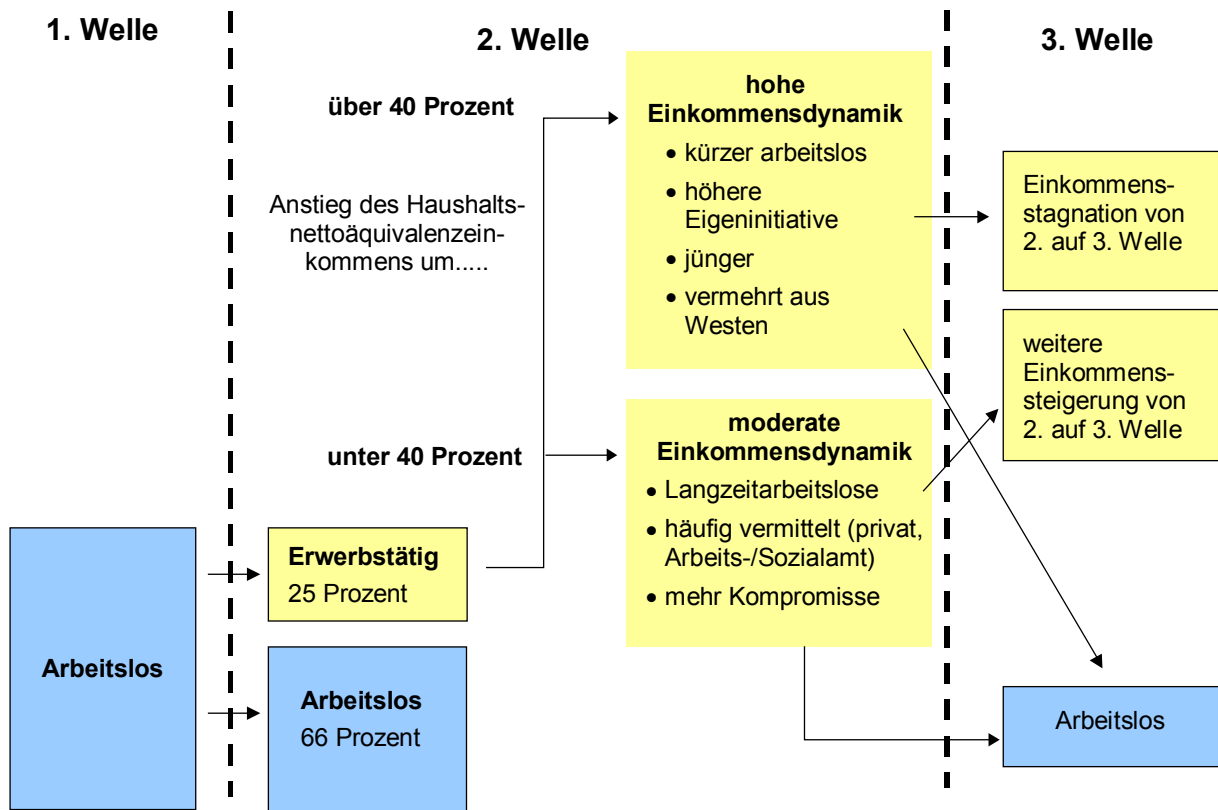
Die zusätzliche Berücksichtigung der dritten Welle offenbart zunächst, was nach den vorläufigen Ergebnissen zu erwarten war: In der Gruppe der moderaten Einkommensdynamik ist das Risiko in der dritten Welle wieder arbeitslos zu sein deutlich höher als in der Gruppe mit der hohen Einkommensdynamik. Etwa 40 Prozent der Personen, die in Welle zwei ihr Haushaltseinkommen durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit moderat verbesserten, verlieren in Welle drei ihren Arbeitsplatz. Im Bereich der hohen Einkommensdynamik trifft dies nur auf jeden Zehnten zu.

Wird zusätzlich die Einkommensdynamik derjenigen betrachtet, die weiterhin erwerbstätig bleiben, zeigt sich eine bemerkenswerte Dynamik: Während in diesen Haushalten, die beim Übergang von der ersten zur zweiten Welle eine hohe Einkommensdynamik aufwiesen, praktisch stagnierende Einkommen zu beobachten sind, zeigt sich in der Gruppe der moderaten Einkommensdynamik ein erstaunlicher Nachholeffekt: In mehr als 60 Prozent der Haushalte steigt das Einkommen um deutlich mehr als fünf Prozent. Als ökonomische Erklärung für diesen empirischen Sachverhalt könnte hierbei angeführt werden, dass in der Gruppe mit moderater Einkommensdynamik - wie gezeigt wurde - insbesondere Personen mit höheren Risikofaktoren und negativen Signalen für den Arbeitgeber - insbesondere durch die längere Arbeitslosigkeit - vertreten waren. Für dieses negative Signal wurde seitens der Arbeitnehmer eine höhere Risikoprämie in Form eines niedrigeren Lohnes gezahlt. Beim Übergang von der zweiten Welle zur dritten Welle verringert sich die Unsicherheit hinsichtlich der Fähigkeiten des neuen Arbeitnehmers und die Erwerbstätigen werden zu einem Teil wieder arbeitslos oder die Arbeitgeber sind in den Fällen, in denen das negative Signal nicht bestätigt wurde, zu höheren Lohnzugeständnissen bereit.

Eine solche Interpretation würde aus der Sicht des Arbeitnehmers eine zu statische Betrachtungsweise des Lohnabstandes relativieren. Insbesondere Langzeitarbeitslose haben neben ihrem unmittelbaren Reservationslohn, zu dem sie zu arbeiten bereit sind, durchaus auch ein dynamisches Kalkül zu berücksichtigen, dass mit Aufnahme einer Tätigkeit Aussicht auf dauerhafte zukünftige Einkommenssteigerungen besteht.

## Übersicht 5

### Einkommensdynamik in Haushalten von Arbeitslosen bei Übergang in Erwerbstätigkeit



**Peter Semrau** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Vielen Dank, Herr Renner, für den interessanten und für mich auch sehr informativen Vortrag.  
Fragen an Herrn Renner?

**Hans-Jürgen Andreß** (*Universität Bielefeld*)

Eine kurze Frage zu Ihrem Statement, dass die mit den moderaten Einkommenssteigerungen sozusagen ein gewisses Risiko zu Beginn ihrer neuen Erwerbstätigkeit eingehen, aber eventuell später eine doch erhebliche Einkommenssteigerung erleben, wenn sie sich bewähren. Das habe ich als eine Vermutung von Ihnen wahrgenommen und meine Frage wäre: Was für empirische Belege gibt es dafür?

**Thomas Renner** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Also, ich kann nur bestätigen, dass es sich dabei um eine Vermutung handelt. Zu beobachten ist aber, dass diese Einkommenssteigerung da ist. Und es ist ein Erklärungsversuch für diese Einkommenssteigerung, den man nur dadurch fundieren kann, wenn man das Gleiche, was ich hier gemacht habe, von Welle 3 auf Welle 4 und von Welle 4 auf Welle 5 noch einmal wiederholen würde und dann noch eine ausreichende große Fallzahl hätte. Dann könnte man sich diesen Personenkreis so intensiv anschauen, dass man dann vielleicht zusätzliche Erkenntnisse darüber hat. Aber in dem jetzigen Status, bei den Fallzahlen, bleibt das Gesagte Spekulation. Da gebe ich Ihnen Recht.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Also, jetzt ist mir das überhaupt nicht mehr klar. Vorhin wurde doch von Herrn Kortmann gesagt, die Personen, die ausscheiden sind weg. Wie kriegt man denn dann nachher die Daten von denjenigen, die ausgeschieden sind, bei der übernächsten Welle? Von denen weiß man ja gar nichts mehr, die sind ja raus. Von denen haben wir uns ja verabschiedet, wie ich es verstanden habe. Also wie sollte man deren weiteren Verläufe und diese Steigerung des Erwerbseinkommens noch abfragen können?

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Einmal NIEP, immer NIEP. Das heißt, wir haben alle, die sich an der ersten Welle beteiligt haben, es sei denn, wir haben sie auf Grund von Umzügen oder Verweigerungen nicht mehr erreichen oder befragen können, auch im weiteren Verlauf der Wellen 2 bis 6 befragt. Das war das Ziel, wir wollten wissen, sind derartige Einkommensentwicklungen stabil oder passiert genau das, was Herr Renner eben schon dargelegt hat, nämlich dass sich Einkommensverbesserungen auch wieder umkehren können. Wir haben bisher keinen Haushalt auf Grund von positiven Einkommensentwicklungen ausgeschlossen, was dazu führt und das habe ich vorhin nicht mehr angesprochen, dass von den 1.300 Fällen, die wir in der Welle 5 noch befragen konnten, beileibe nicht mehr alle im unteren Einkommensbereich leben und die NIEP-Bedingungen der

Welle 1 noch erfüllen. Das ist, über den Daumen gepeilt, etwa die Hälfte. Das heißt, das etwa die Hälfte der Haushalte bei einem neuen Screeningverfahren nicht mehr in die Stichprobe fallen würden.

**Eva Schulze** (*Berliner Institut für Sozialforschung*)

Mich interessiert nochmals die Telefonbefragung. Ich würde gerne wissen, ob im SOEP auch gefragt wird, ob die Haushalte Mobiltelefone besitzen. Die Frage ist deshalb interessant, weil wir wissen, dass besonders die Haushalte in den neuen Bundesländern statt Festnetz oft ein Mobiltelefon zur Verfügung haben. Damit würde sich natürlich das Gesamtbild etwas verschieben, wenn wirklich nur die Festnetzanschlüsse gezählt wurden.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Als wir das NIEP gestartet haben, waren Handys noch nicht so weit verbreitet wie heute. Das heißt, wir konnten mit guten Gründen davon ausgehen, dass wir eine repräsentative Stichprobe ziehen, und wir haben bisher relativ wenig Fälle gefunden, die später auf ein Handy umgestiegen sind. Allerdings versuchen wir auch durch Fragen nach Kontaktadressen, etwa bei Umzug, durch die Frage nach anderen Adressen, wo wir nachhaken können, eine gewisse Chance zu haben, die Befragten, die ihr Festnetztelefon abmelden und auf ein Handy umsteigen, in der Stichprobe zu halten. Diese Fälle sind aber relativ selten. Wenn wir heute eine neue NIEP-Stichprobe ziehen würden, stünden wir tatsächlich vor dem Problem, auch derartige Fälle einzubeziehen. Denn man kann sich vorstellen, dass Personen auf ein Handy umsteigen, etwa weil sie ihre Festnetzkosten nicht mehr tragen können oder weil ihnen das Festnetz abgeschaltet wurde. Aber das war beim bisherigen NIEP noch kein großes Problem.

**Botho Graf Pückler** (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*)

Ich habe eine Frage zum Frageprogramm: Werden Haushalte, die arbeitslos sind befragt, unter welchen Konditionen sie bereit sind, wieder eine Arbeit aufzunehmen? Also ich will einmal ein Beispiel nennen. Wenn jemand sagt, ich nehme erst eine Arbeit auf, wenn ich x% mehr bekomme als in meiner vorangegangenen Arbeit oder x% mehr bekomme als das Transfer-Einkommen, das ich jetzt bekomme. Wird in dieser Richtung eine Frage gestellt?

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Ich glaube, das ist eher eine Frage an uns. Wir haben uns bei der Konzipierung der Fragen zum Niedrigeinkommens-Panel auf faktische Abläufe gestützt, das heißt, wir haben es vermieden, spekulativ in die Zukunft zu fragen. Wir haben aber im Nachhinein gefragt: Wie hast Du Deine Arbeit gefunden? Was hast Du in Kauf genommen? Niedrigen Lohn, längere Arbeitszeitwege usw., eine ganze Reihe von Dingen. Herr Renner hat dies vorhin schon angesprochen. Das heißt, wir haben im Nachhinein gefragt, was ist konkret passiert? Das ist eine wesentlich verlässlichere Basis als Spekulationen darüber nach der Art: Unter welchen Bedingungen wärest

Du denn bereit zu arbeiten - mit 90%, 80%, 70% des früheren Lohnes. Das würde vermutlich doch sehr abweichen, was tatsächlich am Schluss passiert. Deswegen haben wir darauf bisher verzichtet.

Es wäre natürlich durchaus ein denkbare Modell, eine solche Frage zu integrieren und dann die subjektiven Einschätzungen von vorher mit dem zu vergleichen, was im Nachhinein wirklich passiert. Das könnte Analyseversuche wie die von Herrn Renner unterstützen.

Ich habe es vorhin angesprochen: Es ist uns trotz der Länge des Fragebogens nicht gelungen, alles einzubeziehen, was man unter verschiedensten Aspekten noch hätte fragen können. Obwohl am NIEP nahe liegender Weise viele Arbeitslose beteiligt sind, war es nicht primär eine Befragung von Arbeitslosen. Trotzdem haben wir ein breites Fragensegment im NIEP, das sich mit der Lebenssituation von Arbeitslosen, auch im Zusammenhang mit der Arbeitsplatzsuche, beschäftigt.

**Regina Claussen** (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*)

Ich habe eine Frage zu der Dynamik, die Sie festgestellt haben zwischen der ersten und der zweiten Welle. Erstaunlich war ja, dass sich in fast allen – oder Sie sagen, in allen – Bereichen Einkommensverbesserungen ergeben haben. Hängt das nicht damit zusammen, dass erst in der zweiten Welle vollständige Einkommensangaben vorgelegt haben, so dass man diese Aussage eigentlich erst aus der Dynamik der weiteren Wellen ableiten könnte?

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Ich will gerne unser Vorgehen und die Datenprüfung, die wir gemacht haben, noch einmal etwas erläutern. Ich habe gesagt, wir haben nur die Haushalte in Welle 2 aufgenommen, von denen wir auch nach einer mehrstufigen Datenprüfung der Überzeugung waren, dass auch im Nachhinein gesehen, die Einkommensangaben der Welle 1 richtig waren. Wenn Abweichungen größeren Umfangs auftreten, fragen wir nochmals nach, prüfen nochmals im Nachhinein, ob diese Einkommensentwicklung plausibel ist und sich durch andere Veränderungen stützen lässt. Das heißt also, wir haben bereits im Übergang von der Welle 1 zur Welle 2 valide Einkommensinformationen. Und dies ist mitnichten - dessen können wir ganz sicher sein - auf Falschangaben zurückzuführen, auch wenn uns in dem ein oder anderen Fall sicher einmal etwas durch die Lappen gehen kann. Wir waren uns der Verantwortung sehr bewusst, denn gerade kleine Einkommensveränderungen können ja durchaus schon gravierend sein. Deshalb haben wir den Versuch unternommen, auch kleinräumige Einkommensentwicklungen, etwa bei Rentnern, adäquat abzubilden.



**Peter Sopp** (*Infratest Sozialforschung*)

Ich will dies noch einmal bekräftigen: Es war, wie Klaus Kortmann erläutert hat, so, dass wir in Welle 2 die Angaben, die in Welle 1 gemacht wurden, kontrolliert haben und jetzt in den Daten, die weiter geliefert werden, die vollständigen Einkommensangaben vorliegen. Insofern sind dann die Einkommenssteigerungen, die Herr Renner festgestellt hat, reale Einkommenssteigerungen, die auf überprüften Daten beruhen.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Die Frage fängt an, mich zu interessieren. Herr Renner, könnten Sie nochmals sagen, wie Sie bei beiden Einkommensgruppen, starker Anstieg, moderater Anstieg, die Grenze gezogen haben? Sie haben gesagt, Sie haben die Schwelle bei 40% angenommen. Wissen Sie etwas über den Unterschied in der Einkommenshöhe zwischen diesen beiden Gruppen?

**Thomas Renner** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Die Frage halte ich für sehr berechtigt. Lassen Sie mich vorab noch bemerken: Die Vermutung liegt nahe, dass die hohe Einkommensdynamik vor allem durch die allein Lebenden erzeugt wird, da sich in Single-Haushalten ein zusätzliches Erwerbseinkommen stärker auf das Netto-Äquivalenzeinkommen auswirkt. Wichtig ist hierbei festzuhalten, dass die Einkommenssteigerung nicht durch Basiseffekte eines niedrigeren Ausgangsniveaus zu erklären ist, sondern die Äquivalenzeinkommen beider Gruppen im Ausgangsniveau (also bei Arbeitslosigkeit zum Zeitpunkt der ersten Welle) nahezu gleich waren.

Die Festlegung der Grenze war absolut willkürlich und zielte ausschließlich auf eine gleichgewichtige Zellenbesetzung. Genauso gut hätte dort auch 30 oder 60% stehen können, wenn die Empirie es ergeben hätte.

**Lothar Eckhardt** (*Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Berlin*)

Mein Name ist Lothar Eckhardt, Senatsverwaltung für Soziales, Berlin. Ich sitze hier als Vertreter eines - wie Sie wissen - armen und gebeutelten Landes am Tisch und deshalb, Herr Renner, interessiert mich Ihr Angebot zur Politikberatung insbesondere. Ich muss hier noch eine Vorbemerkung vorausschicken. Wir haben dank der Unterstützung des BMA gemeinsam mit Infratest eine Sonderauswertung zur ASiD bezüglich der künftigen Alterseinkommen für Berlin durchgeführt und da Erfahrungen gemacht. Das war natürlich kostenträchtig, so etwas geht in den nächsten Jahren nicht mehr. Deshalb würden wir sehr gern über Ihr Angebot der Politikberatung näher kommunizieren und aufnehmen, weil sich unser Land das ehrgeizige Ziel gesetzt hat, relativ kurzfristig 6.000 Sozialhilfeempfänger wieder in Arbeit zu bringen. Jeden Senator oder jede Senatorin würde natürlich besonders interessieren, was das NIEP dazu beitragen kann, dies mit hoher Erfolgsquote realisieren zu können. Ich wäre also auch weiterhin an engeren Kontakten interessiert.

**Peter Semrau** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Ich gehe davon aus, dass das keine Probleme macht diese Kontakte zu beginnen und sie nachzuhalten. Wenn es keine weiteren Fragen gibt, dann würde ich diesen Teil der Veranstaltung schließen und ohne Pause überleiten an Frau Prof. Allmendinger zum nächsten Teil. Bitte!

**Jutta Allmendinger** (*Universität München*)

Wir kommen jetzt zu dem inhaltlichen Teil, auf den BMA und Wissenschaft so neugierig sind. Wir danken für die Möglichkeit des Informationsaustausches und der Vernetzung im Rahmen dieses Workshops, und ich möchte, ungefragt und ungebeten, diesen Dank ausweiten und dem BMA ausdrücklich dafür danken, dass es für dieses Niedrigeinkommens-Panel Gelder gegeben hat. Ich halte diese Untersuchung nicht nur für die Wissenschaft für maßgeblich, sondern auch für die Armutforschung und ich hoffe, dass sich Möglichkeiten finden lassen werden, das NIEP in Zukunft weiter zu führen.

Ich komme zum nächsten Themenblock. Es soll jetzt nicht darum gehen, die Wege in den Niedrigeinkommensbereich zu beleuchten oder aus dem Niedrigeinkommensbereich heraus, sondern sich die Population anzuschauen, die im Niedrigeinkommensbereich liegt. Wie es sich gehört, macht eine Person, die noch am Anfang steht und ihre Dissertation zu diesem Thema schreibt, den Beginn. Das ist wirklich „work in process“, was Sie hier sehen. Ich übergebe das Wort an Silke Aisenbrey.

## Einkommensarmut und Bildung

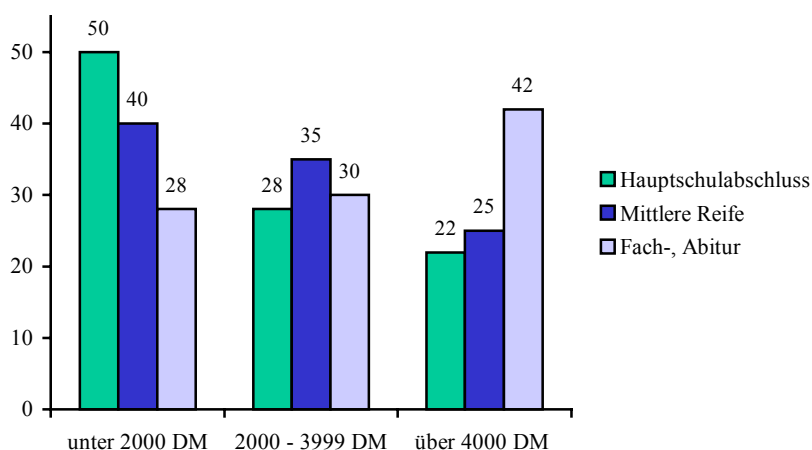
Silke Aisenbrey, Jutta Allmendinger, Universität München

Es gilt als empirischer Tatbestand, dass Bildung vor Armut schützt. Bildung wirkt unmittelbar auf Erwerbschancen und bestimmt die Lebenschancen allgemein. Die berufliche Stellung wie das Einkommen werden weitgehend durch Bildung determiniert. Untersuchungen zeigen diese Zusammenhänge überdeutlich. Klemm etwa fasst den Zusammenhang wie folgt: „Personen mit höherem Schulabschluss erzielen auch heute noch ein wesentlich höheres Einkommen als Personen mit niedrigem Abschluss: Wenn das Einkommen eines männlichen (weiblichen) Ungelernten für 1993 mit 100 Prozent angesetzt wird, so beläuft sich das entsprechende Einkommen eines Absolventen der dualen Ausbildung auf 123 Prozent (121 Prozent), das eines Fachhochschulabsolventen auf 162 Prozent (156 Prozent) und das eines Universitätsabsolventen auf 215 Prozent (214 Prozent).“<sup>10</sup>

Betrachten wir diese Zusammenhänge auf Grundlage der Daten der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS)<sup>11</sup> 1998, so ergeben sich folgende Zusammenhänge zwischen Schulabschluss und individuellem Nettoeinkommen: In der unteren Einkommensklasse (bis zu 2.000 DM) befinden sich 50 Prozent aller Personen mit Hauptschulabschluss und nur 28 Prozent aller Personen mit Abitur. In den höheren Einkommensklassen dreht sich dieses Verhältnis um.

Abbildung 1

Schulabschlüsse und Nettoeinkommen (ALLBUS 1998)



10 K. Klemm (2002): „Bildung“, in J. Allmendinger und W. Ludwig-Mayerhofer: Soziologie des Sozialstaats, Juventa, 145-166.

11 Der ALLBUS ist eine im Querschnitt erhobene repräsentative Bevölkerungsbefragung, durchgeführt vom Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA). Einkommen bezieht sich hier auf das

Bildungsarme sind erwartungsgemäß einem hohen Risiko ausgesetzt, in den unteren Einkommensbereich zu geraten. Als „bildungsarm“ bezeichnen wir Personen, die keinen Schulabschluss oder (nur) einen Hauptschulabschluss haben, als „bildungsreich“ dagegen Personen mit Hochschulreife. Es zeigt sich aber auch, dass die Aussage „Bildung schützt vor Einkommensarmut“ nicht für alle Personen mit einem höheren Schulabschluss zutrifft. Fast ein Drittel, der im ALLBUS erfassten Personen mit Abitur, haben ein Nettoeinkommen von unter DM 2.000. Der Zusammenhang zwischen Bildung und Einkommen ist zwar offensichtlich, aber keineswegs zwingend.<sup>12</sup>

Viele Struktureinflüsse werden in dieser einfachen, aber durchaus üblichen Darstellung des Zusammenhangs von Bildung und Einkommen in einer nicht abzuschätzenden Weise häufig ignoriert. Diese können in drei zentralen Aussagen zusammengefasst werden:

- (1) Ergebnisse, die aus dem Zusammenhang von Einkommen und Bildung resultieren, werden oft nicht auf intervenierende Variablen geprüft. Bei einer Interpretation dieses Zusammenhangs sollten Merkmale, wie etwa Alter, Geschlecht, Haushaltszusammensetzung und Nationalität der Befragten mitberücksichtigt werden.
- (2) Die Grundgesamtheit der Untersuchungspopulation bleibt häufig unklar. So werden etwa der Niedrigeinkommensbereich oder eben gerade der Bereich der Bildungsarmen nicht immer repräsentativ in Studien einbezogen.
- (3) Die Untersuchungseinheiten setzen sich meist aus Individuen und nicht aus gesamten Haushalten zusammen, somit ist die Zusammensetzung des Haushalts und deren Einfluss auf Bildungserträge nicht festzustellen.

Entsprechend den angeführten Kritikpunkten ergeben sich für uns drei Fragen an das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP):

- (1) Inwieweit befinden sich im NIEP, welches gezielt jene Personen erfasst, deren Haushalte sich im Niedrigeinkommenssektor aufhalten, Bildungsarme?
- (2) Werden im NIEP hauptsächlich Personen erfasst, die nicht erwerbstätig sind?
- (3) Inwieweit können im NIEP intervenierende Variablen identifiziert werden, die den Zusammenhang zwischen Bildung und Einkommen determinieren?

---

individuelle Nettoeinkommen, während Personen im NIEP über das Haushaltseinkommen erfasst werden.

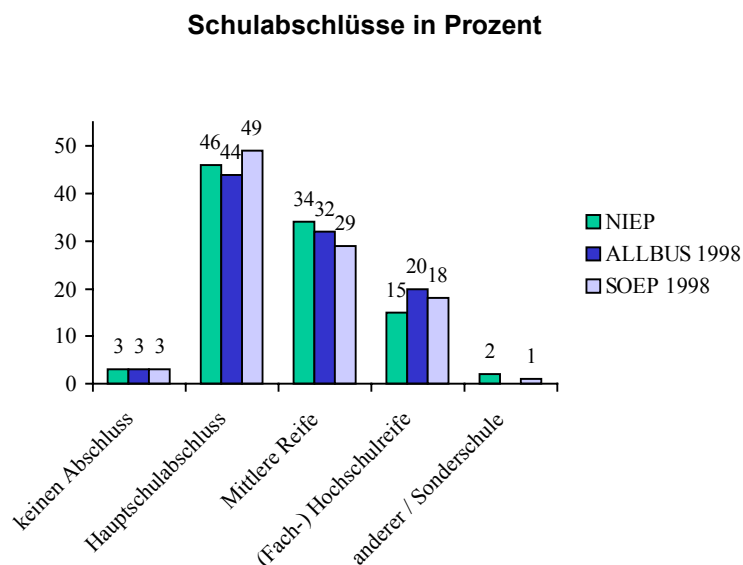
12 In den Darstellungen wird der Bildungsabschluss durch den höchsten Schulabschluss operationalisiert, um den späteren Vergleich mit den Ergebnissen des NIEP zu ermöglichen. In den ersten Wellen des NIEP wurde Bildung ausschließlich über die Schulabschlüsse erfasst, erst ab Welle 4 werden die höchsten Bildungsabschlüsse für alle erhoben.

Diesen drei Fragen werden wir uns im Folgenden widmen, doch noch einige Anmerkungen zum Datensatz, dem NIEP, voranstellen. Mit dem Niedrigeinkommens-Panel liegt erstmalig eine repräsentative Längsschnittbefragung von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich vor. Im NIEP werden per Definition nur Haushalte (keine Individuen) befragt, die dem Niedrigeinkommenssektor zuzurechnen sind. Es handelt sich hier entsprechend um Personen, die sich auf Grund des haushaltsspezifischen Nettoäquivalenzeinkommens im Niedrigeinkommenssektor befinden (genauere Angaben zur Erfassung und Repräsentativität des NIEP siehe Beitrag „Das Niedrigeinkommens-Panel“ von Dr. Klaus Kortmann, Infratest Sozialforschung, in diesem Band). Diese Personengruppe ist in anderen Datenquellen traditionell unterrepräsentiert.

### 1. Bildung und Erwerbstätigkeitsstatus im Niedrigeinkommensbereich

Inwieweit befinden sich im NIEP hauptsächlich Bildungsarme? Als Vergleichsfolie verwenden wir im Folgenden Zahlen aus dem ALLBUS 1998 und dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP)<sup>13</sup> 1998, um mögliche Unterschiede zwischen dem Niedrigeinkommenssektor und der gesamten Bevölkerung aufzuzeigen. Für den Niedrigeinkommenssektor würden wir erwarten, dass die niedrigen Schulabschlüsse sehr viel stärker vertreten sind, die hohen Schulabschlüsse dagegen sehr viel weniger. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Abbildung 2



Quelle: NIEP 1. Welle, ALLBUS 1998 und SOEP 1998

Für alle Personen im NIEP und im SOEP, die entweder Haushaltsvorstand oder Partner des Haushaltsvorstands sind.

13 Das Sozio-ökonomische Panel ist ein repräsentativer Längsschnittdatensatz, der vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung verantwortet wird. Die hier angeführten Daten beziehen sich auf das SOEP 1998.

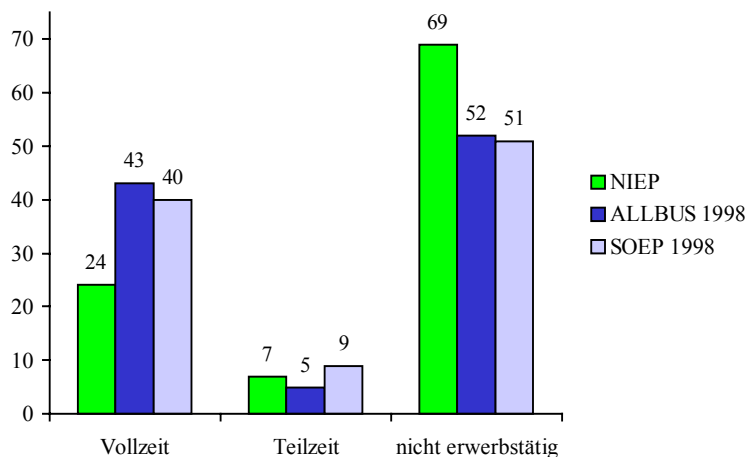
Der Anteil an Personen mit einer (Fach-) Hochschulreife in Haushalten im Niedrigeinkommens-Panel liegt mit 15 Prozent nur leicht unter dem Anteil in der gesamten Bevölkerung (20 Prozent ALLBUS, 18 Prozent SOEP). Der Anteil von Personen mit Hauptschulabschluss ist im NIEP nur unwesentlich höher als in den beiden anderen, auf repräsentativen Umfragen der gesamten Bevölkerung beruhenden Datensätzen. Nur drei Prozent in allen drei Datenquellen geben an, (noch) keinen Abschluss zu haben. Diese deskriptiven Ergebnisse werfen einige Fragen auf: Wie ist diese große Ähnlichkeit in den Verteilungen zu erklären? Welche Personen verbergen sich hinter dieser Bildungsverteilung?

Schauen wir uns die Bildungsverteilung im Niedrigeinkommensbereich näher an. Der größte Anteil der Personen im NIEP besitzt einen Hauptschulabschluss, wobei der Anteil bei Männern mit 50 Prozent etwas höher liegt als der Anteil bei Frauen (44 Prozent). Bei den Personen mit mittlerer Reife sind Frauen mit 38 Prozent sehr viel stärker vertreten als Männer (28 Prozent). Sowohl in der Kategorie ‚ohne Abschluss‘ als auch in der Kategorie ‚Abitur‘ liegen Männer und Frauen etwa gleich (3 Prozent : 2 Prozent und 15 Prozent : 14 Prozent). Insgesamt lässt sich festhalten, dass Frauen im NIEP etwas häufiger mittlere Schulabschlüsse innehaben als Männer. Bei der Verteilung der Bildung nach Alter fällt auf, dass in der Altersgruppe unter 30 Jahren 29 Prozent (Fach-) Abitur haben, in der Altersgruppe über 30 dagegen nur 12 Prozent. Personen, die keinen oder einen Hauptschulabschluss besitzen, sind in der zweiten Gruppe mit 50 Prozent über- und in der ersten Gruppe mit nur 25 Prozent stark unterrepräsentiert. In der Altersgruppe unter 30 kann davon ausgegangen werden, dass sich gerade Personen mit Abitur zum Teil noch in der Qualifizierungsphase befinden und daher in den Niedrigeinkommenssektor geraten. Bevor wir uns nun mit der Frage beschäftigen, warum so unerwartet viele Personen mit hoher Bildung im Niedrigeinkommenssektor zu finden sind, noch ein kurzer Blick auf die Verteilung der Erwerbstätigkeit.

Entsprechend der Vermutung, dass im NIEP eher Personen mit niedriger Schulbildung zu finden sind, ist auch zu erwarten, dass sich im Niedrigeinkommenssektor vor allem Personen aufhalten, die nicht erwerbstätig sind.

Abbildung 3

### Erwerbstätigkeitsstatus in Prozent



Quelle: NIEP 1. Welle, ALLBUS 1998 und SOEP 1998

Für alle Personen im NIEP und im SOEP, die entweder Haushaltsvorstand oder Partner des Haushaltsvorstands sind. Die Kategorie nicht erwerbstätig umfasst auch Personen, die nebenher bzw. gelegentlich erwerbstätig sind.

Auch diese Annahme wird nicht voll bestätigt, da eine wesentlich höhere Abweichung zwischen ALLBUS, SOEP und NIEP zu erwarten gewesen wäre: Der Anteil der Vollzeit-erwerbstätigen liegt im NIEP mit 24 Prozent zwar unter den Anteilen im ALLBUS (43 Prozent) und im SOEP (40 Prozent), aber es sind keineswegs ausschließlich nicht-erwerbstätige Personen im Niedrigeinkommenssektor erfasst: Im ALLBUS geben 52 Prozent an nicht erwerbstätig zu sein, im SOEP 51 Prozent und im NIEP 69 Prozent.

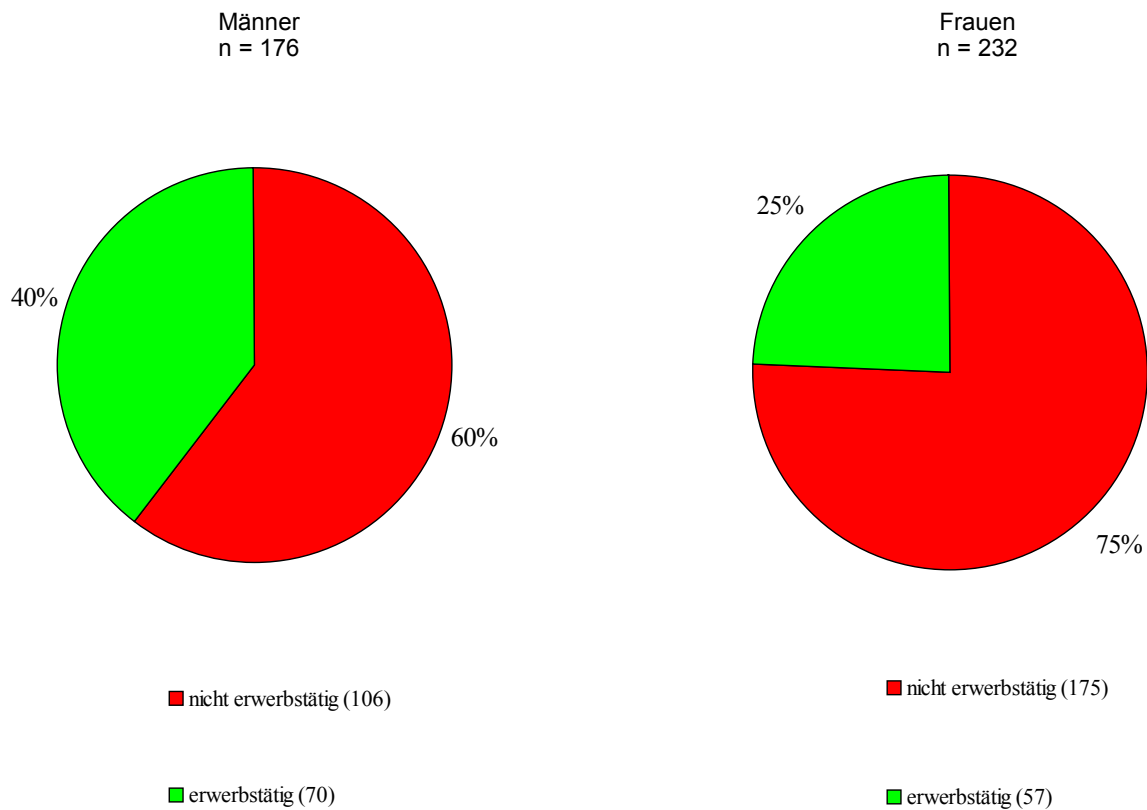
## 2. Bildungsreiche im Niedrigeinkommensbereich

In diesem Zusammenhang stellt sich nun eine weitere Frage: Warum sind Personen trotz hoher Bildung und Erwerbstätigkeit im NIEP? Wodurch also wird der Schutz (vor Armut), den Bildung geben sollte, außer Kraft gesetzt bzw. warum sind Haushalte, in denen Personen leben, die eine hohe Schulbildung haben und einer Erwerbstätigkeit nachgehen, nicht vor Einkommensarmut geschützt? Diesen Fragen möchten wir im Folgenden exemplarisch für die Personen nachgehen, die angaben, eine (Fach-) Hochschulreife zu besitzen (N=415). Was also machen diese 415 Personen mit (Fach-) Hochschulreife im Niedrigeinkommenssektor? Warum sind diese Personen im NIEP zu finden?

Wir betrachten im Folgenden nun in einem schrittweisen Vorgehen nur jene Personen im NIEP, die eine (Fach-) Hochschulreife haben und noch nicht in Rente sind.

Abbildung 4

Personen mit Fach- oder Hochschulreife im NIEP



Quelle: NIEP 1. Welle

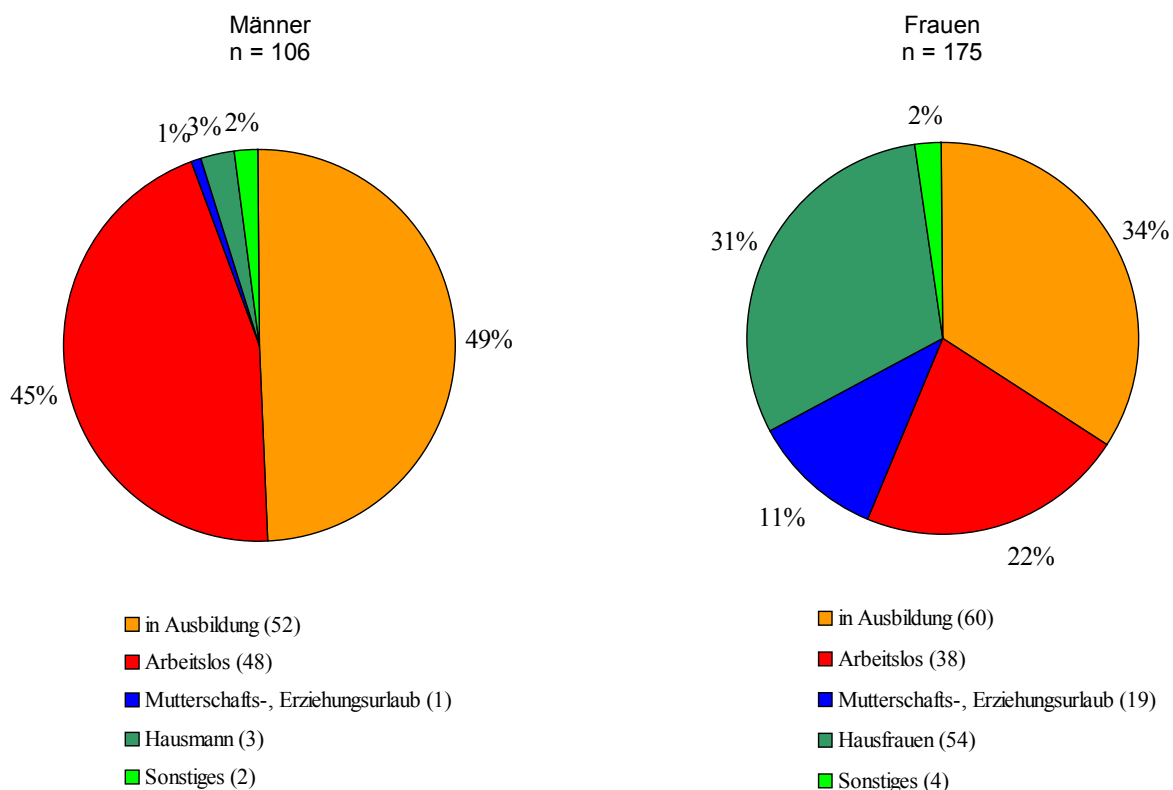
Von diesem Personenkreis sind 40% der Männer erwerbstätig, bei den Frauen sind es 25%. Erwerbstätige und Nichterwerbstätige werden in einem nächsten Schritt getrennt betrachtet:

Zuerst zu den Nichterwerbstätigen. Bei den Männern gibt nahezu die Hälfte in dieser Kategorie (49 Prozent) an, noch in Ausbildung zu sein, bei den Frauen sind es mit 34 Prozent etwas weniger. Deutlich wird dabei, dass Personen mit einem hohen Schulabschluss durch anhaltende Investitionen in eigenes Humankapital in den Niedrigeinkommenssektor gelangen. Es gilt mit den weiteren Wellen des NIEP zu analysieren, inwieweit diese Investitionen über die Zeit zu besseren Erwerbchancen und damit in besseren Ausstiegchancen aus dem Niedrigeinkommenssektor führen.



Abbildung 5

Nichterwerbstätige mit Fach- oder Hochschulreife im NIEP



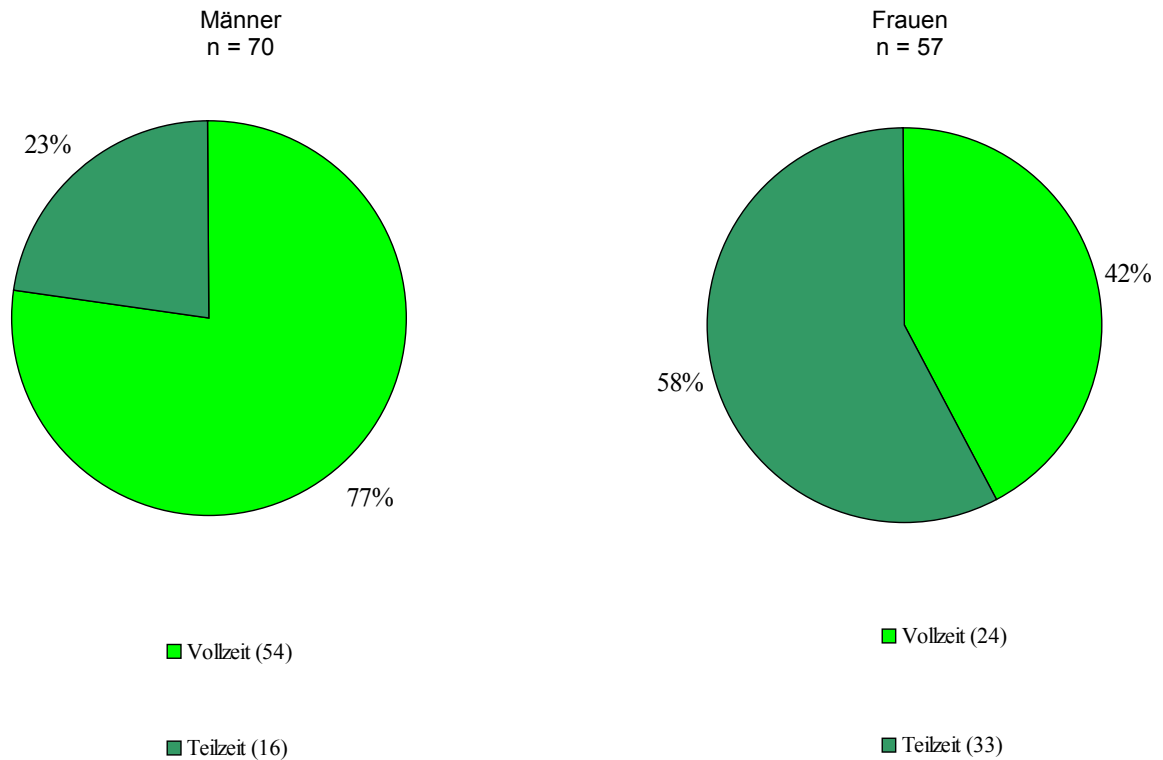
Quelle: NIEP 1. Welle

Bleiben wir bei den Nichterwerbstätigen, so geben 45 Prozent der Männer in dieser Kategorie an, arbeitslos zu sein, wohingegen dies nur 22 Prozent der Frauen angeben. Erwartungsgemäß zeigt sich, dass ein hoher Prozentsatz der Frauen (42 Prozent) den Kategorien ‚Mutterschaftsurlaub‘ oder ‚Hausfrau‘ zugeordnet werden können. Es lässt sich festhalten: Männer mit einem hohen Schulabschluss im Niedrigeinkommenssektor befinden sich entsprechend hauptsächlich noch in Ausbildung oder sind arbeitslos, Frauen sind entweder noch in Ausbildung oder widmen sich Haushalts- und/oder Erziehungsaufgaben. Die Frage stellt sich hier, warum bei den Männern Bildung nicht in höherem Maße vor Arbeitslosigkeit schützt.

Kommen wir nun zu den Erwerbstätigen. Es werden jene Personen betrachtet, die trotz hohem Schulabschluss und Erwerbstätigkeit im Niedrigeinkommenssektor zu finden sind. Zunächst: Wie teilen sich diese Personen auf die Kategorien Vollzeit- vs. Teilzeiterwerbstätigkeit auf?

Abbildung 6

Erwerbstätige mit Fach- oder Hochschulreife im NIEP



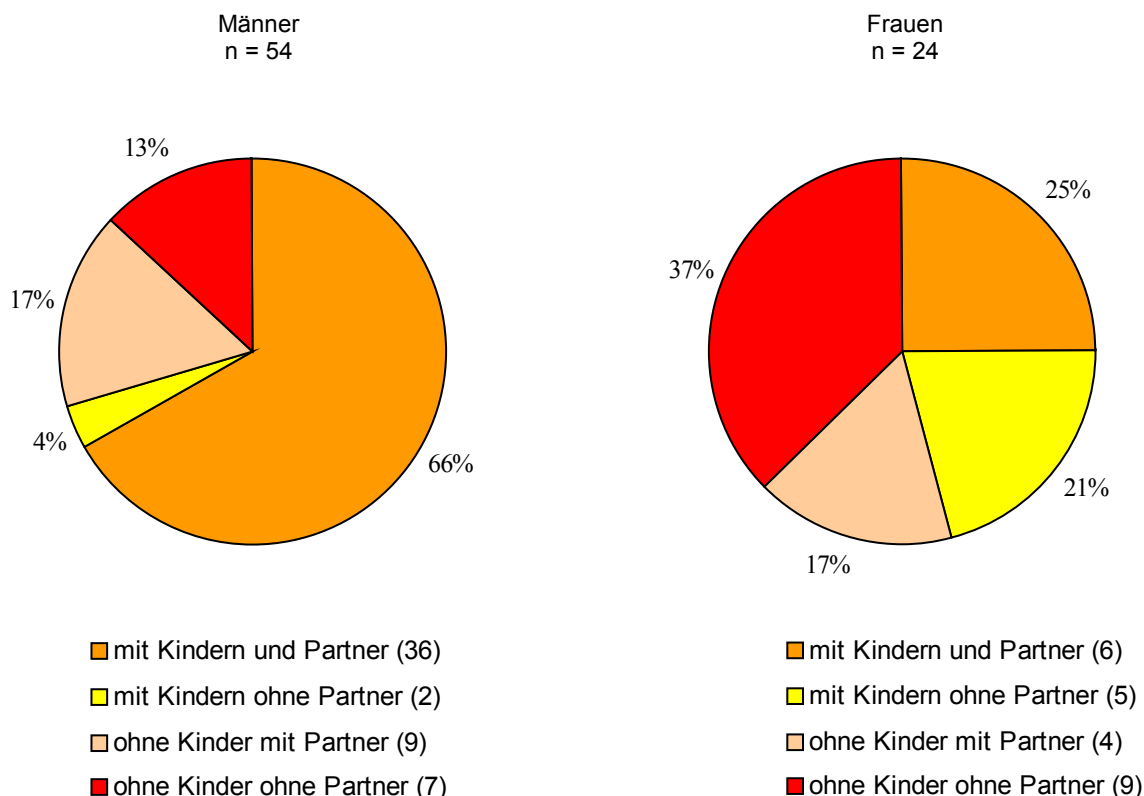
Quelle: NIEP 1. Welle

Das Bild für Männer und Frauen zeigt hier deutliche Unterschiede: Männer sind nur zu 23 Prozent teilzeiterwerbstätig, wohingegen die Mehrzahl der Frauen (58 Prozent) teilzeiterwerbstätig ist. Was ist nun aber mit jenen, die trotz einer Vollzeiterwerbstätigkeit im Niedrigeinkommenssektor sind? Warum können jene Personen, die eine hohe Schulbildung haben und vollzeiterwerbstätig sind, ihr Bildungskapital nicht in ein Einkommen umwandeln, welches den eigenen Haushalt oberhalb der Niedrigeinkommensschwelle platziert?

Es zeigt sich, dass weitere Personen im Haushalt von dem Einkommen einer Vollzeiterwerbstätigkeit mitversorgt werden müssen: Die Mehrzahl der bildungsreichen vollzeiterwerbstätigen Männer (66 Prozent) leben mit Partner und Kindern im Haushalt. Bei den vollzeiterwerbstätigen bildungsreichen Frauen fallen hingegen nur 25 Prozent in diese Kategorie. Dagegen geben weitere 21 Prozent der Frauen an allein erziehend zu sein, bei den Männern ist dieser Anteil mit vier Prozent erwartungsgemäß deutlich geringer.

Abbildung 7

Vollzeit-Erwerbstätige mit Fach- oder Hochschulreife im NIEP



Quelle: NIEP 1. Welle

Der Anteil alleinstehender Frauen mit Hochschulreife ohne Kinder (37 Prozent), die einer Vollzeit-erwerbstätigkeit nachgehen, ist sehr viel höher als bei Männern (13 Prozent). Das sind entsprechend jene Personen, die mit ihrem Einkommen aus einer Vollzeit-erwerbstätigkeit unter der Einkommensschwelle für Einpersonenhaushalte liegen. Es deutet sich an, dass gut gebildete allein stehende Frauen ohne Kinder auch bei Vollzeit-erwerbstätigkeit weniger davor geschützt sind als Männer im Niedrigeinkommenssektor zu landen. Bildung schützt Frauen damit weniger als Männer.

Auf Grund der Stichprobengröße haben wir es hier mit sehr kleinen Fallzahlen zu tun, und die Ergebnisse können so nur als richtungsweisend verstanden werden. Zusammenfassend lässt sich aber festhalten, dass Bildungsreiche hauptsächlich durch drei Faktoren dem Risikobereich der Einkommensarmut ausgesetzt zu sein scheinen:

- (1) durch eine weitere Qualifizierungsphase (verstärkt bei Männern)
- (2) durch Erwerbslosigkeit (verstärkt bei Frauen)
- (3) durch die Mitversorgung weiterer Personen im Haushalt (verstärkt bei Männern)

Nachdem nun gezeigt wurde, dass sich im Niedrigeinkommenssektor nicht nur Bildungsarme und nicht nur Bezieher von Transfereinkommen aufhalten, widmet sich der folgende Abschnitt der Frage: Wer arbeitet und warum? Hierzu wurde ein logit-Modell gerechnet, indem die abhängige Variable die Erwerbstätigkeit ist. In ein erstes Modell geht die Vollzeitwerbstätigkeit als abhängige Variable (ja/nein) ein, der Schulabschluss: (Fach-) Abitur (ja/nein), mittlere Reife (ja/nein), die Partnerschaft (Partner ja/nein), die Anzahl der Kinder und das Alter als unabhängige Variablen. Auch in diesem Modell werden der Haushaltsvorstand und der Partner einzeln berücksichtigt. Wir haben zwei getrennte Modelle für Männer und Frauen gerechnet.<sup>3</sup>

In dem folgenden Modell sind die odds ratios angegeben, die folgendermaßen zu interpretieren sind: Bei einem Wert über eins, ist die Chance zu den Erwerbstätigen zu zählen bei Auftreten der unabhängigen Variable, entsprechend größer als eins. Ist der Wert kleiner als eins, bleibt die Chance bei Auftreten der unabhängigen Variable unter eins.

**Tabelle 1**  
**Logistische Regression, abhängige Variable: Erwerbstätigkeitsstatus (odds ratios)**

	Männer	Frauen
Hochschulreife	0.75	1.67*
Mittlere Reife	1.37*	1.83**
Paar	6.10***	1.00
Anzahl Kinder 0-3	1.24	0.15***
Anzahl Kinder 4-7	1.79***	0.27***
Anzahl Kinder 8-16	1.64***	0.86
Anzahl Kinder älter 16	1.20	1.12
Alter	0.93***	0.94***
Modellfit		
Pseudo r sq	0.26	0.12
LR ch2	356.50	131.81

Tab.1: \*\*\*p<0.001 \*\*p<0.05 \*p<0.1Quelle: NIEP 1. Welle

In dem Modell für Männer zeichnet sich für den Einfluss der (Fach-) Hochschulreife ein nicht signifikanter negativer, für die mittlere Reife dagegen ein signifikant positiver Effekt ab. Partnerschaften mit einem gemeinsamen Haushalt haben einen sehr stark positiven Effekt auf die Erwerbstätigkeit. Kleinkinder haben keinen signifikanten Effekt, dagegen hat jedoch die Anzahl der Kinder zwischen vier und 16 Jahren einen stark positiven, signifikanten Einfluss. Insgesamt

3 Dieses Vorgehen bietet sich an, damit Haushalte in denen ein Partner vorhanden ist, nicht doppelt in das Modell eingehen, die wenigen (9) gleichgeschlechtlichen Paare wurden ausgeschlossen, ebenso wurden in diesem Modell Rentner, Erwerbsunfähige, Personen in Ausbildung oder auf Ausbildung wartende und Wehr-, bzw. Zivildienstleistende ausgeschlossen.

weist dieses Modell einen guten „Modellfit“ auf. Der Modellfit in dem Modell für Frauen ist deutlich schlechter. Erwähnenswert aber scheint, dass das Vorhandensein eines (Fach-) Abiturs oder einer mittleren Reife einen signifikant positiven Effekt aufweist. Eine Partnerschaft hat bei Frauen – anders als bei den Männern - keinen Effekt auf die Erwerbstätigkeit. Kinder bis sieben Jahre haben einen stark signifikant negativen Effekt. Auch hier zeigt sich, dass Frauen trotz hoher Bildung in Vollzeitjobs tätig sind, deren Ertrag Haushalte nicht vor dem unteren Einkommenssektor schützt.

Um den Modellfit bei Frauen zu verbessern und den verstärkten Teilzeittätigkeiten bei Frauen Rechnung zu tragen, wird in einem zweiten Modell die abhängige Variable verändert: Erwerbstätigkeit steht nun sowohl für Teil-, als auch für Vollzeiterwerbstätigkeiten.

**Tabelle 2**  
**Logistische Regression, abhängige Variable: Erwerbstätigkeitsstatus mit Teilzeit (odds ratios)**

	Männer	Frauen
Hochschulreife	1.26	2.33***
Mittlere Reife	1.35*	1.75***
Paar	4.37***	0.60***
Anzahl Kinder 0-3	1.30	0.16***
Anzahl Kinder 4-7	1.78***	0.53***
Anzahl Kinder 8-16	1.56***	0.86**
Anzahl Kinder älter 16	1.15	1.15
Alter	0.93***	0.94***
Modellfit		
Pseudo r sq	0.25	0.132
LR ch2	339.18	215.30

Tab. 2: \*\*\*p<0.001 \*\*p<0.05 \*p<0.1Quelle: NIEP 1. Welle

Das Modell für Männer verändert sich kaum. Bei den Frauen hingegen bekommt die Bildung einen hochsignifikanten positiven Effekt, die Einbindung in eine Partnerschaft einen hochsignifikant negativen. Kinder (bis 16 Jahre) haben, im Gegensatz zu dem Modell für Männer, bei Frauen einen signifikanten, negativen Effekt. Das Alter hat in beiden Modellen, sowie bei Frauen und Männern nahezu den gleichen Effekt. In anderen Worten: Bildung erhöht bei Frauen, nicht aber bei Männern, die Wahrscheinlichkeit erwerbsfähig zu sein.

### 3. Ausblick

Zum Abschluss möchten wir nun die Ergebnisse aus den beiden Modellen und den vorangegangenen Analysen zusammenfassen, um Hypothesen für die Auswertungen mit weiteren Wellen des NIEP zu generieren.

Es lässt sich festhalten:

- Im niedrigen Einkommenssektor befinden sich nicht nur Bildungsarme, und nicht nur Erwerbslose. In beiden Fällen findet sich das gesamte Spektrum der Bildungs- und Erwerbsbeteiligung.
- Bildungsreiche Personen in Haushalten des Niedrigeinkommenssektors lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen: Sie sind entweder noch in der Qualifizierungsphase, oder sie sind nicht erwerbstätig, oder sie haben mehrere Personen im Haushalt zu versorgen.
- Bildung scheint im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit vor dem Niedrigeinkommensbereich zu schützen. Bildungsreiche geraten entsprechend vor allem dann, wenn sie erwerbslos sind, in den niedrigen Einkommensbereich. Bildungsarme jedoch geraten auch mit entsprechend niedrig bezahlten Erwerbstätigkeiten in den Niedrigeinkommensbereich. Diese Ergebnisse gelten insbesondere für Männer. Die Erwerbstätigkeit von Frauen wird (auch) im niedrigen Einkommensbereich durch hohe Bildung gefördert. Frauen scheinen aber durch hohe Bildung auch bei Vollzeiterwerbslosigkeit weniger als Männer vor dem Niedrigeinkommensbereich geschützt zu sein.
- Partner und Kinder spielen im Niedrigeinkommenssektor bei Männern und Frauen eine wichtige Rolle, jedoch in unterschiedlicher Richtung. Männer sind eher dann erwerbstätig, wenn sie in einer Partnerschaft leben und Kinder haben. Für Frauen scheinen Familie und Erwerbstätigkeit auch im Niedrigeinkommenssektor nicht vereinbar.

Wir möchten unseren Vortrag mit einigen Zukunftsperspektiven für die weiteren Arbeiten mit dem NIEP schließen:

#### (1) Fragen der Kausalität

Reduzieren Frauen ihre Erwerbstätigkeit *auf Grund* von Kindern? Wann nehmen sie warum wieder eine Erwerbstätigkeit auf? Leisten sich Männer Kinder, *weil* sie erwerbstätig sind oder ist es vielmehr so, dass Männer verstärkt erwerbstätig sind, *weil* sie Kinder haben?

#### (2) Dynamische Prozesse

Wie sehen die Dynamiken in einer Partnerschaft aus? Wer bildet sich weiter? Welchen mittel- und langfristigen Einfluss hat eine Weiterbildung auf den gesamten Haushalt, auf das Haus-

haltseinkommen und die Erwerbstätigkeit der Haushaltsmitglieder? Verlassen Personen mit hoher Bildung (in Welle 1) den Niedrigeinkommenssektor schneller? Um welche Personengruppen handelt es sich dabei? Spielt der Schulabschluss bei einer langfristigeren Beobachtung überhaupt noch die Rolle, die ihm zugeschrieben wird?

Das NIEP bietet nun die Chance, diese Analysen nicht nur auf individueller Ebene durchzuführen, sondern haushaltsdynamische Entscheidungsprozesse näher zu betrachten.

Die dargestellten Analysen beziehen sich bislang nur auf die erste Welle, so dass Fragen der Kausalität noch nicht beantwortet werden können. Zukünftige Analysen werden als Panelmodelle anzulegen sein, auch unter Nutzung der ab Welle 4 besseren Operationalisierung von Bildung (dann werden auch Angaben zum höchsten Ausbildungsabschluss vorliegen) bzw. von Merkmalen der sozialen Herkunft, die ab Welle 6 erfasst wurden. Weiterhin wird das im NIEP angelegte Potenzial genutzt, diese Analysen nicht nur auf individueller Ebene durchzuführen, sondern den gesamten Haushalt als Untersuchungseinheit zu erfassen. Dies erlaubt weitergehende Untersuchungen über die paarbezogenen Entscheidungsprozesse hinsichtlich der Aufnahme von Erwerbstätigkeit, deren Unterbrechung, des Bildungs- und Weiterbildungsverhaltens und der Kinderbetreuung. Diese Untersuchungen ergeben allerdings erst dann einen Sinn, wenn Daten über einen längeren Zeitraum vorliegen. Eine Weiterführung des Niedrigeinkommens-Panels erscheint uns daher nicht nur wünschenswert, sondern für den wissenschaftlichen Fortschritt unabdingbar.

**Jutta Allmendinger** (*Universität München*)

Vielen Dank, auch dafür, dass Sie so wunderbar in der Zeit geblieben sind. Ich eröffne jetzt die Diskussion. Wir haben dafür gut 15 Minuten Zeit.

**Gernot Weißhuhn** (*Technische Universität Berlin*)

Mich überrascht Ihr Befund, dass Bildungsreiche hier in diesem Niedrigeinkommenssektor vorhanden sind, also eben auch Personen mit Fachhoch- und Hochschulreife, nicht sonderlich. Denn ich halte das für einen sehr schwachen Indikator in Bezug auf die Einkommenserzielungspotenz. Man hat ja gesehen, dass diese Personen zum Teil noch in der Ausbildung stehen und das, was man dort misst an allgemein bildenden Abschlüssen, noch nicht einkommenswirksam ist. Im Sinne der Humankapitaltheorie ist ganz klar: Wir bräuchten eigentlich die effektiven höchstberuflichen Abschlüsse und dann würde sich wahrscheinlich ein anderes Ergebnis zeigen.

Hinzu kommt noch, dass bei den FH- und hochschulreifen Personen zu bedenken ist, dass diese natürlich auch, wie wir wissen, etwa 20 bis 30% Studienabbrecher enthalten können und diese sind dann im übertragenen Sinne ja auch bildungsarm und haben keinen Abschluss. Dann ist es auch nicht verwunderlich, dass sich im NIEP solche Personen befinden. Daher würde ich vorsichtig sein mit der Interpretation, aber ich habe ja gehört, dass Sie sagten, dass diese in der ersten Welle noch nicht erfasst worden sind.

Ein zweiter Punkt noch schnell: Mich wundert bei Ihrer Modellbetrachtung zur Erwerbsbeteiligung in den zwei Varianten, warum Sie nicht die Einkommensarten und deren Höhe kontrolliert haben. Denn daraus ließen sich vielleicht Korrelationen zum Beispiel zwischen Transferleistungen, etwa der Sozialhilfe, und der Erwerbsbeteiligung herausarbeiten.

**Silke Aisenbrey** (*Universität München*)

Zu der ersten Frage stimme ich Ihnen absolut zu. Wir gehen auch davon aus, dass wir, wenn wir ab Welle 4 die universitären Abschlüsse haben, zu anderen Ergebnissen kommen werden. Bislang war das nicht möglich. Bei der Regression ging es eher darum, den Erwerbstätigkeitsstatus an sich zu erfassen, um die Frage zu beantworten, welche Merkmale erklären, ob Personen erwerbstätig sind oder nicht. Dies war unabhängig von der Art des Einkommens aus Transferleistungen oder aus der Erwerbstätigkeit. Dieser Aspekt wäre mit Sicherheit auch eine interessante Fragestellung, die man in Zukunft wahrscheinlich jedoch eher mit Längsschnittanalysen beantworten kann.

**Walter Krämer** (*Universität Dortmund*)

Ich habe zunächst mal einen kleinen Hinweis und ein paar Fragen. Mir ist aufgefallen, dass die Prozentsätze sich nicht immer zu Hundert addieren, es kommt zum Beispiel einmal 102% oder



103% heraus. Dies ist vermutlich auf Rundungsfehler zurückzuführen. Wichtig ist mir eine Frage an Herrn Kortmann: Wird wirklich im NIEP gefragt, ob jemand - noch - Student ist? Denn es ist ja wichtig zu wissen, ob arme Leute mit Abitur sich noch im Studium befinden. Wird das abgefragt? Sie sagten, Sie vermuten es, aber Sie wissen es nicht genau.

**Silke Aisenbrey** (*Universität München*)

Es wird von den nicht Erwerbstätigen abgefragt, in welcher Ausbildung sie sind. Wir wissen hier, ob sie jetzt gerade studieren. Aber wir wissen von denen, die schon 28 Jahre sind nicht, ob sie einen universitären Abschluss haben. Deswegen ist es schwierig, in dieser Richtung mit diesen Daten zu arbeiten.

**Walter Krämer** (*Universität Dortmund*)

Dann habe ich noch einen eher technischen Hinweis. Ich will ja hier kein Kolleg über Statistik halten. Aber Sie haben ganz zu Recht den wichtigen Tatbestand erwähnt, dass man zwischen Korrelation und Kausalität natürlich unterscheiden muss. Sie selbst haben in einem Ihrer Modelle den Ehestatus als erklärende Variable für den Erwerbstätigkeitsstatus benutzt, aber darauf hingewiesen, dass sich dies auch umgekehrt beeinflussen kann. Wenn das aber so ist, hat man dieses berühmte simultane Gleichungsproblem, was Signifikanztests doch sehr bedenklich macht. Ich würde daher das Wort Signifikanz in diesem Kontext vermeiden.

**Hans-Jürgen Andreß** (*Universität Bielefeld*)

Ich habe zunächst eine Anregung und dann drei Fragen, von denen aber eine nichts mit Ihrem Thema zu tun hat. Die Anregung ist: Wir reden darüber, dass Personen betrachtet werden, die zu Beginn ihres Erwerbslebens stehen. Ich würde deshalb einfach danach schauen, dass sie hier entsprechende Indikatoren in den Daten finden, die den Lebenslaufzyklus, in dem sich diese Person befindet, ein bisschen besser abbildet als die Standardmerkmale, die Sie verwendet haben.

Nun zu den Fragen: Es ist ja schon frappierend, dass es zwischen ALLBUS und NIEP so marginale Differenzen gibt. Ich fand das aber nicht so besonders passend, dass Sie als Vergleich den ALLBUS genommen haben. Es hätte eher nahe gelegen, das Sozio-ökonomische Panel zu nehmen und sich dort den Niedrigeinkommensbereich in ähnlicher Abgrenzung anzuschauen: Gibt es Parallelen, wie sie sich beim ALLBUS darstellen oder gibt es Differenzen? Nun haben Sie einige inhaltliche Argumente für die Übereinstimmung gebracht, u.a. den Hinweis auf diejenigen, die noch in Ausbildung sind. Es können aber auch methodische Probleme dahinter stehen, bei denen ich mir selber nicht so sicher bin, deswegen frage ich jetzt. Ich sollte das zwar wissen als Mitglied des Beirates, aber vielleicht kann Klaus Kortmann ja noch helfen! Der ALLBUS ist eine Personenstichprobe, während das NIEP eine Haushaltsstichprobe ist und ich bin mir jetzt nicht sicher, wie Sie mit diesem Problem umgegangen sind und wie man diese beiden

Datenquellen in dieser Frage vergleichbar machen kann. Die Frage ist auch, wie Sie mit der Gewichtungproblematik umgegangen sind, die ja in engem Zusammenhang damit steht.

Meine zweite Frage betrifft das Auswahlverfahren der gesamten NIEP-Untersuchung. Dieses ist ja im Gegensatz zum ALLBUS keine Registerstichprobe, bei der Adressen vorgegeben sind, die abgearbeitet werden müssen, sondern es ist sozusagen ein Suchen nach befragungsbereiten Personen, ausschließlich im unteren Einkommensbereich. Entscheidendes Kriterium ist, dass sie sagen: Ja, ich mache mit. Nun könnte man die These formulieren, dass es eher diejenigen sind, die höhere Bildung haben, die sich bereit erklären, da mitzumachen. Das wären zwei methodische Knackpunkte, die man nochmals genauer checken müsste und vielleicht haben Sie ja ein paar Anregungen dazu. Schließlich noch eine Frage, die mit Ihrem Thema nichts zu tun hat: Wer sind eigentlich diese allein stehenden Frauen mit hoher Bildung, die im NIEP drin sind?

**Silke Aisenbrey** (Universität München)

Ich würde gerne von hinten anfangen mit der Frage zu den allein stehenden Frauen. Klar ist nur, dass diese Frauen nicht in Rente sein können, weil wir die Rentner herausgenommen haben. Alles andere sind Vermutungen. Wie Sie ganz richtig am Anfang gesagt haben, ging es uns hier wirklich darum, in einem ersten Schritt Denkanstöße zu setzen. Es ist mit Sicherheit so, dass der ALLBUS eine anders gelagerte Stichprobe ist, wie wir es auch am Anfang erwähnt haben. Personen kommen aber ins Niedrigeinkommens-Panel auf Grund ihres Haushaltseinkommens, was eine völlig andere Beziehung ist und sie befinden sich in diesem Sinne so gesehen auch nicht individuell im Niedrigeinkommenssektor. Insofern kann der ALLBUS hier tatsächlich nur als Annäherung gelten und es ist sicherlich eine gute Anregung, dies vielleicht in Zukunft mit dem SOEP zu machen. Insofern darf man unsere Ergebnisse wirklich nur als Denkanstöße interpretieren.

**Jutta Allmendinger** (Universität München)

Verstehe ich das richtig: Bei der Operationalisierung des Lebenszyklus haben Sie das Alter erfasst, bei der logistischen Regression haben Sie bestimmte Personengruppen ausgeschlossen?

**Silke Aisenbrey** (Universität München)

Zu der logistischen Regression habe ich nichts gesagt. In der logistischen Regression waren alle Personen, die noch in der Ausbildung sind, nicht mehr drin. Schüler, Studierende, Zivildienstleistende und Rentner sind in der logistischen Regression nicht eingeschlossen.

**Hans-Jürgen Andreß** (Universität Bielefeld)

Dann haben Sie sicher den Haushaltsvorstand ausgezählt?

**Silke Aisenbrey** (Universität München)

Nein, in die logistische Regression gingen alle ein, die entweder Haushaltsvorstand oder Partner des Haushaltsvorstandes sind.

**Klaus Kortmann** (Infratest Sozialforschung)

Da möchte ich doch mal anknüpfen. An der Stelle gibt es einen Unterschied zwischen ALLBUS und NIEP. Der ALLBUS ist eine Personenstichprobe für - ich glaube - die Bevölkerung ab 16 Jahren. Im ALLBUS werden nicht nur Haushaltsvorstände oder Partner, sondern zufällig ausgewählte Haushaltsmitglieder befragt. Das muss man bei der Analyse beachten und sich nochmals genauer methodisch anschauen, ob auf Grund dessen Unterschiede bestehen und ob bei ALLBUS-Analysen nur die Personen berücksichtigt werden sollten, die auch laut NIEP zum Haushaltsvorstand oder zum Partner oder zur Partnerin gehören würden.

**Silke Aisenbrey** (Universität München)

Es ist so, dass beim ALLBUS Personen ab 18 Jahre erfasst werden und im NIEP für die ersten Haushaltsvorstände auch das Minimumalter bei 18 Jahren liegt. Von der Altersabgrenzung her ist es sozusagen dasselbe. Die Frage nach den Haushaltsvorständen bleibt natürlich.

**Klaus Kortmann** (Infratest Sozialforschung)

Es gibt einen Unterschied: Sie haben auch im NIEP Haushaltsmitglieder, die 18 Jahre oder älter sind, aber keine Haushaltsvorstände oder Partner - ebenso wie im ALLBUS. Vielleicht noch eines zur Stichprobe: Die Stichprobe wird im ALLBUS über Einwohnermeldeämter und beim NIEP aus dem Gesamtverzeichnis aller Telefonfestanschlüsse in Gesamtdeutschland gezogen. Das NIEP ist im Prinzip insofern eine bessere Stichprobe, als es keinerlei regionale Klumpung gibt. Der ALLBUS ist dagegen regional geklumpt. Insofern beruht das NIEP auf einem besseren Stichprobenansatz. Aber im Prinzip sind beides Adressenstichproben, was eine ganz wichtige Gemeinsamkeit ist.

Wir haben die Frage diskutiert, ob sich Personen mit einer höheren Bildung eher an der Umfrage beteiligen. Diese Frage muss man an das NIEP stellen, aber genauso an den ALLBUS. Unter Umständen existieren derartige Effekte, deswegen wäre es gut, wenn man die Struktur nicht nur vergleichend zwischen ALLBUS und NIEP betrachtet, sondern auch mit der Bevölkerungsstatistik - etwa dem Mikrozensus. Dann könnte man prüfen: Gibt es derartige Effekte tatsächlich? Nach meiner Einschätzung gibt es im Augenblick keine Argumente dafür, dass sich etwa im NIEP oder im ALLBUS Personen mit einer höheren Bildung stärker beteiligen werden als in der jeweils anderen Stichprobe.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Ich bin froh, dass ich mich in einen solchen Streit nicht einmischen muss, dass ich nur nach Ergebnissen fragen kann. Und eine Sache ist mir nicht ganz klar geworden. Da war in den Haushalten mit Kindern bei den Zusammenhängen von Bildung und Erwerbstätigkeit überhaupt nicht herausgestellt, ob die Kinder nun betreut werden oder nicht. Meine Frage ist: Gibt es einen Zusammenhang, dass da, wo höhere Bildung ist, eine weitergehende Betreuung der Kinder außerhalb vorhanden ist? Ich frage das deshalb, weil wir gerade im Augenblick wieder einen Angriff zu erwarten haben auf den § 18 BSHG und da sagen wir immer, da gibt es verdeckte Zwangsarbeit für die Frauen durch die Zwangsbetreuung der Kinder. Mich würde an der Stelle interessieren, inwieweit gibt es einen Zwang für die mit dem höheren Bildungsgrad, die erwerbstätig sein müssen und die eher die Möglichkeit haben, eine außerhäusige Betreuung für die Kinder zu organisieren.

**Silke Aisenbrey** (*Universität München*)

Frauen sind auch im Niedrigeinkommenssektor dazu gezwungen, nicht erwerbstätig zu sein, wenn sie Kinder haben. Wir haben nicht überprüft, ob eine Kinderbetreuung da ist, das ist aber etwas, was man in den nächsten Schritten tun muss.

**Jutta Allmendinger** (*Universität München*)

So, ich habe jetzt noch zwei Wortmeldungen und würde nach diesen zwei Wortmeldungen gerne schließen und an die nächste Referentin übergehen. Zunächst Herr Piorkowsky.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Ich möchte nochmals die Frage einer möglichen Verzerrung der Stichprobe ansprechen. Wir hatten das ja vorher schon einmal beim Thema Telefon, da wollte ich das nicht übermäßig ausweiten. Ich denke, über die Personen, die keinen Telefonanschluss haben, wissen wir gar nichts, da können wir nur spekulieren. Ansonsten gibt es ja sicherlich allgemeine Erkenntnisse über die Bereitschaft bei solchen Umfragen mitzumachen. Darauf könnte man sich sicherlich zum einen beziehen und zum anderen, Herr Kortmann, an Sie die Frage: Sie haben ja im Methodenbericht etwas geschrieben über die Frage, ob es hier spezifische Verzerrungen in der Stichprobe gibt. Ich habe das nicht mehr so ganz genau im Kopf, aber vielleicht können Sie nochmals etwas dazu sagen, ob Sie Anhaltspunkte dafür haben, aus den Telefonanrufen und den Rückmeldungen, ob es hier Verzerrungen gibt oder nicht.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Aus den Interviews, die wir geführt haben und die wir noch führen, können wir nichts über Verzerrungen der Stichproben entnehmen. Es sind Einzelfälle, die wir sehen, man kann auf Grund eines einzelnen Interviews nie abschätzen, ob es für die ganze Stichprobe repräsentativ ist. Wir wissen tatsächlich - ich habe es eingangs schon einmal gesagt - über diejenigen, die nicht am

NIEP teilnehmen, wenig. Dazu gehören auch die Ausländer - dies wurde vorhin schon einmal angesprochen. Wir können nur sagen, dass wir etwas über die Telefonpopulation wissen. Die These, dass sich die Nicht-Telefonbesitzer von Telefonbesitzern unterscheiden, hat durchaus einiges für sich, daher würde ich nie behaupten wollen, dass wir an der Stelle tatsächlich repräsentativ sind.

Wir haben vorher anhand anderer Infratest-Untersuchungen geprüft, wie hoch der Anteil derjenigen ist, die im unteren Einkommensbereich keinen Telefonanschluss haben. Das waren nach unseren Einschätzungen etwa 15%, dies könnte etwa die Größenordnung sein, die auch Herr Renner genannt hat. Wir fragen bei unserer normalen Omnibusbefragung persönlich mündlich vor Ort immer: Bist Du telefonisch erreichbar? Und dies korreliert tatsächlich mit der Einkommenshöhe. Zu den Haushalten im unteren Einkommensbereich, die kein Telefon besitzen, gehören u.a. Studenten, die in ihrem jeweiligen Wohnort nicht über einen eigenen Festnetzanschluss verfügen und zunehmend über Handys telefonieren. Das heißt also, nicht alle Nicht-Telefonbesitzer sind Obdachlose, die unter der Brücke leben müssen. Zum Teil sind es ganz normale Leute, die aus unterschiedlichen Gründen kein Telefon haben.

**Anne Röhrig** (*Berliner Institut für Sozialforschung*)

Wenn man ein solches kompliziertes Thema wie die Bildung und die Beziehung zum Einkommen untersucht mit einer so kleinen Stichprobe, das halte ich - ehrlich gesagt - statistisch für sehr fragwürdig. Meine Frage aber an Sie: Wir haben ja eine große Stichprobe, wenn auch nicht als Panel, das ist die EVS mit fast 70.000 Haushalten, in der ich also genaue Einkommensangaben über Haushalte und die darin lebenden Personen und auch zu deren Bildung habe. Ich meine, da könnte man eher verlässliche Aussagen gewinnen.

**Silke Aisenbrey** (*Universität München*)

Uns geht es primär nicht um Einkommen und Bildung, sondern das Ziel ist, sich Bildungsprozesse in den Haushalten anzuschauen, wenn wir die gesamten sechs Wellen des Panels haben - wir haben momentan nur die ersten drei Wellen. Wie wirken sich Bildungsprozesse von einzelnen Individuen auf den gesamten Haushalt aus? Was bringen Weiterbildungsmaßnahmen etwa vom Arbeitsamt? Welche Einkommensverbesserungen entstehen für einen Haushalt, wenn etwa von einem Mitglied das Studium abgeschlossen wird? Was für Auswirkungen können wir da beobachten? Das sind - glaube ich - schon Fragen, für die sich gerade das Niedrig-einkommens-Panel anbietet.

## **Die Unterhaltssituation von allein Erziehenden im Niedrigeinkommensbereich**

Notburga Ott, Annett Schultz, Universität Bochum

Frau Ott kann heute und morgen leider nicht teilnehmen. Sie hat leider terminliche andere Verpflichtungen, insofern müssen Sie also mit mir vorlieb nehmen. Ich möchte im Folgenden einige Ergebnisse aus dem Niedrigeinkommens-Panel vorstellen zur Unterhaltssituation von allein Erziehenden im Niedrigeinkommensbereich. Das NIEP ist eine der wenigen Untersuchungen oder fast die einzige Untersuchung, die hierzu schon einige etwas ausführlichere Ergebnisse zulässt.

Die noch in der Vergangenheit vorherrschende Beurteilung von allein Erziehenden als defizitäre Familienform wurde sowohl in der Wissenschaft als auch in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend durch eine Einschätzung als einer unter vielen anderen Lebensstilen abgelöst. Sicher nicht zuletzt deshalb, weil die Zahl der allein Erziehenden in Deutschland bis heute kontinuierlich angestiegen ist. Allein erziehend zu sein, bedeutet nicht mehr, am Rande der Gesellschaft zu stehen. Eine Reihe von Untersuchungen zu allein Erziehenden in Deutschland haben ergeben, dass es sich um eine sehr heterogen zusammengesetzte soziale Gruppe handelt. Nicht nur die Gründe für das allein Erziehen sind recht unterschiedlich, auch ihre Lebenssituation ist keinesfalls einheitlich und immer nur negativ zu bewerten (vgl. u.a. Mädje/Neusüß 1996; Arnold 1999; Schneider et al. 2001; BMFSFJ 2001).

Allerdings zeigen vor allem die Ergebnisse der Armutsforschung, dass allein Erziehende in Deutschland im Vergleich mit anderen Lebensformen spezifischen Belastungen ausgesetzt sind, die nicht nur in der alleinigen Verantwortung für die Erziehung und Betreuung der Kinder und den damit verbundenen Konfliktpotenzialen begründet sind. Sie unterliegen einem beträchtlichen Armutsrisiko. Der Anteil derjenigen, die sozialhilfebedürftig sind, ist unter allein Erziehenden besonders hoch. Fast jeder vierte Haushalt, in dem allein Erziehende mit ihren Kindern lebten, musste 1999 zur Sicherung des Lebensunterhalts auf Sozialhilfe zurückgreifen. Unter den Ehepaaren mit Kindern betraf dies lediglich jeden 47. Haushalt. Darüber hinaus sind allein Erziehende häufig länger von Sozialhilfe abhängig als andere Sozialhilfebeziehende (vgl. u.a. BMA 2001, ZEFIR 2001). Allein Erziehende sind daher unter den Haushalten mit Niedrigeinkommen überdurchschnittlich häufig vertreten.

### **1. Allein Erziehende mit Niedrigeinkommen**

Im Folgenden soll anhand der Ergebnisse der ersten bis dritten Welle des Niedrigeinkommens-Panels näher betrachtet werden, inwiefern eine prekäre Einkommenssituation bei allein Erziehenden mit Kindern unter 18 Jahren auch durch fehlende oder unzureichende Unterhaltsleistungen für die Kinder bedingt ist. Im Unterschied zu vielen anderen Untersuchungen und den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes liegt den folgenden Analysen eine enge

Definition allein Erziehender zugrunde. Allein erziehend ist demnach nur, wer Kinder alleine zu versorgen und zu betreuen hat, also nicht mit einem Ehe- oder Lebenspartner in einem Haushalt zusammenlebt. Insgesamt lebten 1999 in Deutschland hochgerechnet etwa 740.000 allein Erziehende mit Kindern unter 18 Jahren unter der Niedrigeinkommengrenze. Da auch heute die meisten Kinder nach Trennung oder Scheidung bei der Mutter leben und von dieser betreut werden, handelt es sich überwiegend um allein erziehende Frauen. Im Unterschied zur Gesamtbevölkerung sind allein Erziehende unter den Haushalten mit Niedrigeinkommen in Westdeutschland häufiger vertreten als in Ostdeutschland. Das korrespondiert mit unseren bisherigen Forschungsergebnissen auf Basis der Sozialhilfestatistik und dem Mikrozensus, die trotz einer weiteren Verbreitung der Lebensform in Ostdeutschland eine geringere Sozialhilfefrequenz ostdeutscher allein Erziehender nachweisen (vgl. ZEFIR 2001, S. 57 ff.). Mehr als die Hälfte der allein Erziehenden mit Niedrigeinkommen waren geschieden bzw. lebten von ihren Ehepartner dauernd getrennt, in Ostdeutschland anteilig häufiger als in Westdeutschland. Der Anteil lediger allein Erziehender hingegen betrug lediglich ein Drittel.

**Tabelle 1**  
**Verlauf der Haushaltsform allein Erziehende mit Niedrigeinkommen (Nov. 1998 - Mai 2000)**

	1. Welle 1998/1999	2. Welle 1999	3. Welle 2000
absolute Fallzahlen im NIEP			
Haushalte insg. <i>Panelausfälle</i>	1922	1693 229	1531 391
Alleinerziehende insg. Abgänge: <i>Panelausfälle</i>	409	357 37	317 35
Lebensgemeinschaft oder Ehe eingegangen		15	16
Kind(er) ausgezogen oder über 18 J.		9	8
Zugänge: Ehe oder Lebensgemeinschaft aufgelöst		7	13
Kind geboren oder hinzugezogen		2	6
Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren, 1. bis 3. Welle		291	

Datenbasis: NIEP - Welle 1 - 3.

ZEFIR, Ruhr-Universität Bochum

Betrachtet man den Zeitraum der ersten drei Wellen des NIEP vom November 1998 bis Mai 2000 verändert sich für die überwiegende Mehrzahl der allein Erziehenden ihre Haushaltsform nicht (vgl. Tab. 1).<sup>15</sup> Innerhalb des recht kurzen Zeitraums haben ein Teil der allein Erziehenden neue Partnerschaften gegründet bzw. Kinder haben den Haushalt verlassen. Es sind auch neue

15 Die Angaben zur Panelsterblichkeit sind bereits aus dem Methodenbericht bekannt und wurden hier nur als Orientierung eingefügt, wobei allein Erziehende das Panel eher seltener verlassen. Auf eine Hochrechnung wurde an dieser Stelle auf Grund der geringen Fallzahlen verzichtet.

allein Erziehende hinzugekommen, z.B. durch Trennung oder Scheidung. Insgesamt sind die Veränderungsraten bisher aber noch zu niedrig, um weiterführende Analysen zur Dynamik der Haushaltsform allein Erziehender und zur Dynamik ihrer Unterhaltssituation durchzuführen. Die folgenden Ergebnisse beziehen sich deshalb auf den Querschnitt 1999.

## **2. Anspruch auf Kindesunterhalt**

Die wohl wichtigste Unterhaltsleistung für allein erziehende Eltern ist der Kindesunterhalt. Grundsätzlich gilt, dass jedes insbesondere minderjährige Kind von demjenigen Elternteil, mit dem es nicht zusammenlebt, finanziellen Unterhalt beanspruchen kann, solange es bedürftig ist, d.h. nicht selbst in der Lage, für den eigenen Unterhalt zu sorgen (§§ 1601, 1610 ff. BGB). Dieser Anspruch besteht unabhängig von der Einkommenssituation des betreuenden Elternteils, aber auch unabhängig von dessen aktuellem oder zukünftigem Familienstand. Zusätzlich können allein Erziehende Anspruch auf Ehegatten- oder Betreuungsunterhalt haben. Ersterer begründet sich für geschiedene oder verheiratet getrennt lebende Elternteile als Ergebnis der Lebenssituation vor der Trennung bzw. Scheidung. Anspruch auf Betreuungsunterhalt entsteht, wenn die nicht mit dem Vater verheiratete Mutter bzw. der nicht mit der Mutter verheiratete Vater aus Gründen der Betreuung des Kindes nicht oder nicht in ausreichendem Umfang den Lebensunterhalt der Familie selbstständig sichern kann. Dies ist überwiegend dann der Fall, wenn einer Erwerbstätigkeit nicht oder nur in begrenztem Umfang nachgegangen werden kann.

Die nachfolgenden Betrachtungen beschränken sich auf die Unterhaltsleistungen für Kinder unter 18 Jahren, da bis zur 3. Welle des Panels nur Angaben hierzu erhoben wurden. Die Höhe des Unterhaltsanspruchs richtet sich nach dem Alter des Kindes und nach dem Nettoeinkommen des zahlenden Elternteils. Zu diesem gibt es leider im NIEP keine Angaben. Als allgemeine Orientierung für die Unterhaltshöhe gilt die Düsseldorfer Tabelle<sup>16</sup>, die für unterschiedliche Altersstufen der Kinder und verschiedene Einkommensgruppen der Unterhaltspflichtigen Unterhaltsbeträge auflistet. Wobei der zahlende Elternteil arbeits- und berufsbedingte Aufwendungen und ausgewählte andere Aufwendungen z.B. zur Tilgung hoher Schulden geltend machen kann. In solchen Fällen wird der Unterhaltsberechnung ein entsprechend bereinigtes Nettoeinkommen zugrundegelegt. In der untersten Einkommensgruppe waren je nach Alter der Kinder in Westdeutschland 1999 zwischen 355 DM und 510 DM, in Ostdeutschland zwischen 324 DM und 465 DM Kindesunterhalt zu zahlen.

Die genannten Unterhaltshöhen stellen die so genannten Regelbeträge dar (vgl. Müller 2000, S. 200, 206). Von diesem Betrag wurde (bisher) regelmäßig die Hälfte des Kindergeldes abgezogen.

---

16 Angemerkt sei in diesem Zusammenhang, dass auf Grund der unabhängigen Zuständigkeit der Oberlandesgerichte für Entscheidungen zum Unterhaltsrecht, die Unterhaltsberechnung auf Basis dieser Tabellen lediglich als allgemeine Orientierungshilfe dient. Sie ist nicht rechtsverbindlich.



gen, da Kindergeld beiden Eltern als sozialstaatliche Unterstützungsleistung zusteht. Bei der Berechnung des konkreten Unterhaltsanspruchs eines Kindes findet darüber hinaus die Anzahl der Unterhaltsberechtigten Berücksichtigung, also weitere Kinder, aber u.U. auch eine unterhaltsberechtigten Ehefrau oder Lebenspartnerin. Insgesamt macht dieser kurzgefasste Abriss bereits deutlich, dass die Berechnung des Kindesunterhaltes zu recht unterschiedlichen Unterhaltszahlungen trotz vergleichbarer Lebenssituation der Kinder führen kann. Noch komplizierter stellt sich die Situation bei der Berechnung des Betreuungs- bzw. Ehegattenunterhalts dar. Im Grunde gibt es keine wirklich einheitliche Rechtsprechung in Unterhaltsangelegenheiten, was die Situation in Streitfällen oft zusätzlich verschärft.

**Tabelle 2**

**Unterhaltssituation von allein Erziehenden mit Niedrigeinkommen 1999**

	Anspruch auf Unterhaltszahlungen für Kinder	Alleinerziehende mit Anspruch auf Unterhaltsleistungen:			
		Bezug in vereinbarter Höhe		regelmäßiger Bezug, aber weniger als vereinbart	überhaupt kein Bezug bzw. Höhe noch nicht festgelegt
		regelmäßig	unregelmäßig		
in%	in%				
<b>Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren insgesamt</b>	85	60	3	8	29
westdeutsche Alleinerziehende	85	62	2	9	27
ostdeutsche Alleinerziehende	86	52	4	6	38
geschieden/getrennt lebend	95	56	4	9	31
ledig	93	65	1	7	27
verwitwet	9	-	-	-	-
mit jüngstem Kind unter 3 J.	97	63	-	3	34
mit jüngstem Kind v. 3 bis u. 6 J.	90	64	2	8	27
mit jüngstem Kind v. 6 bis u. 12 J.	84	62	5	14	19
mit jüngstem Kind v. 12 bis u. 18 J.	67	43	3	4	50
mit 1 Kind	90	64	3	5	28
mit 2 Kindern	74	55	2	15	29
mit 3 und mehr Kindern	95	50	4	4	43

Datenbasis: NIEP - Welle 1 (1999), hochgerechnet.

ZEFIR, Ruhr-Universität Bochum

### 3. Unterhaltsansprüche und ihre Realisierung durch allein Erziehende mit Niedrigeinkommen

Zum Zeitpunkt der ersten Erhebungswelle 1999 gab die Mehrzahl der allein Erziehenden mit Niedrigeinkommen - etwa 85% - an, einen Anspruch auf Unterhaltszahlungen zu haben (vgl. Tab. 2). Vergleicht man allein Erziehende in den neuen und den alten Bundesländern, lässt sich kein wesentlicher Unterschied erkennen. Besonders unter geschiedenen und dauerhaft ge-

trennt lebenden allein Erziehenden, allein Erziehenden mit Kleinkindern und allein Erziehenden mit drei und mehr Kindern ist der Anteil der Anspruchsberechtigten hoch. Sie haben fast ausnahmslos Anspruch auf Kindesunterhalt. Eine Ausnahme in diesem Zusammenhang bilden verständlicherweise verwitwete allein Erziehende, deren verstorbene Ehepartner u.U. aber einen Anspruch auf Hinterbliebenenunterstützung begründen.

Mit steigendem Alter der jüngsten Kinder nimmt der Anteil der Anspruchsberechtigten ab, was wohl daran liegen dürfte, dass der Anteil der verwitweten Elternteile mit zunehmendem Alter größer wird. Insbesondere unter den allein Erziehenden mit Kindern zwischen 12 und 18 Jahren haben nur noch zwei von drei allein Erziehenden Unterhaltsanspruch für ihre Kinder. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass Kinder dieser Altersgruppe z.T. bereits eigene Einkommen haben. Ganz ähnliche Aspekte begründen die vergleichbar niedrigeren Anteile der allein Erziehenden mit zwei Kindern. Insbesondere sind verwitwete Eltern innerhalb dieser Gruppe häufiger zu finden.

Der zweite Teil der Tabelle 2 zeigt, in welchem Umfang die allein Erziehenden ihre Unterhaltsansprüche 1999 realisieren konnten. Lediglich 60% der betrachteten allein erziehenden Elternteile mit Niedrigeinkommen erhalten regelmäßig und in der vereinbarten Höhe Unterhaltsleistungen. In Ostdeutschland ist dieser Anteil noch etwas niedriger, hier sind es nur etwa die Hälfte der allein Erziehenden mit Niedrigeinkommen, die keine Probleme mit den Unterhaltszahlungen des anderen leiblichen Elternteils haben. Das muss nicht unbedingt bedeuten, dass dieser Anteil an Unterhaltspflichtigen keinen Unterhalt zahlt oder zahlen kann. Denn es bleibt offen, inwiefern u.U. Unterhalt an Unterhaltsvorschusskassen bzw. das Sozialamt zum Ausgleich von Unterhaltsvorschussleistungen oder Sozialhilfe fließen.

Besonders für allein Erziehende mit ausschließlich älteren Kindern zwischen 12 und 17 Jahren und für allein Erziehende mit 3 und mehr Kindern scheint eine Realisierung des Kindesunterhalts schwierig zu sein. Auch allein Erziehende mit Kindern unter 3 Jahren bekamen überdurchschnittlich häufig keinen Kindesunterhalt, also gerade allein Erziehende mit höheren Betreuungsbelastungen (vgl. Tab. 2). Ebenso zeigt sich, dass Väter außerehelicher Kinder nicht weniger zahlungsbereit oder zahlungsfähig sind. Vielmehr geben gerade geschiedene und getrennt lebende allein Erziehende seltener an, dass sie regelmäßige Unterhaltszahlungen erhalten. Offenbar ist bei einer Trennung verheirateter Eltern das Konfliktpotenzial durch die gescheiterte Ehe besonders hoch.

Kontroversen auch in anderen Problembereichen z.B. zum Umgangsrecht werden oft mit Unterhaltsfragen verknüpft. Das führt nicht selten zu gerichtlichen Auseinandersetzungen insbesondere zum Umfang von zu zahlenden Unterhaltsleistungen. So ergab eine Begleituntersuchung zur Kindschaftsrechtsreform des Bundesministeriums für Justiz von geschiedenen Eltern

mit minderjährigen Kindern, dass lediglich bei 27% der Unterhaltsregelungen durch eigene, außergerichtlich Regelungen vereinbart wurde. Bei 36% wurde demgegenüber eine Regelung über einen Gerichtsentscheid bzw. einen Vergleich vor Gericht herbeigeführt. Zirka acht bis zehn Monate nach der Scheidung gaben etwa 70% der Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge und 53% der Eltern mit alleiniger elterlicher Sorge an, dass es Unstimmigkeiten über den Kindesunterhalt gebe (Proksch 2001, S. 136 ff.). Derartige Unstimmigkeiten und ausbleibende Zahlungen scheinen demnach kein alleiniges Problem von allein Erziehenden mit niedrigen Einkommen zu sein. Gerade für sie bedeuten sie aber nicht selten eine deutliche Einschränkung im Alltagsleben. In Deutschland lebt folglich eine nicht unbeträchtliche Anzahl von Kindern, die ihnen zustehende Unterhaltszahlungen nicht bzw. nicht in der vereinbarten oder für die Existenzsicherung notwendigen Höhe erhalten. Es lässt sich zwar vermuten, dass gerade unter den allein Erziehenden mit Niedrigeinkommen dieser Anteil besonders hoch ist. Dennoch dürfte auch unter allein Erziehenden mit höheren Einkommen ein nicht unbedeutender Teil mit diesen Problemen zu kämpfen haben. Leider gibt es bezogen auf die Gesamtbevölkerung bisher keine verlässlichen empirischen Angaben hierzu.

#### **4. Unterhaltsvorschussleistungen und Sozialhilfe**

Zahlt der unterhaltspflichtige Elternteil den Unterhalt für das Kind nicht oder nicht in der notwendigen Höhe, können allein Erziehende Unterhaltsvorschussleistungen beim Jugendamt beantragen. Die Höhe der Unterhaltsvorschussleistung orientiert sich an den genannten Regelbeträgen, d.h. am Mindestunterhalt der Düsseldorfer Tabelle, wiederum unter Abzug des halben Kindergeldes. Er ist damit in all jenen Fällen niedriger als der tatsächliche Unterhaltsanspruch der Kinder, in denen das Einkommen des unterhaltspflichtigen Elternteils so hoch ist, dass ein höherer Unterhalt als der Regelsatz zu zahlen wäre. Unterhaltsvorschuss wird darüber hinaus nur übergangsweise für höchstens 72 Monate oder bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres gewährt, auch wenn die Unterhaltsansprüche bis zu diesem Zeitpunkt nicht durchgesetzt werden konnten. Daher laufen jährlich für einen Teil der Kinder die Leistungen aus, obgleich sich die Unterhaltssituation nicht geändert hat. D.h. die allein Erziehenden und ihre Kinder erhalten dann nicht einmal den Mindestunterhalt und müssen mit einem deutlich geringeren Einkommen wirtschaften. Liegen diese über der Sozialhilfeschwelle, stehen ihnen keinerlei ausgleichende Transferzahlungen zu.

Die Angaben zu den in Deutschland jährlich gezahlten Unterhaltsvorschussleistungen, die in der Unterhaltsvorschussstatistik erfasst werden, geben einen groben Hinweis auf die Zahl von Kindern, die in Deutschland von unzureichenden Unterhaltszahlungen betroffen sind. Dies waren Ende Dezember 1999 fast 500.000 Kinder unter 12 Jahren, was einen Anteil von 5% an den Kindern dieser Altersgruppe in Deutschland bedeutet. In Ostdeutschland erhielten Kinder diese

Unterstützungsleistungen mit 8% anteilig häufiger als in Westdeutschland (vgl. UVG-Statistik 1999).

Auch unter den allein Erziehenden mit Niedrigeinkommen erhielt 1999 etwa ein Fünftel Unterhaltsvorschussleistungen (vgl. Tab. 3). Das sind nur etwa die Hälfte der allein Erziehenden, die keinen oder nur unzureichenden Kindesunterhalt beziehen. Berücksichtigt man auch vergangene Bezüge, die z.B. auf Grund des Alters der Kinder oder der Länge der Bezugsdauer heute nicht mehr gezahlt werden, waren es 1999 insgesamt fast 30% und unter allein Erziehenden mit fehlenden Unterhalt nahezu 80%, die auf diese Überbrückungsleistung speziell für allein Erziehende zurückgegriffen haben.

**Tabelle 3**  
**Unterhaltsvorschussleistungen und laufende Hilfe zum Lebensunterhalt für allein Erziehende mit Niedrigeinkommen 1999**

	Bezug von Unterhaltsvorschuss		Aktueller Bezug von Sozialhilfe
	aktueller oder vergangener Bezug	aktueller Bezug	
	in %		
<b>Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren insgesamt</b>	28	19	41
Alleinerziehende mit Unterhalt in voller Höhe	4	-	40
Alleinerziehende ohne Unterhalt oder mit weniger Unterhalt als vereinbart	78	49	58
westdeutsche Alleinerziehende	26	19	43
ostdeutsche Alleinerziehende	34	21	34
geschieden/getrennt lebend	30	18	34
ledig	34	27	62
mit jüngstem Kind unter 3 J.	36	36	74
mit jüngstem Kind v. 3 bis u. 6 J.	37	35	54
mit jüngstem Kind v. 6 bis u. 12 J.	18	7	31
mit jüngstem Kind v. 12 bis u. 18 J.	24	-	9
mit Bezug von HLU	41	35	100

Datenbasis: NIEP - Welle 1 (1999), hochgerechnet.

ZEFIR, Ruhr-Universität Bochum

Für einige allein Erziehende reichen die erzielten Einkommen jedoch auch dann nicht, um ihren Lebensunterhalt vollständig zu bestreiten. Sie beantragen daher ergänzend Sozialhilfe. 1999 erhielten 35% aller sozialhilfebeziehenden allein Erziehenden sowohl Unterhaltsvorschussleistungen als auch Hilfe zum Lebensunterhalt. Gleichzeitig zeigt sich, dass auch vorhandene re-

regelmäßige Unterhaltszahlungen bei allein Erziehenden im Niedrigeinkommensbereich oft so niedrig ausfallen, dass dennoch ergänzende Sozialhilfe notwendig wird.

Insbesondere in Ostdeutschland beanspruchen allein Erziehende Unterhaltsvorschuss. In Westdeutschland hingegen wird häufiger Sozialhilfe beantragt. Zudem greifen Ledige deutlich häufiger auf Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen zurück als Geschiedene. Da Ledige aber auch häufiger Sozialhilfe beziehen, kann dies auf deren besonders prekäre Lebenssituation zurückzuführen sein. Ähnlich stellt sich die Situation für allein Erziehende mit Kindern unter 3 Jahren und mit Kleinkindern dar. In dieser Situation ist eine Erwerbstätigkeit für die betreuenden Eltern nicht zumutbar oder nicht zu realisieren, vor allem weil Kinderbetreuungsmöglichkeiten fehlen. Auch die gewährten Vorschussleistungen können dann entstandene Einkommenslücken nicht schließen, und ein Sozialhilfebezug lässt sich zumeist nicht vermeiden. Wobei für allein Erziehende mit Kindern bis drei Jahren durch den Bezug von Erziehungsgeld, das nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird, die finanzielle Situation vergleichsweise günstig ist. Allein Erziehende mit älteren Kindern hingegen gleichen die seltener oder nicht mehr gewährten Unterhaltsvorschussleistungen offenbar zum Großteil durch eigene Einkommen aus, denn unter ihnen ist der Anteil an Sozialhilfebeziehenden unterdurchschnittlich.

Mit der Zahlung des Unterhaltsvorschusses geht der Unterhaltsanspruch des Kindes auf die zuständigen Unterhaltsvorschusskassen und Jugendämter über. Diese versuchen, die ausstehenden Zahlungen bei den Unterhaltspflichtigen einzufordern. Ganz ähnlich stellt sich die Situation für Sozialhilfebeziehende mit Unterhaltsansprüchen dar. Auch hier gehen die Ansprüche auf das Sozialamt über. Soweit Unterhaltszahlungen geleistet werden, fließen diese dann nicht an die allein Erziehenden, sondern an die Sozial- und Jugendämter, wodurch die bereits referierten Zahlen zum Anteil allein Erziehender ohne Unterhaltszahlungen etwas relativiert werden.

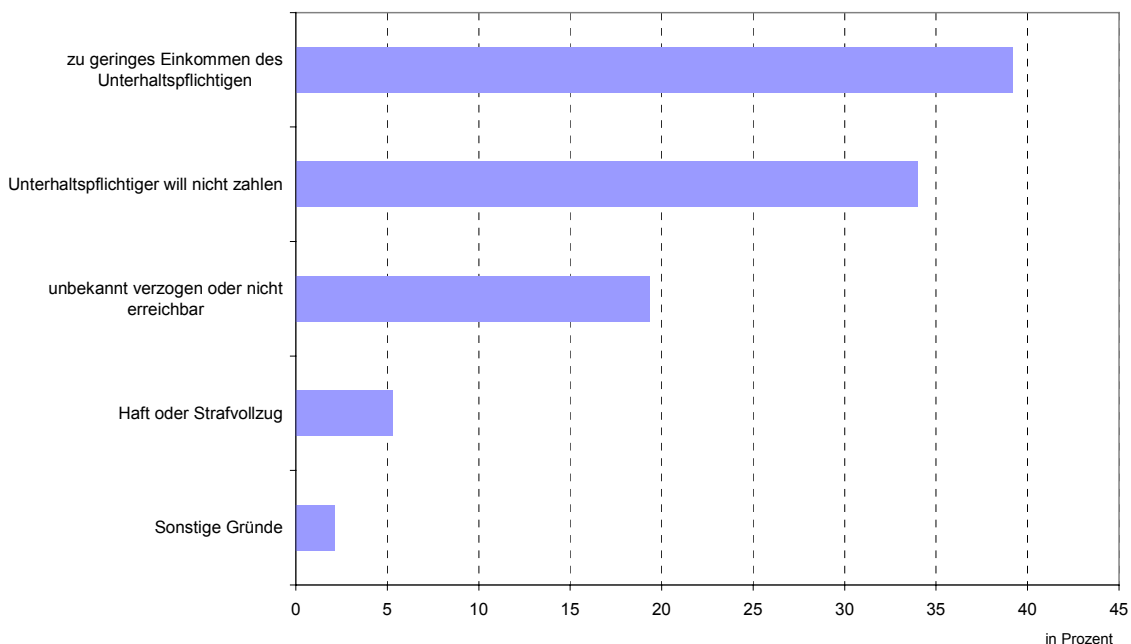
Erhalten allein Erziehende diese finanziellen Hilfen, können sie sich einer gerichtlichen Verfolgung der Ansprüche nicht entziehen, sondern sind zur aktiven Mitwirkung bei der Verfolgung verpflichtet. Zum einen unterstützt dies sicherlich bereits vorhandene Bemühungen zur Durchsetzung berechtigter Unterhaltsansprüche, gleichzeitig wird den allein Erziehenden damit aber zumeist jede Einflussnahme auf das weitere Vorgehen gegen die Unterhaltspflichtigen entzogen. Verfahrensweisen und Beweggründe rechtlicher Schritte sind nicht selten intransparent und für die Betroffenen nicht nachvollziehbar. Das ist besonders dann problematisch, wenn Jugendamt oder Sozialamt und betreuende Eltern unterschiedliche Interessen verfolgen. Eine selbstverantwortete Gestaltung der eigenen Lebenssituation ist unter solchen Voraussetzungen nur noch eingeschränkt möglich.

## 5. Selbstbehalt des Unterhaltspflichtigen

Ein wichtiger Grundsatz des deutschen Unterhaltsrechtes besagt, dass Unterhalt nur derjenige zu zahlen hat, der selbst leistungsfähig ist. Dieser Grundsatz gilt weitestgehend unabhängig von der Lebenssituation der Anspruchsberechtigten, also der Kinder und der Betreuenden, zu meist der Mütter. Die Unterhaltsrichtlinien legen fest, dass nach Abzug aller Unterhaltszahlungen ein ausreichender Betrag für die Lebensführung des Unterhaltspflichtigen verbleiben muss. Die Höhe dieses so genannten Selbstbehalts ist nicht unumstritten. Er betrug 1999 beim nicht erwerbstätigen Unterhaltspflichtigen netto monatlich 1.300 DM, beim erwerbstätigen Unterhaltspflichtigen monatlich 1.500 DM. Wird dieser Betrag unterschritten, handelt es sich um einen so genannten Mangelfall und Unterhaltszahlungen entfallen anteilig oder vollständig. Da der Selbstbehalt deutlich über den Bedarfssätzen der Sozialhilfe liegt, benachteiligt diese Verfahrensweise einseitig nicht nur die betreuenden Elternteile, sondern vor allem Kinder von weniger leistungsfähigen Eltern. Denn diese werden von Sozialhilfe abhängig, während der unterhaltspflichtige Elternteil ein Einkommen deutlich oberhalb der Sozialhilfeschwelle zur Verfügung hat.

Abbildung 1

### Gründe fehlender Unterhaltsleistungen<sup>a</sup> für Kinder von allein Erziehenden mit Niedrigeinkommen 1999



a Angaben in Prozent der allein Erziehenden ohne Unterhaltsleistungen

Datenbasis: NIEP - Welle 1 (1999), hochgerechnet.

ZEFIR, Ruhr-Universität Bochum

Prinzipiell kann eine solche Minderung des Unterhaltsanspruchs auf Grund zu niedriger Einkommen alle allein Erziehenden mit Unterhaltsansprüchen betreffen. Im NIEP werden hierzu aber nur allein Erziehende ohne Unterhaltszahlungen befragt (vgl. Abb. 1).

Für fast 40% von ihnen war 1999 ein zu geringes Einkommen die Ursache für die fehlende Unterhaltsleistung. Damit ist dies der im Niedrigeinkommensbereich am häufigsten angeführte Grund. Leider lassen sich keine Aussagen zur Gruppe der nicht zahlungsfähigen Unterhaltspflichtigen treffen, obgleich anzunehmen ist, dass diese zumindest teilweise unter den Befragten zu finden sind. Genauere Kenntnisse der Lebenssituation dieser, zumeist Väter, könnte manche Diskussionen - z.B. zur notwendigen Höhe des Selbstbehalts - versachlichen. Entfallen Unterhaltsleistungen auf Grund der Zahlungsunfähigkeit der Unterhaltspflichtigen, sind auch rückwirkend keine Zahlungen zu erwarten und eine gerichtliche Verfolgung der Ansprüche erübrigt sich.

Ganz anders stellt sich die Situation bei dem ebenfalls beträchtlichen Anteil von etwa einem Drittel allein Erziehender ohne Unterhaltszahlungen dar, die angeben, dass die Zahlung verweigert wird. Diese Unterhaltszahlungen können gerichtlich eingeklagt werden. Das trifft prinzipiell auch für ein weiteres Fünftel zu, die aktuell niemanden erreichen können, um Unterhaltsansprüche einzufordern. Die Geltendmachung und gerichtliche Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen ist aber zumeist ein aufreibendes und oft langwieriges Unternehmen, das darüber hinaus auch scheitern kann. Besondere Probleme bereitet in diesem Zusammenhang weiterhin die Feststellung der genauen Einkommenssituation der Unterhaltspflichtigen, insbesondere der Nachweis der Leistungsfähigkeit, die ja erst eine Unterhaltspflicht begründet. Wie schwer dieses Unterfangen zuweilen ist, belegt auch der mangelnde Erfolg der Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen durch staatliche Stellen, z.B. durch die Unterhaltsvorschusskassen, die für die Rückforderung der gezahlten Unterhaltsvorschussleistungen zuständig sind. Von den in 1999 eingestellten Fällen von Unterhaltsvorschusszahlungen konnten lediglich bei 9% die Ansprüche beim Unterhaltspflichtigen vollständig eingefordert werden und bei weiteren 29% erfolgte nur ein teilweiser Rückgriff (vgl. BMFSFJ: UVG-Statistik 1999). Die restlichen Ansprüche blieben offen, obgleich z.T. bereits jahrelange gerichtliche Bemühungen verfolgt wurden.

## **6. Einkommenssituation und Unterhaltshöhe**

Kindesunterhalt soll dem Grundsatz nach der Deckung des „gesamten Lebensbedarfs“ des unterhaltsberechtigten Kindes dienen (§§ 1610, 1615 BGB). Dieser Rechtsgrundsatz bedeutet, dass alle finanziellen Aufwendungen, die im alltäglichen Leben für das Kind anfallen, von der anteiligen Mietzahlung, den Kosten für Ernährung, Betreuung und Freizeit bis zur Finanzierung von Schulmaterialien oder einer Zahnspange von diesem Betrag zu finanzieren wären. Abschließend soll daher überprüft werden, in welchem Umfang Unterhaltszahlungen für Kinder zum Haushaltseinkommen von allein Erziehenden mit Niedrigeinkommen beitragen und ob sich Veränderungen im Zeitverlauf erkennen lassen. Zusätzlich wird der Umfang von sozialstaatli-

chen Transferleistungen für die allein Erziehenden zur Bewältigung besonderer finanzieller Not-situationen<sup>17</sup>, also Wohngeld, Sozialhilfe und Unterhaltsvorschussleistungen, betrachtet.

Analysiert werden nur Einkommen von allein Erziehenden mit Unterhaltsansprüchen, die an der ersten bis dritten Welle teilgenommen haben (vgl. Tab. 4).

**Tabelle 4**  
**Einkommens- und Unterhaltssituation<sup>1</sup> von allein Erziehenden mit Ansprüchen auf Unterhalt für Kinder 1999 bis 2000**

	Haushaltsnettoeinkommen in DM				Private Unterhaltsleistungen in DM, abs. <sup>b</sup>			Öffentliche Transferzahlungen zur Überbrückung von Nottagen in DM, abs. <sup>c</sup>		
	pro Kopf	abs.			1. Welle 1998/1999	2. W. 1999	3. W. 2000	1. Welle 1998/1999	2. W. 1999	3. W. 2000
	1. Welle 1998/1999	1. Welle 1998/1999	2. Welle 1999	3. Welle 2000						
	∅	∅	Welle 1=100%		∅	Welle 1=100%		∅	Welle 1=100%	
Alleinerziehende mit Anspruch auf Unterhalt insg.	916 DM	2.313 DM	109	121	384 DM	95	87	512 DM	91	75
Alleinerziehende mit Unterhalt in voller Höhe mit 1 Kind	927 DM	2.265 DM	112	127	524 DM	94	89	426 DM	78	63
	968 DM	1.984 DM	116	130	370 DM	99	94	379 DM	72	65
Alleinerziehende mit Unterhalt mit 2 und mehr Kindern	850 DM	2.795 DM	106	124	814 DM	89	84	514 DM	86	60
Alleinerziehende mit weniger Unterhalt oder ohne Unterhalt	885 DM	2.353 DM	105	112	89 DM	104	111	707 DM	94	89
Alleinerziehende mit Unterhaltsvorschussleistungen	905 DM	2.435 DM	102	111	39 DM	79	84	1.120 DM	92	92

a nur Haushalte, die an 1.-3. Welle teilgenommen haben und zum jeweiligen Erhebungszeitpunkt alleinerziehend waren.

ZEFIR, Ruhr-Universität Bochum

b Unterhaltszahlungen bezogen auf Alleinerziehende mit Unterhaltsansprüchen.

c Summe der Zahlungen aus Sozialhilfe, Wohngeld, Unterhaltsvorschussleistungen, bezogen auf Alleinerziehende mit Zahlungen der genannten Art.

Datenbasis: NIEP - Welle 1 (1999), hochgerechnet.

Bezogen auf alle allein Erziehenden mit Ansprüchen machten Unterhaltszahlungen für Kinder 1999 durchschnittlich lediglich 17% der Haushaltsnettoeinkommen aus. Die betrachteten Transferzahlungen hingegen erbrachten durchschnittlich 22% des Haushaltsbudgets. Die vergleichsweise günstigste Einkommenssituation bezogen auf das Pro-Kopf-Einkommen haben allein Erziehende mit einem Kind, die Unterhaltszahlungen in voller Höhe erhalten. Die durchschnittliche Unterhaltshöhe von 370 DM liegt aber auch für diese allein Erziehenden nur im Bereich der Regelbeträge, d.h. der untersten Gruppe der Düsseldorfer Tabelle. Dass mit diesem Betrag keineswegs der gesamte Lebensbedarf des Kindes zu bestreiten ist, ist offensichtlich. Sind mehrere Kinder zu versorgen, ist es für die Einkommenshöhe pro Haushaltsmitglied nur noch von geringer Relevanz, ob Unterhaltszahlungen ins Haushaltsbudget fließen oder nicht, obgleich deren Anteil mit fast 30% des Nettoeinkommens besonders hoch ist.

17 Da Kindergeld und Erziehungsgeld einkommensunabhängig gewährt werden und keine direkten Zusammenhänge zur Unterhaltssituation zu erwarten sind, werden diese in der Analyse nicht berücksichtigt.



Für alle allein Erziehenden mit Unterhaltszahlungen beruhte 1999 etwas weniger als ein Viertel des Nettoeinkommens auf Unterhaltszahlungen für Kinder. Nur für diese Gruppe waren die Transferzahlungen im Durchschnitt niedriger als die Unterhaltsleistungen bzw. entsprachen diesen in etwa. Allein Erziehende ohne oder mit unzureichendem Unterhalt konnten die Einkommensverluste in der Regel durch Transferzahlungen ausgleichen. Wohingegen die noch realisierten Unterhaltsbeträge nur sehr dürftig ausfallen und fast nicht erwähnenswert sind. Die Transferzahlungen erhalten damit ein deutlich höheres Gewicht innerhalb des Haushaltsbudgets. Bei allein Erziehenden mit Unterhaltsvorschussleistungen machten sie durchschnittlich sogar 46% des Haushaltsnettoeinkommens aus.

Im Zeitverlauf zeigt sich zwar, dass alle Gruppen zwischen 1999 und 2000 Einkommenszuwächse realisieren konnten. Werden Unterhaltszahlungen gezahlt, liegen diese Zuwächse auch über dem Durchschnitt. Die Steigerungsraten der Einkommen bei allein Erziehenden gehen aber in der Regel mit einem Absinken der Unterhaltszahlungen und mit einem viel deutlicherem Absinken der Transferzahlungen einher. Allein Erziehende mit Unterhaltsvorschussleistungen bleiben trotz der hohen Transferzahlungen am deutlichsten hinter der Einkommensentwicklung zurück. Hier dürften insbesondere die Kindergelderhöhungen 1999 und 2000 zu Buche schlagen, die den allein Erziehenden mit subsidiären Transferzahlungen nur zum Teil zugute kommen, da Kindergelderhöhungen bisher anteilig auch dem Unterhaltspflichtigen zustanden. Das führt zu niedrigeren Unterhaltsleistungen aber auch zu einem Absinken der Unterhaltsvorschussleistungen. Mit Ausnahme der Kindergelderhöhung von 20 DM im Jahr 2000 wird zudem Kindergeld als vorrangige Leistung auf die Sozialhilfe angerechnet. Die Verbesserungen des Familienlastenausgleichs der letzten Jahre wirken dadurch für Familien im unteren Einkommensbereich insgesamt und allein Erziehenden im Besonderen weniger einkommenssteigernd als für Familien mit mittleren und höheren Einkommen.

## **7. Fazit**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass - obwohl die überwiegende Mehrzahl der allein Erziehenden mit Niedrigeinkommen Anspruch auf Unterhaltszahlungen haben - sich viele von ihnen nicht auf ausreichende und regelmäßige Zahlungen stützen können. Vielmehr haben allein Erziehende häufig mit Unzuverlässigkeiten bei Unterhaltszahlungen oder ganz ausbleibenden Zahlungen für ihre Kinder zu kämpfen. Wobei die Zahlungsunfähigkeit der Unterhaltsberechtigten, nicht zuletzt durch einen relativ großzügig bemessenen Selbstbehalt, den häufigsten Grund für diese Probleme darstellt.

Zudem trägt der gezahlte Unterhalt häufig nur mit einem recht geringen Anteil zum Haushaltsbudget bei und erreicht nicht annähernd eine Höhe, die dem Lebensbedarf von Kindern angemessen wäre. Auch Unterhaltsvorschussleistungen können ausgefallene Zahlungen nur unzu-

reichend ausgleichen, insbesondere da deren Höhe lediglich einen Mindestbetrag der Unterhaltszahlungen ersetzt. Im Niedrigeinkommensbereich sind daher allein Erziehende auf weitere Transferzahlungen, wie den ergänzenden Bezug von Sozialhilfe oder von Wohngeld, angewiesen. Veränderungen des Familienlastenausgleichs der Jahre 1999 und 2000 wurden daher für diese allein Erziehenden nur in geringerem Umfang wirksam und verbesserten ihre Lebenssituation nur wenig.

## Literatur

Arnold, E. (1999): Familiengründung ohne Partner; New York/München/Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung; Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001): Allein Erziehende in Deutschland - Ressourcen und Risiken einer Lebensform. Dokumentation der Fachtagung „Allein erziehen in Deutschland“ am 23. Juni 2000; Humboldt-Universität zu Berlin.

Mädje, E. und Neusüß, C. (1996): Frauen im Sozialstaat. Zur Lebenssituation allein erziehender Sozialhilfeempfängerinnen; Frankfurt a.M.

Müller, C. (2000): Unterhaltsrecht. 2. Auflage; Baden-Baden.

Proksch, R. (2001): Begleitforschung zur Umsetzung der Neuregelungen zur Reform des Kindschafftsrechts. 2. Zwischenbericht. Ev. Fachhochschule Nürnberg, ISKA im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz (download).

Schneider, N.-F. et al. (2001): Allein erziehen. Vielfalt und Dynamik einer Lebensform; Weinheim/München.

ZEFIR (2001): Allein Erziehende im Sozialhilfebezug. Soziodemographische Strukturen und Merkmale ihrer Lebenslagen in Deutschland. Erster Zwischenbericht im Auftrag des BMA; Universität Bochum (unveröffentlicht).

UVG-Statistik (1999): Unterhaltsvorschussstatistik nach dem Unterhaltsvorschussgesetz.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Sie haben sich eben sehr stark auf die Freigrenzen für die Unterhaltspflichtigen bezogen. Eine Anmerkung dazu: Da gibt es nicht nur eine Grenze, wir haben nicht nur den öffentlich-rechtlichen, sondern auch den sozialhilfe-rechtlichen Vergleichsbetrag zu rechnen. Er ist nach unten hin abzusichern, so dass da immer das Bessere für den Unterhaltspflichtigen genommen werden muss. Und dann kommt gleich meine Frage hinterher: Die Zahlen stammen aus 1999. In 2000 wird sich auch nicht viel geändert haben, aber ab 2002 haben wir die Pfändungsfreigrenzen nach ZPO § 850 von DM 1.200 auf DM 1.800 erhöht, also rund € 940. Wie wird sich denn nach Ihrer Einschätzung das Verhältnis an dieser Stelle ändern, weil wir dann ja noch mehr nicht leistungsfähigere Unterhaltspflichtige haben werden? Das müsste doch zu einer signifikanten Änderung führen in der 6. NIEP-Welle im Jahr 2002? Ist das auch Ihre Einschätzung?!

**Annett Schultz** (*Universität Bochum*)

Inwiefern sich das im NIEP abbilden wird, da möchte ich keine Vermutungen anstellen. Natürlich wird sich das auswirken, dass dann mehr Unterhaltsverpflichtete nicht zahlen können bzw. müssen. Es ist schade, dass das Niedrigeinkommen dazu im Grunde eigentlich keine Aussagen machen kann, obwohl ein Teil der Unterhaltspflichtigen auch in diesem Panel erfasst sein wird. Aber es gibt leider keine Fragen dazu. Wenn die nachfolgenden Wellen kommen, werde ich diese Entwicklung weiter verfolgen und nachschauen, inwieweit das auch die allein Erziehenden im Niedrigeinkommens-Panel betrifft. Es muss aber nicht unbedingt sein, dass die Unterhaltspflichtigen sozusagen immer nur für Unterhaltsberechtigte im Niedrigeinkommensbereich Unterhalt zahlen, wobei natürlich die Wahrscheinlichkeit sehr hoch ist, dass es diese besonders betrifft. Das ist schon klar. Aber da gibt es zu viele Ungenauigkeiten, um zuverlässig etwas sagen zu können.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Frau Schultz, die Erkenntnis, dass häufig Unterhaltszahlungen nicht erfolgen, die eigentlich zu leisten sind, ist alarmierend. Sie haben in Ihrem Vortrag auch die mangelnde Zusammenarbeit oder auch zum Teil kontraproduktive Nichtzusammenarbeit von Jugendamt und Sozialamt angesprochen. Diese Fragen der Zusammenarbeit, die wir morgen im Hinblick auf die Kooperation von Sozialamt und Arbeitsamt auch thematisieren werden, spielt auf Grund der aktuellen Situation eine große Rolle. Sehen Sie eine Chance durch Verbesserungen in der Zusammenarbeit von Sozialamt und Jugendamt - und da kommt ja manchmal auch das Arbeitsamt mit ins Spiel - die Situation von allein erziehenden Frauen zu verbessern vor allem dahingehend, dass sie in einem höheren Umfang die ihnen zustehenden Unterhaltsleistungen tatsächlich bekommen. Sehen Sie Ansätze hierfür und haben Sie vor, das zu thematisieren? Denn das sind ja eigentlich die Fragen, die sich zwangsläufig anschließen: Was kann man verbessern? Was könnte man politisch machen? Was könnte man auf der administrativen Verwaltungsebene machen?

**Annett Schultz** (*Universität Bochum*)

Ich beziehe mich nicht auf Auseinandersetzungen zwischen Sozialamt und Jugendamt, sondern es geht mir darum, dass allein Erziehende sowohl vom Sozialamt als auch vom Jugendamt oder von den Unterhaltsvorschusskassen häufig nicht darüber informiert werden, welche rechtlichen Schritte noch laufen um Unterhaltszahlungen einzuklagen. Weil der Unterhaltstitel - wenn Sozialhilfe gezahlt wird oder wenn Unterhaltsvorschuss gezahlt wird - allein Erziehenden erst einmal verloren geht. Sie haben zwar eine Mitwirkungspflicht, aber sie können nicht mehr selbst in Aktion treten. Allein Erziehende wissen dann häufig gar nicht mehr, ob überhaupt noch Unterhalt gezahlt wird, in welcher Höhe Unterhalt gezahlt wird, welche rechtlichen Schritte ausstehen. Das ist eher das Problem. Das würde sich schon dadurch lösen lassen, dass eine gewisse Informationspflicht seitens des Sozialamtes und des Jugendamtes gegenüber den allein Erziehenden bestehen würde. Aber diese Pflicht gibt es nicht. Es ist nicht durchgängig Praxis, dass die allein Erziehenden das nicht wissen, aber es kommt häufig vor. Man muss aber auch sagen, dass Jugendämter oder Unterhaltsvorschusskassen häufig sehr belastet sind und die Verfahren langwierig sind. Insofern ist das ein sehr breites Problemfeld.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Die Unterhaltsvorschussleistungen erfolgen ja nur bis zum 12. Lebensjahr des Kindes und maximal sechs Jahre, wenn ich richtig informiert bin. Können Sie auf Grund Ihrer Analysen etwas darüber sagen, wie weit sich die Einkommenssituation von Frauen verbessern würde, wenn man an diesen Rädchen schraubt? Etwa, wenn die Zeit verlängert wird sowohl, was das Alter der Kinder anbetrifft als auch was die Zahl der Jahre anbetrifft. Gibt es da irgendwelche Hinweise aus dem NIEP?

**Annett Schultz** (*Universität Bochum*)

Man hat vorhin gesehen beim Zusammenhang mit dem Alter des jüngsten Kindes, dass sich bei den allein Erziehenden mit Kindern von 12 Jahren und älter dieses scheinbar nicht so gravierend auswirkt. Es lässt sich aber auch bei den Fallzahlen sehr schwer abgrenzen, inwieweit da nicht schon früher Arbeit aufgenommen wurde, als es vielleicht der Fall gewesen wäre, wenn Unterhaltsvorschussleistungen noch laufen würden. Außerdem kann man eben mit dieser Begrenzung von 72 Monaten die Gruppe nicht genau abgrenzen. Eine Scheidung muss ja nicht am Beginn des Lebens des Kindes stehen. Wenn die Gruppe in den nächsten Wellen etwas größer ist, will ich nochmals versuchen, etwas genauer Auskunft darüber zu bekommen. Im Moment ist das schwer.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Gibt es eine Parallelität von Erwerbstätigkeit und Unterhaltsvorschussleistungen oder Unterhaltsleistungen insgesamt? Gibt es aus dem NIEP Hinweise dafür, dass allein Erziehende ver-

suchen, das zu kompensieren oder ist es so, dass Unterhaltsleistungen dazu führen, dass keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird, weil es nicht zwingend sein muss.

**Annett Schultz** (*Universität Bochum*)

Mit Blick auf den Kindesunterhalt hat sich hinsichtlich des Erwerbsstatus kein Unterschied gezeigt, das hatte ich überprüft. Aber ich denke, das ist in Bezug auf den Kindesunterhalt insgesamt auch nicht zu erwarten. Ich bin dem nicht weiter nachgegangen, weil ich denke, ab der 3. Welle, wenn dann auch Ergebnisse zu dem Ehegattenunterhalt vorhanden sind, ist dies deutlicher in Zusammenhang zu bringen.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Nur ein empirischer Hinweis, um die Erwartungen nicht ins Kraut schießen zu lassen: es ist für viele Befragte schwierig, Kindesunterhalt und Ehegattenunterhalt zu trennen. Es wird häufig eine Summe gezahlt und wir können tatsächlich nicht die Hand dafür ins Feuer legen, dass alles das, was uns die Befragten als Kindesunterhalt benennen, nicht auch ein Ehegattenunterhalt ist. Wir versuchen zwar immer wieder, das rauszukitzeln - schulen auch die Interviewer an der Stelle zu erhöhter Aufmerksamkeit - aber häufig ist das faktisch nicht getrennt in den Vereinbarungen, die getroffen werden. Von daher muss man beide Leistungen eher wohl in einen Topf werfen und als Gesamtsumme betrachten.

**Annett Schultz** (*Universität Bochum*)

Trotzdem hilft das schon weiter, wenn wir Informationen haben, wo Ehegattenunterhalt besteht und wo nur Kindesunterhalt besteht.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Eine kurze Frage an Frau Schultz. Warum haben Sie nicht eheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern ausgegrenzt aus der Analyse?

**Annett Schultz** (*Universität Bochum*)

Insbesondere deshalb, weil ich die Unterhaltsvorschussleistungen betrachtet habe und die Situation von allein Erziehenden. Wir untersuchen allein Erziehende im Sozialhilfebezug und haben uns innerhalb des Projektes sehr stark auf die allein Erziehenden im engeren Sinne konzentriert. Also die nicht ehelichen Lebensgemeinschaften vom Projekt her mehr oder weniger ausgeschlossen oder nur als Referenzgruppe betrachtet.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Ich möchte das nochmals kurz präzisieren. Mir geht es nicht darum, dass zwei gegengeschlechtliche Erwachsene, die gemeinsam das Kind gezeugt haben, nicht verheiratet sind, sondern solche Lebenskonstellationen, die es ja nun auch häufig gibt, dass eine allein erziehende

Frau mit einem Fremden - also nicht dem Kindesvater - zusammenlebt. Das ist doch durchaus eine Situation, wo Unterhaltsleistungen auch zu erwarten wären und die Situation interessant wäre, wie weit wird das nun gemildert durch einen innerhaushaltlichen Ressourcenkranz.

**Annett Schultz** (*Universität Bochum*)

Ich bin mir nicht ganz sicher, ob wir das empirisch genau erkennen können. Ich glaube, eher nicht.

**Hans-Jürgen Andreß** (*Universität Bielefeld*)

Alle sind ganz hungrig, ich mache es deshalb auch ganz kurz. Nur, um das nochmals klarzustellen. Ihre Analyse ist eine Analyse über die wirtschaftliche Lage von allein Erziehenden in dem von Ihnen definierten Sinne. Es ist keine Analyse darüber, wie Kindesunterhalt und wie häufig er gezahlt wird insgesamt. Das ist unter anderer Perspektive natürlich eine interessante Fragestellung. Dann die relativ einfach zu beantwortende Frage - Sie haben eben die Tabelle 4 mit den DM-Beträgen so schnell wieder weggezogen. Ich glaube, da relativiert sich die Frage von Herrn Kortmann doch sehr, welche Bedeutung dieser Kindesunterhalt im Haushaltseinkommen hat. Das scheint mir relativ marginal zu sein. Könnten Sie das vielleicht für alle nochmals genauer sagen, was das prozentual ausmacht.

**Annett Schultz** (*Universität Bochum*)

Prozentual beträgt der Anspruch auf Kindesunterhalt 17% der Haushaltsnettoeinkommen und die genannten Transferzahlungen, also Sozialhilfe, Wohngeld und Unterhaltsvorschussleistungen beliefen sich auf 22%. Also in dem Sinne sind Unterhaltsleistungen - so kann man sagen - im Niedrigeinkommensbereich von geringerer Bedeutung.

**Hans-Jürgen Andreß** (*Universität Bielefeld*)

Nachdem wir uns gestärkt, getrunken, unterhalten und entspannt haben, können wir nun in den zweiten Themenblock dieses Workshops einsteigen. Überschrift: Sozialhilfebezug, Armutsvermeidung und prekäre Einkommenslage. Ich habe mir schon vor der Mittagspause diesen Titel dreimal durchgelesen und jetzt gestärkt noch einmal durchgelesen und habe den inneren Sinnzusammenhang dieser drei Wörter nicht so ganz verstanden. Was ich aber weiß, ist, dass zunächst ein Vortrag von Herrn Semrau und Frau Buck und danach ein Vortrag von Herrn Piorowsky kommt. Wir haben eben vereinbart, dass wir maximal circa 13 Minuten vorsehen für den Vortrag und dann 15 Minuten Diskussion. Frau Buck, bitteschön.

## **Überlegungen zum Niedrigeinkommens-Panel als Grundlage für mehrdimensionale Analysen von Armut**

Peter Semrau, Ute Buck, Uwe Müllenmeister-Faust, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

### **1. Abgrenzung der Fragestellung**

Im Jahr 2001 hat die Bundesregierung erstmals einen Armuts- und Reichtumsbericht vorgelegt. Die Bundesregierung hat damit der Notwendigkeit Rechnung getragen, dass auch ein entwickelter Industriestaat wie Deutschland detaillierte Kenntnisse über die soziale Wirklichkeit als Grundlage politischen Handelns braucht. Die Bundesregierung realisierte damit ein Anliegen, das seit Jahren von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Gewerkschaften und Teilen der Politik<sup>18</sup> gefordert wurde. Wichtige Impulse gingen dabei insbesondere von den Studien des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes aus dem Jahr 1994<sup>19</sup>, des Caritasverbandes (Hauser/Hübinger 1993) und des Diakonischen Werkes (Hübinger/Neumann 1997) in den Jahren 1993 und 1997 sowie die Berichte der Arbeiterwohlfahrt zur Armut von Kindern und Jugendlichen (Arbeiterwohlfahrt 2000) aus.

Zu den im Vorfeld zu klärenden Fragen einer Armutsberichterstattung gehörte die begriffliche Einordnung von Armut und Unterversorgung im Zusammenhang mit Dimensionen sozialer Ausgrenzung und gesellschaftlicher Teilhabe. Der Armuts- und Reichtumsbericht (Bundesregierung 2001, S. 7) orientiert sich in seinem Armutsverständnis an der Definition des Rates der Europäischen Union aus dem Jahr 1984 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991). Der Bericht geht von sozialer Ausgrenzung im Sinne nicht mehr gewährleisteter Teilhabe aus, wenn die Handlungsspielräume von Personen, Familien und Gruppen in gravierender Weise eingeschränkt und eine gleichberechtigte Teilhabe an den Aktivitäten und Lebensbedingungen der Gesellschaft ausgeschlossen sind.

Dieses Verständnis stellt sowohl auf den relativen Charakter als auch auf die Mehrdimensionalität von Armut ab. Dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht liegt die Annahme zugrunde, dass der Lebenslagenansatz dem mehrdimensionalen Charakter von Armut und der Komplexität sozialer Ausgrenzung am ehesten gerecht wird und dass Armut ein nicht nur monetär zu definierendes Problem ist. Gleichwohl bleibt die Einkommenssituation auch weiterhin der primäre Armutsindikator. Die Verfügung über finanzielle Ressourcen eröffnet den Zugang zur Befriedigung zahlreicher Bedürfnisse und wirkt sich auch in anderen Lebenslagen aus. Im Mittelpunkt

---

18 Eine ausführliche Darstellung der Anfragen im parlamentarischen Raum findet sich bei Engels/Sellin 1999, S. 15ff.

19 Im Jahr 2000 wurde die Studie unter dem Titel „Armut und Ungleichheit in Deutschland“ (Hanesch et al. 2000) erneut durchgeführt.



des Lebenslagenansatzes stehen aber nicht nur die verfügbaren Ressourcen, die ein bestimmtes Versorgungsniveau ermöglichen, sondern die tatsächlichen Versorgungslagen von Personen, Haushalten oder sozialen Gruppen (Döring et al. 1990, S. 10f.).

Die folgenden Überlegungen verfolgen nicht das Ziel, einen Beitrag zur theoretischen und methodischen Ausgestaltung des Lebenslagenansatzes zu leisten. Hier bedarf es der intensiven Diskussion und Fortentwicklung. Insbesondere die Erfassung und Darstellung einzelner Lebenslagenaspekte und die Entwicklung geeigneter Indikatoren für Unter- bzw. Überversorgungslagen bleiben klärungsbedürftig. Hinzu kommt die Frage nach der Interdependenz und der Kompensation zwischen den einzelnen Dimensionen. Vielmehr soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) als Grundlage für mehrdimensionale Analysen eignet und die Erstellung eines Deprivationsprofils ermöglicht.

Der erste Armuts- und Reichtumsbericht hat deutlich gemacht, dass die Vielschichtigkeit des Phänomens sozialer Ausgrenzung nicht auf Basis einer einzigen Datenquelle analysiert werden kann. Die Berichterstattung musste auf die unterschiedlichsten Erhebungen zurückgreifen, die nur in begrenztem Maße zueinander in Beziehung gesetzt werden konnten. Da sie unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, sind die gewonnenen Daten nur eingeschränkt miteinander verknüpfbar. Mit diesem Beitrag sollen die Optionen ausgelotet werden, die das NIEP zur Überwindung dieses „Daten-Patchworks“ - zumindest für den unteren Einkommensbereich eröffnet.

## **2. Datenbasis**

Der Versuch der multidimensionalen Analyse von Lebenslagen erfordert eine detaillierte und differenzierte Datenquelle. In Frage kommen dafür insbesondere die Daten der amtlichen Statistik, etwa die der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) oder des Mikrozensus (MZ), sowie der nicht-amtlichen Statistik, z.B. das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) oder die allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaft (ALLBUS). Die Vor- und Nachteile der einzelnen Erhebungen sollen hier nicht weiter dargestellt werden (vgl. dazu z.B. Fischer/Roth 1986, S. 255 ff. oder Voges et al. 2001, S. 44), es zeigt sich aber, dass die Grenzen des Datenmaterials schnell erreicht sind.

Aus pragmatischen Gründen greifen Untersuchungen zum Lebenslagenansatz, wie z.B. Hanesch et al. 1994, überwiegend auf Daten des SOEP zurück. Diese von Infratest Sozialforschung seit 1984 im Auftrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) durchgeführte bevölkerungsrepräsentative Studie enthält ein breites Spektrum personen- und haus-

haltsbezogener Daten.<sup>20</sup> Das SOEP wurde allerdings im Hinblick auf allgemeine Sozialforschung und Politikberatung konzipiert. Der Vorteil des SOEP liegt darin, dass es als Wiederholungsbefragung gleicher Haushalte über einen längeren Zeitraum eine Analyse im Zeitverlauf erlaubt. Der Nachteil im Zusammenhang mit der o.g. Fragestellung besteht darin, dass spezifische Merkmale fehlen, die gezielt die Lebenssituation von Haushalten mit Bezug von Sozialhilfe bzw. aus dem unteren Einkommensbereich beschreiben. Der unabweisbare Bedarf an solchen Daten hat die Bundesregierung dazu veranlasst, das Forschungsvorhaben „Niedrigeinkommens-Panel (NIEP)“ zu initiieren<sup>21</sup>. Es sollte damit eine Datenquelle speziell zum Niedrigeinkommenssektor für Wissenschaft und Politikberatung zur Verfügung gestellt werden (Stubig 1999, S. 55).

Das NIEP basiert auf einer repräsentativen Zufallsstichprobe von bundesweit 10.000 Privathaushalten, von denen näherungsweise das untere Fünftel der Einkommensschichtung als Panel-Stichprobe ausgewählt wurde.<sup>22</sup> Die Entscheidung darüber, was unter Niedrigeinkommen zu verstehen ist, unterliegt zwangsläufig einem normativen Charakter (Kortmann/Stubig 1999, S. 11). Für das NIEP wurde ein am Sozialhilfebedarf orientiertes Konzept gewählt. Zum Niedrigeinkommenssektor zählen all jene Haushalte, deren Haushaltsnettoeinkommen das 1,5fache des jeweiligen haushaltsspezifischen Sozialhilfebedarfs nicht übersteigt.<sup>23</sup>

---

20 Die methodische Konzeption des Sozio-ökonomischen Panels basiert auf Arbeiten des Sonderforschungsbereichs 3 „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“ der Universitäten Frankfurt und Mannheim zu Beginn der 80er Jahre (vgl. Hanefeld 1987).

21 Im Jahr 1995 wurde vom damals noch für die Sozialhilfe zuständigen Bundesministerium für Gesundheit (BMG) eine Machbarkeitsstudie für ein Niedrigeinkommens-Panel in Auftrag gegeben. Im Anschluss daran wurde Infratest Burke Sozialforschung im Dezember 1997 mit der Durchführung der Untersuchung beauftragt. Ein Beraterkreis, in dem Fachleute aus den Bereichen Ökonomie, Sozialforschung, Statistik, Umfrageforschung und Panelanalyse vertreten sind, begleitet das Projekt.

22 Basis ist eine bevölkerungsrepräsentative Random-(Zufalls)Stichprobe, die aus den Telefonverzeichnissen gezogen wird. Zugrunde liegt das so genannte Random-Digit-Dialing-Verfahren. Hierzu werden von einer zufällig gezogenen Telefonnummer die beiden letzten Ziffern gestrichen und durch eine zufällige Ziffernfolge ersetzt. Auf diese Weise gelangen auch Haushalte in die Stichprobe, die nicht in den Telefonverzeichnissen aufgeführt sind. Da nur der Niedrigeinkommensbereich erfasst werden soll, bieten sich computergestützte Telefoninterviews (Computer Assisted Telephone Interview-Technik) für die Durchführung der Erhebung an. In der Regel lässt sich mit diesem Verfahren mit einigen wenigen Fragen klären, ob ein Haushalt zum unteren Einkommensbereich gehört oder nicht. Erfragt werden hierzu die für eine näherungsweise Bestimmung der Sozialhilfeschwelle relevanten Merkmale, die haushaltsspezifische Grenze wird vom Programm automatisch berechnet. Die Alternative einer Haushaltsbefragung im klassischen Sinne (sog. Face-to-Face-Befragung der Haushalte vor Ort) erforderte demgegenüber eine Vielzahl von nur kurzen Interviews, deren Inhalt und Zweck den befragten Haushalten nur schwer zu vermitteln wäre. Die notwendigen langen Wege der Interviewer - bei einer Stichprobenausschöpfung von 50 Prozent würde nur jeder zehnte Kontakt zu einem Vollinterview führen - würden zudem den finanziellen Rahmen eines solchen Vorhabens sprengen. Ein weiterer wesentlicher Vorteil der CATI-Technik ist die Möglichkeit, eine Vielzahl von Konsistenzprüfungen in den Erhebungsablauf einzubauen.

23 Für einige Haushaltgruppen beläuft sich der Faktor auf 1,4. Ermittelt wurden diese auf die Sozialhilfeschwelle anzuwendenden Multiplikatoren auf der Basis von Sonderauswertungen des Sozio-öko-

Die Zugehörigkeit zum unteren Einkommensbereich ist kein erkennbares oder unmittelbar abfragbares Kennzeichen von Haushalten oder Personen. Selbst den Betroffenen (und auch Nichtbetroffenen) dürfte oft nicht bekannt sein, ob sie zu diesem Segment gehören. Aus diesem Grunde erstreckt sich das Erhebungsverfahren zur Abgrenzung der Untersuchungspopulation in der ersten Erhebungswelle über drei Stufen.

In der 1. Stufe werden Haushaltsgröße, Haushaltstyp und Haushaltsnettoeinkommen (nach Größenklassen) ermittelt. In der 2. Stufe werden einige soziodemographische Merkmale aller Haushaltsmitglieder wie Alter, Geschlecht, Familienstand sowie die Wohnkosten abgefragt. Über diese Faktoren wird die haushaltsspezifische Sozialhilfeschwelle während des laufenden Interviews im Hintergrund berechnet. Diese Sozialhilfeschwelle wird rechnerisch um 50 Prozent erhöht. Liegt das Nettoeinkommen des Haushalts unter dieser Schwelle, so gehört der Haushalt zur Zielgruppe des NIEP. Ansonsten ist hier die Befragung beendet. Die 3. Stufe beinhaltet das eigentliche Interview u.a. mit differenzierten Angaben zum Einkommen (über 30 Einkommenskategorien), Haushaltsstruktur, Schul- und Berufsausbildung, Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Arbeitssuche, Situation von Selbstständigen, Rentnern und allein Erziehenden, besondere Belastungen, aktive Pflege und Pflegebedürftigkeit und Leben mit Sozialhilfe. Soweit relevant, wurden diese Angaben jeweils für alle Haushaltsmitglieder erhoben.

Das NIEP ist als so genanntes Fließ-Panel angelegt. Vom Grundmuster ist dies so zu verstehen, dass alle sechs Monate die jeweiligen Informationen für die zurückliegenden sechs Monate eingeholt werden.<sup>24</sup> Die letzte Erhebungswelle endet im Frühjahr 2002. Die nachfolgenden empirischen Ergebnisse basieren auf den ersten drei Erhebungswellen, die zwischen November 1998 und November 2000 durchgeführt wurden.

Die Befragung richtet sich an Haushalte mit Telefonanschluss und einem deutschsprachigen Haushaltsvorstand oder Ehe- bzw. Lebenspartner. Damit bleiben - methodenbedingt - spezielle Problem- bzw. Personengruppen außen vor. Zu nennen sind Haushalte ohne Telefonanschluss, Obdachlose/Nichtsesshafte, Heimbewohner ohne abgeschlossene Wohnung oder nicht deutsch sprechende Personen (also ein Teil der Ausländer). Auf diesen zum Teil unvermeidbaren Ausschluss muss gerade in Hinblick auf die spätere Interpretation der Ergebnisse und die Repräsentativität hingewiesen werden.<sup>25</sup>

---

nomischen Panels zur Abgrenzung des unteren Quintils der Einkommensverteilung; diese Berechnungen wurden freundlicherweise vom DIW zur Verfügung gestellt wurden.

24 Nichterreichte Haushalte werden computergestützt auf Wiedervorlage gelegt und zu einem späteren Zeitpunkt erneut angewählt.

25 Hinsichtlich der Repräsentativität des NIEP vgl. Berntsen et al. 2001, S. 329 und die dortigen Ausführungen.

### 3. Dimensionen der Lebenslagen

Im Hinblick auf den Versuch, komplexe reale Lebensbedingungen zu erfassen, zu beschreiben und zu analysieren, ist der Begriff der „Lebenslage“ zunächst ein theoretisches Modell, das sich der direkten Beobachtung entzieht. Daher müssen Dimensionen festgelegt werden, die - neben Einkommen und Vermögen - zur Beschreibung einer von Armut bestimmten Lebenslage einer Person berücksichtigt werden sollten.<sup>26</sup> Glatzer und Hübinger haben die - idealtypische - Vorgehensweise folgendermaßen beschrieben:

„Unter Armut verstehen wir inferiore Lebenslagen, die hinsichtlich ihrer materiellen und immateriellen Dimensionen unterhalb von Minimalstandards zu finden sind; diese Minimalstandards sind in Relation zu den durchschnittlichen Versorgungsniveaus in der Gesellschaft zu bestimmen und zu begründen“ (Glatzer/Hübinger 1990, S. 44).

In der Praxis erfolgt die Auswahl der Dimensionen in der Regel eher pragmatisch. Entweder werden einzelne Lebensbereiche (Wohnen, Gesundheit, Gesundheitsversorgung, Bildung) herausgegriffen, ohne dass eine nähere Begründung gegeben wird (Hauser et al. 1981, S. 142 ff.). Oder aber die Auswahl erfolgt mit dem Hinweis auf die „in der Armutforschung als zentral angesehenen Problemdimensionen“ (vgl. Hauser u.a. 1981, Schott-Winterer 1990). Untersucht werden vor allem objektive Problemdimensionen wie Einkommen, Wohnung, Bildung, Sozialbeziehungen und Gesundheit sowie subjektive Dimensionen wie Lebenszufriedenheit, Einsamkeit, Niedergeschlagenheit bzw. Ängste und Sorgen. Hanesch et al. beziehen eine Auswahl von fünf zentralen Lebenslagen ein: Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnsituation und Gesundheit (Hanesch et al. 1994, S. 126 ff.). Begründet wird diese Auswahl durch das verfügbare Datenmaterial.

Demzufolge waren auch im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung keine Aussagen dazu möglich, welchen Lebenslagen ein von den „konkreten gesellschaftlichen Bedingungen unabhängiger Stellenwert“ (Engels/Sellin 1999, S. 86) zukommt. In Anknüpfung an die vorliegenden Ergebnisse der Lebenslagen-Forschung wurden aber eine Reihe von Lebenslage-Aspekten beleuchtet.<sup>27</sup> Hierzu gehören

- die familiäre Situation,
- schulische und berufliche Bildung,
- Erwerbsbeteiligung, Niedrigeinkommen und Arbeitslosigkeit,
- Wohnsituation, Qualität der Wohnungsversorgung und Wohnungsnotfälle,
- Gesundheitslage und Qualität der Gesundheitsversorgung,

---

26 Zur Begründung von Lebenslagendimensionen im Einzelnen vgl. ausführlich z.B. Voges 2001.

27 Die Auswahl stützte sich auch auf die Ergebnisse der im Rahmen der Konzept- und Umsetzungsstudie durchgeführten Expertenbefragung im Auftrag des BMA (Engels/Sellin 1999, S. 87/88).

- Behinderung und/ oder Pflegebedürftigkeit sowie
- die besondere Situation von Zuwanderern (sowohl Ausländern als auch Aussiedlern).

Nach der Auswahl der einzubeziehenden Lebenslagendimensionen sind die jeweiligen Armut- oder Unterversorgungsschwellen zu definieren und zu begründen. Erst auf Basis dieser Schwellen kann das Vorhandensein und Ausmaß sozialer Deprivation untersucht werden. Aus der Betrachtung einiger Untersuchungen zum Lebenslagenansatz lassen sich dabei Hinweise auf Schwellenwerte ableiten:

- (1) Im Bereich der Bildung wird in der Regel auf das Fehlen des Hauptschulabschlusses (Hübinger 1989, Schott-Winterer 1990, Hanesch 1994) bzw. eines beruflichen Ausbildungsabschlusses (Hauser 1981, Hübinger 1989, Schott-Winterer 1990, Hanesch 1994) abgestellt.
- (2) Bei Erwerbstätigkeit wird als allgemeines Kriterium „Arbeitslosigkeit“ oder bei stärkerer Einengung „Langzeitarbeitslosigkeit“ herangezogen; in einer weiteren Abgrenzung „stille Reserve“ und „geringfügige Beschäftigung“ (Hanesch 1994).
- (3) Die Beschreibung der Wohnsituation erfolgt auf Basis der Anzahl der Räume. Soziale Ausgrenzung liegt dann vor, wenn weniger als 1 Raum pro Person (ohne Küche, Bad und Flur) zur Verfügung steht (Hauser 1981, Hübinger 1989, Schott-Winterer 1990, Hanesch 1994). Andere Merkmale wie z.B. „keine feuchten Wände“ (Andreß 1999) oder (Hübinger 1989) sind das Vorliegen von drei von fünf Mängeln: Wohnung zu hellhörig/ zu laut/ schlecht ausgestattet/ bauliche Mängel/ sonstige Mängel.
- (4) Die Gesundheitssituation wird recht unterschiedlich abgegrenzt. So stellen Hauser und Schott-Winterer auf Personen ab, die „eine andauernde Krankheit oder Behinderung haben“. Bei Hübinger dagegen liegt Deprivation im Gesundheitsbereich dann vor, wenn die subjektive Gesundheitseinschätzung: weniger gut/ schlecht ist, die regelmäßige Einnahme von Medikamenten erfolgt, eine andauernde Behinderung oder Krankheit besteht, die zu einem Berufswechsel oder einer Lebensumstellung geführt hat, oder 5 von 11 Befindlichkeitsstörungen anzutreffen sind (z.B. große Sorgen über Gesundheit/ öfter erschöpft und zerschlagen). Hanesch wiederum greift auf einen Indikator „subjektive gesundheitliche Zufriedenheit auf einer Skala von 0 bis 10“ zurück.
- (5) Der Bereich „Sozialbeziehungen“ oder „Soziale Integration und Netzwerkhilfe“ zeigt - soweit er einbezogen wird - eine noch stärkere Uneinheitlichkeit.

Insgesamt wird deutlich, dass die Frage, welche Dimensionen einzubeziehen sind, aber auch die Frage nach der Deprivationsschwelle - wenn auch in geringerem Umfang - sowohl von normativen Vorgaben wie auch von den verfügbaren Daten abhängt. Ein differenziertes Konzept wie der Lebenslagenansatz, bei dem die einzelnen Dimensionen der Lebenslage im Zusammenhang betrachtet werden, bedarf einer hierauf abgestimmten Erhebung, wie sie mit dem

NIEP zur Verfügung steht. Die Beschreibung und Analyse auf der Makro-Ebene unter Nutzung von prozessorientierten Daten wie sie z.B. im Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung erfolgte, ist hilfreich, kann aber auf detaillierte Analysen auch zum zeitlichen Verlauf von Armutskarrieren, wie sie das NIEP etwa erlaubt, nicht verzichten.

Die nachfolgenden Ausführungen zur Operationalisierung des Lebenslagenansatzes auf Basis des NIEP rekurrieren auf die eingangs nur ansatzweise und beispielhaft skizzierten Ausarbeitungen der Armutsforschung zu relevanten Lebenslagedimensionen, Indikatoren und heranzuziehenden Schwellenwerten. Es werden exemplarisch insgesamt acht Dimensionen ausgewählt und für jede Dimension eine Deprivationsschwelle benannt. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Dimensionen und Schwellenwerte (in Klammern):

- laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (Bezug),
- schulische Bildung (ohne allgemein bildenden Abschluss),
- berufliche Bildung (Berufsausbildung begonnen, aber nicht zu Ende geführt bzw. keine formelle Ausbildung begonnen),
- Erwerbstätigkeit (Haushaltsvorstand arbeitslos),
- Wohnsituation (1 Raum weniger als Personen im Haushalt),
- Gesundheitszustand (eher schlecht bzw. sehr schlecht),
- soziale Kontakte (gar nicht bzw. gering) und
- Verschuldung (mehr als 10.000 DM Schulden).

In der folgenden Übersicht 1 sind die ausgewählten Lebenslagen und die herangezogenen Schwellenwerte sowie deren Berücksichtigung im NIEP dargestellt.

Übersicht 1

Dimensionen, Indikatoren und Schwellenwerte

Frage im NIEP	Text	Welle	Indikator	Schwellenwert	Variablen
<b>Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt</b>					
F603	Wie hoch ist der durchschnittliche Nettobetrag aus der Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt für den gesamten Haushalt einschl. Miete und Heizkosten, ohne KV-Beiträge ?	1,2,3,4,5,6	Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt	A60317H, B60317H, C60317H
<b>Schulische Bildung</b>					
F185	Haben Sie bereits einen allgemeinbildenden Abschluss ?	1,2,3,4,5,6	Allgemeinbildender Abschluss des Haushaltsvorstandes	Ohne allgemeinbildenden Abschluss bzw. Sonderschulabschluss	A185, B185, C185
<b>Berufliche Bildung</b>					
F186	Haben Sie eine abgeschlossene Berufsausbildung?	1,2,3,4,5	Berufsausbildung des Haushaltsvorstandes	Berufsausbildung begonnen, aber nicht zu Ende geführt bzw. keine formelle Ausbildung begonnen	A186, B186, C185
<b>Erwerbstätigkeit</b>					
F153	Wie würden Sie sich einstufen ? Sind Sie zur Zeit überwiegend...?	1,2,3,4,5,6	Erwerbstätigkeit des Haushaltsvorstandes	Haushaltsvorstand arbeitslos	A153, B153, C151
<b>Wohnsituation</b>					
F651	Wie viele Räume hat Ihre Wohnung/Ihr Haus, ohne Küche und Bad etc.?	2,3,4,5	Anzahl der Räume	1 Raum weniger als Personen im Haushalt leben	B651, C651
<b>Gesundheitszustand</b>					
F691	Wie würden Sie den heutigen Gesundheitszustand von ... beschreiben ?	2,3,4,5,6	Gesundheitszustand des Haushaltsvorstands	Gesundheitszustand eher schlecht bzw. sehr schlecht	B691, C691
<b>Soziale Kontakte</b>					
F661	Wie eng ist Ihr Kontakt zu Ihren Nachbarn im Haus oder im Wohngebiet ?	3,4,5,6	Grad der Kontakte des Haushaltsvorstandes	Gar nicht bzw. gering	C661
<b>Schulden</b>					
F703	In welchen Größenklassen würden Sie die gesamten Schulden /Kredite Ihres Haushalts einordnen, ggf. einschließlich der Überziehung Ihres Girokontos ?	2,3,4,5,6	Verschuldung des Haushalts	Schulden über 10.000 DM vorhanden	B703, C703

Quelle: Niedrigeinkommens-Panel

## **4. Empirische Ergebnisse**

Für die Erstellung eines Deprivationsprofils standen die ersten drei Wellen des NIEP zur Verfügung. Bei den Untersuchungen wurden alle Erhebungseinheiten einbezogen. Dieser Hinweis ist insofern wichtig, weil damit z.B. auch alle Haushalte mit Haushaltvorständen 65 Jahre und älter mit ausgewertet wurden. Diese Haushalte können in der Regel nicht mehr aus eigener Kraft ihre Einkommenssituation durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbessern. Demnach ist eine signifikante Änderung dieses Deprivationsmerkmals kaum zu erwarten. Anders sieht die Situation bei Haushalten aus, die noch in vollem Umfang dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Daher ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass diese und möglicherweise andere über alle Wellen unveränderbare Problemlagen (z.B. Behinderungen, familiäre Konstellationen) Verzerrungen hervorrufen können.

### **4.1 Betroffenheit durch einzelne Problemlagen**

In einem ersten Schritt wird die Entwicklung der einzelnen, in Übersicht 1 dargestellten Dimensionen getrennt über alle drei Wellen hinweg betrachtet. Tabelle 1 gibt Aufschluss über die Quoten für jede der acht ausgewählten Problemlagen. Dabei zeigt sich, dass vergleichsweise wenige Haushalte mit niedrigem Einkommen entweder durch einen fehlenden Schulabschluss bzw. Sonderschulabschluss benachteiligt oder unzureichend mit Wohnraum versorgt sind. Von den befragten Haushaltvorständen verfügen rd. 95% über eine abgeschlossene Schulausbildung und neun von zehn Haushalten steht im Sinne der oben gemachten Abgrenzung ausreichend Wohnraum zur Verfügung.

Dagegen deutet in einem Viertel der Fälle kein Berufsabschluss auf eine bestehende Problemlage hin. Auch die Sozialhilfeabhängigkeit sowie die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit sind weit überdurchschnittlich ausgeprägt. Eine mit rd. 28% vergleichsweise hohe Deprivationsquote zeigt sich auch bei den sozialen Kontakten zu Nachbarn.

Im Bereich der Ver- oder Überschuldung ergibt sich ein differenziertes Bild: Zwar gaben über 40% der Haushalte an, Schulden zu haben oder Kredite einschließlich Baukredite aufgenommen zu haben. In diesen Angaben sind aber auch geringere Beträge bis zu 2.500 DM enthalten, die z. B. durch die Überziehung des Girokontos entstehen können. Daher wurde in einem zweiten Auswertungslauf der Betrag der Verschuldung höher angesetzt, indem auf Zahlungsverpflichtungen von 10.000 DM und mehr abgestellt wurde. Danach reduziert sich die Quote auf etwa 15%, mit anderen Worten: ein Drittel aller Haushalte mit Schulden ist mit Beträgen von 10.000 DM höher verschuldet. Nur diese Gruppe wird bei den folgenden Auswertungen berücksichtigt.



**Tabelle 1**

**Defizite nach ausgewählten Deprivationsbereichen im Querschnitt**

Deprivationsbereiche	1. Welle	2. Welle	3. Welle
	in v.H.		
<b>Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt</b>	20,00	17,67	14,02
Ohne Schulabschluss/Sonderschulabschluss <sup>2)</sup>	4,55	4,48	4,34
Ohne beruflichen Bildungsabschluss <sup>2)</sup>	25,58	25,57	24,65
Arbeitslos <sup>2)</sup>	25,77	22,46	18,36
Weniger als 1 Wohnraum je Haushaltsmitglied	- <sup>1)</sup>	9,85	9,99
Schlechter bzw. sehr schlechter Gesundheitszustand <sup>2)</sup>	- <sup>1)</sup>	21,45	15,83
Flüchtige bzw. keine sozialen Kontakte zu Nachbarn <sup>2)</sup>	- <sup>1)</sup>	- <sup>1)</sup>	28,47
Schulden <sup>3)</sup>	- <sup>1)</sup>	- <sup>1)</sup>	15,32

1) In dieser Welle nicht erhoben

2) Merkmal des Haushaltsvorstands

3) Höher als 10.000 DM

Quelle: Niedrigeinkommens-Panel, eigene Berechnungen

Bei der Betrachtung der vorliegenden Wellen im Querschnitt ist als spezifische Besonderheit des NIEP zu berücksichtigen, dass Haushalte zwar den Niedrigeinkommensbereich verlassen können, aber keine neuen Haushalte sozusagen von „oben“ hinzu kommen können. Es ist nicht auszuschließen, dass dieser Effekt die Dynamik bei der Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfequote beeinflusst hat. Insgesamt sind die in Tabelle 1 wahrzunehmenden rückläufigen Quoten beim Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und im Bereich der Arbeitslosigkeit vor dem Hintergrund allgemein zurückgehender Arbeitslosigkeit (zwischen Anfang 1999 und Anfang 2001 Rückgang um gut 7%) und absinkender Sozialhilfebetroffenheit (seit 1998 Rückgang um rd. 7%) im Untersuchungszeitraum nicht überraschend - was aber auch damit zu tun haben kann, dass tatsächlich nicht mehr alle Haushalte im NIEP Niedrigeinkommen beziehen. Auch ist aus der amtlichen Sozialhilfestatistik bekannt, dass die Dauer des Sozialhilfebezugs bei etwa der Hälfte der Empfänger unter einem Jahr liegt.

Relativ parallel zur Arbeitslosigkeit und zum Sozialhilfebezug entwickelt sich das Ausmaß der gesundheitlichen Beeinträchtigung. Dies scheint die Annahme vielfältiger Verknüpfungen zwischen Arbeitslosigkeit und Gesundheit zu bestätigen. Zusammenhänge auf die auch z.B. der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hinweist (Bundesregierung 2001, Kap. VII.3). Relativ konstante Quoten ergeben sich dagegen bei der schulischen und beruflichen Bildung, aber auch in der Wohnraumversorgung.

## 4.2 Kumulation von Problemlagen

Die Betrachtung von Kumulationen von Problemlagen ist mit den Daten des NIEP beim erreichten Stand insofern nur eingeschränkt möglich, da nicht alle ausgewählten Problemlagen von der ersten Welle an erhoben wurden. Um verlässliche Aussagen über Veränderungen von kumulierten Problemlagen machen zu können, werden daher in der nachfolgenden Tabelle 2 die Problemlagen in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit in den einzelnen Wellen kombiniert. Dabei zeigt sich nahe liegender Weise, dass mit zunehmender Zahl der betrachteten Deprivationen der Anteil der Haushalte ohne Probleme sinkt. Soweit eine Veränderung im Zeitablauf betrachtet werden kann, ist festzustellen, dass der Anteil von Haushalten mit Problemlagen abnimmt. Dies kann sowohl - wie bereits dargelegt - auf die Konzeption des NIEP zurückgeführt werden (keine Neuzugänge durch die Gewinnung von Absteigern aus höheren Einkommensklassen) als auch auf die konjunkturelle Erholung im Beobachtungszeitraum (1998/1999).

**Tabelle 2**

**Kumulation von Problemlagen je Haushalt im Querschnitt**

Kumulationen	1. Welle	2. Welle	3. Welle
	in v.H.		
Bei 4 ausgewählten Problemlagen <sup>1)</sup>			
Ohne Probleme	45,0	49,5	53,8
1 u.m. Problemlagen	55,0	50,5	46,2
2 u.m. Problemlagen	17,6	16,5	13,1
3 u.m. Problemlagen	3,1	2,9	1,9
Bei 6 ausgewählten Problemlagen <sup>2)</sup>			
Ohne Probleme	4)	36,7	43,7
1 u.m. Problemlagen	4)	63,3	56,3
	4)	26,6	23,4
<b>2 u.m. Problemlagen</b>			
3 u.m. Problemlagen	4)	10,0	6,3
Bei 8 ausgewählten Problemlagen <sup>3)</sup>			
ohne Probleme	4)	4)	24,0
1 u.m. Problemlagen	4)	4)	76,0
2 u.m. Problemlagen	4)	4)	40,6
3 u.m. Problemlagen	4)	4)	15,4

- 1) Ohne Schulabschluss/Sonderschulabschluss, ohne beruflichen Bildungsabschluss, Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, arbeitslos.
- 2) Ohne Schulabschluss/Sonderschulabschluss, ohne beruflichen Bildungsabschluss, Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, arbeitslos, weniger als 1 Wohnraum je Haushaltsmitglied, schlechter bzw. sehr schlechter Gesundheitszustand.
- 3) Ohne Schulabschluss/Sonderschulabschluss, ohne beruflichen Bildungsabschluss, Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, arbeitslos, weniger als 1 Wohnraum je Haushaltsmitglied, schlechter bzw. sehr schlechter Gesundheitszustand, Flüchtlinge bzw. keine sozialen Kontakte zu Nachbarn, Schulden über 10.000 DM.
- 4) Angaben nicht verfügbar, da nicht erhoben.

Quelle: Niedrigeinkommens-Panel, eigene Berechnungen

Relativ überraschend ist, dass bei vier ausgewählten Problemlagen (ohne Schulabschluss/Sonderschulabschluss, ohne beruflichen Bildungsabschluss, Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, arbeitslos) lediglich bei 3,1% in der ersten und 1,9% in der dritten Welle eine Kumulation von drei und mehr Problemlagen zu beobachten ist. Auch bei sechs ausgewählten Problemlagen ist dieser Anteil mit 10,0% (2. Welle) bzw. 6,3% (3. Welle) immer noch relativ gering. Bei acht ausgewählten Problemlagen in der dritten Welle kommt es schließlich immerhin bei rund einem Sechstel aller betroffenen Haushalte zur Kumulation von drei und mehr Problemlagen. Hochgerechnet würde dies ungefähr einem Anteil von rund 3% der Gesamtbevölkerung entsprechen.

#### **4.3 Strukturen von Problemkumulationen**

In der nachfolgenden Tabelle 3 ist eine Auswahl verschiedener Kombinationen von Problemlagen in der Abhängigkeit von der Häufigkeit ihres Auftretens zusammengestellt. Diese Übersicht hat insofern nur eine begrenzte Reichweite, da die Gesamtzahl möglicher Kumulationen sich für

- die 1. Welle auf 14 Kombinationen,
- die 2. Welle auf 49 Kombinationen und
- die 3. Welle auf 114 Kombinationen belief.

Auch hier zeigen sich die bereits in Tabelle 2 beobachteten Effekte: Zum einen kommt es von Welle zu Welle zu einer Abnahme des Anteils von Haushalten mit Deprivationsmerkmalen. Zum anderen nimmt mit dem Hinzukommen weiterer Problemlagen der Anteil der deprivierten Haushalte zu. Dies führt zwangsläufig zu Strukturverschiebungen innerhalb der Kumulationen, die eine seriöse Analyse kaum mehr ermöglichen. Eine sinnvolle Strukturanalyse hängt somit unmittelbar von einer konstanten und vollständigen Erhebung der vorher zu bestimmenden Problemlagen ab.

Darüber hinaus zeigt sich in Tabelle 3 an der Vielzahl der eingeklammerten Werte, dass differenziertere Betrachtungen mit dem Niedrigeinkommens-Panel relativ schnell an Fallzahlprobleme stoßen und damit valide Analysen nur noch eingeschränkt durchgeführt werden können. Welche Stichprobengröße ausreicht, um im Zusammenhang mit differenzierten Analysen ein aussagekräftiges Deprivationsprofil zu erstellen, ist daher - selbst für den Niedrigeinkommensbereich - eine relevante Fragestellung für die Zukunft.

**Tabelle 3**  
**Kumulationsstruktur von ausgewählten Problemlagen je Haushalt im Querschnitt**

Struktur der Problemlagen	1. Welle	2. Welle	3. Welle
	in v.H.		
Insgesamt	100,0	100,0	100,0
darunter mit Problemen	55,0	63,3	76,0
mit 1 Problem	100,0	100,0	100,0
darunter:			
Arbeitslosigkeit	41,0	25,7	14,3
kein Berufsabschluss	36,7	28,1	20,7
HLU-Bezug	20,7	11,7	3,3
Gesundheitsprobleme	- <sup>1)</sup>	17,5	6,6
Wohnungsprobleme	- <sup>1)</sup>	16,1	7,6
Schulden	- <sup>1)</sup>	- <sup>1)</sup>	22,5
mit 2 Problemen	100,0	100,0	100,0
darunter:			
Arbeitslosigkeit u. HLU-Bezug	36,1	18,4	((4,2))
kein Berufsabschluss u. HLU-Bezug	30,2	(7,9)	((6,2))
kein Berufsabschluss u. Arbeitslosigkeit	15,1	(5,7)	((1,9))
kein Berufsabschluss u. Gesundheitsprobleme	- <sup>1)</sup>	20,4	((9,6))
Arbeitslosigkeit u. Gesundheitsprobleme	- <sup>1)</sup>	12,4	((1,8))
HLU-Bezug u. Gesundheitsprobleme	- <sup>1)</sup>	(9,6)	((7,4))
Arbeitslosigkeit u. Wohnungsprobleme	- <sup>1)</sup>	(5,2)	((2,5))
keine sozialen Kontakte u. Schulden <sup>2)</sup>	- <sup>1)</sup>	- <sup>1)</sup>	12,9
Arbeitslosigkeit u. keine sozialen Kontakte	- <sup>1)</sup>	- <sup>1)</sup>	9,8
Wohnungsprobleme u. Schulden <sup>2)</sup>	- <sup>1)</sup>	- <sup>1)</sup>	6,5
mit 3 Problemen	100,0	100,0	100,0
darunter			
kein Berufsabschluss, Arbeitslosigkeit u. HLU-Bezug	(63,9)	((13,1))	((3,9))
kein Berufsab., HLU-Bezug u. Gesundheitsprobleme	- <sup>1)</sup>	(32,8)	((7,2))
kein Berufsab., Arbeitslosigkeit u. Gesundheitsprob.	- <sup>1)</sup>	((14,0))	((1,1))

1) In dieser Welle nicht erhoben

( ) n < 30

(( )) n < 20

(( ( ))) n < 10

2) Mehr als 10.000 DM

Quelle: Niedrigeinkommens-Panel, eigene Berechnungen

Zuletzt haben wir auf Basis einer Längsschnittauswertung untersucht, wie sich die Kumulation von Problemlagen über 3 bzw. 2 Wellen entwickelt. Die Ergebnisse sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

**Tabelle 4**

**Kumulation von Problemlagen je Haushalt im Längsschnitt**

Kumulationen	Betroffenheit in Erhebungsperioden in v.H.			
	Welle 1 Nicht betroffen	Welle 1 betroffen	Welle 1 und 2 betroffen	Welle 1-3 betroffen
1 u.m. Problemlagen	45,1	14,2	8,3	32,4
2 u.m. Problemlagen	82,7	4,4	2,8	10,1
3 u.m. Problemlagen	97,1	((0,8))	((0,6))	(1,4)
4 u.m. Problemlagen	99,7	((0,1))	((0,0))	((0,2))

	Welle 2 nicht betroffen	Welle 2 betroffen	Welle 2 und 3 betroffen	
1 u.m. Problemlagen	37,4	26,8	35,8	
2 u.m. Problemlagen	73,6	13,1	13,2	
3 u.m. Problemlagen	90,1	6,0	3,8	
4 u.m. Problemlagen	98,7	(1,0)	((0,3))	
5 u.m. Problemlagen	99,7	((0,3))	0,0	

( ) n < 30

(( )) n < 20

(( ( )) n < 10

Quelle: Niedrigeinkommens-Panel, eigene Berechnungen

Als zentrale Ergebnisse sind festzuhalten:

- rd. ein Drittel der Haushalte mit einer und mehr Problemlagen ist auch noch in der dritten Welle betroffen;
- etwa jeder zehnte Haushalt mit zwei und mehr Problemlagen ist auch noch in der dritten Welle betroffen;
- bei mindestens drei und mehr Problemlagen nimmt die Betroffenheit - auch im unteren Einkommensbereich - deutlich ab;
- ab mindestens drei bzw. vier und mehr Problemlagen sind keine validen Ergebnisse mehr zu gewinnen;
- ebenso wie bei den Querschnittsbetrachtungen beobachtbar, sinkt mit dem Hinzukommen weiterer Problemlagen der Anteil der Haushalte, die von keinem Problem betroffen sind.

**5. Fazit und Ausblick**

Es wurde versucht, mit Hilfe des Niedrigeinkommens-Panels einige Facetten des Lebenslagenkonzeptes zu beleuchten. Gleichzeitig sollte damit die Eignung des NIEP als Datengrundlage für den Lebenslagenansatz geprüft werden. Das dabei entstandene Deprivationsprofil ermöglicht generell keine dezidierten Aussagen darüber, wann oder wie viele Haushalte oder Personen als arm oder ausgegrenzt zu betrachten sind. Hierzu bedürfte es weitergehender normativer Festlegungen - etwa zur Anzahl der zu berücksichtigenden Problemlagen, die notwendigerweise zusammentreffen müssen, um Deprivation überhaupt feststellen zu können. Grundsätz-

lich möglich erscheint aber eine Annäherung daran, welche Problemkonstellationen in welchen Zusammenhängen auftreten, sich kumulierend verstärken und somit auf soziale Ausgrenzung hindeuten.

Mit den ausgewählten Daten des NIEP und dem zugrundgelegten Untersuchungsansatz werden im Prinzip bereits bekannte Erklärungsmuster im Großen und Ganzen bestätigt. Fehlende Berufsausbildung, dadurch bedingte Arbeitslosigkeit und ein möglicherweise damit verbundener (ergänzender) Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt sind die Bedingungsmuster, die sich auch bereits im ersten Armuts- und Reichtumsbericht als Hauptursachen für mehrfach benachteiligte Lebenslagen herauskristallisiert haben. Zusätzlich verstärkt ein schlechter Gesundheitszustand offenbar die Deprivation. Unzureichende Wohnraumversorgung, fehlende soziale Kontakte sowie Schulden spielen dagegen eine eher untergeordnete Rolle. Nur ein sehr geringer Teil der Haushalte hat keinen Schulabschluss oder lediglich einen Sonderschulabschluss. Gleichwohl wäre der Rückschluss voreilig, dass ein fehlender Bildungsabschluss als „Ausgrenzungsursache“ bei Personen im unteren Einkommensbereich eine zu vernachlässigende Größe darstellt, solange die unmittelbare Korrelation etwa mit der Problemlage Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfebezug nicht erörtert ist.

Festzuhalten ist ferner, dass bei vier Problemlagen rd. 50 Prozent der untersuchten Haushalte in keiner der drei Wellen Angaben zu den ausgewählten Problemfeldern machten. Damit wird die Lebenssituation zumindest der Hälfte aller Haushalte im unteren Einkommensbereich hierdurch nicht beeinträchtigt. Andererseits kommt es immerhin bei rund einem Sechstel aller betroffenen Haushalte zur Kumulation von drei und mehr Problemlagen bei acht ausgewählten Problemlagen in der dritten Welle. Dies entspricht hochgerechnet einem Anteil von rund 3% der Gesamtbevölkerung.

Die Überlegungen wurden auf alle im NIEP erhobenen Haushalte bezogen, es wurde bewusst wegen der Fallzahlproblematik auf eine Differenzierung nach Haushaltstypen, Alter oder Regionen verzichtet. Nach demselben Verfahren wurde bei der Längsschnittbetrachtung vorgegangen. In Abhängigkeit von der Zunahme der Problemakkumulation können bereits auf dieser hochaggregierten Datenebene Fallzahlprobleme entstehen (siehe hierzu auch Tabellen 3 und 4). Eine weitere und tiefere Untergliederung verbietet sich demzufolge aus statistisch-methodischen Gründen. Die Abbildung multideprivierter Problemlagen, heruntergebrochen auf die verschiedenen Haushaltsformen, wird damit nahezu unmöglich.

Hier wirkt sich zusätzlich aus, dass das Niedrigeinkommens-Panel von seiner Konzeption her, über den vorgegebenen Schwellenwerten quasi als „Reservepool“ keine Haushalte vorhält, die als „Absteiger“ aus dem oberen Einkommenssegment gewonnen werden könnten. Als reine

Zugangskohortenbetrachtung angelegt, lässt das NIEP nur einseitig Bewegungen aus dem Niedrigeinkommensbereich zu und dies entweder

- durch Aufstieg aus dem Niedrigeinkommensbereich oder
- durch Ausscheiden aus dem Panel wegen Teilnahmeverweigerung (Panelsterblichkeit).

Gerade der letzte Grund führt dazu, dass mit zunehmender Laufzeit des Panels immer weniger Haushalte aus der ersten Welle für Längsschnittanalysen zur Verfügung stehen, so dass relativ früh an die Grenzen der Analysemöglichkeiten gestoßen wird.

Diese Aspekte deuten darauf hin, an welchen Stellen die Konzeption des NIEP verbesserungsbedürftig ist. Stärken und Schwächen des NIEP lassen sich auch in der Gegenüberstellung mit anderen Panelerhebungen wie dem SOEP oder dem geplanten EU-SILC herausarbeiten. Da das NIEP anders als das SOEP und das EU-SILC nur die untersten 20 Prozent der Einkommensverteilung erfasst, wurden in der nachfolgenden Übersicht die Fallzahlangaben für die Haushalte insgesamt synthetisch erzeugt. Umgekehrt wurde das gleiche Vorgehen für SOEP und EU-SILC für den unteren Einkommensbereich angewandt.

## Übersicht 2

### „Synthetische“ Fallzahlen im Querschnitt bei unterschiedlichen Erhebungen

Erhebungseinheit	SOEP	NIEP	EU-SILC
	Fallzahl		
Haushalte insgesamt	13.266	9.610	8.250
Haushalte im unteren Einkommensbereich	2.653	1.922	1.650
Personen insgesamt	24.597	25.575	14.500
Personen im unteren Einkommensbereich	4.919	5.115	2.900

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel, Niedrigeinkommens-Panel, VO zum EU-SILC

Die hier gewählte Darstellung bezieht sich auf den Querschnitt. Es wird deutlich, dass das EU-SILC auf Grund des geringen Stichprobenumfangs am wenigsten für Aussagen über den unteren Einkommensbereich geeignet ist. Dagegen sind NIEP und SOEP im Hinblick auf den Erhebungsumfang annähernd gleichwertig. Die Fallzahl bei den erhobenen Haushalten im NIEP liegt um knapp 30 Prozent unter denen des SOEP, während das NIEP auf der Personenebene mehr Fälle aufweist als das SOEP.

Gegenüber dem NIEP, dass gemäß seiner Konzeption nur einen Teilausschnitt der Gesamtbevölkerung repräsentiert, besteht beim SOEP derzeit als repräsentative Stichprobe der gesamten Bevölkerung grundsätzlich die Möglichkeit, die Mobilität beim Einkommensbezug abzubilden.

Hier wird beim NIEP perspektivisch nach Wegen zu suchen sein, auch dynamische Effekte von oben nach unten zu dokumentieren. Dieser Aspekt wird bei einer Fortsetzung des NIEP einzu-beziehen sein.

Schließlich ist für eine Betrachtung von Kumulationen von Problemlagen mit den Daten des NIEP unbedingt notwendig, alle ausgewählten Problemlagen durchgehend von der ersten Welle an zu erheben. Darüber hinaus zeigt sich, dass differenziertere Betrachtungen mit dem Niedrig-einkommens-Panel relativ schnell an Fallzahlprobleme stoßen und damit valide Analysen nur noch eingeschränkt durchgeführt werden können. Die Stichprobengröße ist daher im Zusam-menhang mit differenzierten Analysen und der Erstellung eines Deprivationsprofils - selbst für den Niedrigeinkommensbereich - eine relevante Fragestellung für die Zukunft.



## Literatur

Andreß, H.-J. (1999): *Leben in Armut*; Opladen/Wiesbaden.

Arbeiterwohlfahrt (2000): *Gute Kindheit - Schlechte Kindheit*; Bonn.

Berntsen, R.; Renner, Th.; Semrau, P. und Stubig, H.-J. (2001): Das Niedrigeinkommens-Panel als Datenquelle für Analysen zur verdeckten Armut. In: Becker, I.; Ott, N. und Rolf, G. (Hg.): *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag*; Frankfurt a.M./New York, S. 324-353.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): *Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*; Bonn/Berlin.

Döring, D.; Hanesch, W. und Huster, E.-U. (1990): *Armut als Lebenslage, Ein Konzept für Armutsberichterstattung und Armutspolitik*. In: Döring, D.; Hanesch, W. und Huster, E.-U. (Hg.): *Armut im Wohlstand*; Frankfurt a.M., S. 7-27.

Fischer, I. und Roth, M. (1986): *Datenquellen für eine Armutsberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 133. Jg., Nr. 11; Stuttgart, S. 253-256.

Engels, D. und Sellin, Ch. (1999): *Konzept- und Umsetzungsstudie zur Vorbereitung des Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung, Band 278 der Forschungsberichte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*; Köln.

Glatzer, W. und Hübinger W. (1990): *Lebenslagen und Armut*. In: Döring, D.; Hanesch, W. und Huster, E.-U. (Hg.): *Armut im Wohlstand*; Frankfurt a.M., S. 31-55.

Hauser, R.; Cremer-Schäfer, H. und Nouvertné, U. (1981): *Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland*; Frankfurt a.M.

Hauser, R. und Hübinger, W. (1993): *Arme unter uns Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung*, hrsg. vom Deutschen Caritasverband e.V.; Freiburg i. Br.

Hanefeld, U. (1987): *Das Sozio-ökonomische Panel - Grundlagen und Konzeption*; Frankfurt a.M./New York.

Hanesch, W. et al. (1994): *Armut in Deutschland. Armutsbericht des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes*; Reinbek bei Hamburg.

Hanesch, W.; Krause, P. und Bäcker, G. (2000): *Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes*; Reinbek bei Hamburg.

Hübinger, W. (1989): *Zur Lebenslage und Lebensqualität von Sozialhilfeempfängern*. In: *Sozialer Fortschritt*, Nr. 8, S. 172-180.

Hübinger, W. und Neumann, U. (1997): *Menschen im Schatten. Lebenslagen in den neuen Bundesländern*, hrsg. vom Diakonischen Werk der EKD e.V. und dem Deutschen Caritasverband e.V., Freiburg i. Br.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): *Schlussbericht des zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985-1989*; Brüssel.

Kortmann, K. und Stubig, H.-J. (1999): *Analyse niedriger Einkommen*. In: *Bundesarbeitsblatt* 6/1999, S. 10-12.

Schott-Winterer, A. (1990): *Wohlfahrtsdefizit und Unterversorgung*. In: Döring, D.; Hanesch, W. und Huster, E.-U. (Hrsg.): *Armut im Wohlstand*; Frankfurt a.M., S. 56-78.

Stubig, H.-J. (1999): *Das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) als Beispiel für Ressortforschung*. In: *Statistisches Bundesamt (Hg.): Kooperation zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik - Praxis und Perspektiven. Forum der Bundesstatistik, Bd. 34*; Stuttgart, S. 52-58.

Voges, W., Jürgens, O., Meyer, E. und Sommer, T. (2001): Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes (unveröffentlichter Zwischenbericht); Berlin.

**Hans-Jürgen Andreß** ( *Universität Bielefeld* )

Schönen Dank, Frau Buck. Damit besteht dann Gelegenheit zu Fragen und Diskussion.

**Jutta Allmendinger** ( *Universität München* )

Welche Haushalte sind von multiplen Deprivationen betroffen? Handelt es sich eher um ältere Personen?

**Ute Buck** ( *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* )

Das haben wir nicht untersucht. Wir haben die Haushalte wegen der Fallzahlenproblematik nicht mehr weiter differenziert. Da die Problemlagen nicht in jeder Welle erhoben wurden, haben wir im Querschnitt und auch im Längsschnitt geschaut - vier Problemlagen gibt es über drei Wellen - wie sich dann die Anteile verändern. Das heißt also, wir haben diese Problemlagen konstant über die zu betrachtenden Wellen gehalten, weil wir eben nicht mehr Datenmaterial hatten. Das sieht natürlich anders aus, wie schon gesagt wurde, wenn man sechs Wellen hat. Dann kann man sicherlich sehr viel differenziertere Aussagen machen.

**Peter Semrau** ( *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* )

Nur eine kleine Ergänzung: Wir wollten - und konnten - nur einige Überlegungen anstellen, wie der Lebenslagenansatz weiterentwickelt werden kann, was aus unserer Sicht geht und was nicht - nicht streng wissenschaftlich, denn das würde unsere Möglichkeiten im Ministerium sprengen. Eine weitere Differenzierung, etwa nach Haushaltstyp usw. muss tiefergehenden Analysen ggf. in einem weiterführenden wissenschaftlichen Forschungsprojekt vorbehalten bleiben.

**Walter Krämer** ( *Universität Dortmund* )

Frau Buck, Sie haben vollkommen richtig darauf hingewiesen, dass wir aus der Tatsache, dass der Anteil der Haushalte abnimmt, die unter Problemlagen leiden, nicht schließen dürfen, es würde alles besser. Oder rein technisch ausgedrückt: wenn die erste Welle wirklich eine Zufallsstichprobe des unteren Quintils war, dann ist es die dritte oder vierte Welle nicht mehr. Dieses Phänomen - darauf wollte ich nur hinweisen - ist in der Statistik als die Regression zum Mittelwert bekannt, und deswegen ist es gar nicht verwunderlich, dass es immer besser wird. Dann habe ich noch eine technische Frage: Eine Problemlage ist die Existenz von Schulden: Sind das Netto-Schulden oder Brutto-Schulden? Gibt es, wenn ich es so nennen darf, eine normale Kreditschuldenfrage und eine Frage nach den Schulden für Hauseigentum? Wenn ich Sie richtig verstanden habe, Frau Buck, untersuchen Sie die „normalen“ Kreditschulden.

**Ute Buck** ( *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* )

Ja, und das Problem war eben, dass die Abfrage von Schulden nur für die dritte Welle vorlag.

**Peter Semrau** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Wenn man sich die Daten genauer anschaut, stellt man fest, dass von der zweiten zur dritten Welle auch die Abgrenzung bei den Schulden geändert wurde. In der zweiten Welle hatte man nur die Kreditschulden, in der dritten Welle dann alle Schulden - einschließlich Hypothekenschulden - erfragt, die ja gerade im unteren Einkommensbereich zum Problem werden können.

**Rolf Kleimann** (*Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung*)

Bei mir hat sich der Eindruck verdichtet, dass im NIEP nur eine begrenzte Fallzahl von Kranken vorliegt, die zudem mit jeder Welle durch die Aufsteiger kleiner wird. Unter dem Aspekt der Prävention, also der Bewahrung vor dem Fall in die Armut wäre es doch eigentlich interessant, die Biographien zu verfolgen, die von oben nach unten gehen, was im NIEP ja eben nicht geht. Wenn ich Sie nochmals bitten darf, Frau Buck, diese Folie mit dem SOEP aufzulegen. Es sind ja doch im SOEP erstaunliche Fallzahlen zu finden, die ja den NIEP-Fallzahlen in etwa entsprechen, die es ermöglichen sollten im SOEP sowohl die Aufsteiger wie die Absteiger zu betrachten. Daraus würde ich die Frage ableiten, warum man nicht einfach das SOEP in irgend einer Form aufbohrt, so dass man die armutsspezifischen Fragestellungen aus dem NIEP analysieren kann.

**Peter Semrau** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Es ist ja sicher bekannt, dass das SOEP erst ab dem Jahr 2000 auf eine höhere Fallzahl aufgestockt worden ist. Vorher hatte es deutlich geringere Fallzahlen und, wenn man sich die Internet-Seite zum SOEP anschaut, zeigt sich, dass die durchgängigen Fallzahlen beim SOEP im „Long-Run“ deutlich niedriger sind. Das SOEP ist eigentlich erst durch den Hinweis aus dem NIEP auch aufgestockt worden. Weil man gesagt hat: „Leute, Ihr habt zu wenig Fälle - darauf können wir uns empirisch nicht stützen!“ Genau das Gleiche gilt meiner Meinung nach auch für das EU-SILC: Es ist eigentlich zu klein. Bezogen auf die europäische Ebene kann man natürlich sagen: 70.000 Haushalte - das ist eine gute Sache für die Europäische Union. Aber für Deutschland bedeutet dies, dass man nur 6.000 Haushalte befragt. Wenn man in Rechnung stellt, dass es 3% Sozialhilfeempfänger gibt - bleiben ungefähr noch 180 Sozialhilfe-Haushalte in der Stichprobe. Statistisch gesehen halte ich das für äußerst problematisch.

**Rolf Kleimann** (*Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung*)

Ich lese da oben etwas von 2.653 Haushalten im unteren Einkommensbereich.

**Ute Buck** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Die sind synthetisch erzeugt. Ob das tatsächlich so ist, das müsste man genau prüfen. Da müsste man dieselben Kriterien wie beim NIEP anlegen. Wir haben die SOEP-Stichprobe einfach nur durch fünf geteilt, weil wir gesagt haben, das NIEP enthält auch ungefähr die untersten 20%.

**Peter Semrau** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Herr Kleimann, noch einen Hinweis. Ich hatte davon gesprochen, dass etwa 3% der Haushalte Sozialhilfe beziehen. Wird dieser Prozentsatz auf das EU-SILC übertragen, entspricht dies etwa 180 Haushalten.

**Hans-Jürgen Andreß** (*Universität Bielefeld*)

Wer will sich dazu noch äußern? Wir wollen noch Herrn Piorkowsky hören, der zwar auch gesagt hat, er braucht nur 20 Minuten für seinen Vortrag. Das hat aber auch Frau Buck gesagt. Deswegen würde ich gerne jetzt keine weiteren Fragen zulassen, wenn nachher noch Gelegenheit dazu besteht. Nach der Pause können wir das ja gerne nachholen. Doch zu dem Punkt von Herrn Kleimann, der mir doch zentral erscheint - was die Funktion des NIEP ist und dass es für das Anfangsjahr eine Stichprobe des unteren Einkommensegments war und danach nicht mehr - das erscheint mir ein wichtiger Punkt zum Verständnis des Datensatzes zu sein. Ich weiß nicht, ob Herr Kortmann noch etwas dazu sagen will? Damit würde ich gerne diese Runde beenden.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Dazu und vielleicht nochmals kurz zu dem Thema Sozio-ökonomisches Panel. Das läuft ja auch bei uns. Das ist aber eine Befragung, die bezüglich ihres Befragungsumfangs, der Inhalte der Fragen, wesentlich kürzer ist als das Niedrigeinkommens-Panel. Ich habe gesagt, wir haben einen Fragebogen von etwa 160 Seiten, der zwar nicht in jeder Welle in ganzer Länge abgefragt wird, aber doch wesentlich differenzierter ist als beim SOEP. Morgen ist ja Herr Krause vom DIW da - vielleicht kommt auch Jürgen Schupp noch - sie könnten vielleicht dazu Stellung nehmen, was im Rahmen des SOEP geht oder nicht. Aus unserer Institutsicht ist das SOEP nicht geeignet, wenn es um differenzierte Daten zum Niedrigeinkommensbereich geht. Das kann man mit einer Spezialstudie wie dem NIEP machen, aber nicht im Rahmen einer quasi bevölkerungsrepräsentativen Studie mit vielfältigen Themen. Natürlich, das ist richtig, liegt die Fallzahl des SOEP inzwischen auf einem ähnlichen Niveau wie das NIEP.

## **Ressourcen und Prozesse der Haushaltsproduktion in prekärer Einkommenssituation – Möglichkeiten und Grenzen der Analyse mit dem Niedrigeinkommens-Panel (NIEP)**

Michael-Burkhard Piorkowsky, Universität Bonn

### **1. Einführung und Überblick**

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die zentrale Rolle der Haushaltsproduktion für die individuelle Wohlfahrtsproduktion. Alltagspraktisch evident, theoretisch begründet und in empirischen Studien nachgewiesen ist die Tatsache, dass Privathaushalte die letzten Produktionsprozesse für die individuelle Bedürfnisbefriedigung organisieren. Besonders bei knappen Budgets stellt sich die Frage, ob und wie die Privathaushalte den Transformationsprozess der Beschaffung und Umwandlung von Geld und anderen Ressourcen in nutzenstiftende Haushaltsendprodukte für die Lebenshaltung gestalten, um defizitäre Lebenslagen zu mildern. Vor allem Marktgüter können in Grenzen durch mehr oder weniger intensive und gekonnte Eigenproduktion ergänzt bzw. substituiert werden, und von der Nutzung öffentlicher Infrastruktur, z.B. Gesundheits- und Beratungseinrichtungen, kann ein entscheidender Beitrag zu einer gelingenden Lebensgestaltung erwartet werden. Fehlende Haushaltsführungskompetenzen wirken dagegen als Restriktion.

In der Armutsforschung wird der Zusammenhang von Haushaltsproduktion und Wohlfahrtsproduktion allerdings noch nicht angemessen berücksichtigt. Nicht die Haushaltsproduktion, sondern der Geldzugang („Ressourcenansatz“) bzw. die Lebenslage sind die vorherrschenden Paradigmen der Armutsforschung, insbesondere auch der Armutsmessung. Bisher liegen nur wenige repräsentative Studien über die Gestaltung der Haushaltsproduktion bei defizitärer Einkommenssituation bzw. Einkommensarmut vor. Es war deshalb nahe liegend, zur Klärung der oben angesprochenen Frage, das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) nutzen zu wollen, denn es soll u.a. Aufschluss über die Lebenslage von Privathaushalten im Niedrigeinkommensbereich geben.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 werden theoretische und empirische Belege für den Zusammenhang von Haushaltsproduktion und Wohlfahrtsproduktion präsentiert. In Kapitel 3 wird zunächst ein Referenzmodell der Haushaltsproduktion vorgestellt und mittels ausgewählter Variablen des NIEP operationalisiert; anschließend wird die Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die Abbildung von Ressourcen und Prozessen der Haushaltsproduktion erörtert. In Kapitel 4 wird dafür plädiert, das Fragenprogramm des NIEP zu ergänzen, damit insbesondere Prozesse der Haushaltsproduktion besser abgebildet werden.

## **2. Haushaltsproduktion und (defizitäre) Wohlfahrtsproduktion**

### **2.1 Elementare theoretische Grundlagen**

Grundlegend für die ökonomische Theorie der Haushaltsproduktion sind die Arbeiten von G. S. Becker und Lancaster zur Haushalts- und Konsumökonomik. Insbesondere die Theorie der Zeitallokation (Becker, 1965) und die Theorie der Konsumtechnologie (Lancaster, 1966) stellen klar, dass die Privathaushalte nicht nur Konsumenten, sondern auch Produzenten, genauer: die Endproduzenten der nutzenstiftenden Haushaltsgüter und somit „Prosumenten“ sind: „It should be pointed out, however, that in recent years economists increasingly recognise that a household is truly a ‘small factory’: it combines capital goods, raw materials and labour to clean, feed, procreate and otherwise produce useful commodities” (Becker 1965, S. 496).

Dieser Ansatz ist in der soziologischen Literatur reflektiert und um die Einbeziehung privater Netzwerke und öffentlicher Güter sowie die Betrachtung makrosozialer Bedingungen und Folgen der Haushaltsproduktion erweitert worden (vgl. Berk, 1980; Zapf, 1984; Glatzer, Berger-Schmitt, 1986). Besonders pointiert hat Zapf (1984, S. 266-267) auf die Rolle der Privathaushalte für die individuelle und gesellschaftliche Wohlfahrtsproduktion hingewiesen: „Welfare production of any period, consequently, is the total of those four categories of goods (private, public, collective, personal goods, M.-B. P.) whereas in the established national accounts only part of them (private and public goods) are counted. ... Individual welfare is the final output of welfare production and is measurable in terms of personal life situations, capacities, satisfaction, etc. that are constituted in small group life (families, household, family alternatives). The commonwealth or public interest, in this sense, is a positive by-product of individual welfare. Private, public and collective goods are, from this perspective, inputs which are converted in primary groups, by adding time and other resources, into personal goods”. Defizite in der Wohlfahrtsproduktion führt Zapf (ebd., S. 267-268) – zunächst einmal ganz allgemein betrachtet – auf Marktversagen, Staatsversagen, Verbandsversagen und/oder die „Krise der Familie“ zurück.

Die zentrale Bedeutung des Humanvermögens, d.h. Wissen und Fähigkeiten, für die erfolgreiche Produktion personaler Güter hat A. K. Sen (z.B. 1982, 1985) herausgestellt (vgl. dazu Piorowsky, 2000a). Nach Sen (1982, S. 30) tritt zwischen das Gut an sich und die Nutzenstiftung, die es bewirken kann, zum einen die potenzielle Gütereigenschaft und zum anderen das tatsächliche Funktionieren. Die Funktion kann das Gut nur erfüllen, wenn der Prosument die Fähigkeit zur faktischen Nutzung besitzt. Die mögliche Diskrepanz zwischen dem Vorhandensein eines Konsumguts und der mangelnden Fähigkeit der Güternutzung ist für Sen sogar ein Ausgangspunkt zur Unterscheidung zwischen absoluter und relativer Armut: „At the risk of oversimplification, I would like to say that poverty is an absolute notion in the space of capabilities

but very often it will take a relative form in the space of commodities or characteristics“ (Sen, 1983, S. 161).

In der hiesigen Armutsforschung, insbesondere für die Armutsmessung, wird das Konzept der Haushaltsproduktion noch nicht angemessen berücksichtigt. Immerhin spricht Andreß (1999, S. 78) die Konsequenzen unterschiedlicher Fähigkeiten der Güternutzung für die individuelle Wohlfahrtsproduktion an. Und Hauser (1996, S. 22-23) hält die Erfassung des Werts der Eigenproduktion in einer erweiterten Einkommensrechnung für die Wohlfahrts- und Armutsmessung für grundsätzlich richtig, aber er betont nachdrücklich die erheblichen Modellierungs- und Messungsprobleme (vgl. dazu auch Fisher, 1932). Die Vernachlässigung der Haushaltsproduktion in der Armutsmessung ist kürzlich von Krämer (2000, S. 73) kritisiert worden: „... große Teile der Haushaltsproduktion wie Kochen, Waschen, Bügeln, Gartenarbeit, Auto reparieren usw. finden schwerpunktmäßig in Haushalten am unteren Ende der Einkommensverteilung statt, müssen also mit ihrem Geldwert auch schwerpunktmäßig diesen unteren Einkommensklassen zugerechnet werden ...“.

Tatsächlich gibt es eine umfangreiche Literatur zur Messung von Wohlfahrt und Wohlstand sowie entsprechende Berechnungen, in denen der Beitrag der Haushaltsproduktion – teils auf einzelwirtschaftlicher, teils auf gesamtwirtschaftlicher Ebene – berücksichtigt wird (vgl. Sirageldin, 1973; Aldershoff, Kasper, 1986; Bonke, 1992; Blanke, Ehling, Schwarz, 1996). Auch Armutsforscher haben sich bemüht, die Bedeutung der Haushaltsproduktion für die Armutsmessung und die Armutsbewältigung auf der Grundlage repräsentativer Daten aufzuklären. Zwei solche Untersuchungen werden im folgenden Kapitel näher betrachtet.

## **2.2 Ausgewählte empirische Erkenntnisse**

Für die Bundesrepublik Deutschland liegen zumindest zwei empirische Studien zur Armutsforschung vor, in denen für ausgewählte Aktivitätsbereiche die positive Wirkung der Haushaltsproduktion auf das Niveau der Lebenshaltung nachgewiesen wird (Klein, Merz, Wolff, 1986; Merz, Kirsten 1998; 1999). Beide Studien entspringen direkt oder indirekt den Arbeiten im Rahmen des Sfb 3 (Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik) an der Universität Frankfurt am Main. In der Studie von Klein, Merz und Wolff wird Haushaltsproduktion generell als faktische oder zumindest potenzielle Strategie zur Milderung defizitärer Lebensverhältnisse nachgewiesen. Und in der Studie von Merz und Kirsten werden sogar alternative Größen für ein um Teile der Haushaltsproduktion erweitertes Einkommen berechnet und für die Ermittlung von modifizierten Armutsquoten zu Grunde gelegt.

Die Studie von Klein, Merz und Wolff (1986) verwendet Daten der Nebenerwerbstätigkeitsumfrage von 1984. In dieser Erhebung wurden knapp 8.000 Frauen und Männer über Eigenarbeit



und Erwerbsarbeit in Haupt- und Nebenerwerb befragt. Für die Bestimmung der Armutsgrenze wurde ausschließlich das monetäre Einkommen herangezogen und die (alte) BSHG-Skala zu Grunde gelegt (ebd., S. 2-3). Der Beitrag der Haushaltsproduktion zur Lebenshaltung wurde über die Berechnung von Ersparnissen durch Eigenarbeit für die Erstellung von sog. engen Marktsubstituten, also für in ähnlicher Art am Markt erhältliche Sach- und Dienstleistungen, erfasst. Die errechneten Geldbeträge wurden aber nicht für eine Modifizierung der Armutsgrenze verwendet, sondern die errechnete Ersparnis wurde als eine Strategie zur individuellen Verbesserung der Wohlfahrtsposition betrachtet (ebd., S. 3, Fn. 1).

Die Frage im Interview lautete (Helberger, Merz, Schneider, 1985, S. 18): „Haben Sie in den zurückliegenden drei Monaten (abgesehen von der normalen Hausarbeit) für Ihren eigenen Haushalt etwas hergestellt, was andere Leute meistens kaufen (z.B. Pullover stricken, Schrank bauen, Spielzeug herstellen, selbst angebautes Obst und Gemüse etc.)? Oder haben Sie Tätigkeiten verrichtet, mit denen andere Leute einen Handwerker beauftragen (z.B. Wohnung renovieren, Auto reparieren?). Welche Tätigkeiten waren das?“ Der Betrag der Ersparnis wurde über die Abfrage der Einsparungen in den letzten drei Monaten und die dafür aufgewendeten Materialkosten für die von den Probanden genannten Tätigkeiten ermittelt (ebd., S. 19).

Die Autoren kommen u.a. zu folgenden Ergebnissen: „Saving from household production seems most significant among poor households; the ratio of household-produced welfare is 14.5% of monetary household income, which equals twice the average ratio of all households involved in household production (column 5). However, participation in household production doesn't appear to be a group-specific activity of the poor as has been the case with secondary occupation. Household production seems rather to be most prevalent within middle-class households ...“ (ebd., S. 6-8). Mit Blick auf die Beiträge der Haushaltsproduktion durch Frauen und Männer zeigt sich Folgendes: „... welfare improvement by means of household production is much higher among men“ (ebd., S. 17). Die Erklärung für dieses Ergebnis steckt allerdings bereits in den Untersuchungsbedingungen: „It must be kept in mind however, that household production had been defined in our study as non-routine work closely substituting market transactions. Therefore, household production as defined here does not include daily routine work as especially carried out by women“ (ebd.).

Zwar ist fraglich, ob der Untersuchungsansatz von Klein, Merz und Wolff (1986) für eine generelle haushaltsproduktionsorientierte Modifikation der Armutsmessung geeignet ist, weil nur die Erstellung marktnaher Substitute betrachtet wird. Aber die Ergebnisse belegen zumindest für diesen Teil der Haushaltsproduktion die Pufferfunktion für die Lebenshaltung, die ganz generell gilt (Piorkowsky, 1986, S. 443) und besonders in defizitären Lebenssituationen eine Strategie zur Verbesserung der Versorgungslage – auch in westlichen Marktwirtschaften – darstellt, wie dies überwiegend nur in Analysen von industriellen Entwicklungsländern, Planwirtschaften und

Transformationsgesellschaften nachgewiesen wird, z.B. von Seeth et al. (1998) für Russland sowie von Berger et al. (1999, S. 125-126) für die DDR.

In der Studie von Merz und Kirsten (1998) wurden Daten der Wellen 1984 und 1995 des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) mit über 9.000 bzw. über 11.000 Fällen ausgewertet, darunter auch die Angaben zum monetären Einkommen und zu Haushaltsaktivitäten. Ziel der Studie war die Berechnung modifizierter Armutsquoten nach dem „Full income-Konzept“, d.h. unter Einbeziehung des Werts der Haushaltsproduktion. Von der Haushaltsproduktion waren im SOEP die Zeitverwendungen für Hausarbeit und Einkauf, für Kinderbetreuung sowie für Handwerk und Hobby erhoben worden.

In einem ersten Schritt wurden Armutsquoten auf der Basis des monetären Einkommens mit zwei alternativen Skalen berechnet: mit der BSHG-Skala sowie mit einer selbst generierten ELES-Skala, d.h. durch statistische Ausgabenanalyse von EVS-Daten entsprechend dem (full market basket complete demand equation) Extended Linear Expenditure System. Die errechneten Armutsquoten entsprechend dem monetären Ressourcenansatz betragen 1985 10,1 bzw. 8,9% und 1994 9,3 bzw. 9% (ebd., S. 19). Im zweiten Schritt wurden modifizierte Armutsquoten auf der Basis des um die bewertete Haushaltsproduktion erweiterten Einkommens berechnet, und zwar differenziert nach den zwei Skalen (BSHG und ELES) sowie nach zwei alternativen Wertansätzen für die Haushaltsproduktion gemäß den Netto-Marktlohnsätzen in Anlehnung an die BAT-Gruppen VIII bis V b für hauswirtschaftliche Generalisten einerseits und für Spezialisten andererseits (ebd., S. 10-12). Im Ergebnis zeigt sich, dass die Armutsquoten auf Basis des erweiterten Einkommens um bis zu mehr als 50% unter den ursprünglichen Werten liegen (ebd., S. 19). Die Berücksichtigung der Haushaltsproduktion in dieser Armutsmessung reduziert demnach die Armutspopulation um rund die Hälfte.

Durch die gewählte Definition der Haushaltsproduktion, insbesondere die Einbeziehung von täglicher Haushaltsarbeit einschließlich Einkauf und Kinderbetreuung, zeigt sich gegenüber den Ergebnissen der Studie von Klein, Merz und Wolff (1986) eine deutliche Zunahme des Beitrags der Frauen zum Nicht-Markteinkommen der Haushalte. Frauen tragen danach zeitlich und wertmäßig – rund gerechnet – doppelt so viel zur Haushaltsproduktion bei wie Männer (Kirsten, Merz, 1998, S. 14-15). Dieses Ergebnis entspricht den Erkenntnissen aus der repräsentativen Zeitbudgetstudie (vgl. Blanke, Ehling, Schwarz, 1996). Außerdem wird durch die Berücksichtigung des fiktiven monetären Einkommens aus Haushaltsproduktion die markt- und staatsvermittelte Einkommensverteilung rechnerisch gleichmäßiger (ebd., S. 20). Zu diesem Ergebnis kommt auch eine ähnliche Studie für Großbritannien (Jenkins, O'Leary, 1996, S. 409-418). Aber das Messverfahren führt offensichtlich zu unplausiblen Ergebnissen. Denn der individuelle Wohlstand würde bereits durch zeitliches Ausdehnen der Produktionsprozesse, z.B. längeres

Einkaufen, Kinderhüten und Heimwerken, zunehmen; und Armut – gemessen am modifizierten „vollen Einkommen“ – würde rechnerisch reduziert werden.

Kritisch ist hier Folgendes zu sehen: Zum einen differenzieren Merz und Kirsten – ebenso wie Klein, Merz und Wolff – nicht zwischen substituierbarer und komplementärer Haushaltsproduktion, d.h. zwischen solchen Sach- und Dienstleistungen bzw. den Teilprozessen und Teilprodukten, die wahlweise beschafft oder selbst erstellt werden können, wie Pullover und Kleiderschränke, und solchen Haushaltsleistungen, die – selbstständige Haushaltsführung vorausgesetzt – selbst erstellt werden müssen, wie Eigenverrichtungen im Zusammenhang mit physiologischen Notwendigkeiten sowie die grundlegende Planung der Haushaltsprozesse und die Entscheidungen über Eigenerstellung und Fremdbezug (vgl. dazu Piorkowsky, 1985). Zum anderen wird wohl auch deshalb übersehen, dass – wie für das Einkommen – auch für die Haushaltsproduktion ein Mindestzeitbudget erforderlich ist, um die nicht substituierbaren Prozesse der Haushaltsproduktion zu vollziehen. Neben der monetären Armutsschwelle wäre folglich eine zeitliche Armutsschwelle zu bestimmen (vgl. Vickery, 1977; Atkinson, 1998, S. 99-104). Gerade auch dafür ist ein vertieftes Verständnis der Haushaltsproduktion erforderlich, das nicht ohne Rückgriff auf gruppenspezifische empirische Daten erlangt werden kann.

### **3. Möglichkeiten und Grenzen der Analyse der Haushaltsproduktion mit dem NIEP**

#### **3.1 Referenzmodell der Haushaltsproduktion**

Ausgehend von den in Kapitel 2 dargelegten Einsichten sollte mit den Daten des NIEP geklärt werden, ob und welche Strategien Privathaushalte in prekärer Einkommenssituation nutzen, um ihre defizitäre Lebenslage durch Haushaltsproduktion zu mildern. Damit verbunden war die Erwartung, tiefere Einblicke in die Gestaltung und die individuelle Bewertung sowie die Wirkung von Haushaltsproduktionsprozessen im Zeitablauf zu gewinnen. In einem ersten Schritt wurden Modelle der Haushaltsproduktion daraufhin geprüft, in welchem Ausmaß sie eine umfassende Spezifizierung der vielfältigen Elemente der Haushaltsstrukturen und Prozesse ermöglichen und damit die Grundlage für eine Operationalisierung im Hinblick auf die empirische Erfassung bieten. Als am besten geeignet erwies sich das Modell von Galler und Ott (1993), das für die Evaluation amtlicher und nicht amtlicher Statistiken zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit für die empirische Haushaltsforschung entwickelt worden war.

Galler und Ott (1993, S. 19-22) betrachten den Haushaltsproduktionsprozess als einen Prozess der Transformation von Ressourcen in Nutzenstiftungen (Bedürfnisbefriedigung), der sich unter zunächst gegebenen Rahmenbedingungen vollzieht und an dessen vorläufigem Ende, das lediglich ein Zwischenstadium darstellt, ein veränderter Ressourcenbestand und die aktuelle Lebenslage stehen, die erneut Ausgangspunkt für die weiteren Transformationsprozesse sind. Der

Haushaltsproduktionsansatz kann folglich als verbindendes Glied zwischen dem Ressourcenansatz und dem Lebenslagenansatz gesehen werden (vgl. Abb. 1).

**Abbildung 1**

**Grundmodell der Haushaltsproduktion nach Galler und Ott**

Rahmenbedingungen		
<b>Ökonomischer Rahmen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktstrukturen</li> <li>• Infrastruktur</li> <li>• Öffentliche Güter</li> <li>• Soziales Sicherungssystem</li> </ul>	<b>Sozialer Rahmen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normen und Rollenerwartungen</li> <li>• Rechtssystem</li> <li>• Kulturelle Institutionen</li> </ul>	<b>Technologischer und natürlicher Rahmen</b>



Ressourcen zu Beginn der Periode	Haushaltsproduktion im weiteren Sinn		Ressourcen am Ende der Periode
	Reallokation von Vermögen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Portfolio-Entscheidungen</li> <li>• Standortentscheidungen</li> </ul>		
<b>Humane Ressourcen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Humankapital der Haushaltsmitglieder</li> <li>• Personelle Zusammensetzung des Haushalts</li> </ul>	<b>Haushaltsproduktion im engeren Sinn</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einkommensentstehung: Erwerbseinkommen, Kapitaleinkommen, Eigennutzung, Wartung der Haushaltstechnologie</li> <li>• Einkommensumverteilung: zwischen Haushalten und anderen Wirtschaftseinheiten, innerhalb des Haushalts</li> <li>• Einkommensverwendung: Güterbeschaffung und Konsum, Investitionen in Geld- und Sachkapital, Gebrauchsvermögen, Humankapital, Sozialisation/Platzierung, Sozialvermögen, Sicherung</li> </ul>		Humane Ressourcen
<b>Materielle Ressourcen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geldvermögen</li> <li>• Sachvermögen</li> <li>• Sozialvermögen</li> </ul>			Materielle Ressourcen
<b>Soziale Ressourcen/Verfügbarkeit</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marktlicher</li> <li>• Öffentlicher</li> <li>• Privater Infrastruktur</li> </ul>	<b>Bedürfnisbefriedigung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Materieller Unterhalt</li> <li>• Emotionale Beziehungen</li> <li>• Regeneration</li> <li>• Generative Funktion</li> <li>• Kulturelle Aktivitäten</li> <li>• Politische Partizipation</li> </ul>		Soziale Ressourcen



Lebenslage	
<b>Dimensionen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versorgung</li> <li>• Sicherheit</li> <li>• Privatheit</li> <li>• Freiheitlichkeit</li> <li>• Zukunftsperspektiven</li> </ul>	<b>Bewertungskriterien</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau</li> <li>• Verteilung:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- zwischen Haushalten</li> <li>- innerhalb des Haushalts</li> </ul> </li> </ul>

Quelle: Galler, H. P.; Ott, N.: Empirische Haushaltsforschung. Frankfurt/Main, New York 1993, S. 20; modifiziert

Im Einzelnen unterscheiden Galler und Ott in ihrem Grundmodell der Haushaltsproduktion drei Gruppen von Ressourcen: humane Ressourcen (personelle Zusammensetzung des Haushalts und Humankapital der Haushaltsmitglieder), materielle Ressourcen (Geld-, Sach- und Sozialvermögen) und soziale Ressourcen (Verfügbarkeit marktlicher, öffentlicher und privater Infrastruktur). Diese Ressourcen werden über die Teilprozesse: interne Vermögensreallokation, monetäre Einkommenserzielung, Einkommensumverteilung und Einkommensverwendung in Nutzenstiftungen, d.h. Bedürfnisbefriedigung, umgewandelt.

Das Grundmodell der Haushaltsproduktion von Galler und Ott entspricht dem in Kapitel 1 im Anschluss an Zapf (1984) dargelegten Verständnis von Haushaltsproduktion als einen individuellen und gesellschaftlichen Prozess der Wohlfahrtsproduktion. Es ist weiter gefasst als herkömmliche Modelle der Haushaltsproduktion, die - z.B. wie G. S. Becker (1965) - ausschließlich oder zumindest vorrangig den haushaltsinternen Prozess, also lediglich Teile der Haushaltsproduktion im engeren Sinn bei Galler und Ott, abbilden.

Nicht explizit berücksichtigt als eigenständige Funktion innerhalb der Haushaltsproduktion im engeren Sinn (vgl. Abb. 1, Mittelblock) haben Galler und Ott (1993, S. 22) „... die Organisations- und Managementleistungen, die hinter der Haushaltsproduktion stehen. Aus ökonomischer Sicht kann man diese Leistungen als Vorleistungen auffassen, die dem Block der Einkommensentstehung zuzuordnen wären. Eine etwas andere Sicht könnte darin bestehen, die Organisationsleistungen als eine zusätzliche Funktion aufzufassen, die quasi in einer zweiten Ebene ‚quer‘ zu den übrigen Funktionen liegt. Unabhängig von der Einordnung stellen solche Leistungen aber sicher einen wichtigen Aspekt der Haushaltsaktivitäten dar, der in der empirischen Forschung berücksichtigt werden muss.“

Der Hinweis auf die Vernachlässigung des Haushaltsmanagements ist – gerade auch mit Blick auf die Kritik an den oben skizzierten empirischen Studien und die tatsächliche Bedeutung dieses Aktivitätsbereichs im Zusammenhang mit der grundlegenden Steuerung der Haushaltsprozesse – für die Operationalisierung des Modells und die Datenanalyse mit dem NIEP aufzugreifen.

### **3.2 Operationalisierung des Modells mittels ausgewählter Variablen des NIEP**

In einem zweiten Schritt wurden ausgewählten Elementen des Modells der Haushaltsproduktion korrespondierende Variablen aus dem Fragebogen bzw. den Datensätzen im NIEP zugeordnet. Die Analyse ist auf Ressourcen und Prozesse der Haushaltsproduktion beschränkt, so dass die Rahmenbedingungen und die Lebenslage außer Betracht bleiben. In Abb. 2 sind die Ressourcen und in Abb. 3 die Aktivitätsbereiche der Haushaltsproduktion mit den zugeordneten

Variablen dargestellt. Die den Variablen vorangestellten Ziffern sind den Variablenlisten der Personen- bzw. Haushaltsdatensätze entnommen.

**Abbildung 2**  
**Ressourcen der Haushaltsproduktion nach Galler und Ott sowie ausgewählte Variablen im NIEP**

Ressourcen der Haushaltsproduktion und ausgewählte Variablen im NIEP		
Ressourcen		Variablen im NIEP
Humane Ressourcen	Personelle Zusammensetzung des Haushalts	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 003 Haushaltsgröße</li> <li>• 004 Haushaltstyp</li> <li>• 023 Geschlecht</li> <li>• 024 Alter</li> <li>• 112 Familienstand</li> </ul>
	Humankapital der Haushaltsmitglieder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 185 Schulabschluss</li> <li>• 186 Berufsausbildung</li> <li>• 672 Schwerbehinderung</li> <li>• 805 Arbeit aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich</li> </ul>
Materielle Ressourcen	Geldeinkommen und -vermögen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 006 Geldeinkommen</li> <li>• 701 Guthaben</li> <li>• 703 Kreditschulden</li> </ul>
	Sachvermögen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 031 Wohneigentum</li> <li>• 646 PKW</li> <li>• 662 Kühlschrank, Waschmaschine, Gefrierschrank oder -truhe</li> <li>• 663 Separate Küche, Garten</li> </ul>
Soziale Ressourcen	Marktliche Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 151 Abhängige Erwerbstätigkeit</li> <li>• 171 Abhängiger Nebenerwerb</li> <li>• 301 Selbstständige Erwerbstätigkeit</li> </ul>
	Öffentliche Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 508 Kinderbetreuungseinrichtung</li> <li>• 510 Halbtags/ Ganztags</li> <li>• 685 Wohngegend</li> </ul>
	Private Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 501 Kinderbetreuung</li> <li>• 661 Kontakt zu Nachbarn</li> <li>• 751 Soziale Netzwerke</li> <li>• 755 Freundinnen und Freunde</li> <li>• 757 Mitglied in Verein/ Organisation</li> </ul>

Quelle: Galler, H. P.; Ott, N.: Empirische Haushaltsforschung. Frankfurt/Main, New York 1993, S. 20; Infratest Sozialforschung: Niedrigeinkommens-Panel (NIEP). Methodenbericht, Wellen 1-3. München, Juni 2001; eigene Zusammenstellung

**Abbildung 3**

**Aktivitätsbereiche der Haushaltsproduktion nach Galler und Ott  
sowie ausgewählte Variablen im NIEP**

Aktivitätsbereiche der Haushaltsproduktion und ausgewählte Variablen im NIEP		
Aktivitätsbereiche		Variablen im NIEP
Reallokation von Vermögen	Portfolioentscheidungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 701 Sparguthaben/ Private Altersvorsorge</li> </ul>
Einkommensentstehung	Erwerbs-/ Kapitaleinkommen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 158 Bemühung um Arbeitsplatz</li> <li>• 191 Erwerbsorientierte Beratung</li> <li>• 222 Bewerbung</li> <li>• 228 Stellensuche insgesamt</li> <li>• 606 Vermietung/ Verpachtung</li> <li>• 837 Erwerbsorientierte Aktivität</li> </ul>
	Haushaltsproduktion i.e.S. einschließlich Informationsbeschaffung und Haushaltsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 501 Kinderbetreuung</li> <li>• 671 Pflegebetreuung</li> <li>• 692 Alltagstätigkeiten aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt</li> <li>• 708 Budgetverwaltung</li> <li>• 818 Auskommen mit Sozialhilfe möglich</li> <li>• 706 Schuldnerberatung</li> <li>• 819 Sonstige Ämter wg. Sozialhilfe</li> <li>• 853 Beratung Sozialamt</li> <li>• 911 Information Sozialhilfeanspruch</li> <li>• 931 Information Wohngeld</li> </ul>
Einkommensumverteilung	Extern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 641 Finanzielle Unterstützung</li> <li>• 753 Rat und Tat</li> </ul>
	Intern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 501 Kinderbetreuung</li> <li>• 671 Pflegebetreuung</li> </ul>
Einkommensverwendung	Güterbeschaffung und Konsum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 699 Keine Einschränkung beim auswärts Essen gehen</li> </ul>
	Investition	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 181 Berufsausbildung/ Weiterbildung/ Umschulung</li> </ul>
Bedürfnisbefriedigung	Zufriedenheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 923 Haushaltstätigkeit</li> <li>• 924 Einkommen</li> <li>• 929 Familienleben</li> <li>• 930 Lebensstandard insgesamt</li> </ul>

Quelle: Galler, H. P.; Ott, N.: Empirische Haushaltsforschung. Frankfurt/Main, New York 1993, S. 20; Infratest Sozialforschung: Niedrigeinkommens-Panel (NIEP). Methodenbericht, Wellen 1-3. München, Juni 2001; eigene Zusammenstellung

Auf Grund der vorliegenden Fragenprogramme der Wellen 1 bis 6 und der bereits verfügbaren Datensätze des NIEP zeigt sich, dass die Ressourcen der Haushaltsproduktion und auch die Informationsbeschaffung recht gut abgebildet werden können, aber die Haushaltsproduktionsprozesse im engeren Sinn kaum nachvollziehbar sind. Nur sehr wenige Fragen beziehen sich auf den konkreten Güterdurchsatz der Haushalte. Es fehlen insbesondere Fragen, die Aufschluss über die Substitution von Marktgütern durch Eigenleistungen geben, wie solche nach Art und Umfang der Nahrungszubereitung und handwerklicher Tätigkeiten, z.B. Zeitverwendung und Aufteilung der Konsumgüteraussgaben auf Vor- und Fertigprodukte. Wünschenswert wären auch Fragen zur Aufteilung der Haushaltsarbeit auf die Mitglieder in Mehrpersonenhaushalten.

Aufschlussreich wären weitere Fragen zum Umgang mit Geld. Neben der Reaktion auf das Statement „Notfalls können wir mit einem Einkommen unter den Sozialhilfesätzen leben“ ist ein entsprechender Hinweis lediglich von der in Welle 4 gestellten Frage: „Haben Sie einen bestimmten Betrag als Haushaltsgeld festgelegt, der pro Woche oder Monat ausgegeben werden darf?“ zu erwarten. Finanzplanung ist eine Strategie zur Optimierung des Budgets und ein Indikator für Rationalverhalten (Piorkowsky, 2000b).

Eine weitere Beschränkung ergibt sich durch die sukzessive Einstellung von Fragen in die Erhebung. Z.B. sind die Fragen nach der Zufriedenheit (Ziffern 923 ff.) erst ab Welle 5 im NIEP enthalten. Das hier verfolgte Ziel der Analyse, nämlich die Aufdeckung von Zusammenhängen zwischen den Ressourcen und Prozessen der Haushaltsproduktion mit soziodemographischen Merkmalen einerseits und Bewertungen der Bedürfnisbefriedigung andererseits kann somit zum einen auf Grund der oben angesprochenen Beschränkung in der Abbildung von Aktivitätsbereichen der Haushaltsproduktion nur sehr unvollständig und zum anderen erst dann vorgenommen werden, wenn die Ergebnisse der Wellen 5 und 6 vorliegen.

#### **4. Vorschläge zur Ergänzung des Fragenprogramms des NIEP**

In der Hoffnung auf eine Weiterführung des NIEP sollen hier abschließend Vorschläge zur Ergänzung des Fragenprogramms für eine bessere Erfassung der Haushaltsproduktion angesprochen werden. Folgende Themenbereiche wären aufschlussreich:

- Haushaltsmanagement: Haushaltsplanung und Haushaltsbuchführung sowie Nutzung von Verbraucherinformationen
- Organisation der Haushaltsarbeit: Arbeitsteilung in Mehrpersonenhaushalten, Vorhandensein einer ausschließlich haushaltsführenden Person
- Nahrungsversorgung: Erzeugung und Verarbeitung von Nahrungsmitteln (Nutzgarten, Konservierung), Nutzung von Lebensmittel-Tafeln, Zubereitung von Mahlzeiten
- Handwerkliche Tätigkeiten: Besitz einer Nähmaschine und Heimwerkerausrüstung; Herstellung und Reparatur als Marktsubstitute
- Nutzung gemeinschaftlicher und öffentlicher Einrichtungen als Marktsubstitute, z.B. Verein, Schwimmbad

Als gutes Beispiel für eine Operationalisierung zur Durchführung der Erhebung sei die aus der Studie von Klein, Merz und Wolff (1986) zitierte und bei Helberger, Merz und Schneider (1985, S. 18) dokumentierte Frage zur Eigenerstellung angeführt: „Haben Sie in den zurückliegenden drei Monaten (abgesehen von der normalen Hausarbeit) für Ihren eigenen Haushalt etwas hergestellt, was andere Leute meistens kaufen (z.B. Pullover stricken, Schrank bauen, Spielzeug herstellen, selbst angebautes Obst und Gemüse etc.)? Oder haben Sie Tätigkeiten verrichtet,



mit denen andere Leute einen Handwerker beauftragen (z.B. Wohnung renovieren, Auto reparieren)? Welche Tätigkeiten waren das?“

In ähnlicher Weise ließen sich auch die anderen o.g. Themenbereiche operationalisieren und damit Haushaltsproduktion zumindest qualitativ erfassen oder sogar - mittels Zeit- und Geldangaben - messen.

## Literatur

- Aldershoff, D. und Kasper, H. (1986): Consumption levels of households based on expenditure and household production. In: *Journal of Consumer Studies and Home Economics*, Vol. 10, p. 303-315.
- Andreß, H.-J. (1999): *Leben in Armut*; Opladen/Wiesbaden.
- Atkinson, A. B. (1998): *Poverty in Europe*; Oxford, Malden, Mass.
- Atkinson, A. B. (2000): The distribution of personal income: Complex yet over-simplified. In: Hauser, R.; Becker, I. (Eds): *The personal distribution of income in an international perspective*; Berlin/Heidelberg/New York, p. 56-71.
- Becker, G. S. (1965): A theory of the allocation of time. In: *The Economic Journal*, Vol. 75, Sept. 1965, p. 493-517.
- Berger, H.; Hinrichs, W.; Priller, W. und Schulz, A. (1999): *Privathaushalte im Vereinigungsprozess. Ihre soziale Lage in Ost- und Westdeutschland*; Frankfurt/Main/New York.
- Berk, R. A. (1980): The new home economics: An agenda for sociological research. In: Berk, S. F. (Eds.): *Women and household labour*; Beverly Hills/London, p. 113-148.
- Blanke, K.; Ehling, M. und Schwarz, N. (1996): *Zeit im Blick. Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bd. 121*; Stuttgart/Berlin/Köln.
- Bonke, J. (1992): Distribution of economic resources: Implications of including household production. In: *Review of Income and Wealth*, Vol. 38, Sept. 1992, p. 281-293.
- Fisher, I. (1932): Income. In: *Encyclopaedia of the Social Science*. Vol. 7; New York, p. 622-625.
- Galler, H. P. und Ott, N. (1993): *Empirische Haushaltsforschung. Erhebungsansätze und Analysekonzepte angesichts neuer Lebensformen*; Frankfurt a.M./New York.
- Garfinkel, I. und Haveman, R. (1977): Earnings capacity, economic status, and poverty. In: *The Journal of Human Resources*, Vol. 12, p. 49-70.
- Glatzer, W. und Berger-Schmitt, R. (Hg.) (1986): *Haushaltsproduktion und Netzwerkhilfe. Die alltäglichen Leistungen der Haushalte und Familien*. Frankfurt a.M./New York.
- Hauser, R. (1996): Messung individueller Wohlfahrt und ihrer Verteilung. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): *Wohlfahrtsmessung – Aufgabe der Statistik im gesellschaftlichen Wandel. Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 16./17. November 1995 in Wiesbaden. Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik, Bd. 29*; Wiesbaden, S. 13-38.
- Helberger, C.; Merz, J. und Schneider, H.: *Nebenerwerbstätigkeitsumfrage '84. Dokumentation. Sonderforschungsbereich 3. Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik*. J. W. Goethe-Universität Frankfurt und Universität Mannheim. November 1985
- Jenkins, S. P. und O'Leary, N. C. (1996): Household income plus household production: The distribution of extended income in the U.K. In: *Review of Income and Wealth*, Vol. 42, Dec. 1996, p. 401-419.
- Judt, A. (1999): *Haushaltsproduktion und Lebenshaltung von Familien mit Kindern. Studien zur Haushaltsökonomie. Bd. 21*; Frankfurt a.M.
- Klein, T.; Merz, J. und Wolff, K. (1986): Poverty, secondary occupation and household production. Empirical evidence for the Federal Republic of Germany. Working Paper No. 214. Sonderforschungsbereich 3. Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik; J. W. Goethe-Universität Frankfurt und Universität Mannheim. September 1986.
- Krämer, W. (2000): *Armut in der Bundesrepublik. Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs*. Frankfurt a.M./ New York.

- Lancaster, K. J. (1966): A new approach to consumer theory. In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 74, p. 132-157.
- Merz, J. und Kirsten, D. (1998): Extended income inequality and poverty. Dynamics of labour market and household activities – a ten years microanalysis with the German Socio-Economic Panel. Discussion paper No. 25. Forschungsinstitut Freie Berufe Universität Lüneburg.
- Merz, J. und Kirsten, D. (1999): Extended income dynamics: Valuing household production and its distributional impacts – a ten years panelanalysis for professions, entrepreneurs and employees in Germany. In: Merz, J. und Ehling, M. (Eds): *Time use – research, data and policy. Contributions from the International Conference on Time Use (ICTU)*, University of Lüneburg, April 22-25, 1998; Baden-Baden, p. 351-382.
- Merz, J. und Wolff, K. (1986): *Eigenarbeit und Erwerbsarbeit in Haupt- und Nebenerwerb. Ergebnisse der Sfb 3 – Nebenerwerbstätigkeitsumfrage. Arbeitspapier Nr. 191. Sonderforschungsbereich 3. Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik*; J. W. Goethe-Universität Frankfurt und Universität Mannheim.
- Piorkowsky, M.-B. (1985): Haushaltsproduktion in einzelwirtschaftlicher Sicht. In: *Das Wirtschaftsstudium*. 14., Jg., Nr. 12, S. 587-593.
- Piorkowsky, M.-B. (1986): Haushaltsproduktion in gesamtwirtschaftlicher Sicht. In: *Das Wirtschaftsstudium*. 15., Jg., Nr. 8/9, S. 440-445.
- Piorkowsky, M.-B. (2000a) Armutsprävention durch Bildung für Haushalt und Familie. In: *Haushalt & Bildung*, 77. Jg., S.129-132.
- Piorkowsky, M.-B. (2000b): Household accounting in Germany: Some statistical evidence and the development of new systems. In: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 13, p. 518-534.
- Seeth, H. T.; Chachnov, S.; Surinov, A. und Braun, J. von (1998): Russian poverty: Muddling through economic transition with garden plots. In: *World Development*, Vol. 26, No. 9, p. 1611-1623.
- Sen, A. (1982): *Choice, welfare and measurement*. Oxford.
- Sen, A. (1983): Poor, relatively speaking. In: *Oxford Economic Papers*, Vol. 35, p. 153-169.
- Sen, A. (1985): *Commodities and capabilities*; Amsterdam/New York/Oxford.
- Sirageldin, I. A. (1973): *Non-market components of national income*. Ann Arbor, Michigan, 1969, 2. ed. 1973.
- Vickery, C. (1977): The time-poor. A new look at poverty. In: *The Journal of Human Resources*, Vol. 12, p. 27-48.
- Williams, F. L. und Ness, J. (1989): Household activities of men and women and their effect upon perceived sense of control and satisfaction with level of living. In: *Consumer Studies & Home Economics*, Vol. 22, September 1989, p. 169-190.
- Zapf, W.: *Welfare production (1984): Public versus private*. In: *Social Indicators Research*, Vol. 14, p. 263-274.

**Hans-Jürgen Andreß** (Universität Bielefeld)

Ich danke Ihnen. Dadurch, dass Herr Piorkowsky etwas kürzer in der Zeit lag, haben wir jetzt Gelegenheit ausführlich zu diskutieren. Ich bitte um Wortmeldungen.

**Walter Krämer** (Universität Dortmund)

Ich finde es zwar sehr verdienstvoll, dass darauf hingewiesen wird, dass das Markteinkommen eine sehr unzuverlässige Approximation des „wahren“ Haushaltseinkommens ist. Es ist natürlich jedem Ökonomen bewusst, aber vielen Nicht-Ökonomen nicht, dass das Markteinkommen nur wenig über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Haushalts aussagt. Sie haben aber nur eine von mehreren vergessenen Größen in den Mittelpunkt gerückt. Darüber hinaus gibt es noch mindestens zwei weitere Komponenten, die in der offiziellen bundesdeutschen Armutsdiskussion vollkommen übersehen werden, nämlich einmal die Einkommen aus Schattenwirtschaft und zweitens staatliche Realtransfers.

Nehmen Sie ein Beispiel: Ein amerikanischer Haushalt, der Kinder im Universitätsalter hat, zahlt dafür an einer normalen amerikanischen Universität im Jahr 20.000 Dollar. Das spart ein deutscher Haushalt ein. Das heißt, jeder arme deutsche Haushalt, der ein Kind auf einer Hochschule hat, ist nach amerikanischem System nicht mehr arm, denn er hat 20.000 Dollar Einkommen per annum zusätzlich durch die staatlichen Realtransfers. Im Niedrigeinkommens-Panels wird - wenn ich es richtig sehe - nicht abgefragt, ob die Haushalte studierende Kinder haben oder nicht. Denn sonst müsste dies dem Einkommen des Haushalts zugeschlagen werden mit dem Effekt, dass das Realeinkommen dann viel höher ist als das Markteinkommen. Daraus folgt, dass die üblichen Armutsquoten natürlich drastisch sinken müssten. Daraus müssten Sie eigentlich den Schluss ziehen, dass die übliche Armutsquotenbestimmung nicht greift, dass man Armut ganz anders definieren muss. Das ist ja in dem Vortrag von Herrn Semrau und Frau Buck auch angesprochen worden. Einkommen alleine ist höchstens eine von mehreren Facetten der Armutsmessung - und noch nicht einmal die wichtigste - und das sollte die Schlussfolgerung aus Ihrem Referat sein.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Ich habe auch die staatlichen Realtransfers „Nutzung öffentlicher Einrichtungen“ genannt. Wir müssten sicherlich Armut anders berechnen, aber ich denke auch, die Berechnung ist gar nicht so entscheidend, viel wichtiger ist es, die Ursachen von defizitären Lebenslagen zu kennen und die Hebel zu haben, um sie zu verbessern. Wir sollten nicht zu viel über das Rechnen nachdenken, sondern mehr über die Handlungsoptionen und Möglichkeiten der Prävention. Ich habe mich lange mit der Bewertung von Haushaltsproduktion beschäftigt und ich wäre dagegen, irgend einen fiktiven Wert zu greifen. Das bringt nichts, wir müssen eigentlich von der monetären Betrachtung weg.

**Gernot Weißhuhn** (*Technische Universität Berlin*)

Zu diesem Punkt und auch noch zu dem von vorhin: Ich hätte auch keine Probleme, die Haushaltseigenproduktion mit zum Gesamteinkommen, also mit zum Markteinkommen zu zählen, wobei Sie natürlich bei der Eigenproduktion Bewertungsprobleme bekommen werden, denn die Eigenproduktion hat ja keine Marktpreise. Das ist ja sicherlich ein schwieriger Punkt, aber die andere Frage, die sich mir aufdrängt, vorhin stand in einer Grafik das Stichwort „utility“.

Wie steht es denn mit dem Nutzenniveau? Es ist doch ein Unterschied, ob ein Haushalt, wenn er in einer guten Vermögens- und Einkommenslage ist, freiwillig seinen Gemüseanbau im Garten macht oder aber, wenn er sich in einer schlechten Einkommenssituation befindet, sich gezwungenermaßen substitutiv noch Einkommensbestandteile verschaffen muss. Ich habe den Verdacht, dass das Nutzenniveau damit tangiert wird und meine Frage wäre die, wie gehen Sie damit um?

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Ob jemand gezwungenermaßen im Garten seine Möhren züchtet oder ob er es freiwillig macht, ist schwer zu beantworten und für mich auch nicht so wichtig. Ich will zunächst einmal die konkrete Form der Lebenshaltung kennen lernen, also, wie Menschen mit ihrer Situation umgehen, und ich würde sie darauf hinweisen, dass es gegebenenfalls Sinn macht, anstatt Blumen im Garten zu pflanzen, Möhren zu ziehen, weil sie damit ihre Situation verbessern können. Aber zunächst einmal ist es ein reines Erkenntnisinteresse: Ist es so, dass Menschen, die arbeitslos sind, Sozialhilfe beziehen, eher den Garten als Nutzgarten nutzen oder nicht? Das ist eine schlichte Erkenntnisfrage.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Mir hat das hier sehr gefallen, was Sie gesagt haben und will Ihnen auch einmal Folgendes schildern, aber nicht wissenschaftlich. Als Sie mit Ihrem Vortrag anfangen, habe ich gesagt, das ist das, was ich jahrelang bei uns, bei den Sozialhilfeinitiativen als Lehrgänge „Überlebensstrategien“ gemacht habe. Wir mussten dann damit aufhören, als die Finanzierung des Ministeriums unserer Initiative anfang. Ich will es Ihnen einfach nur aus der Betroffenenansicht schildern - ich bin ja nun seit Mitte der 70er Jahre in der Sozialhilfe, weil ich als allein Erziehender automatisch in der Sozialhilfe landete. Wenn Sozialhilfeberechtigte und vielleicht auch andere im Niedrigeinkommensbereich diese Überlebensstrategien nicht anwenden würden - ich rede jetzt nicht vom physischen Überleben, sondern von der Erfüllung dessen was in § 1 Abs. 2 des BSHG steht, nämlich die Wahrung der Menschenwürde - wenn wir also diese Ausweichmöglichkeiten nicht hätten, dann wäre der Druck auf die Sozialhilfe, sie nämlich zu erhöhen, wesentlich höher. Wir wären dann vielleicht in einer anderen Situation. Ich habe eine Zeit lang mal in Südamerika gelebt, da kann man nachts an einer roten Ampel nicht anhalten, da wird der Wagen aufgebockt und dann sind die Räder weg. Also, der soziale Frieden in diesem Land wird auch dadurch ge-

sichert, dass diejenigen, die eben nicht ausreichende Mittel bekommen, solche Strategien haben. Ob das nun Schwarzfahren ist oder ob das andere Dinge sind, wie es eben z.B. die Nutzung der Nähmaschine ist oder „Überlebensstrategien“ sind, wie wir sie beispielsweise festgestellt haben, als die Not immer größer wurde: Es gibt immer mehr Leute, die plötzlich in Seminaren und Tagungen - ich mache das genauso - auftauchen, um sich mal wieder satt zu essen. Ganz simpel, einfach, schlicht - so ist das. Dann kostet ein Wochenende vielleicht heute so 10 oder 15 EURO und dazu kann ich mich eben auch einmal satt essen und auch duschen und auch vielleicht andere Dinge befriedigen, z.B. mit anderen Menschen sprechen, was ich sonst so nicht kann. Das heißt, es hat mir sehr gefallen, was Sie gesagt haben, es hat mir auch gefallen, dass Sie gesagt haben: Das kann nicht die Schlussfolgerung sein, dass die Armutsquote dadurch sinkt. Ich sage, es ist lediglich eine Strategie, um das Defizit auszugleichen, dass in der Sozialhilfe seit 1990 zu wenig erhöht worden ist. Wenn wir das nicht hätten, dann wäre der Druck auf die Sozialhilfe wesentlich größer.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Dem kann ich nur zustimmen. Es gibt Menschen, die über solche Fähigkeiten nämlich nicht verfügen und denen kann man damit helfen, diesem Druck leichter standzuhalten. Im Übrigen, ich sage das mal in Klammern: Eine ganze Reihe von Sozialpolitikern weiß, dass es Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft gibt und dass dies in der Tat ein Ventil ist, um das Schlimmste zu verhindern.

**Jutta Allmendinger** (Universität München)

Warum wollen Sie diese Aspekte im Niedrigeinkommens-Panel haben, warum argumentieren Sie nicht, dass solche Fragen in repräsentative Umfragen gehören? Brauchen Sie hier nicht notwendigerweise Kontrollpunkte?

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Ich wünsche mir solche Fragen in jeder Erhebung, aber ich habe hier gerade die Erwartung an das Niedrigeinkommens-Panel gehabt, dass nachvollzogen werden kann, ob mit solchen Strategien die Lebenshaltung verbessert werden kann.

**Jutta Allmendinger** (Universität München)

Meine zweite Frage: Haben Sie einen bestimmten Betrag als Haushaltsgeld festgelegt, das pro Woche oder Monat ausgegeben werden darf?

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Zur Frage des Haushaltsgeldes verweise ich auf die Untersuchungen zum finanzwirtschaftlichen Haushaltsmanagement. Wer sein Geld einteilt, hat den besseren Überblick, kann besser planen und kommt mit dem wenigen Geld besser zurecht als jemand, der nicht kontrolliert. Ich

würde jedem Menschen, der Probleme hat mit dem Geld zurechtzukommen, empfehlen, eine kleine Haushaltsbuchführung anzulegen. Trivial, aber es hilft ungemein. Das ist übrigens finanzwirtschaftliches Haushaltsmanagement.

**Peter Sopp** (*Infratest Sozialforschung*)

Meine Frage zielt auf die drei Begriffe - Coping, Produktion, Infrastruktur und mir erscheint es, dass diese drei Begriffe zumindest zu Beginn der Diskussion nicht getrennt wurden. Was Herr Schröter beschrieben hat, ist im Prinzip Coping. Also wie gehe ich mit einer Situation um, in der ich Güter mir nicht kaufen kann in einem Land, wo natürlich größtenteils Güter über Geld eingekauft werden. Haushaltsproduktion wäre der Fall, wenn man Güter, die man nicht einkaufen kann, mit den Mitteln produziert, die einem zur Verfügung stehen. Und der dritte Punkt ist die Infrastruktur - Thema Bildung, was ist quasi die staatliche Leistung oder der Zugang zu bestimmten infrastrukturellen Gütern wert? Wenn man die Haushaltsproduktion und den letzten Punkt betrachtet, vor allem Bildung, könnte man die These formulieren, dass gerade die Mittelschicht den größten Nutzen daraus hat. Wie kann man diese drei Punkte trennen und in das NIEP einbauen?

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

So, wir wissen jetzt, dass gut gebildete Personen mehr auf öffentliche Infrastruktur zugreifen. Das kann man als ungerecht empfinden oder auch nicht, aber ich will darauf hinaus, dass solchen Menschen, die größere Schwellen überwinden müssen, näher gebracht werden muss, auf die Infrastruktur zuzugreifen, die Angebote in Anspruch zu nehmen, sich kundig zu machen. Es macht ja keinen Sinn, darüber zu klagen, dass die besser Gebildeten das überproportional tun. Es geht darum, Defizite zu mildern. Wir können nicht nach Gerechtigkeitsvorstellungen den Zugriff steuern, aber wir können helfen, dass hier überhaupt gesehen wird, welche Möglichkeiten bestehen durch Zugriff auf öffentliche Infrastruktur und durch Erbringung von Eigenleistungen in diesem Kombinationsprozess zu versuchen, das Beste aus seinem Leben zu machen. Es kann kein Geld gedruckt werden, Arbeitsplätze kann niemand garantieren, welche Alternative gibt es denn noch? Es gibt eigentlich keine Alternative dazu, die Menschen lebensstüchtig zu machen, insbesondere durch Bildung, Beratung und sonstige Unterstützungsmaßnahmen. Und zwar die, die es am meisten bedürfen. Coping heißt das Leben irgendwie zu managen. Zunächst einmal hat uns interessiert: Was lässt sich denn aus dem NIEP herauslesen, in welchem Umfang werden solche Möglichkeiten genutzt? Ich betreue eine Reihe von Projekten, die mit Bildung und Beratung ganz konkrete Hilfestellung leisten, und es ist ganz klar, dass dies nur positive Wirkungen hat. Nicht alle Menschen sind zugänglich für solche Angebote, aber ich habe noch keinen erlebt, bei dem der Zweck völlig verfehlt wurde. Von daher bedarf es gar keines wissenschaftlichen Beweises, wie das funktioniert. Auch für die Kommunen ist das positiv. Wir haben Fälle, da sind Kinder aus Heimen zurückgeholt worden, weil die Situation in der Familie stabilisiert werden konnte. Ein Heimplatz kostet durchschnittlich 30.000 Euro im Jahr. Wir

haben im Übrigen auch festgestellt, dass auch die Strukturen, die dann im Erwerbsbereich gefunden werden, besser halten, wenn Alltagskompetenzen durch solche Managementfähigkeiten unterlegt sind.

***Dietrich Engels (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik)***

Herr Weißhuhn hatte eben darauf hingewiesen, dass die Haushaltsproduktion ja nicht zu Marktpreisen erfolgt. Sie hatten dann gesagt, gut, wir wollen dies nicht genau bemessen, wir gehen nur soweit, dass es einen Wert hat, dass es einen Zuwachs an Werten bedeutet. Das ist ziemlich schwer abgrenzbar. In dem Beispiel, das zuletzt angesprochen wurde, wo es um den pädagogischen Bereich geht, um die Kinderbetreuung usw., denke ich, ist es offensichtlich. Aber wenn es um reine Güterproduktion geht, dann hat man doch diese Gegenüberstellung von Massenproduktion auf der einen Seite, die zu Marktpreisen erwerbbar ist, und die eigene Herstellung auf der anderen Seite. Nehmen Sie mal das Beispiel: Marmelade kochen, Sie hatten ja die Konservierung von Früchten angesprochen. Das ist meiner Meinung nach nur billiger machbar, wenn die Früchte auch im Garten wachsen, denn wenn man sie kaufen müsste, wäre es allemal bei ALDI billiger. Dies nur als Beispiel dafür, dass die Abgrenzung, ob es tatsächlich ein Wertzuwachs ist, nicht trennbar von ihrer Bemessung ist.

***Michael-Burkhard Piorkowsky (Universität Bonn)***

Ich will nochmals sagen, es gibt kein plausibles Verfahren, Eigenprodukte zu bepreisen, es gibt eine Reihe von Ansätzen, die machen in sich irgendwie Sinn oder auch nicht. Sie können jeden Wert rechnen, den Sie wollen. Deswegen würde ich mich dagegen wehren. Es geht mir nicht darum, die Armutsquote neu zu berechnen. Ich weiß auch, dass es manche Fertigprodukte preiswerter gibt als selbst Hergestellte. Und die allermeisten Produktionsprozesse im Haushalt setzen ein Produkt voraus, das am Markt erworben worden ist oder das in vergleichbarer Weise erworben worden ist, also der Pulli – die Wolle, die Marmelade – die Früchte, die Produkte im eigenen Garten – das Saatgut. Aber der entscheidende Punkt ist doch der, dass die Möglichkeit besteht, fehlendes Geld durch den Einsatz von Arbeit zu substituieren, da spielt es gar keine Rolle, dass an dem selbst gestrickten Pulli drei Wochen gestrickt worden ist und dass er relativ teuer ist gegenüber dem preiswert zu kaufenden Pulli von C&A. Das Geld kann dann für etwas anderes ausgegeben werden.

***Klaus Kortmann (Infratest Sozialforschung)***

Ich habe mit dem Konzept Probleme. Mir ist das zu defensiv. Es ist völlig unstrittig, Herr Schröter, wenn Sie sagen, dass das Maßnahmen sind, um das Leben in der Sozialhilfebedürftigkeit, wenn man keine Chance hat, heraus zu kommen, zu vereinfachen und zu erleichtern. Die Frage ist doch, wie man einen selbst gestrickten Pullover bewertet in der Relation zu drei Wochen Bewerbungstraining, Arbeitsmarkttraining oder Reintegrationstraining. Ich glaube, man muss unterscheiden: Sind das Dinge, die dazu dienen, das Leben im Sozialhilfebereich einfa-



cher zu machen nach dem Motto: Ich bin allein erziehende Mutter und komme in zwei Jahren wieder aus dem Sozialhilfebezug heraus, weil meine Qualifikation ausreicht? Oder mache ich das tatsächlich im Hinblick darauf, um langfristig meine Lebensbedingungen zu verbessern. Wenn Sie diese Dinge einrechnen, was ein großes Problem darstellt, führt es trotz allem dazu, dass sie Armutsgrenzen neu bestimmen müssen. Meiner Einschätzung nach würden die Armutsgrenzen nach oben gehen und die unteren 20% sind genau dieselben wie vorher. Das heißt unterm Strich: Die Betroffenen gewinnen an der Stelle erst einmal nichts und diese Wahrnehmung drängt sie eher in die passive Rolle nach dem Motto: Dir geht es ja eigentlich gar nicht so schlecht, du kannst ja selbst stricken, waschen, kochen und hast ja vielleicht auch ein kleines Gärtchen. Nur so am Rande: Mich persönlich würde es einmal interessieren, wie viele Leute tatsächlich einen eigenen Garten haben, wie viele Sozialhilfeempfänger, die in München wohnen, einen eigenen Garten oder einen Schrebergarten angemietet haben. Ich vermute, das sind nicht viele.

**Hans-Jürgen Andreß** (Universität Bielefeld)

Vielleicht nur ein Detail. Sie haben ja das Projekt von Merz zitiert, in dem mehrere Publikationen erschienen. Herr Klein war damals ein Mitarbeiter und hat unter anderem eine spezifische Arbeit zum Thema Armut und Haushaltsproduktion gemacht und das Ergebnis war, dass die Personen, die man über den klassischen Einkommensindikator als einkommensarm bezeichnet, gerade nicht die Personen sind, die haushaltsproduzierend tätig sind. Das mag vielleicht auch an dem Instrument liegen, das er verwendet hat, was in hohem Maße auf Do-it-yourself-Tätigkeiten abgestellt hat, aber schließlich nicht nur. Denn das ist ja häufig eine Alltagserfahrung, dass sozusagen Personen, die in das soziale Leben integriert sind, auch eher diejenigen sind, die in diesen ganzen Bereichen aktiv sind. Vielleicht können Sie auch noch zu diesem Punkt etwas sagen.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Ich höre immer wieder, dass die Arbeitslosen hin- und hergeschickt werden. Manche machen eine Umschulung nach der anderen und finden keinen dauerhaften Job, so dass ich darin nicht die Lösung des Problems sehe. Das ist das eine, das andere ist, dass wir in unseren eigenen Projekten, von denen ich berichtet habe, feststellen können, dass durch die Vermittlung von Basisqualifikationen und Alltagskompetenzen auch Ausstrahlungseffekte in andere Bereiche ausgehen. Dadurch bekommen die Menschen neues Selbstvertrauen, sie treten plötzlich anders auf. Sie finden dann auch einen Arbeitsplatz. Sie können sich besser behaupten, so dass ich sogar denke, dass eine solche grundlegende Bildungsmaßnahme sehr viel mehr Sinn macht als eine weitere Arbeitsqualifikation, weil sich die Arbeitssituation ständig ändert. Wie kommen die Menschen klar mit diesem rasanten Wandel? Ich bin überzeugt, dass das, was im Haushalts- und Familienkontext und in den kleinen sozialen Netzen passiert, die entscheidende Basis von Wirtschaft und Gesellschaft ist. Das wird in Zukunft noch mehr zutreffen, als gegenwärtig.

tig. Und besonders im Niedrigeinkommensbereich und mittleren Einkommensbereich sind die genannten Basisqualifikationen erforderlich. Das war ein Teil Ihrer Frage. Wo werden wir die Armutsgrenze festmachen? Die entscheidende Frage ist, welche Faktoren führen in solche prekären Situationen!

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Es hat mich natürlich gereizt, als Sie das so erzählt haben. Ich will auf das eingehen, was Herr Krämer vorhin gesagt hat: Wenn man die studentische Teilnahme an einer Universität mit Geld bewertet, dann meine ich, sollte man dieses aber auch in anderen Haushalten bewerten, wenn bestimmte Dinge so organisiert werden, dass die üblichen Ausgaben nicht entstehen. Als ich unseren Haushalt damals allein übernommen habe mit den kleinen Kindern, habe ich gesagt, das erste, was wir machen ist, wir schaffen die Gardinen ab, dann brauchen wir keine Gardinen mehr waschen und das Bügeleisen gleich mit. Das meine ich z.B. mit solchen Strategien.

Zum anderen muss ich widersprechen, was den Hinweis auf den Garten und die Möglichkeiten Obst selbst zu erzeugen angeht. Das würde ich auch gerne machen, ist aber zu teuer. Stichwort § 88 Abs. 2 Nr. 7 BSHG: Das ist nämlich ein über die Maßen angemessener Vermögenswert, den ich habe und den ich verwerten muss als Sozialhilfeberechtigter. Wenn mein Sachbearbeiter dahinter kommt, dass ich einen Garten habe, diese Parzellen, diese Kleingärten sind nämlich meistens 99 Jahre Pachtland und sind mit 10.000, 20.000, 30.000 DM bewertet, dann werde ich keine Sozialhilfe mehr kriegen, dann muss ich nämlich erst den Garten verkloppen, um weiterhin Sozialhilfe zu bekommen. Das ist so. Der § 88 Abs. 2 Nr. 7 BSHG knackt uns da.

Wir haben es erlebt, dass das Ministerium, damals noch das BMG, eine Verordnung zu § 21 BSHG vorgelegt hat, in der die Einsparungen durch geringere Geldpauschalen für einmalige Leistungen damit begründet wurden, dass Tauschringe, selbstorganisierte Geschichten, Nachbarschaftshilfe bestünden und dass - als Steigerung, das wissen vielleicht einige noch - die Wäschewechselhäufigkeit unterer Einkommensgruppen ja geringer sei als bei höheren Einkommensgruppen. Ich kann nur sagen: Wenn wir hier so weit ins Detail gehen, dann kommen andere Leute auf Ideen, die ich auf jeden Fall nicht umgesetzt haben möchte.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Das muss geändert werden, dass einen Garten nicht haben darf, wer Sozialhilfe bezieht, weil das kontraproduktiv ist. Gärten haben nicht nur Menschen, die in einer wohlhabenden Gegend wohnen, es gibt Schrebergärten, die gerade auch von einkommensschwachen Haushalten genutzt werden, um hier einen kleinen Ausgleich für beengte Wohnverhältnisse zu haben.

## **Determinanten des Verbleibs in der Sozialhilfe**

Dr. Joachim Wilde, Universität Halle-Wittenberg

### **1. Einführung und Motivation**

Betrachtet man die öffentliche und die ökonomische Diskussion darüber, warum Menschen in der Sozialhilfe bleiben, so wird auf beiden Ebenen als Hauptargument genannt, dass es sich gar nicht lohne zu arbeiten. Denn das auf dem Arbeitsmarkt erzielbare Einkommen sei nicht oder nur unwesentlich höher als die dem Haushalt zustehende Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebenshalt (kurz: HLU). Die Betroffenen würden deshalb die Sozialhilfe der eigenen Erwerbstätigkeit vorziehen (z.B. Pohl 2000 oder Sinn u.a. 2002).

Im Gegensatz zur ökonomischen Diskussion wird in der Armutsforschung die Argumentation mit der Verletzung des Lohnabstandsgebots sehr kritisch gesehen. Statt dessen wird vor allem auf das individuelle Potenzial der Haushaltsmitglieder verwiesen (z.B. Gangl 1998). Allerdings beschränkt sich die Gegenargumentation zur Bedeutung des Lohnabstandsgebots in statistischer Hinsicht in der Regel auf deskriptive Kennziffern. Dies kann sehr schnell zu Fehlschlüssen führen, da multiple Zusammenhänge vernachlässigt werden. Betrachtet man beispielsweise diejenigen Haushalte des Niedrigeinkommens-Panels (kurz: NIEP), die in der 1. Welle HLU bezogen haben und prüft, ob sie auch in der 2. Welle noch Hilfeempfänger sind, so stellt man fest: Der Anteil der Haushalte mit Kindern unter 6 Jahren ist bei denen, die den Ausstieg geschafft haben, größer als bei denen, die weiterhin HLU beziehen. Auf den ersten Blick scheinen sich also Kinder unter sechs Jahren positiv auf die Ausstiegchancen auszuwirken. Die multiple Untersuchung in dieser Arbeit wird jedoch zeigen, dass sie zumindest teilweise die Ausstiegchancen signifikant verschlechtern.

Ein wesentliches Ziel der Studie ist es deshalb, den Einfluss des potenziellen Lohnabstands und der haushaltsspezifischen Risikofaktoren in einem *gemeinsamen* Modell zu untersuchen. Auf diese Weise kann geprüft werden, ob ein möglicher Erklärungsfaktor auch dann noch einen statistisch gesicherten Einfluss aufweist, wenn alle anderen Faktoren ebenfalls berücksichtigt werden.

Ein weiteres Ziel betrifft die Beantwortung der Frage, ob es für die Sozialpolitik noch weitere, bislang nicht beachtete Ansatzpunkte zur Förderung der Arbeitsmotivation geben könnte. Denn selbst in der betriebswirtschaftlichen Motivationsforschung ist unstrittig, dass finanzielle Anreize für die Motivation zwar von wesentlicher Bedeutung sind, aber alleine nicht ausreichen (vgl. Berthel 1995, Teil B). Darüber hinaus werden z.B. auch Faktoren wie das Gesprächsklima zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern oder die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen als wichtig angesehen (vgl. Benz 2000).

Nun ist das Sozialamt kein Unternehmen mit den HLU-Empfängern als „Mitarbeitern“. Aber die Sozialhilfe ist eine Transferleistung, die in vergleichsweise starkem Maße mit persönlichen Kontakten zwischen Empfängern und gewährender Stelle verbunden ist. Folglich ist es denkbar, dass auch über die Gestaltung dieser Beziehung positive oder negative Anreize gesetzt werden können. Da das NIEP Fragen enthält, die die Einschätzungen der Betroffenen zum Gesprächsklima und dem Verhalten der Sozialamtsmitarbeiter wiedergeben, bietet es sich folglich an, diese Variablen in die multiple Analyse einzubeziehen, um ihre empirische Relevanz zu prüfen und ggf. daraus Handlungsempfehlungen ableiten zu können.

## **2. Methodisches Vorgehen und Diskussion der erklärenden Variablen**

### **2.1 Daten und Modellansatz**

Betrachtet werden diejenigen Haushalte, die in der 1. Welle des NIEP (1. Halbjahr 99) laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen und an der 2. Welle (2. Halbjahr 99) noch teilgenommen haben. Für diese 269 Haushalte wird ermittelt, ob sie auch in der 2. Welle noch HLU erhielten oder nicht. Die resultierende 0/1 Variable ist die abhängige Variable der ökonometrischen Schätzung. Geschätzt wird ein sogenanntes Probitmodell, mit dessen Hilfe geprüft werden kann, welche der erklärenden Variablen die Wahrscheinlichkeit für einen Ausstieg erhöhen, welche sie vermindern, und für welche Variablen sich kein statistisch gesicherter Einfluss auf die Ausstiegswahrscheinlichkeit nachweisen lässt.

Als erklärende Variablen werden insgesamt sieben Variablen(gruppen) in die Analyse einbezogen: der potenzielle Lohnabstand, das Humankapital des Haushaltsvorstands, die Haushaltszusammensetzung, besondere Risikofaktoren, die „Sozialhilfekarriere“ des Haushalts, Wohnort/Region sowie die lokale Politik.

### **2.2 Messung des Lohnabstands**

Der potenzielle Lohnabstand setzt sich trivialerweise aus zwei Summanden zusammen: dem potenziellen Einkommen und der dem Haushalt zustehenden HLU. Keineswegs trivial ist hingegen die Messung des ersten Summanden. Während der zweite Summand standardisierte Zahlungen beinhaltet und im NIEP als Variable bereitgestellt wird, setzt eine exakte Messung des ersten Summanden Informationen voraus, die selbst mit dem umfangreichen Fragenkatalog des NIEP nicht ermittelt werden können. Denn es müsste bekannt sein, welchen Verdienst der Haushalt im Falle einer Erwerbstätigkeit realisieren könnte. Weil diese Information fehlt, wird auf eine Näherungslösung zurückgegriffen, die sich am durchschnittlichen Einkommen orientiert.

Als Ausgangspunkt der Berechnung werden die durchschnittlichen Bruttomonatseinkommen von Angestellten in der niedrigsten Leistungsgruppe V (Tätigkeiten ohne jede Qualifikationsanforderung) bei Vollzeitberufstätigkeit im Jahr 1999 verwendet (entnommen aus dem Statis-

tischen Jahrbuch 2000, S. 573 ff.).<sup>28</sup> Dabei wird nach Ost und West sowie nach Männern und Frauen differenziert. Insgesamt ergeben sich somit vier Gruppen: Haushalte in Ostdeutschland mit männlichem Haushaltsvorstand,<sup>29</sup> Haushalte in Ostdeutschland mit weiblichem Haushaltsvorstand sowie die entsprechenden Gruppen in Westdeutschland. Innerhalb dieser vier Gruppen ist der Ausgangswert konstant.

Für jeden Haushalt wird in einem zweiten Schritt durch den Abzug von Lohnsteuer und Sozialabgaben ein (hypothetisches) Nettoeinkommen berechnet. Bei der Lohnsteuer wird der jeweilige Familienstand berücksichtigt, bei den Sozialabgaben wird für die Krankenversicherung der durchschnittliche Beitragssatz in der GKV für das Jahr 1999 verwendet. Zu diesem Nettoeinkommen werden die gemäß NIEP erhaltenen Kindergeldzahlungen addiert. Das Ergebnis wird als potenzielles Einkommen des jeweiligen Haushalts interpretiert. Berücksichtigung fanden dabei nur Zahlungen, die zum einen regelmäßig jeden Monat erfolgen und die zum anderen für den Haushalt einfach zu kalkulieren und unabhängig von der genauen Höhe des Einkommens „sicher“ sind. Nicht einbezogen wurden folglich Einmalzahlungen wie ein 13. Monatsgehalt sowie das Wohngeld, dessen Höhe einkommensabhängig und dessen Berechnung außerordentlich komplex ist. Die inhaltliche Begründung für diesen Ansatz besteht darin, dass es hier um das Einkommen geht, das der Haushalt seiner Wahlentscheidung zugrunde legt. Und bei diesem Kalkül werden die laufenden und leicht kalkulierbaren Zahlungen im Vordergrund stehen.

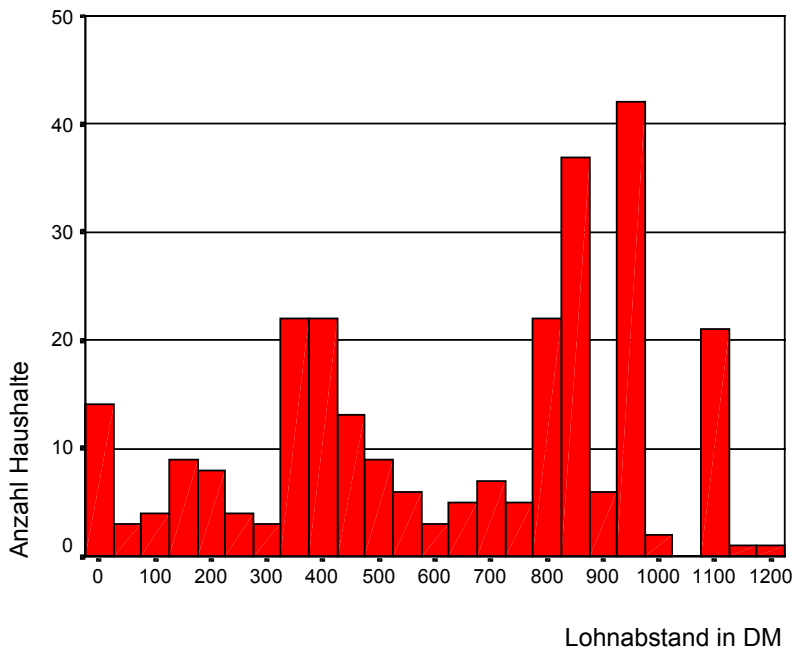
Zur Berechnung des potenziellen Lohnabstands wird von dem potenziellen Haushaltseinkommen diejenige Summe abgezogen, die der Haushalt bei Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit als HLU erhalten würde. Analog zum Bruttoeinkommen finden auch hier einmalige Zahlungen (z.B. für eine größere Anschaffung oder zu einem besonderen Anlass) keine Berücksichtigung. Das Ergebnis ist für zehn der 269 Haushalte negativ, d.h. das potenzielle Haushaltseinkommen bei Erwerbstätigkeit liegt unter dem Sozialhilfesatz. Diese Haushalte haben die Möglichkeit, aufstockende HLU zu beantragen, so dass ihr Gesamteinkommen wieder dem bei Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit entspricht. Unter Anreizgesichtspunkten sind deshalb negative Werte beim Lohnabstand äquivalent zum Wert Null. Sie werden folglich auch für die ökonometrische Analyse auf Null gesetzt. Für die entsprechende Variable ergibt sich die nachstehende Häufigkeitsverteilung. Die Werte sind noch in DM angegeben, da sie auf das Jahr 1999 bezogen sind:

---

28 Im Statistischen Jahrbuch wird zwischen kaufmännischen und technischen Angestellten unterschieden, wobei sich die Werte jedoch nur geringfügig unterscheiden. Für die weiteren Berechnungen werden die Zahlen für die kaufmännischen Angestellten zugrunde gelegt.

29 Als Haushaltsvorstand gilt im NIEP diejenige Person, die *normalerweise* den größten Beitrag zum Haushaltseinkommen liefert. Die Entscheidung darüber, wer der Haushaltsvorstand ist, wird von der im Rahmen des Telefoninterviews befragten Person getroffen.

**Abbildung 1**  
**Häufigkeitsverteilung des Lohnabstands für diejenigen Haushalte, die in der 1. Welle HLU beziehen und an der 2. Welle noch teilnehmen**



Quelle: NIEP-Welle 1 und 2, eigene Berechnungen

Die Häufungen korrespondieren stark mit bestimmten Haushaltsgrößen. So sind die beiden rechten hohen Säulen männlichen bzw. weiblichen Einpersonenhaushalten zuzuordnen und die nächsten beiden hohen Säulen Zweipersonenhaushalten. Insgesamt ergibt sich trotz der Beschränkung auf die unterste Lohngruppe für die Mehrzahl der Haushalte ein relativ hoher Lohnabstand. So liegt der Median bei 772 DM und selbst das untere Quartil beträgt noch 376 DM. Allerdings wird es sich bei den ermittelten Lohnabständen in der Regel um Obergrenzen handeln, sofern ein HLU-Empfänger tatsächlich nur einen Job aus der Qualifikationsgruppe V bekommen kann. Denn die berechneten Werte basieren auf Durchschnittseinkommen, und Neueinsteiger in eine Erwerbstätigkeit werden eher Einkommen unterhalb des Durchschnitts erhalten.

Was misst die berechnete Lohnabstandsvariable? Sie misst im Wesentlichen die durch Haushaltsgröße und Familienkonstellation bedingten Unterschiede beim Lohnabstand. Implizit wird dabei von einem (Vollzeit)Alleinverdiener ausgegangen. Mögliche Abweichungen von dieser Situation werden in dem Variablenblock zur Haushaltszusammensetzung berücksichtigt. Nicht gemessen werden dagegen die Anreizwirkungen von unterschiedlichen großen Gehältern z.B. auf alleinverdienende Familienväter in Westdeutschland. Denn für diese Personengruppe wird bei gleicher Kinderzahl ein identisches potenzielles Haushaltseinkommen unterstellt. Insofern kann die verwendete Lohnabstandsvariable das Anreizproblem nicht vollständig abbilden. Aller-

dings ist die Tatsache, dass die HLU mit steigender Haushaltsgröße stärker zunimmt als das Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit, der Hauptverursacher für eine potenzielle Verletzung des Lohnabstandsgebots. Für Einpersonenhaushalte lässt sich bei Vollzeitwerbstätigkeit immer ein Einkommen erzielen, das deutlich über dem Sozialhilfesatz liegt, während Absurditäten der bestehenden Regelungen ausschließlich für größere Haushalte nachgewiesen werden können (vgl. z.B. Peter 2000). D.h. der für Unterschiede beim Lohnabstand bedeutsamste Faktor wird durch die berechnete Variable abgebildet.

### **2.3 Weitere erklärende Variablen**

Die Lohnabstandsvariable bezieht ausschließlich die Einkommen in der niedrigsten Qualifikationsstufe ein. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass Personen, die zum einen über ein hohes Humankapital verfügen und dieses zum anderen auch am Arbeitsmarkt vollzeitbeschäftigt umsetzen können, weder während ihrer Erwerbstätigkeit noch während des Bezugs von Arbeitslosengeld von HLU abhängig sein werden. Mit anderen Worten: Sofern eine Person Sozialhilfe bezieht, obwohl eine Vollzeitwerbstätigkeit prinzipiell möglich wäre, wird sie vermutlich entweder nur über ein niedriges Humankapital verfügen, oder ein früher vorhandenes hohes Humankapital ist z.B. durch Langzeitarbeitslosigkeit entwertet worden. Allerdings ist diese Aussage zunächst nur eine Hypothese und muss folglich empirisch geprüft werden. Aus diesem Grund wird das Humankapital des Haushaltsvorstands und dessen potenzielle Entwertung durch Arbeitslosigkeit als eigene Variablengruppe aufgenommen. Sofern die Vermutung, dass früher erworbenes Humankapital weitgehend entwertet worden ist, falsch ist, können Haushaltsvorstände mit vergleichsweise hohem Humankapital auf dem Arbeitsmarkt ein höheres Einkommen erzielen und damit leichter die Abhängigkeit von HLU überwinden.

Als Humankapitalvariablen werden konkret das Alter in Lebensjahren, das Vorhandensein einer abgeschlossenen Berufsausbildung und der Schulabschluss berücksichtigt.<sup>30</sup> Als abgeschlossene Berufsausbildung zählt dabei sowohl eine betriebliche Ausbildung als auch ein Hochschulabschluss. Eine Differenzierung nach diesen beiden Arten ist für die erste und zweite Welle leider noch nicht möglich. Beim Schulabschluss werden Dummies für ein Abitur und für eine mittlere Reife (bzw. einen vergleichbaren Schulabschluss in der DDR) gebildet. Die Referenzgruppe sind somit alle Personen mit Hauptschul- oder ohne Schulabschluss. Um mögliche geschlechtsspezifische Unterschiede abbilden zu können, werden für männliche und weibliche Haushaltsvorstände unterschiedliche Parameter beim Alter und bei der Berufsausbildung zugelassen. Bei der Schulausbildung ist dies wegen der dann geringen Fallzahl bei den männli-

---

30 Darüber hinaus ist das Vorliegen einer Behinderung von Bedeutung. Allerdings wird in den ersten beiden Wellen nur abgefragt, ob ein (beliebiges) Mitglied des Haushalts behindert oder stark gehandicapt ist, so dass eine ggf. vorhandene Behinderung nicht dem Haushaltsvorstand zugeordnet werden kann. Deshalb wird in der Studie das Vorliegen einer Behinderung oder eines Handicaps in eine andere Variablengruppe aufgenommen.

chen Haushaltsvorständen leider nicht möglich (von den 269 Haushaltsvorständen sind 215 weiblich und nur 54 männlich, so dass für die männlichen Haushaltsvorstände nur begrenzte Differenzierungsmöglichkeiten bestehen).

Die Entwertung des Humankapitals durch Arbeitslosigkeit wird ebenfalls durch zwei Dummyvariablen gemessen: Die eine zeigt eine Arbeitslosigkeit von 12 und mehr Monaten an (Langzeitarbeitslosigkeit), die andere eine Arbeitslosigkeit von weniger als 12 Monaten (Kurzzeitarbeitslosigkeit). Die Referenzgruppe für diese beiden Variablen sind alle Haushaltsvorstände, die nicht arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldet sind.

Für die Haushaltszusammensetzung werden Dummyvariablen für die folgenden Kriterien gebildet: mindestens zwei Erwachsene (Personen im Alter von mindestens 18 Jahren) im Haushalt, Allein Erziehenden-Haushalt, Kind(er) unter 6 Jahren im Haushalt, Kinder von 6 bis unter 16 Jahren im Haushalt. Referenzgruppe für die ersten beiden Dummies sind Einpersonenhaushalte.<sup>31</sup> Die beiden Variablen bilden insbesondere potenzielle Abweichungen von der bei der Lohnabstandsvariablen unterstellten Alleinverdienerkonstellation ab. So ist es bei zwei erwachsenen Personen im Haushalt potenziell denkbar, dass noch ein zweites (ggf. Teilzeit-) Einkommen zum Lebensunterhalt beiträgt, was die Chancen zum Verlassen der HLU erhöht. Umgekehrt können allein Erziehende u.U. nur einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, so dass ein vollständiger Verzicht auf HLU oft nicht möglich ist.

Referenzgruppe für die Dummies bei Kindern sind alle Haushalte ohne Kinder unter 16 Jahren. Die beiden Variablen bilden mögliche Einschränkungen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Kinder in unterschiedlichen Altersklassen ab. Bei den Kindern unter 6 Jahren wird ein unterschiedlicher Parameter für Ost- und Westdeutschland zugelassen, um die Unterschiede in den Kinderbetreuungsmöglichkeiten und ggf. auch in den Einstellungen zur Nutzung dieser Möglichkeiten abzubilden.

Als besondere Risikofaktoren werden der Familienstand „geschieden“, eine fehlende deutsche Staatsbürgerschaft des Haushaltsvorstands sowie das Vorhandensein eines schwer kranken, behinderten oder pflegebedürftigen Haushaltsmitglieds berücksichtigt. Die Modellierung erfolgt jeweils in Form einer Dummyvariablen mit dem Wert 1, falls die betreffende Charakterisierung zutrifft. Die Aufnahme des Familienstands „geschieden“ ist dadurch motiviert, dass Scheidung und Trennung von den Haushalten des NIEP als einer der häufigsten Gründe für den Einstieg in den Bezug von HLU genannt werden. Es soll nun geprüft werden, ob sich eine Scheidung auch auf die Ausstiegchancen negativ auswirkt. Die Variable, die ein gehandicaptes Haus-

---

31 Allerdings sind die beiden Kategorien „mindestens zwei Erwachsene“ und allein Erziehenden-Haushalt nicht ganz überschneidungsfrei. Auf insgesamt 20 Haushalte treffen beide Kriterien zu, d.h. hier leben erwachsene Kinder in einem allein Erziehenden-Haushalt.



haltsmitglied anzeigt, bildet zum einen geringere Erwerbschancen der betroffenen Haushaltsmitglieder und zum anderen den Betreuungsaufwand durch die übrigen Haushaltsmitglieder (insbesondere bei Pflegebedürftigkeit) ab. Dieser Betreuungsaufwand kann deren Möglichkeiten zur Vollzeiterwerbstätigkeit negativ beeinflussen. Ausländischen Haushaltsvorständen schließlich könnte es evtl. schwerer fallen, sich sprachlich zu verständigen<sup>32</sup> und auch die sonstigen kulturellen Gegebenheiten (rechtliche Rahmenbedingungen, Bürokratiedenken in den Ämtern, etc.) zu durchschauen. Dies könnte ihre Chancen für eine Überwindung der HLU-Abhängigkeit mindern.

Die „Sozialhilfekarriere“ des Haushalts wird zum einen durch die Dauer der gegenwärtigen Bezugsphase (gemessen in Monaten) und zum anderen durch einen Dummy für einen wiederholten Bezug von HLU erfasst. Es ist zu erwarten, dass der Ausstieg mit zunehmender Dauer immer schwieriger wird. Dagegen ist es a priori offen, ob sich ein früherer Bezug noch signifikant auf die aktuellen Ausstiegchancen auswirkt.

Hinsichtlich Wohnort und Region wird zum einen einbezogen, ob ein Haushalt im Kern oder im Randgebiet einer Großstadt mit mindestens 100000 Einwohnern wohnt. Zum anderen wird ein Dummy für Ostdeutschland als erklärende Variable verwendet. Die beiden Großstadtdummies werden durch Untersuchungsergebnisse für die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen motiviert. Hier zeigt sich, dass diese Rate bei Großstädten geringer ist als in kleineren Städten und Orten (s. z.B. Riphahn 2000), was zum einen mit geringeren Stigmatisierungseffekten bzw. der größeren Anonymität in der Großstadt und zum anderen mit in kleineren Orten möglicherweise besser ausgebildeten privaten Netzwerken zusammenhängen könnte. Durch die Variablen soll nun geprüft werden, ob diese Effekte auch beim Ausstieg eine Rolle spielen oder nicht. Der Dummy für Ostdeutschland soll insbesondere den dort schlechteren Arbeitsmarktchancen Rechnung tragen. Diese könnten dazu führen, dass es den Haushalten dort schwerer gelingt, über eine Erwerbstätigkeit die HLU zu verlassen.

Als letzter Variablenblock fließen die örtlichen Maßnahmen und Aktivitäten ein. Zum einen wird als Dummyvariable erfasst, ob ein Haushaltsmitglied an gemeinnütziger Arbeit teilgenommen hat oder im Augenblick teilnimmt. Von ihrer Zielsetzung her sollten diese Maßnahmen zu einer signifikanten Erhöhung der Ausstiegchancen führen. Zum anderen werden die Haushalte in der 2. Welle des NIEP nach ihren Erfahrungen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sozialamts befragt. Dabei können sie Wünsche äußern, was sich seitens der Mitarbeiter ändern sollte. Neben Antwortmöglichkeiten wie „nicht so knauserig sein“ gibt es drei Antwortoptionen,

---

32 Dabei ist jedoch einschränkend zu berücksichtigen, dass das NIEP nur Haushalte enthält, mit denen ein Interview in deutscher Sprache geführt werden kann. Insofern muss zumindest ein Haushaltsmitglied (nicht notwendigerweise der Haushaltsvorstand selbst) über hinreichende Sprachkenntnisse verfügen.

die die Gesprächsintensität betreffen („mehr Zeit nehmen“, „mehr auf mich eingehen“, „mehr beraten“) und zwei Kategorien, die das Gesprächsklima widerspiegeln („Besucher nicht so herablassend behandeln“, „freundlicher sein“). Um Multikollinearitätseffekte zu vermeiden, kann aus jeder dieser beiden Gruppen nur eine Variable einbezogen werden. Exemplarisch wird hier ein Modell mit den Antworten „mehr auf mich eingehen“ und „Besucher nicht so herablassend behandeln“ präsentiert. Insbesondere die letzte Variable scheint ein guter Indikator dafür zu sein, ob sich die Mitarbeiter des Sozialamts um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit bemühen. Sofern durch eine solche Zusammenarbeit positive Anreize gesetzt werden können, sollten Haushalte, die eine herablassende Behandlung beklagen, signifikant schlechtere Ausstiegsschancen haben. Die Dummyvariablen sind so kodiert, dass der Wert „1“ jeweils für das Vorhandensein des betreffenden Wunsches steht.

Leider ist mit der Einbeziehung der Fragen zum Sozialamt eine Reduktion der Stichprobe verbunden. Denn die entsprechenden Antworten liegen nicht für alle 269 Haushalte vor. Eine diesbezügliche Rückfrage bei Infratest ergab, dass diese Fragen den in der 2. Welle zuerst interviewten Haushalten auf Grund eines Programmierfehlers nicht gestellt wurden.<sup>33</sup> Da allerdings die Reihenfolge der Befragung der Haushalte zufällig ist, kann hier von einem „missing at random“ ausgegangen werden. Es ist also kein systematischer Ausfall zu befürchten, der die Ergebnisse verzerren würde. Dies zeigt sich auch bei den ökonometrischen Schätzungen: Schätzt man das Modell ohne die Sozialamtsfragen, entsprechen die Ergebnisse der Schätzung mit den verbleibenden 217 Haushalten nahezu vollständig denen, die man für alle 269 Haushalte erhält.

### **3. Ergebnisse der ökonometrischen Schätzung**

Die nachfolgende Übersicht beinhaltet die Schätzergebnisse für das Probitmodell für einen Ausstieg bzw. einen Verbleib in der Sozialhilfe. Sofern ein Parameter einer erklärenden Variablen statistisch gesichert (signifikant) von Null verschieden ist, ist die Richtung des Einflusses dieser Variablen mit einem Pfeil eingetragen. Ein nach oben gerichteter Pfeil steht für eine Erhöhung der Ausstiegswahrscheinlichkeit, ein nach unten gerichteter für das Gegenteil. Die Anzahl der Sterne gibt das Ausmaß der statistischen Absicherung an. Diese ist um so größer, je mehr Sterne eingetragen sind.

---

33 Die Befragung erfolgt mittels der CATI Methode (Computer Assisted Telephone Interview). D.h. der Interviewer am Telefon hat keinen schriftlichen Fragebogen vorliegen, sondern ihm werden auf dem Bildschirm vollautomatisch die für den jeweiligen Haushalt relevanten Fragen eingeblendet. Dies erlaubt eine sehr starke Verzweigung der „Baumstruktur“ des Fragebogens, ermöglicht dem Interviewer allerdings keine Kontrolle mehr über die Vollständigkeit der jeweiligen Befragung.

Tabelle 1

Schätzergebnisse des Probitmodells

Variable	Einfluss auf Ausstiegswahrscheinlichkeit
LOHNABST	-
MAENNL*ALTER	↑***
MAENNL*ALTER^2	↓***
MAENNL*ALTER^3	↑***
MAENNL*BERUF	-
WEIBL*ALTER	↑***
WEIBL*ALTER^2	↓***
WEIBL*ALTER^3	↑***
WEIBL*BERUF	↑*
ABITUR	-
MI_REIFE	-
LANGARBL	↓*
KURZARBL	-
MIND2ERW	↑**
ALLEIN	↓***
OSTDTLD*KIND6	-
WESTDTLD*KIND6	↓**
KIND6_16	-
GESCHIED	-
AUSLAEND	↓*
HANDICAP	↓*
DAUERHLU	↓***
MEHRFACH	-
KERNGRST	-
RANDGRST	-
OSTDTLD	-
TEIL_GEM	↓**
MEHREING	-
NI_HERAB	↓*

Abhängige Variable = 1, falls HLU-Haushalt der 1. Welle in 2. Welle den Ausstieg schafft (50 Haushalte), und = 0, falls Haushalt in der HLU verbleibt (166 Haushalte). Schätzmethode: Maximum Likelihood. \*/ \*\*/ \*\*\* = signifikant zum 10%/5%/1% Niveau.

Quelle: NIEP Welle 1 und 2, eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass die Lohnabstandsvariable entgegen dem Hauptstrom der politischen und ökonomischen Diskussion *keinen* nachweisbaren Einfluss auf die Ausstiegswahrscheinlichkeit hat. Dieses Resultat ändert sich im Übrigen nicht, wenn man diese Variable für alle Rentnerhaushalte (Alters- oder Erwerbsunfähigkeitsrente) auf den Wert Null setzt, um zu berücksichti-

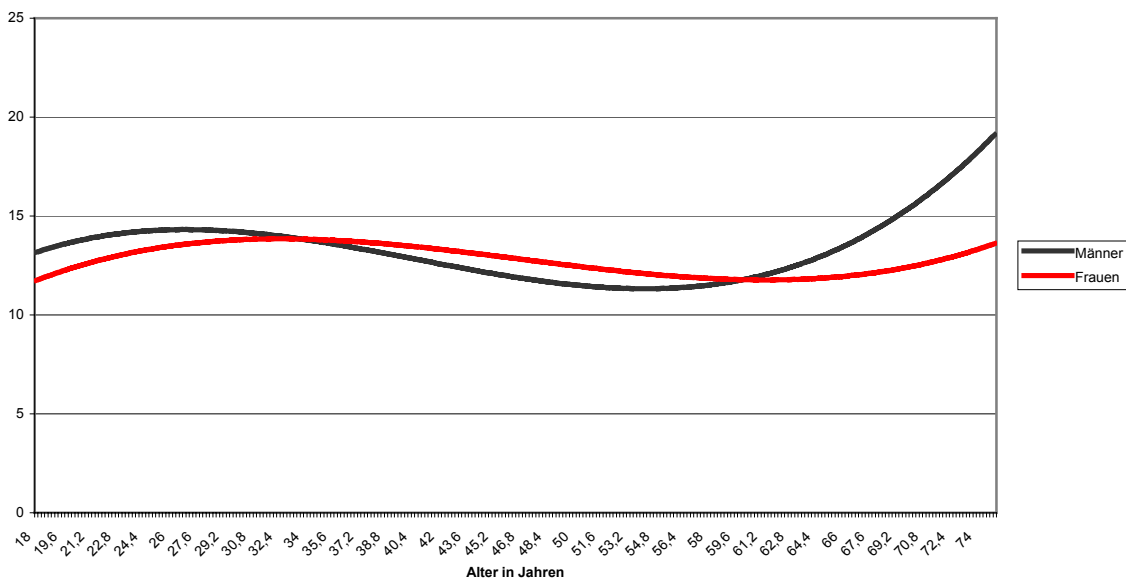
gen, dass diese Haushalte allenfalls noch einer eingeschränkten Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Wie ist das Resultat vor dem Hintergrund der Konstruktion der Lohnabstandsvariablen zu interpretieren? Das Ergebnis bedeutet, dass kleinere Haushalte den Ausstieg *nicht* besser schaffen als größere, obwohl sie hinsichtlich des Lohnabstands wesentlich stärkere Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben. Dies ist ein klares Indiz dafür, dass die insbesondere in der öffentlichen Diskussion anzutreffende Eindimensionalität der Ursachenforschung dem Problem nicht angemessen ist. Allerdings kann aus dem Schätzergebnis *nicht* der Schluss gezogen werden, dass finanzielle Anreize gänzlich ohne Bedeutung sind. Denn welche Anreizwirkungen unterschiedliche Einkommenshöhen für Haushalte gleicher Größe und gleichen Typs haben, konnte mit der Lohnabstandsvariablen nicht gemessen werden. Folglich lässt das Ergebnis hierüber keine Schlussfolgerungen zu.

Für die Humankapitalvariablen zeigen sich unterschiedliche Ergebnisse. Das Alter wurde jeweils als kubische Funktion modelliert. Die geschätzten Parameter führen zu folgendem Funktionsverlauf, wobei nur der Verlauf selbst, nicht aber die absoluten Werte der Funktionen identifizierbar und damit interpretierbar sind:

**Abbildung 2**

**Verlauf der Altersfunktionen für männliche und weibliche  
Haushaltsvorstände bei Verwendung der im Probitmodell geschätzten Parameter**



Quelle: NIEP Welle 1 und 2, eigene Berechnungen

Beide Kurven zeigen zunächst einen ansteigenden Verlauf, d.h. die Ausstiegswahrscheinlichkeit wächst mit zunehmendem Alter (z.B. durch den Abschluss einer Berufsausbildung oder eines Studiums). Bei 27 Jahren (männliche Haushaltsvorstände) bzw. 32,5 Jahren (weibliche Haushaltsvorstände) ändert sich die Steigung der Kurve, d.h. ab diesem Alter sinken die Ausstiegswahrscheinlichkeiten. Ab 54,5 Jahren (Männer) bzw. 61,5 Jahren (Frauen) nehmen sie wieder zu. Dieser Anstieg am rechten Rand ist vermutlich auf das Einsetzen von Rentenzahlungen (Altersrente oder Erwerbsunfähigkeitsrente) zurückzuführen. Die unterschiedlichen Verläufe für Männer und Frauen sind statistisch nicht signifikant und sollten deshalb auch nicht interpretiert werden.

Der qualitative Verlauf der Funktionen erscheint plausibel. Allerdings ist er nicht kompatibel mit dem Einfluss des Alters auf das potenzielle Einkommen im Rahmen der Humankapitaltheorie. Dort wird das Alter üblicherweise als quadratische Funktion spezifiziert (vgl. z.B. Riphahn 1999, Kap. 7), da zunächst mit zunehmender Lebens- und Berufserfahrung das potenzielle Einkommen zunimmt, während ab einem bestimmten Punkt ein negativer Alterseffekt einsetzt und das potenzielle Einkommen kontinuierlich sinkt. Im vorliegenden Modell ist jedoch zum einen der kubische Term hoch signifikant. Zum anderen hat das Alter beim Übergang zu einer quadratischen Spezifikation *keinen* statistisch gesicherten Einfluss mehr auf die Ausstiegswahrscheinlichkeit. Mit anderen Worten: Die Signifikanz des Alters im obigen Modell kann nicht als Bestätigung dafür gewertet werden, dass das Alter im Sinne der Humankapitaltheorie auf die Einkommens- und damit die Ausstiegchancen der HLU-Haushalte wirkt.

Der Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Haushaltsvorständen beim Einfluss einer abgeschlossenen Berufsausbildung könnte darauf hindeuten, dass bei den Männern eine stärkere Entwertung dieses Humankapitals stattgefunden hat als bei den Frauen. Möglicherweise wirken sich hier Erwerbsunterbrechungen durch Kindererziehung weniger stark aus als solche durch klassische Langzeitarbeitslosigkeit.<sup>34</sup> Bei der Interpretation der negativen Signifikanz der Langzeitarbeitslosigkeit ist zu beachten, dass die Vergleichsgruppe der nicht arbeitslos oder arbeitssuchend gemeldeten Personen sowohl Menschen aus der „Stillen Reserve“ als auch Erwerbstätige beinhaltet. Das negative Vorzeichen beruht vermutlich auf dem Vergleich mit den Erwerbstätigen. Denn deskriptiv zeigt sich bei den Haushalten mit einem vollzeit- oder teilzeiterwerbstitigen Vorstand mit 39% eine deutlich über dem Gesamtdurchschnitt von 23% liegende Ausstiegsquote, während Langzeitarbeitslosenhaushalte und Haushalte mit nicht vollzeit- oder teilzeiterwerbstitigen Vorständen nur auf eine Ausstiegsquote von jeweils 21% kommen.

---

34 Dass Frauen auch unter den Beziehern von HLU stärker an der Kinderbetreuung beteiligt sind als Männer, zeigt sich z.B. daran, dass nur einer von 45 männlichen Haushaltsvorständen allein erziehend ist gegenüber 119 von 172 weiblichen Vorständen. Demgegenüber sind 29% der Männer langzeitarbeitslos, während dies bei den Frauen nur auf 15% zutrifft.

Bei der Haushaltszusammensetzung zeigen sich bei der Zahl der erwachsenen Mitglieder die erwarteten Effekte: Haushalte mit mindestens zwei Erwachsenen können ihre Einkommensposition leichter verbessern und haben daher signifikant bessere Ausstiegchancen, während sich bei allein Erziehenden-Haushalten ein statistisch stark abgesicherter negativer Effekt zeigt. Bei Kindern unter sechs Jahren treten deutliche Unterschiede zwischen Ost und West auf: Während sich für Westdeutschland die erwartete negative Wirkung auf die Ausstiegswahrscheinlichkeit einstellt, gibt es in Ostdeutschland keinen statistisch gesicherten Effekt. Letzteres könnte die Ursache dafür sein, warum sich in anderen Untersuchungen, wo nicht zwischen Ost und West differenziert wird (s. z.B. die Abgangsratenanalyse von Vobruba 2001), kein statistisch gesicherter Effekt von kleinen Kindern zeigt. Dort wird der im Westen signifikante Einfluss durch die Insignifikanz im Osten überlagert.

Bei den besonderen Risikofaktoren stellt sich heraus, dass eine Scheidung über den ggf. daraus resultierenden allein Erziehenden-Status hinaus keine signifikanten Wirkungen auf die Ausstiegswahrscheinlichkeit hat. Dagegen ist es für Haushalte mit ausländischem Vorstand und Haushalte mit einem gehandicapten Mitglied wie erwartet schwieriger als für die übrigen Haushalte, die HLU-Abhängigkeit zu überwinden.

Bei der „Sozialhilfekarriere“ ergibt sich hinsichtlich der Bedeutung von Gegenwart und Vergangenheit ein ähnliches Bild wie beim Humankapital des Haushaltsvorstands: Während sich die Ausstiegchancen mit zunehmender Dauer der aktuellen Bezugsperiode hoch signifikant verschlechtern, spielt ein ggf. zu beobachtender früherer Bezug keine Rolle mehr.

Interessant ist auch das Verhalten des Dummies für Ostdeutschland bei einer Variation der Modellspezifikation. So zeigte sich gelegentlich ein statistisch nachweisbarer Einfluss, aber mit einem positiven Vorzeichen (ähnlich z.B. bei Vobruba 2001). Dies ist angesichts der in Ostdeutschland deutlich schlechteren Arbeitsmarktsituation wenig plausibel. Der Dummy wurde jedoch sofort insignifikant (und blieb es auch bei Modifikationen des Modells) als bei den Kindern unter sechs Jahren die oben beschriebene Ost/West-Differenzierung zugelassen wurde. Mit anderen Worten: Die in manchen Studien auftretenden höheren Ausstiegchancen in Ostdeutschland sind vor allem auf die dort besseren Betreuungsmöglichkeiten für kleine Kinder zurückzuführen. Über diesen Sachverhalt hinaus gibt es keine statistisch nachweisbaren Unterschiede mehr zwischen Ost- und Westdeutschland.

Die Teilnahme an gemeinnütziger Arbeit führt nicht zu dem erhofften positiven Effekt auf die Ausstiegchancen. Dieses Resultat kann zwei Ursachen haben: Zum einen ist denkbar, dass gemeinnützige Arbeit vor allem solchen Personen angeboten wird, die sehr schlechte Ausstiegsmöglichkeiten haben. In diesem Fall reicht die Teilnahme an der gemeinnützigen Arbeit offensichtlich nicht aus, um diese schlechten Chancen zumindest auf das Niveau der übrigen

Haushalte anzuheben. Zum anderen könnten die Maßnahmen ineffizient gestaltet sein. Möglicherweise vermitteln sie nicht die für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erforderlichen Qualifikationen. Hinzu kommt, dass bei laufenden Maßnahmen möglicherweise die „Durchlässigkeit“ zum Arbeitsmarkt zu gering ist.

Bei den Fragen zum Verhalten der Sozialamtsmitarbeiter gibt es zwischen den Haushalten, die eine höhere Gesprächsintensität wünschen, und den übrigen Haushalten keine statistisch nachweisbaren Unterschiede. Dies gilt auch dann, wenn man den Wunsch nach „mehr eingehen“ durch eine andere Variable aus dieser Gruppe ersetzt. Dagegen weisen Haushalte, die sich herablassend behandelt fühlten, signifikant schlechtere Ausstiegchancen auf. Dieses Resultat ist aus zwei Gründen bemerkenswert: Zum einen tritt diese Signifikanz auf, obwohl in dem Modell eine Vielzahl von anderen Faktoren kontrolliert wird. Von daher ist es unwahrscheinlich, dass diese Variable nur als Proxy für eine „vergessene“ erklärende Variable dient. Zum anderen ist ein negatives Vorzeichen zu beobachten, obwohl eine arrogante Behandlung auch abschreckend wirken kann und in diesem Sinne die „Kosten“ für einen Sozialamtsbesuch erhöht. Es spricht somit einiges dafür, dass im Sinne der eingangs aufgestellten Hypothese durch eine Verbesserung des Gesprächsklimas und des Umgangsstils positive Anreize gesetzt werden können, die zu einer Überwindung der HLU-Abhängigkeit beitragen.

#### **4. Politische Schlussfolgerungen**

Welche Handlungsempfehlungen für die Politik lassen sich aus der vorgestellten Studie ableiten? Um derartige Empfehlungen zu geben, müssen die „Fakten“ der ökonometrischen Schätzung mit Wertungen versehen werden, die stets diskutierbar sind. Die nachfolgende Aufzählung ist deshalb unvermeidlich von den subjektiven Wertungen des Autors geprägt.

- (1) Die Bedeutung des Lohnabstandsgebots für das Verlassen der Hilfe zum Lebensunterhalt wird in der öffentlichen und ökonomischen Diskussion überschätzt. Wenn der hinter diesem Gebot stehende Anreizmechanismus empirisch die ihm theoretisch beigemessene Bedeutung hätte, müsste sich eine Signifikanz der im Modell abgebildeten Komponente des Lohnabstands zeigen. Das politische Handeln sollte deshalb nicht einseitig nur auf eine Beseitigung der (zweifelloso vorhandenen) Defizite bei den monetären Anreizen setzen.
- (2) Die ökonomische Bedeutung stabiler familiärer Beziehungen wird dagegen viel zu wenig wahrgenommen. Trennungen und Scheidungen sind einer der Hauptgründe für die Notwendigkeit, HLU in Anspruch zu nehmen, und eine allein Erziehenden-Situation ist gleichzeitig einer der signifikantesten Hinderungsgründe für eine Überwindung der HLU-Abhängigkeit. Die Politik sollte deshalb Einrichtungen, die bei der Bewältigung von Beziehungskrisen helfen, auch einen ökonomischen Nutzen beimessen. Darüber hinaus sollte sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten präventiv die Vermittlung entsprechender Werte fördern.

- (3) Zur Überwindung der HLU-Abhängigkeit von Haushalten mit Kindern unter 6 Jahren wäre es hilfreich, wenn jedem dieser Haushalte, der das wünscht, auch in Westdeutschland ein ausreichendes Angebot zur Kinderbetreuung gemacht würde.<sup>35</sup>
- (4) Gemeinnützige Arbeiten sollten in stärkerem Maße als bisher so gestaltet werden, dass sie den Übergang in den Arbeitsmarkt vorbereiten und ggf. diesem nicht im Wege stehen. Sofern gemeinnützige Arbeit allein nicht ausreichend ist, sollten zielgerichtete zusätzliche Trainingsmaßnahmen begleitend oder nachfolgend angeboten werden (vgl. das stufenweise Vorgehen im Rahmen des „Wisconsin-Modells“).
- (5) In nicht wenigen Amtsstuben scheinen die HLU-Empfänger noch von oben herab behandelt zu werden. Damit bleibt Potenzial für die Motivation der HLU-Empfänger zu für sie kurzfristig unangenehmen aber langfristig vorteilhaften Aktivitäten ungenutzt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialämter sollten deshalb als Motivationsfaktor stärker in den Blick gerückt werden.

---

35 Da es sich um einen begrenzten Personenkreis handelt und zugleich bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den Kosten für die Kinderbetreuung Einsparungen bei der Sozialhilfe gegenüberstehen, bleiben die Mehrkosten in einem wesentlich engeren Rahmen als bei dem in der politischen Diskussion an anderer Stelle geforderten flächendeckenden Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen.



## Literatur

Benz, M. (2000): Das Management des Ungeschriebenen - Wie Sie mit Partizipation und Kommunikation Arbeitsbeziehungen verbessern können. In: Frey, B. S. und Osterloh, M. (Hg.): Managing, Motivation. Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können; Wiesbaden.

Berthel, J. (1995): Personal-Management: Grundzüge für die Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit, 4. Aufl.; Stuttgart.

Gangl, M. (1998); „Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt“, Zeitschrift für Soziologie 27, S. 212-232.

Peter, W. (2000): Das deutsche Sozialhilfesystem: Im Spannungsfeld zwischen sozialer Fürsorge und Hilfe zur Arbeit, IW-Trends 27 (2), S. 57-70.

Pohl, R. (2000): Der Konflikt zwischen tariflichen oder staatlichen Mindestlöhnen und dem Sozialhilfeniveau. In: Hauser, R. (Hg.): Die Zukunft des Sozialstaats; Berlin, S. 229-271.

Riphahn, R.T. (1999): Why did social assistance dependence increase? The dynamics of social assistance dependence and unemployment in Germany. Habilitation zur Erlangung der venia legendi in Volkswirtschaftslehre; LMU München.

Riphahn, R.T. (2000): Rational poverty or poor rationality? The take up of social assistance benefits, IZA discussion paper 124; Bonn.

Sinn, H.W.; Holzner, C.; Meister, W.; Ochel, W. und Werding, M. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum; ifo-Schnelldienst 55 (9).

Statistisches Bundesamt (Hg.) (2000): Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland; Stuttgart.

Vobruba, G. (2001): Die Kritik des Armutsfallentheorems. Analyse der Arbeitsmarktentscheidungen von Sozialhilfeempfängern. Vorläufiger Schlussbericht eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Herzlichen Dank, Herr Dr. Wilde, für Ihren Vortrag. Ich möchte die Diskussion eröffnen und bitte um Ihre Wortmeldungen.

**Eva Schulze** (Berliner Institut für Sozialforschung)

Wie gehen Sie mit dem Problem um, wie im Niedrigeinkommens-Panel der Haushaltsvorstand definiert wurde? Ich habe die Zahlen nicht genau im Kopf, aber grundsätzlich ist es ja so, dass überwiegend bei allein stehenden Haushalten die Frau als Haushaltsvorstand angegeben worden ist. Dann ist es natürlich schwierig, sowohl den Geschlechtseffekt wie auch den Allein-Stehenden-Effekt zu interpretieren.

**Joachim Wilde** (Universität Halle-Wittenberg)

Ich habe den Haushaltsvorstand so übernommen, wie er im NIEP enthalten ist. Da habe ich nichts verändert. Insofern gibt es natürlich einen gewissen Zusammenhang zwischen den Variablen. Andererseits ist die Allein-Erziehenden-Variable eine Dummy-Variable, während die geschlechtsspezifischen Effekte z.B. durch das Alter stärker ausdifferenziert werden. Ich musste aus Datengründen - das habe ich vorhin aus Zeitgründen nicht erwähnt - noch ein paar Haushalte heraus nehmen und habe jetzt am Ende 216 Haushalte verwendet, davon 45 mit männlichem Haushaltsvorstand. Die Zahl der männlichen Vorstände ist so gering, weil ein großer Teil der Empfänger allein Erziehende sind und unter diesen wiederum Frauen dominieren.

**Hans-Jürgen Andreß** (Universität Bielefeld)

Ich habe eine Frage zunächst zur Berechnung des Monatsstandes. Sie haben da auf fertige Statistiken zurückgegriffen. Eine andere Variante wäre gewesen, einen erwarteten Lohn zu schätzen. Was hat Sie bewogen, das so anders zu machen? Zweite Frage: Ich weiß gar nicht, ob ich das als Nachteil bezeichnen möchte, jedenfalls ist es ein diskussionswürdiger Punkt des NIEP. Klar ist, dass wir eine Haushaltsbefragung haben, aber Haushalte verhalten sich nicht, sondern nur Individuen. Ist das nicht problematisch gewesen bei Ihren Analysen, Individualmerkmale zuzurechnen - das sind ja ganz individuelle Verhaltensweisen, etwa: suche ich mir einen Job oder bleibe ich in der Sozialhilfe?

**Joachim Wilde** (Universität Halle-Wittenberg)

Zur ersten Frage: Natürlich ist mir klar, dass hinsichtlich des Lohns ein klassischer Ansatz darin besteht, mit einer Humankapitalgleichung einen Lohn zu bestimmen, den man erwarten kann. Das habe ich ganz bewusst nicht gemacht, weil mein Eindruck eben ist, dass die Humankapitalvariablen, die ich hier nehmen kann, bei Sozialhilfeempfängern oft schon stark entwertet worden sind. Wir haben ja in einem früheren Vortrag gesehen, dass relativ viele Haushalte im Niedrigeinkommensbereich sind, die ein Abitur oder einen qualifizierten Schulabschluss vorzuweisen haben. Meine Hypothese an der Stelle war, dass man eine starke Entwertung dieser

Faktoren hat und insofern würde man mit dem klassischen Ansatz das Potenzial, das der Haushalt hat, deutlich überschätzen. Deswegen bin ich den vorgestellten Weg gegangen und habe geschaut, was man so am Markt tatsächlich verdienen kann. Man musste das natürlich approximieren, und ich habe dann die Bedeutung des Humankapitals als gesonderte Variable aufgenommen. Wenn es tatsächlich so ist, dass Haushalte mit einem hohen Humankapital ein deutlich höheres Einkommen erzielen können, dann müsste sich das in einer entsprechenden Signifikanz niederschlagen. Insofern bin ich diesen zugegebenermaßen nicht sehr konventionellen Weg gegangen, aber dies ist mit Absicht geschehen.

Zu Ihrer zweiten Aussage - dass sich Individuen verhalten und nicht Haushalte: es gibt natürlich in der Tat Punkte, wo man die Individuen betrachten muss, und da habe ich den Haushaltsvorstand genommen. Es gibt aber sicherlich auch andere Punkte, die den gesamten Haushalt betreffen. Wenn eine pflegebedürftige Person im Haushalt lebt, dann sind alle Individuen des Haushalts davon betroffen. Das Gleiche gilt, wenn Kinder da sind. Ich würde schon sagen, dass es eine ganze Reihe von Variablen oder Einflussgrößen gibt, die maßgeblich durch den Haushaltskontext bestimmt werden und nicht nur durch das, was einzelne Individuen denken oder tun.

***Botho Graf Pückler (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)***

Ich möchte noch einmal auf den ersten Punkt zurück kommen, auf die erste Schlussfolgerung. Es gibt ja in der öffentlichen Diskussion verschiedene Modelle zur Anreizwirkung, ich nehme mal das Beispiel Kombilohn, wo eben ein kleinerer Teil des zusätzlich verdienten Geldes dann bei der Sozialhilfe in Anrechnung käme. Wenn ich Ihre These, Ihre Feststellungen richtig lese, hätten ja solche Modelle eine Anreizwirkung oder verstehe ich das falsch?

***Joachim Wilde (Universität Halle-Wittenberg)***

In dieses Thema ist durch die 3,5 Millionen-Aussage des Bundeskanzlers eine neue Dynamik hereingekommen. Man hat ja eigentlich sinnvoll angefangen in dem Sinne, dass man Modellversuche, Modellprojekte macht und sich dort anschaut, welche Wirkungen eintreten. Dabei ist es für endgültige Aussagen eigentlich noch zu früh, die Projekte müssten noch weitergeführt werden. Dann kam aber die politische Notwendigkeit, schnell etwas tun zu müssen und deswegen sind die entsprechenden Schritte vorgezogen worden. Was man bisher sehen kann - und das sagt ja auch die Bundesregierung selbst - ist, dass die großen Massen dadurch nicht erreicht werden können. Optimistische Schätzungen gehen von 30.000 Leuten aus. Ich meine, das ist schon gut, das sind 30.000 Leute, die dann sozusagen auf der richtigen Seite stehen, aber der große Durchbruch ist das nicht. Was meine Schlussfolgerung angeht: wie gesagt, Schlussfolgerungen enthalten natürlich immer subjektive Wertungen, das ist ganz klar. Wie ein einzelner Haushalt auf unterschiedliche Angebote reagiert, kann ich nicht abbilden, dazu fehlen mir die Informationen. Ich habe als Lohnabstandsvariable nur die Komponente drin, die aus den

unterschiedlichen Haushaltsgrößen resultiert und das ist ja quantitativ auch der wesentliche Faktor. Und meine These ist: Wenn denn alles so stark vom Lohnabstandsgebot abhinge, wie es öffentlich diskutiert wird, dann müsste auch diese Komponente des Lohnabstandsgebots eine signifikante Wirkung zeigen. Und eben das tut sie nicht.

**Hans-Jürgen Andreß** (Universität Bielefeld)

Also ich will von Ihnen lernen, wie man die Daten auswerten kann und komme deshalb nochmals auf das Problem Haushalt/Individuum zurück. Eine Alternative wäre gewesen, statt von diesen 253 Haushalten von 253 Personen zu reden, möglicherweise sogar von 250 Personen plus noch einmal so vielen Partnern, über die wir ja auch zum Teil Informationen erfasst haben. Diesen Individuen könnte man dann Kontextvariablen zurechnen, als da sind das Haushaltseinkommen, die Tatsache, dass es im Haushalt pflegebedürftige Personen, betreuungsbedürftige Kinder gibt. Ist das keine angemessene Vorgehensweise? Das ist der erste Teil der Frage und der zweite Teil der Frage geht in die andere Richtung. Gewinnt man nicht vielleicht auch etwas dadurch, dass man sich explizit auf den Haushalt bezieht? Und da denke ich insbesondere an spezielle Konstellationen, die gerade für Paarhaushalte wichtig sind. Für einen Paarhaushalt, in dem meinerwegen der Mann Arbeitslosengeld und ergänzend Sozialhilfe bezieht, kann es rational sein, dass die Frau nicht erwerbstätig ist, weil das zusätzliche Erwerbseinkommen der Frau sich negativ bei den Sozialeinkommen des Mannes auswirkt und diese Kontexteffekte könnte man mit einer Individualanalyse nicht mehr in den Griff kriegen. Haben Sie so eine Frage untersucht oder haben Sie eine Idee, wie man das machen sollte?

**Joachim Wilde** (Universität Halle-Wittenberg)

Zu der letzten Frage bisher nicht. Ich hatte, als Herr Sopp mich fragte, ob ich vortragen würde, die Daten noch gar nicht angefasst. Insofern ist das jetzt die erste größere Schätzung, die ich damit gemacht habe. Im Rahmen dieses Modells habe ich eine beträchtliche Zahl an Variablen berücksichtigt. Diese Zahl kann ich aber nicht unendlich erweitern. Ansonsten ist es natürlich interessant, sich den Haushaltskontext näher anzuschauen. Man hat aber - ich kann es nicht genau abschätzen - sehr schnell Fallzahlprobleme, wenn man das alles herunterbricht und diesen und jenen Fall noch extra betrachtet.

Was die erste Frage angeht, der Grund, warum ich mich stärker auf Haushalte als auf Personen orientiert habe, ist, dass Hilfe zum Lebensunterhalt im Haushaltskontext gewährt wird. Nichtsdestotrotz müsste man sich im Zweifel anschauen, was passiert, wenn man das Ganze mit Personen schätzt. Aber man muss dann das eine oder andere technische Problem lösen, weil ja das Ausscheiden nicht die einzelne Person, sondern wieder nur den ganzen Haushalt betrifft. Man würde sicherlich die Fallzahl erhöhen, aber man handelt sich technische Probleme ein.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Ich habe jetzt noch vier Wortmeldungen und wir haben fünf Minuten Zeit. Ich möchte mit Herrn Semrau beginnen.

**Peter Semrau** (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)

Ich habe ein paar Detailfragen. Sie verwenden ein durchschnittliches Brutto-Einkommen aus der Lohnstatistik und verfügen zusätzlich noch über Mikrodaten. Wäre es da nicht sinnvoller, für jeden einzelnen Haushalt das Lohnabstandsgebot individuell zu berechnen? Es gibt ja nirgends Informationen darüber, ob die Person arbeitet, ob sie z.B. angestellt ist oder in welchem Wirtschaftszweig sie tätig ist. Ich stelle die Frage deshalb, weil das Lohnabstandsgebot - wie es im BSHG steht - ja vorschreibt, dass das im Durchschnitt gerechnet wird. Hat eine Einzelberechnung Einfluss auf Ihr Modell?

Es wird ja argumentiert - zum Beispiel von der Bundesbank - der Lohnabstand sei zu gering, weil die Sozialhilfe zu hoch sei. Sie sagen jetzt, der Lohnabstand hat keinen Einfluss auf den Arbeitsanreiz. Welche Schlussfolgerung ergibt sich daraus für die Sozialhilfe?

Dritte Frage: Allein Lebende haben Sie nicht untersucht, ich habe sie jedenfalls nicht gesehen als Haushaltstyp. Hier ist der Lohnabstand mit 50% doch am höchsten. Da müssten sich doch eigentlich als Erstes Effekte zeigen?

**Joachim Wilde** (Universität Halle-Wittenberg)

Ich beginne mit der letzten Frage: Ich habe den Durchschnitt verwendet, weil es bei der Frage des Lohnabstands auch immer um eine Erwartungshaltung der Leute geht. Es stellt sich die Frage, auf welcher Basis diese Erwartungsbildung erfolgt. Ich hatte in einer ersten Variante für meine Berechnung einen Niedriglohnbereich herausgegriffen, aber da kam sofort die Rückmeldung, was interessiert denn einen Sozialhilfeempfänger das Einkommen dieser Branche. Warum soll ich einen Empfänger auf diese Branche festlegen, der kann auch in eine andere Branche reingehen. Allein Lebende sind meine Vergleichsgruppe zu den Variablen „mindestens 2 Erwachsene“ und „allein erziehend“. Und da zeigt sich, dass allein Lebende schlechtere Chancen haben als Haushalte mit mindestens zwei Erwachsenen und bessere Chancen haben als allein Erziehende. Sie sind also als Vergleichsgruppe enthalten. Außerdem prägen sie die Lohnabstandsvariable, weil sie den größten Lohnabstand haben. Die Sozialhilfe sei zu hoch, das ist ein Argument, das in der Diskussion oft vorkommt und mich ein bisschen ärgert. Wie Sie schon sagten, bei allein Lebenden, wenn sie 2.000 Mark brutto verdienen, sind sie auf der sicheren Seite - man hat also einen hinreichend großen Lohnabstand. Wenn man den Sozialhilfesatz so stark senken würde, dass auch für Familien mit Kindern oder allein Erziehende mit Kindern ein großer Lohnabstand hergestellt würde, dann muss man ehrlicherweise sagen, dass man ohne eine entsprechende Erhöhung des Kindergeldes für Kinder nicht mehr das sozio-

kulturelle Existenzminimum sichern kann. Also das funktioniert nicht und das muss man ehrlich sagen. Diese Ehrlichkeit vermisse ich in dieser Diskussion, dass man dann wirklich an das sozio-kulturelle Existenzminimum gehen muss, um einen großen Lohnabstand für alle Haushaltstypen sicherzustellen. Zur ersten Frage, ob es etwas bringt, wenn man versucht, stärker zu differenzieren, ist schwierig zu antworten. Arbeiter und Angestellte könnte man eventuell unterscheiden, aber die Unterschiede sind ja nicht sehr groß. Ich vermute mal, dass es am Schätzergebnis nichts ändert.

**Thomas Renner** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Ich habe nur eine kurze Bemerkung, nicht mal eine richtige Frage. Es ging um diesen wellenförmigen Alterszusammenhang, den Sie gezeigt haben. Sie haben ein Fragezeichen hinter das Ergebnis gesetzt, dass bei zunehmendem Alter nochmals die Ausstiegswahrscheinlichkeit ansteigt und ich wollte nur noch anmerken, dass ich das für sehr plausibel halte, weil auf der einen Seite die Sozialhilfebedarfe absinken dadurch, dass eventuell Kinder ausziehen oder eventuell auch der Ehepartner stirbt oder auf der anderen Seite die Rente in der Regel eintritt.

**Joachim Wilde** (*Universität Halle-Wittenberg*)

Ich halte es auch nicht für unplausibel. Ich wollte nur sagen, dass es nicht zur Humankapitaltheorie passt.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Was ich nicht verstanden habe ist, wie Sie das Lohnabstandsgebot berechnet haben. Das kenne ich ganz anders aus dem § 22 BSHG. Meiner Ansicht nach fehlt z.B. Wohngeld auf der einen Seite, da wo Sie das Kindergeld stehen haben; auf der anderen Seite fehlen die Freibetragsberechnung nach § 76 Abs. 2a Nr. 1, dann die einmaligen Zuschüsse und die einmaligen Leistungen. Das ist für mich eine so zentrale Geschichte, dass wir immer an der Stelle fordern, das Lohnabstandsgebot muss weg. Der Vergleich der Zahlen anhand Ihrer Rechnungen entspricht für mich nicht dem Lohnabstandsgebot des BSHG. Dann sprachen Sie vorhin von Sozialhilfeanspruch bei fehlenden Einkommen, müsste es da nicht heißen, bei zu geringen Einkommen?

**Joachim Wilde** (*Universität Halle-Wittenberg*)

Bei Letzterem sehe ich nicht den Widerspruch zu dem, was ich gesagt habe. Was den ersten Punkt angeht: das BSHG, wenn ich den Paragraphen richtig in Erinnerung habe, zielt auf eine spezielle Haushaltskonstellation ab und das wollte ich ganz bewusst nicht so eng machen, sondern wollte das breiter fassen. Ich habe z.B. durch die unterschiedlichen Steuerklassen auch die allein Erziehenden und das Ehegattensplitting für Kinderlose berücksichtigt. Da wollte ich ganz bewusst zu einer etwas größeren Differenzierung kommen. Mein Ziel war es nicht, das Bundessozialhilfegesetz nachzubilden. Das Wohngeld habe ich aus folgendem Grund heraus-

genommen: Wenn man sich die durchschnittlichen Bruttoeinkommen anguckt, dann wird klar, wenn jemand das verdient, besteht in aller Regel kein Wohngeldanspruch mehr. Allenfalls bei größeren Familien gibt es möglicherweise einen Anspruch, aber auch für diese ist es keine „sichere“ Sozialleistung.

**Irene Becker** (Universität Frankfurt)

Nur eine ganz kurze Verständnisfrage. Haben Sie bei den Sozialhilfeempfängern nur die Nicht-erwerbstätigen betrachtet oder alle?

**Joachim Wilde** (Universität Halle-Wittenberg)

Ich habe alle Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt betrachtet.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Nochmals herzlichen Dank an Sie, Herr Dr. Wilde. Meine Damen und Herren, wir haben eine Programmänderung vorgenommen, und zwar hören Sie jetzt den Vortrag von Herrn Dr. Engels, der eigentlich für morgen vorgesehen war. Es geht hier nicht um Ausstieg, sondern es geht um Nichteinstieg in die Sozialhilfe, sei es freiwillig oder unfreiwillig.

## **Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen**

Dietrich Engels, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln

Obwohl die Sozialhilfe das wichtigste Instrument zur Verhinderung und Beseitigung von Armutslagen ist, nehmen nicht alle Haushalte mit einem Einkommen unter der Sozialhilfeschwelle diese Hilfe auch in Anspruch. Schätzungen, welches Ausmaß „verdeckte Armut“ in Deutschland hat, sowie die Analysen, welche Gründe dafür ausschlaggebend sind, variieren erheblich. Im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung hat das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eine Vorstudie erstellt, die im November 2001 in der Reihe „Lebenslagen in Deutschland“ erschienen ist. (Die Hauptstudie zu dieser Thematik wird von Herrn Prof. Hauser und Frau Dr. Becker durchgeführt.)

Im Folgenden möchte ich Ihnen die wichtigsten Ergebnisse der Vorstudie sowie erste Ergebnisse einer später durchgeführten Auswertung des NIEP präsentieren.

### **1. Sozialpolitischer Stellenwert der Nicht-Inanspruchnahme**

Die Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen wirft mehrere Fragen auf:

- Auf Seiten des Anspruchsberechtigten erscheint es irrational, auf zustehende finanzielle Mittel zu verzichten. Welche Gründe sind dafür ausschlaggebend, dies dennoch zu tun?
- Seitens des Sozialstaats berührt dieser Verzicht die Wirksamkeit der Sozialhilfe (zentrales Interesse der Armuts- und Reichtumsberichterstattung): Ob die Sozialhilfe das Ziel einer Beseitigung von Armut auch tatsächlich erreichen kann, ist in Frage gestellt, wenn ein erheblicher Anteil der Leistungsberechtigten (z.B. die Hälfte) die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch nimmt.

Dabei werden verschiedene Aspekte berührt:

#### *(1) Partielle Unwirksamkeit der Sozialhilfe*

Unter dem Aspekt der Wirkungsanalyse staatlicher Instrumentarien ist darauf hinzuweisen, dass die Nicht-Inanspruchnahme bedeutet, dass das Ziel der Beseitigung von Armut nur partiell erreicht wird.

#### *(2) Versorgungsgerechtigkeit*

Wenn faktisch nur ein Teil der Leistungsberechtigten staatliche Unterstützung erhält, ein anderer Teil aber nicht, resultieren daraus unterschiedliche Versorgungslagen beider Gruppen.



### *(3) Rechtsanspruch auf Hilfe*

Die Angewiesenheit auf staatliche Hilfe ist traditionell mit dem Stigma des persönlichen „Versagens“ behaftet; im Gegensatz dazu besteht jedoch ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe. Daraus ergibt sich die politische Aufgabe, diesem Anspruch als „Rechtstatsache“ auch faktische Geltung zu verschaffen.

### *(4) Zugänglichkeit der Hilfe*

Es ist wichtig, dass die Hilfe gut und barrierefrei zugänglich ist. Dies impliziert verständlich strukturierte Prozeduren und Formulare der Antragstellung, Unterstützung bei (sprachlichen) Verständnisschwierigkeiten sowie eine leistungserschließende Beratung. Die Nicht-Inanspruchnahme erfordert eine Überprüfung, ob die Voraussetzung der Zugänglichkeit der Leistungen in optimaler Weise und für alle gesellschaftlichen Gruppen erfüllt ist.

### *(5) Ablehnung staatlicher Unterstützung*

Ein möglicher Grund ist der bewusste Verzicht auf „fremde“ Unterstützung. Diese Entscheidung liegt in persönlicher Verantwortung, solange nicht Unterhaltsberechtigte betroffen sind. Es ist aber auch möglich, dass das solidarische Sozialstaatsprinzip und die unterstützende Funktion der Sozialhilfe nicht anerkannt werden; dann wäre zu überprüfen, ob eine grundlegende Distanz zum Sozialstaat vorliegt.

### *(6) Interpretation der Armutsentwicklung*

Ob der „Sozialhilfebezug“ als Indikator für „belastete Lebenslagen“ gelten kann, wird fraglich, solange ungeklärt ist, ob steigende Bezieherquoten einen steigenden Hilfebedarf indizieren oder lediglich ein gesteigertes Inanspruchnahme-Verhalten (für sinkende Quoten gilt Entsprechendes).

### *(7) Fiskalische Auswirkungen*

Eine Steigerung der Inanspruchnahmequote ist mit Ausgabensteigerungen der Sozialhilfeträger verknüpft. Daraus leitet sich die Forschungsaufgabe ab, auch die Höhe der zusätzlich zu erwartenden Leistungsausgaben abzuschätzen, die sich in Folge eines Rückgangs der Nicht-Inanspruchnahme voraussichtlich ergeben.

Die genannten Aspekte machen eine genaue Analyse von Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme erforderlich, um die Wirksamkeit des Instrumentariums sozialstaatlicher Hilfen gezielt optimieren zu können. Dies setzt verlässliche empirische Informationen über soziodemografische Merkmale der nicht erreichten Personengruppen sowie über die Motivstrukturen und Auswirkungen des Verzichts voraus. Diesbezügliche Daten liegen jedoch nicht vor, und es

ist auch fraglich, wie sie gewonnen werden können: Wenn die Nicht-Inanspruchnahme mit wie auch immer gearteten Zugangsschwierigkeiten zu öffentlichen Leistungen verknüpft ist, dann könnte sich auch umgekehrt der Zugang zur Zielgruppe im Rahmen einer (Haushalts-) Befragung schwierig gestalten. Zumindest ist gegenüber Berechnungen der Nicht-Inanspruchnahme, die auf Haushaltsbefragungen basieren, Vorsicht geboten.

Im Folgenden wird von den Annahmen ausgegangen, dass

- Nicht-Inanspruchnahme eher ein Problem der Hilfe zum Lebensunterhalt als der Hilfe in besonderen Lebenslagen ist: Dort ist von einer weitgehenden Ausschöpfung der Leistungsansprüche auszugehen, da zumindest die Hilfe in (stationären oder teilstationären) Einrichtungen sehr kostspielig ist und ohne Unterstützung durch die Sozialhilfe im Allgemeinen nicht genutzt werden könnte.
- völlig mittellose Personen sich einen Verzicht auf Hilfe kaum leisten können, ohne ihr physisches Überleben zu gefährden; daher handelt es sich in der Regel um ergänzende Ansprüche begrenzten Umfangs, auf die verzichtet wird.

## **2. Übersicht über vorliegende Untersuchungen zur Nicht-Inanspruchnahme**

Die Vorstudie gibt einen Überblick über die wichtigsten Studien der letzten Jahre zum Thema.<sup>36</sup> Weitgehender Konsens besteht in diesen Studien darüber,

- dass maßgebliche Gründe für einen Verzicht in Scham oder Unkenntnis des Anspruchs bestehen,
- dass vor allem ältere Menschen die staatliche Hilfe als unwürdig empfinden bzw. Rückgriffe auf die Einkommen ihrer Kinder befürchten,
- dass heutige von Armutsrisiken in besonderer Weise betroffene Bevölkerungsgruppen (wie allein Erziehende und Langzeitarbeitslose) ein klareres Bewusstsein ihrer Rechtsansprüche haben und
- ein Verzicht häufig durch die Geringfügigkeit des Anspruchs bedingt ist.
- Die meisten Studien gehen auch davon aus, dass die Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen in letzter Zeit gesunken sei, weil die Betroffenen heute ein klareres Bewusstsein ihrer Rechtsansprüche haben.

Überraschend ist dem gegenüber das Ergebnis neuerer Untersuchungen (Riphahn 2000, Kayser/Frick 2000), die eine höhere Quote der Nicht-Inanspruchnahme ermittelt haben. Die meisten der einschlägigen Studien zur Nicht-Inanspruchnahme in *Deutschland* beruhen auf Sekun-

---

36 Zur ausführlichen Diskussion der einzelnen Untersuchungen vgl. Abschnitt 2 der Vorstudie.

däranalysen bereits vorhandener Datenquellen (EVS, SOEP oder ASID), nur wenige Studien basieren auf einer eigenständigen Erhebung. Dies bedeutet eine gewisse Einschränkung: Während bei einer Erhebung, die auf die zu untersuchende Thematik speziell zugeschnitten ist, alle relevanten Indikatoren in das Befragungsinstrument aufgenommen werden können, muss sich eine Sekundäranalyse mit den jeweils verfügbaren Indikatoren begnügen.

## Übersicht 1

### Studien zur Dunkelziffer

Jahr	QNI	Dunkelziffer	Ausgaben	Datengrundlage	Autor/Autorin
1963	61%	156%		EVS	Hauser et. al.
1969	45%	82%		EVS	Hauser et. al.
1973	48%	92%		EVS	Hauser et. al.
1973	33%	49%		EVS	Transfer-Enquête-Kommission
1979	48%	92%		25.000 Hh.	Hartmann
1983	30%	43%		EVS	Hauser/Semrau
1986	50%	100%	+ 30%	ASID ab 55 J.	Kortmann
1991	58,7%	142%	+ 24%	SOEP	Neumann/Hertz
1993	62,7%	168%	+ 17%	EVS	Riphahn
1995	52,3%	110%	+ 26%	SOEP	Neumann/Hertz
1996	63,1%	171%	+ 83%	SOEP	Kayser/Frick

Quelle: ISG 2000 (nach Riphahn 2000 und Neumann/Hertz 1998)

Die genannten Studien liefern unterschiedliche Ergebnisse hinsichtlich

- der jeweils ermittelten Quote der Nicht-Inanspruchnahme der Sozialhilfe (hier: zwischen 30% und 63%)
- der Dunkelziffer (als Relation der Nicht-Inanspruchnehmer zu den Sozialhilfebeziehern, hier: je 100 Sozialhilfebezieher zwischen 43 und 171 weitere Anspruchsberechtigte)
- des nicht in Anspruch genommenen Leistungsvolumens (soweit berechnet; Ausgabensteigerungen zwischen 17% und 83%)

Diese Untersuchungen sind jedoch höchst unterschiedlich bezüglich der zu Grunde gelegten *Daten*, der Berechnungsweise der Anspruchsberechtigung und der anzurechnenden Einkommen und Vermögen. Dies lässt es nur eingeschränkt zu, deren Ergebnisse zueinander in Beziehung zu setzen. Aussagen über eine „Tendenz“, sei es einer steigenden oder neuerlich wie-

der rückläufigen Inanspruchnahme, lassen sich auf der Grundlage dieser Ergebnisse jedenfalls nicht rechtfertigen.

Die Unterschiede hinsichtlich der Ergebnisse und Methoden habe ich anhand der drei neueren Untersuchungen in der folgenden Übersicht zusammengestellt (starke Abweichungen einer Studie von den beiden anderen sind in Fettdruck hervorgehoben).

**Übersicht 2**

**Drei neuere Studien: Ergebnisse und Methoden**

Autoren	Riphahn	Neumann/ Hertz	Kayser/ Frick
Bezugsjahr	1993	1995	1996
Daten	EVS	SOEP	SOEP
<b>Ergebnisse:</b>			
QNI	63%	52%	63%
Tendenz	steigend	fallend (gü. 1991)	steigend
Mehrausgaben	2,3 Mrd. DM + 17%	4,5 Mrd. DM + 26%	15 Mrd. DM + 83%
hohe Dunkelziffer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• neue Länder</li> <li>• 1-Pers.-HH</li> <li>• HH ohne Kinder (Alte)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• neue Länder (1-Pers.-HH)</li> <li>• HH m. Kindern</li> <li>• Insbes. Allein Erziehende</li> <li>• nicht Erwerbstätige</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (neue Länder)</li> <li>• Alte</li> <li>• HH ohne Kinder</li> <li>• Erwerbstätige</li> </ul>
hohe Inanspruchnahme	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HH mit Kindern</li> <li>• insbes. allein Erziehende</li> <li>• Ausländer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alte</li> <li>• Erwerbstätige</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HH mit Kindern</li> <li>• insbes. allein Erziehende (Ausländer)</li> <li>• nicht Erwerbstätige</li> </ul>
<b>Methode:</b>	<b>Riphahn</b>	<b>Neumann/ Hertz</b>	<b>Kayser/ Frick</b>
Analyseeinheit	Haushalte	Personen	Haushalte
Mehrbedarfszuschlag bzw. Absetzbetrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alte</li> <li>• Erwerbstätige</li> <li>• allein Erz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alte</li> <li>• Erwerbsgem.</li> <li>• allein Erz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alte</li> <li>• Erwerbsgem.</li> <li>• Erwerbstätige</li> <li>• allein Erz.</li> <li>• Schwangere</li> </ul>
einmalige Leistungen	10% der Regelsätze	10% der Regelsätze	nicht berücksichtigt
Vermögen	Geldvermögen	nicht berücksichtigt	nicht berücksichtigt
vorrangige Ansprüche	nicht berücksichtigt	nicht berücksichtigt	nicht berücksichtigt

<b>Vermögen</b>	<b>Geldvermögen</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>
<b>vorrangige Ansprüche</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>

Diese neueren Untersuchungen auf Basis von EVS und SOEP sind um eine methodische Weiterentwicklung bemüht, aber bei näherer Betrachtung höchst uneinheitlich und teilweise widersprüchlich. Die unterschiedlichen Berechnungsweisen und die voneinander abweichenden Ergebnisse bezüglich der Quote und des Grades der Nicht-Inanspruchnahme, vor allem aber die teilweise konträren Ergebnisse bezüglich der spezifischen Betroffenheit einzelner Bevölkerungsgruppen machen eine weitere methodische Abstimmung und Weiterentwicklung erforderlich. Dies gilt für alle Untersuchungsschritte von der Auswahl einer geeigneten Datenbasis über die theoretische Begründung aussagekräftiger Indikatoren, die Berechnungsweise von Sozialhilfeanspruch, Einkommen, Vermögen und weiteren Ansprüchen bis hin zur Interpretation der Ergebnisse.

### **3. Methodische Anforderungen an die Untersuchung zur Nicht-Inanspruchnahme**

#### **3.1 Berechnungsmethode**

Eine Berechnung der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen sollte möglichst realistisch das Überprüfungsverfahren simulieren, das ein Sachbearbeiter des Sozialamts im konkreten Falle anwendet, d.h. z.B. dass nur Einkommensdaten nicht ausreichen, sondern auch Vermögensdaten (soweit diese in exakter Form vorliegen) und vorrangige Leistungsansprüche zu überprüfen sind.

Ein angemessenes Berechnungsverfahren müsste daher die folgenden Schritte beinhalten:

- Berechnung des Einkommens
- Überprüfung vorrangiger (Einkommens-) Ansprüche
- Berechnung des Vermögens

Abgleichung mit

- Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt (zweistufig: laufende – einmalige Leistungen)
- den Anspruchsvoraussetzungen auf vorrangige Leistungen
- haushaltsspezifischer Vermögensgrenze.

Grundsätzlich hängt es in entscheidender Weise von den Möglichkeiten und Restriktionen der Datenquellen ab, wie exakt die Berechnung des Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt, der verfügbaren Einkommen und Vermögen sowie der uneingelösten Ansprüche gegenüber vorrangig Leistungsverpflichteten erfolgen kann.

**Übersicht 3**

**Berechnungsschritte zur Ermittlung der „Dunkelziffer“**

<b>Indikator</b>	<b>Komponenten</b>	<b>Kriterium</b>
<b>Einkommen</b>	<i>Berechnung des Einkommens:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Summe der Nettoeinkommen des Haushalts</li> <li>• zuzügl. Transfereinkommen</li> <li>• abzügl. nicht anrechenbarer Einkommensbestandteile (Erziehungsgeld, Absetzbetrag bei Erwerbstätigkeit, Pflegegeld, Freibetrag für 1. und 2. Kind)</li> </ul>	<i>Berechnung des Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelsätze</li> <li>• ggf. Mehrbedarfzuschläge</li> <li>• Kosten der Unterkunft und Heizkosten</li> <li>• einmalige Leistungen</li> </ul>
<b>vorrangige Ansprüche</b>	<i>Bezug vorrangiger Leistungen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohngeld</li> <li>• andere vorr. Leistungsträger</li> <li>• Unterhaltsverpflichtete</li> </ul>	<i>Prüfung weiterer Ansprüche:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Berechnung nach Vorgaben des Wohngeldgesetzes</li> <li>• Anspruchsberechtigung gegenüber Leistungsverpflichteten</li> </ul>
<b>Vermögen</b>	<i>Überprüfung des Vermögens:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bar- und Sparvermögen</li> <li>• Immobilienvermögen</li> <li>• PKW-Besitz etc.</li> </ul>	<i>haushaltsspezifische Vermögensgrenze:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestimmungen des § 88 BSHG (mit VO)</li> <li>• unter Berücksichtigung der Haushaltsstruktur</li> </ul>

**3.2 Geeignete Datenquellen**

Verfügbare Datenquellen sind vor allem die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) und neuerdings auch das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP), da nur sie eine detaillierte Erhebung aller Einkommensarten aller Haushaltsmitglieder bieten, was eine unabdingbare Voraussetzung zur Berechnung von Quoten der Nicht-Inanspruchnahme ist (lediglich Einkommensklassen reichen nicht, deshalb scheidet der Mikrozensus als Datengrundlage aus).

Alle haushaltsbezogenen Erhebungen weisen den Nachteil auf, dass die Ränder kaum in repräsentativer Weise einbezogen werden. Im Hinblick auf die hier thematisierte Fragestellung wird dies aber insofern relativiert, als die Nicht-Inanspruchnahme im Wesentlichen im Bereich geringfügiger Anspruchsvolumina, also knapp unterhalb der Sozialhilfeschwelle vermutet wird. Ein größeres Problem besteht darin, geeignete Indikatoren zu finden, um Korrelationen zwischen der Nicht-Inanspruchnahme und anderen Variablen überprüfen zu können. Unter den drei aufgeführten Datenquellen bietet das NIEP in dieser Hinsicht die detaillierteste Analyse-möglichkeit.

Übersicht 4

Geeignete Datengrundlagen

Daten	Vorteile	Nachteile
<b>EVS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>große Zahl</b> an Haushalten (rd. 70.000)</li> <li>• Einkommen und Ausgaben über längere Zeiträume hin exakt dokumentiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fünfjähriger Abstand</li> <li>• Untererfassung der „<b>Ränder</b>“: bestimmte Bevölkerungsgruppen (Bewohner von Einrichtungen, Wohnungslose) ausgeschlossen</li> <li>• soziodemografische Merkmale nur rudimentär erfasst (→ Anspruchsberechtigung; Ursachen)</li> <li>• Auswahl nicht repräsentativ, sondern nach Teilnahmebereitschaft</li> </ul>
<b>SOEP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rd. 8.000 Haushalte einschl. Ausländer und Migranten</li> <li>• <b>detaillierte Indikatoren</b> soziodemografischer Merkmale</li> <li>• <b>jährlicher</b> Zeitreihen-Vergleich möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermögen nur indirekt erfasst</li> <li>• <b>Panel</b>-Untersuchung: stets die gleichen Haushalte bzw. Personen → <b>Sensibilisierung</b></li> <li>• Untererfassung der „<b>Ränder</b>“ (jetzt etwas verbessert)</li> </ul>
<b>NIEP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• methodisch ähnlich wie SOEP (rd. 2.000 Haushalte, unteres Quintil)</li> <li>• <b>differenzierte Indikatoren</b>, auch auf <b>Thematik</b> abgestimmt (z.B. Einstellung gegenüber Sozialhilfeleistungen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Panel</b>charakter (allerdings erst seit <b>kurzer</b> Zeit)</li> <li>• auf <b>drei</b> Jahre beschränkt (?)</li> <li>• telefonische Haushaltsbefragung, deutschsprachig (am unteren <b>Rand</b> zusätzlich verzerrt)</li> </ul>

4. Neuere Daten zur Nicht-Inanspruchnahme:

**Erste Ergebnisse einer Auswertung des Niedrigeinkommens-Panels**

Frühere Untersuchungen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen wurden vor allem auf der Basis von EVS und SOEP durchgeführt, während das relativ „junge“ Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) bisher noch nicht unter dieser Fragestellung analysiert wurde. Eine erste Auswertung dieser Datenquelle im Hinblick auf die „Dunkelziffer“-Problematik lässt sich durchführen, indem der innerhalb der NIEP-Systematik kalkulierte potenzielle Anspruch eines Haushalts auf Hilfe zum Lebensunterhalt mit dem Merkmal des tatsächlichen Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt abgeglichen wird.

Den folgenden Auswertungen liegen die ersten beiden Erhebungswellen des NIEP zu Grunde. Die erste Welle wurde von November 1998 bis Mai 1999 durchgeführt, die zweite Welle von August 1999 bis Februar 2000. Das Erhebungsprogramm beider Wellen enthält Daten zur haushaltsbezogenen Schwelle der Hilfe zum Lebensunterhalt, zum Haushaltseinkommen und zum Wohnungsvermögen. Die erste Welle enthält darüber hinaus Angaben zum Barvermögen. In der 2. Welle wurden zusätzlich die Einstellungen zum Sozialhilfebezug erhoben.



**Tabelle 1**

<b>Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen im NIEP (Welle 1)</b> Anspruch 1: kalkulierter Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) höher als Einkommen hochgerechnete Haushalte in 1.000					
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Haushalte insgesamt	dar. mit kalk. Anspruch 1	darunter:		
			mit HLU	ohne HLU	QNI* 1
allein Lebende	2.539	1.155	565	590	51,1%
Paare ohne Kinder	674	158	65	93	58,9%
Paare mit Kindern	1.357	211	142	69	32,7%
allein Erziehende	791	390	301	89	22,8%
sonstige Haushalte	122	71	25	46	64,8%
<b>Gesamt</b>	<b>5.483</b>	<b>1.985</b>	<b>1.098</b>	<b>887</b>	<b>44,7%</b>

\* QNI = Quote der Nicht-Inanspruchnahme

Quelle: NIEP Welle 1

Mit diesem vereinfachten Verfahren kommt man zunächst zu dem Ergebnis, dass von den rd. zwei Mio. anspruchsberechtigten Haushalten rd. 1,1 Mio. Haushalte HLU beziehen, während knapp 900.000 Haushalte keine HLU beziehen. Dies entspricht einer Quote der Nicht-Inanspruchnahme von 45% (vgl. QNI 1; als „Dunkelziffer“ ausgedrückt: auf 100 Bezugshaushalte kommen 81 Nicht-Bezieher).

Die weitere Analyse zeigt aber:

- Über ein Viertel dieser Haushalte (29%) zahlen keine Miete; da aber bei dem „kalkulierten Sozialhilfeanspruch“ eine Miete in durchschnittlicher Höhe berücksichtigt wird, liegt die tatsächliche HLU-Anspruchsschwelle dieser Haushalte niedriger.
- Jeder fünfte Haushalt (19%) der zunächst ermittelten Dunkelziffer-Population verfügt über ein Barvermögen von mehr als 5.000 DM, was einen Leistungsanspruch ausschließt.

Rechnet man beide Gruppen aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten heraus, so reduziert sich die Quote der Nicht-Inanspruchnahme in der 1. Welle auf nur noch 33% (vgl. „QNI 2“ in der folgenden Tabelle), während 67% der Anspruchsberechtigten die ihnen zustehende Leistung auch beziehen (als Dunkelziffer ausgedrückt: auf 100 Bezieher kommen 50 Nicht-Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt). Die Quote der Nicht-Inanspruchnahme fällt somit allein dadurch um 12 Prozentpunkte niedriger aus, dass die Faktoren Wohneigentum und Barvermögen mit berücksichtigt werden.

**Tabelle 2**

<b>Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen im NIEP (Welle 1)</b> Anspruch 2: kalk. HLU-Anspruch höher als Einkommen, außer Wohneigentümer und Vermögen ab 5.000 DM hochgerechnete Haushalte in 1.000					
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Haushalte insgesamt	dar. mit kalk. Anspruch 2	darunter:		
			mit HLU	ohne HLU	QNI* 2
allein Lebende	2.539	932	565	367	39,4%
Paare ohne Kinder	674	109	65	44	40,4%
Paare mit Kindern	1.357	178	142	36	20,2%
allein Erziehende	791	369	301	68	18,4%
sonstige Haushalte	122	50	25	25	50,0%
<b>Gesamt</b>	<b>5.483</b>	<b>1.638</b>	<b>1.098</b>	<b>540</b>	<b>33,0%</b>

\* QNI = Quote der Nicht-Inanspruchnahme

Quelle: NIEP Welle 1

Für einzelne Haushaltstypen ergibt sich:

- Allein Lebende und Paare ohne Kinder weisen mit rd. 40% eine relativ hohe Quote der Nicht-Inanspruchnahme auf,
- bei Familien mit Kindern liegt die QNI nur halb so hoch,
- am niedrigsten ist sie bei allein Erziehenden mit 18%.

**Tabelle 3**

<b>Quote der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen im NIEP (Welle 2)</b> hochgerechnete Haushalte in 1.000							
Typ der Bedarfsgemeinschaft	Haushalte insgesamt	dar. mit kalk. Anspruch 1	darunter:		dar. mit kalk. Anspruch 1a	darunter:	
			ohne HLU	QNI* 1		ohne HLU	QNI* 1a
allein Lebende	2.539	900	466	51,8%	775	341	44,0%
Paare ohne Kinder	674	123	72	58,5%	93	42	45,2%
Paare mit Kindern	1.357	133	39	29,3%	124	30	24,2%
allein Erziehende	791	288	44	15,3%	285	41	14,4%
sonstige Haushalte	122	53	14	26,4%	41	2	4,9%
<b>Gesamt</b>	<b>5.483</b>	<b>1.497</b>	<b>635</b>	<b>42,4%</b>	<b>1.318</b>	<b>456</b>	<b>34,6%</b>

Anspruch 1: kalkulierter Anspruch auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) höher als Einkommen

Anspruch 1a: kalkulierter Anspruch auf lfd. HLU höher als Einkommen, außer Wohneigentümer

\* QNI = Quote der Nicht-Inanspruchnahme

Quelle: NIEP Welle 2

Eine Analyse der zweiten Welle des NIEP führt zu dem Ergebnis, dass die auf einfachem Wege berechnete QNI mit rd. 42% etwas niedriger als in der 1. Welle ist (diese Veränderung kann

durch Verbesserung der monetären Lage oder erhöhte Sensibilität für potenzielle Ansprüche bedingt sein; in diesem Falle wäre die Veränderung auf einen Panel-Effekt zurückzuführen).

Eine Korrektur der Nicht-Inanspruchnahme ist in der zweiten Welle nur dadurch möglich, dass Wohnungseigentümer aus der Berechnung ausgeschlossen werden; das Barvermögen wurde hingegen nur in der ersten Welle erfasst. Die dritten Welle fragt nur nach einer Veränderung des Barvermögens (mehr – weniger), nicht aber nach der genauen Höhe – dies wird erst in der fünften Welle wieder erfragt, deren Daten noch nicht vorliegen.

Rechnet man die Wohnungseigentümer heraus, ergibt sich in der zweiten Welle eine Quote der Nicht-Inanspruchnahme von 34,6%, also fast acht Prozentpunkte niedriger als bei vereinfachter Berechnungsweise. Hochgerechnet sind dies 456.000 Haushalte in Deutschland.

- Allein Lebende und Paare ohne Kinder weisen mit rd. 44% eine relativ hohe Quote der Nicht-Inanspruchnahme auf,
- die der allein Erziehenden fällt mit 14% deutlich niedriger aus.

Welche Ursachen lassen sich für die Nicht-Inanspruchnahme ermitteln? In der 2. Welle wurde dies mit mehreren Fragen erhoben. Zunächst wurde danach gefragt, ob sich die befragte Person schon einmal über einen möglichen HLU-Anspruch informiert habe. Unter den Nicht-Inanspruchnehmern hatten sich nur 46% darüber informiert, 54% aber nicht.

Eine weitere Frage lautete, warum keine HLU in Anspruch genommen wurde. Die Nicht-Inanspruchnehmer antworteten:

- 42% wollen nicht von Sozialhilfe abhängig sein,
- einem Drittel ist der Gang zum Sozialamt unangenehm,
- 27% meinen, der Aufwand lohne sich nicht.

Die Ergebnisse dieser Analyse gehen im Einzelnen aus der nachfolgenden Tabelle hervor.

**Tabelle 4**

<b>Gründe für die Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen</b> NIEP (Welle 2), hochgerechnete Haushalte in 1.000		
Gründe für Nicht-Inanspruchnahme	Anzahl	Anteil
Will nicht abhängig sein	191	42,0%
Will nichts zurückzahlen müssen	159	34,9%
Gang zum Sozialamt ist mir unangenehm	150	33,0%
Will niemandem Rechenschaft geben	149	32,6%
Aufwand lohnt nicht	121	26,5%
Eltern sollen nichts zurückzahlen müssen	116	25,3%
Will Staat nicht zur Last fallen	108	23,8%
Kinder sollen nichts zurückzahlen müssen	94	20,6%
Wäre gezwungen, gespartes Geld aufzubreuchen	82	18,0%
Erhalte Unterstützung von Partner, Kinder, Eltern	77	16,9%
Habe zu hohes Einkommen	69	15,1%
Andere Nennungen	143	31,4%
NI (ohne Wohnungseigentümer) insgesamt	456	100,0%

Diese Auswertungen liefern lediglich vorläufige Ergebnisse, die in vertieften Analysen zu überprüfen und fortzuführen sind. Sie können aber als Beleg dafür dienen, dass eine sorgfältige Berechnungsweise nötig ist und dass eine solche einen beachtlichen Einfluss auf das Ergebnis hat.

**Joachim Wilde** (*Universität Halle-Wittenberg*)

Zum einen nur eine Nachfrage: Sie hatten ja bei Kayser/Frick diesen massiven Ausgabenanstieg um 83%. Kayser/Frick arbeiten - wenn ich das richtig in Erinnerung habe - sehr stark mit Intervallen. Haben Sie da den Mittelwert des Intervalls genommen? Oder sind die 83% die Obergrenze? Dann noch eine Anmerkung: Wir haben einfach einmal parallel zu Kayser/Frick mit dem NIEP gerechnet, also nach einem möglichst gleichen Verfahren, und kamen wie Sie auf 45%. D.h. die Berechnung ist analog zu dem durchgeführt worden, was Kayser/Frick mit dem SOEP machen, und es kam eine deutlich niedrigere Quote raus.

**Dietrich Engels** (*Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*)

Zum ersten, worauf dieser enorme Ausgabenanstieg beruht, kann ich Ihnen jetzt nicht genau sagen. Ich vermute, dass es eine Maximalannahme ist, aber an anderer Stelle wird gesagt, dass Kayser/Frick davon ausgehen, dass es eher geringfügige Ansprüche sind, auf die verzichtet wird. Das passt nicht gut zur Aussage über das Ausgabenvolumen. Die andere Frage macht mich genauso ratlos wie wahrscheinlich die anderen auch - durch die unterschiedlichen Zeitpunkte kann der Unterschied nicht erklärt werden. Kayser/Frick beziehen sich auf Daten von 1996, die NIEP-Welle 1 ist von 1998/99 - das kann nicht zu einem so großen Unterschied von 63% auf 45% führen, das ist unplausibel. Es ist eher ein Zeichen dafür, welchen großen Einfluss die Datenbasis hier spielt. Das ist ja auch eine der Forschungsaufgaben, der Sie nachgehen, Frau Becker, es zeigt aber darüber hinaus natürlich, dass es möglicherweise nicht ausreicht diese Frage auf der Basis von Haushaltsbefragungen zu untersuchen. Dass es möglicherweise - wie es ja in der Vergangenheit auch schon mal erfolgt ist, was aber sehr aufwändig ist - erforderlich wäre, nochmals eine eigene Stichprobe zu ziehen. Aber das kann ich nicht vorwegnehmen, es wird sich zeigen, ob man bei einem Vergleich der Datenbasen methodisch genauer herangehen kann als es bisher erfolgt ist und man vielleicht zu besseren Ergebnissen kommt.

**Peter Sopp** (*Infratest Sozialforschung*)

Ich möchte eine Anmerkung zu den Sparguthaben machen. Die Frage 701 wird ab der vierten Welle - das ist die Frage nach den Sparguthaben usw. - detailliert erhoben. In der sechsten Welle fragen wir zusätzlich die Guthaben differenziert nach Haushaltskonstellationen ab, um einen Abgleich mit den Obergrenzen im BSHG zu ermöglichen.

**Tobias Arens** (*Fraunhofer Institut*)

Zwei Fragen: Zum einen haben Sie untersucht oder gibt es irgendwelche Anhaltspunkte dafür, dass es eventuell unterschiedliche Nicht-Ausschöpfungsquoten in Ost und West gibt? Ein Argument dafür wäre eventuell, dass eine unterschiedliche Sozialisation oder ein anderes Verhältnis zu den Sozialleistungen des Staates besteht oder bestanden haben könnte? Die zweite Frage: Haben Sie sich auch mit denjenigen beschäftigt, die einen Antrag auf Sozialhilfe stellen,

aber keinen Anspruch haben, eben weil Vermögen oder was auch immer zu hoch ist, um daraus vielleicht Rückschlüsse auch ziehen zu können, wie das Antragsverhalten vom Einkommen oder vom Vermögen abhängt?

**Dietrich Engels** (*Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*)

Zunächst einmal, ich habe ja überwiegend die Ergebnisse anderer Studien referiert und selber nur punktuell etwas berechnet. Die Frage, ob man die Antragsteller nochmals untersuchen kann, verkompliziert das Ganze natürlich. Es ist eine Fragestellung, die zwar im NIEP enthalten ist, aber in allen anderen Datenbasen nicht. Zur Frage nach Ost-West-Unterschieden: Es ist so, dass tatsächlich in den neuen Ländern eine höhere Quote der Nicht-Inanspruchnahme festgestellt worden ist. Das zieht sich eigentlich durch alle Studien hindurch. Das kann sicherlich auch damit zusammenhängen, dass dort eine andere Kultur, ein anderes Verhältnis gegenüber dieser Leistung eine Rolle spielt.

**Hans-Jürgen Andreß** (*Universität Bielefeld*)

Sie haben ja mit Ihrem Vortrag in erster Linie ein methodisches Interesse gehabt, man kann es aber auch inhaltlich lesen, was Sie da herausgekriegt haben. Ich will mal einen Versuch machen. Das Schöne bei Nicht-Inanspruchnahme war ja - das konnte man sich so gut merken - dass es nur 50% waren. Auf einen Sozialhilfeempfänger kam immer auch eine Person, die diese Hilfe nicht in Anspruch genommen hat. Jetzt haben Sie gezeigt, dass es wahrscheinlich nicht ganz so viele sind. Unter denjenigen, die nicht Sozialhilfe in Anspruch nehmen, sind im übrigen eine Menge Personen, die in Wahrheit dafür gar nicht anspruchsberechtigt wären, zum Beispiel wegen der Miete, für die Sie eine Durchschnittskalkulation vorgenommen haben oder zum Beispiel, weil sie Vermögen haben. Dann gibt es darüber hinaus noch Personen, bei denen es eine bewusste Entscheidung ist, sie wollen dieses Instrument nicht in Anspruch nehmen. Also Nicht-Inanspruchnahme bei diesen Menschen ist faktisch gar kein Problem mehr.

**Dietrich Engels** (*Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*)

Das ist eine Diskussion, die wir führen sollten, wenn wir verlässlichere Ergebnisse haben. Man kann nur sagen, die Diskussion, die derzeit geführt wird auf Grund der vorliegenden Zahlen, muss man mit Vorsicht genießen, weil diese Zahlen so unterschiedlich sind.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Gibt es einen Zusammenhang - und haben Sie den untersucht - zwischen dem Informations- bzw. Ausbildungsgrad der Sachbearbeiter im Sozialamt und der politischen Parteienlandschaft und der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen?

**Dietrich Engels** (*Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*)

Das ist für mich eine sehr interessante Frage. Ich hatte es kurz angesprochen bei dem Aspekt der leistungerschließenden Beratung im Sozialamt. Dies ist von der Erhebungsmethode etwas, worüber die bisher ausgewerteten Haushaltsbefragungen keine Auskunft geben. Da muss man anders ansetzen, indem man eigene Erhebungen durchführt und diese zweistufig anlegt, einmal in die Haushalte und zum anderen in die Ämter geht. Das ist sehr aufwändig, es ist in den 70er bzw. 80er-Jahren gemacht worden, aber was damals herausgefunden wurde, ist nicht mehr sehr aussagekräftig. Aber ich denke sicher, dass gerade in der Bearbeitung durch den Sachbearbeiter ein Problem liegen wird. Man kann es indirekt dadurch ablesen: Es gibt zwar eine Reihe von Kampagnen und Bewusstmachungsprozessen in den letzten zehn bis 15 Jahren, wo immer wieder darauf hingewiesen wurde, dass der Sozialhilfebezug ein Rechtsanspruch ist und kein Stigma; es braucht sich keiner zu schämen, jeder hat den Anspruch auf diese Leistung. Dennoch sagt bei einer Befragung, die heutzutage durchgeführt wird, ein erheblicher Teil: „Mir ist der Gang zum Sozialamt unangenehm“ oder „ich möchte keine Rechenschaft gegenüber dem Sachbearbeiter ablegen müssen.“ Dies ist ein Zeichen dafür, dass die Versuche, das ganze Verfahren zu normalisieren, nur einen begrenzten Erfolg hatten.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Es wurde den Stadtstaaten, die in den letzten Jahren immer sehr stark SPD-orientierte Regierungen hatten, vorgeworfen, sie hätten deshalb eine so hohe Sozialhilfeempfänger-Quote, weil sie eben SPD-regierte und nicht wie im Süden, in Baden-Württemberg, in Bayern, CDU-regierte Staaten sind. Damit haben wir in der Benchmarking-Debatte immer sehr hart zu kämpfen.

**Dietrich Engels** (*Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik*)

Auch das können Sie nicht mit den vorliegenden Datenquellen auswerten, weil wir die nicht in regionaler Feingliederung auswerten können. Das müsste über eine gesonderte Befragung der Verwaltung erfolgen.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Ja, es ist weniger eine Frage als eine Anmerkung. Ich will nicht allzu viel Wasser in den Wein gießen, aber ich glaube aus eigener Erfahrung sagen zu können, dass die Frage nach der Dunkelziffer wohl eine der ewig unbeantworteten Fragen bleiben wird. Man muss ganz einfach sehen: das Niedrigeinkommens-Panel wie das SOEP und die EVS haben im unteren Einkommensbereich - beim NIEP haben wir das ja diskutiert - durchaus gewisse Probleme. Man muss auch sehen, dass in der EVS z.B. nicht alle Obdachlosen repräsentiert sind, im SOEP auch nicht. Wir haben auch Versuche gemacht, die Dunkelziffer zu berechnen und es gibt auch eine ganze Reihe von Haushalten im NIEP, die Sozialhilfe beziehen, obwohl sie nach unserer Berechnung keinen Anspruch haben. Das heißt also, genau das umgekehrte Phänomen hängt offensichtlich damit zusammen, dass die Sozialhilfe vom System her als eine individuelle

Leistung konzipiert ist, und wir sind nicht in der Lage, alle diese individuellen Aspekte, die vor Ort bei der Sozialhilfegewährung eine Rolle spielen, besonders zu erfassen. Dazu bräuchte man mindestens das Sozialhilfe-Formular, das Antragsformular, um das gegen checken zu können. Das haben wir natürlich nicht, dazu müssten wir auch individuell wissen, was vor Ort in dem einzelnen Gespräch ausgehandelt wird. Das heißt also, wir bewegen uns auf der Ebene, wo wir versuchen methodisch möglichst nah an das Problem heranzukommen, ohne aber tatsächlich in der Lage zu sein, die Frage nach der Dunkelziffer endgültig und ultimativ zu beantworten.

***Dietrich Engels (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik)***

Dem würde ich zustimmen. Bei dem Sozialhilfeanspruch derer, die tatsächlich HLU beziehen, habe ich bei den Berechnungen, die ich eben präsentiert habe, die Ansprüche nicht nochmals hinterfragt, sondern bin davon ausgegangen, dass das durch das Sozialamt geprüft ist. Der andere Punkt mit den unteren Rändern ist meiner Meinung nach - wenn es stimmt, dass es sich überwiegend um geringfügige Ansprüche handelt - nicht so triftig als Argument. Denn wenn es tatsächlich in ganz erheblichem Maße Leute am untersten Rand wären, hätten wir ein viel höheres Ausmaß an physischer Existenzgefährdung. Ich denke, dass es tatsächlich in vielen Fällen nur so ist, dass es geringe Ansprüche sind, wo man dann abwägen muss: Bin ich bereit, mein altes Auto noch zu verkaufen, bevor ich zum Sozialamt gehe oder bin ich bereit, alles offen zu legen für 50 Mark im Monat. Dieser Einkommensbereich müsste aber im NIEP einigermaßen gut erfasst sein. Grundsätzlich würde ich Ihrem Einwand aber voll und ganz Recht geben, denn letztlich kann man das nur durch eine Einzelfallprüfung, wie sie beim Sozialamt vollzogen wird, genauer nachprüfen. Man kann versuchen, soweit wie möglich zu simulieren, aber es ist nur eine Annäherung, mehr ist nicht möglich.

***Michael-Burkhard Piorkowsky (Universität Bonn)***

Herzlichen Dank, Herr Dr. Engels. Wir kommen zum letzten Vortrag des heutigen Tages. Frau Dr. Buhr wird uns noch einmal über Wege aus der Sozialhilfe berichten. Frau Dr. Buhr ist eine der Pionierinnen der dynamischen Armutsforschung. Ich freue mich schon auf Ihren Vortrag.



## **Wege aus der Sozialhilfe: Erwerbssituation und Lebenslage ehemaliger Sozialhilfeempfänger**

Petra Buhr, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

### **1. Einleitung**

In den bisherigen dynamischen Analysen zum Sozialhilfeverlauf standen die Dauer des Sozialhilfebezugs und die Bedingungsfaktoren für Ein- und Ausstiege aus der Sozialhilfe im Mittelpunkt. Insbesondere konnte gezeigt werden, dass Sozialhilfebezug häufig nur von kurzer Dauer ist und viele Betroffene aktive Versuche unternehmen, die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu überwinden (vgl. z.B. Buhr 1995, Golsch 1999, Leisering/Leibfried 1999).

Durch diese Beschränkung auf die Wege in und durch die Sozialhilfe ergeben sich zwei Forschungslücken: Erstens ist nicht genau bekannt, ob mit dem institutionell definierten Ereignis „Ende des Sozialhilfebezugs“ tatsächlich eine Veränderung der Lebenslage einher geht. Man weiß beispielsweise kaum etwas darüber, wie stabil oder instabil der weitere Erwerbs- oder Einkommensverlauf nach dem Ende des Sozialhilfebezugs ist und ob die Betroffenen mehr als einen „prekären Wohlstand“ (Hübinger 1996) erreichen können. Damit zusammenhängend ist zweitens nicht genau bekannt, aus welchen Gründen es nach dem Ende des Sozialhilfebezugs zu erneutem Sozialhilfebezug kommen kann.<sup>37</sup>

Die Zeit nach dem Ende des Sozialhilfebezugs wurde in den bisherigen Armutsanalysen also weitgehend ausgeblendet. Dennoch gibt es eine Reihe von Indizien dafür, dass mit dem Ausstieg aus der Sozialhilfe nicht immer eine Verbesserung der Lebenssituation verbunden sein muss. Ein Teil der Betroffenen befindet sich weiterhin in einer prekären Lebenslage und läuft somit Gefahr, erneut unter die Sozialhilfeschwelle zu sinken.

So haben Analysen auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels gezeigt, dass materielle Aufstiege oft nur in benachbarte Einkommensklassen führen und die Betroffenen nach dem Ende einer Armutsepisode häufig im „armutsnahen“ Bereich verbleiben (vgl. z.B. Berntsen/Rendtel 1991, Sopp 1994, Hübinger 1996). Auswertungen zur Einkommensdynamik im Niedrigeinkommensbereich (Kortmann/Sopp 2001: 89 ff.) haben ergänzend dazu ergeben, dass bei 66% der Haushalte die Einkommensveränderung zwischen Welle 1 und Welle 2 des NIEP nicht mehr als 10% nach oben oder unten betrug. Qualitative Ergebnisse der Bremer Längs-

---

37 Zwar sind Unterbrechungen des Sozialhilfebezugs mit anschließender erneuter Abhängigkeit auch in bisherigen Studien erkannt worden: So konnte beispielsweise in der Bremer Längsschnittstudie zur Sozialhilfe gezeigt werden, dass es einen Typ von Sozialhilfebeziehern gibt, der zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt „pendelt“. Die Erklärung diskontinuierlicher Verläufe hat sich jedoch bisher als ausgesprochen schwierig erwiesen (vgl. z.B. Buhr 1995, Buhr/Weber 1998).

schnittstudie deuten ebenfalls an, dass der aus sozialpolitischer Perspektive erfolgte Statuswechsel, der durch das Ende der Sozialhilfezahlungen definiert ist, nicht immer oder nur bedingt mit einer Veränderung der Lebensumstände zusammen fällt (vgl. Buhr/Hagen 2001).

Eine deutliche Verbesserung ist beispielsweise dann nicht zu erwarten, wenn die Betroffenen weiterhin arbeitslos sind und lediglich von einem staatlichen Sicherungssystem in ein anderes wechseln. Auch die Aufnahme einer gering entlohnten und/oder befristeten Erwerbstätigkeit muss die Betroffenen nicht auf Dauer in einen sicheren Einkommensbereich oberhalb der Sozialhilfeschwelle führen. Die Analyse einer Kohorte von Abgängern aus der Sozialhilfe in Halle/Saale führte ebenfalls zu dem Ergebnis, dass ehemalige Bezieher nicht immer den Sprung in sichere Einkommenspositionen schaffen und auch nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe teilweise unterhalb der Armutsschwelle bleiben (vgl. Rentzsch 2001).

Eine systematische Analyse von „Aussteigern“ aus der Sozialhilfe über einen Zeitraum von mehreren Jahren ist in Deutschland bisher jedoch noch nicht durchgeführt worden. Das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP), das seit 1998 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durch Infratest Sozialforschung München durchgeführt wird, um die Einkommensdynamik im unteren Einkommensbereich zu untersuchen, bietet die Möglichkeit den Beobachtungszeitraum über das Ende des Sozialhilfebezugs auszudehnen und die Lebensbedingungen ehemaliger Bezieher nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe im Zeitverlauf zu untersuchen.

Auf der Basis der ersten drei Wellen des NIEP soll in diesem Beitrag deshalb folgenden Fragen nachgegangen werden:

- Ist mit dem Ausstieg aus der Sozialhilfe eine deutliche Verbesserung der Lebenssituation verbunden?
- Wie entwickeln sich Erwerbstätigkeit und Einkommen ehemaliger Sozialhilfebezieher?
- Wie „gefährdet“ oder „prekär“ sind die Lebenslagen ehemaliger Sozialhilfebezieher? Ist eine Stabilisierung der Lage zu erwarten oder ist die Perspektive unsicher und damit auch ein erneuter Bezug von Sozialhilfe nicht ausgeschlossen?

























Ich werde im Folgenden zunächst eine „Ausstiegstypologie“ auf der Grundlage des NIEP vorstellen. Im zweiten Schritt wird im Rahmen eines „Vorher-Nachher-Vergleichs“ gefragt, ob sich die Lebenslage nach dem Ende des Sozialhilfebezugs verglichen mit der Situation während des Sozialhilfebezugs verändert hat. Zur Beschreibung der Lebenslage werden verschiedene objektive und subjektive Indikatoren herangezogen. Im nächsten Schritt wird für eine Teilgruppe der ehemaligen Bezieher untersucht, wie sich Einkommen und Erwerbstätigkeit über die Zeit entwickeln.

## 2. Ausstiegstypen im Niedrigeinkommens-Panel

Wie viele „Abgänger-Haushalte“ gibt es im NIEP? Tabelle 1 gibt Auskunft darüber, ob in den ersten drei Wellen des NIEP jeweils Sozialhilfe, genauer Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), bezogen wurde oder nicht.<sup>38</sup>

Tabelle 1

Sozialhilfeverläufe im NIEP

1. Welle	2. Welle	3. Welle	% (Tsd)
			77,3 (3.339)
			0,6 (25)
			1,1 (48)
			12,2 (527)
			4,8 (207)
			0,1 (5)
			3,2 (136)
			0,7 (30)

 = Sozialhilfebezug

 = kein Sozialhilfebezug




Quelle: NIEP Wellen 1-3, hochgerechnete Ergebnisse

Insgesamt lassen sich vier Typen von "Aussteigern" identifizieren:




   *Ausstiegstyp 1: „Längerfristiger Ausstieg“*

Dieser Typ hat in Welle 1 Sozialhilfe bezogen und in Welle 2 und Welle 3 nicht mehr. Der Ausstieg aus der Sozialhilfe ist demnach zwischen Welle 1 und Welle 2 erfolgt. Diese Gruppe ist insofern interessant, weil der Sozialhilfebezug zum Zeitpunkt der dritten Befragung bereits einige Zeit zurückliegt. Es können daher Entwicklungstendenzen nach dem Sozialhilfebezug untersucht werden, etwa Veränderungen der Erwerbssituation zwischen Welle 2 und Welle 3. Insoweit könnte man hier von „längerfristigem Ausstieg“ sprechen.




<sup>38</sup> Genauer gesagt: Sozialhilfebezug wird angenommen, wenn in einer Welle Hilfe zum Lebensunterhalt als Einkommensquelle angegeben wurde.

   *Ausstiegstyp 2: „Pendler“*

Dieser zahlenmäßig kleine Typ ist in Welle 2 vorübergehend aus dem Sozialhilfebezug ausgeschieden und steht in Welle 3 erneut im Sozialhilfebezug. Diese Gruppe könnte als „*Pendler*“ bezeichnet werden.

   *Ausstiegstyp 3: „Ausstieg nach längerem Sozialhilfebezug“*

Dieser Typ hat in den ersten beiden Wellen Sozialhilfe bezogen und in der dritten Welle nicht mehr. Der Ausstieg aus der Sozialhilfe ist also zwischen Welle 2 und Welle 3 erfolgt. Somit liegt der Sozialhilfebezug zum Zeitpunkt der dritten Befragung erst wenige Monate zurück, so dass nur die Situation kurz nach dem Ende des Sozialhilfebezugs betrachtet werden kann, während Entwicklungstendenzen nicht beobachtet werden können. Insofern könnte man hier von „*Ausstieg nach längerem Sozialhilfebezug*“ sprechen. Ob die Betroffenen längerfristig ohne Sozialhilfebezug bleiben werden, ist offen.

   *Ausstiegstyp 4: „Vorübergehender Sozialhilfebezug“*

Hier handelt es sich um „*vorübergehenden Sozialhilfebezug*“ in Welle 2. Auch bei diesem relativ kleinen Typ ist noch offen, ob die Betroffenen längerfristig unabhängig von Sozialhilfe bleiben werden und nicht in einer der Folgewellen erneut unter die Sozialhilfeschwelle fallen.

Schließlich könnten als Sondertyp auch die Personen als „*Aussteiger*“ betrachtet werden, die zwar in keiner der drei Wellen Sozialhilfe bezogen haben, aber über „*Sozialhilfeefahrung*“ verfügen, d.h. im Interview angegeben haben, früher einmal Sozialhilfe erhalten zu haben. Hierbei handelt es sich hochgerechnet um 237.000 oder 5,5% der Haushalte, die an den ersten drei Wellen des NIEP teilgenommen haben. Der letzte Sozialhilfebezug liegt zum Zeitpunkt der ersten Welle durchschnittlich 19 Monate zurück (Maximum: 62 Monate). Da die Lebenslage während des Sozialhilfebezugs bei dieser Gruppe nicht bekannt ist, ist ein Vergleich mit der Situation nach dem Ende des Bezugs nicht möglich. Dieser Typ ist jedoch deshalb von Interesse, weil die Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Einkommen nach dem Ende des Sozialhilfebezugs über drei Wellen beobachtet werden kann.

Ich betrachte im Folgenden zunächst die vier Ausstiegstypen zusammen und untersuche Erwerbssituation und Einkommenslage vor und nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe. Im zweiten

Schritt werde ich dann für den Ausstiegstyp 1 und den Sondertyp „mit Sozialhilfee Erfahrung“ Entwicklungstendenzen über mehrere Wellen hinweg aufzeigen.

### 3. Lebenslage vor und nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe

Wie hoch ist der Anteil von Erwerbstätigen und wie sicher ist die Erwerbstätigkeit? Wie hoch ist das Haushaltseinkommen nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe? Wie groß ist der Einkommenssprung verglichen mit der Situation im Sozialhilfebezug? Verbleiben die Betroffenen in einem Bereich des prekären Wohlstands? Wie bewerten die Betroffenen selbst die Veränderung der Einkommenssituation nach dem Ende der Sozialhilfe?

Um diese Fragen zu beantworten, werden im Folgenden einige objektive und subjektive Indikatoren zur Beschreibung der Erwerbs- und Einkommenssituation vor und nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe betrachtet.

Zur Beschreibung der *Erwerbssituation* der Abgänger-Haushalte werden folgende Indikatoren herangezogen:

- Anteil der Haushalte mit mindestens einem erwerbstätigen Mitglied.
- Anteil der Haushalte mit mindestens einem vollzeiterwerbstätigen Mitglied.
- Anteil der Haushalte, in denen alle erwerbstätigen Mitglieder nur befristete Stellen haben.

Zur Beschreibung der *Einkommenslage* der ehemaligen Bezieher werden betrachtet:

- Durchschnittliches gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen.<sup>39</sup>
- Anteil der Haushalte, bei denen sich das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen um mindestens 25% verbessert hat.
- Anteil der Haushalte mit einem gewichteten Pro-Kopf-Einkommen oberhalb der 50%-Einkommensarmuts-Grenze.<sup>40</sup>
- Anteil der Haushalte mit einem Einkommen über der Niedrigeinkommens-Schwelle.<sup>41</sup>
- Anteil der Haushalte, die ihre finanzielle Lage subjektiv als gut bezeichnen.

---

39 Zugrunde gelegt wird die neue OECD-Skala. Danach wird die Bezugsperson mit 1 gewichtet, weitere Personen ab 15 Jahren erhalten das Gewicht 0,5 und Personen unter 15 Jahren 0,3.

40 Diese Grenze wird in Anlehnung an den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001) auf 1628 DM festgelegt (arithmetisches Mittel, neue OECD-Skala, Gesamtdeutschland, 1998).

41 Hierbei wurden die generierten Variablen aus dem NIEP-Datensatz übernommen (Variablen awqg2, bwqg2, cwqg2). Die Niedrigeinkommens-Schwelle im Datensatz des NIEP stellt das 1,4- bzw. 1,5fache des haushaltsspezifischen Sozialhilfesatzes mit durchschnittlicher Miete dar, wobei folgende Faktoren zugrunde gelegt wurden: Alte Bundesländer: 2-Personen-Haushalt 1,5, sonst 1,4; neue Bundesländer: 2-3-Personen-Haushalt 1,5, sonst 1,4 (vgl. hierzu Kortmann u.a. 2001).

- Anteil der Haushalte, bei denen sich die finanzielle Lage seit der letzten Befragung subjektiv verbessert hat.
- Anteil der Haushalte, bei denen sich das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen um mehr als 5% verringert hat.
- Anteil der Haushalte mit einem Einkommen unter der Sozialhilfe-Schwelle.<sup>42</sup>
- Anteil der Haushalte, die ihre finanzielle Lage subjektiv als schlecht bezeichnen.
- Anteil der Haushalte, bei denen sich die finanzielle Lage seit der letzten Befragung subjektiv verschlechtert hat.

Bezugspunkt für den „Vorher-Nachher-Vergleich“ ist der Zustand in der jeweiligen Befragungswelle vor bzw. nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe. Bei den Ausstiegstypen 1 und 2 beschreibt „vorher“ den Zustand in der ersten Welle, bei den Typen 3 und 4 den in der zweiten. Entsprechend bezieht sich „nachher“ bei den Ausstiegstypen 1 und 2 auf die zweite Welle, bei den Typen 3 und 4 auf die dritte Welle.

„Nachher“ beschreibt also die Situation in der Befragungswelle, die auf den Ausstieg folgt, nicht die Situation direkt zum Zeitpunkt des Ausstiegs. Es ist also möglich, dass sich der Erwerbstatus oder der Haushaltstyp zwischen dem Ausstieg aus der Sozialhilfe und dem Befragungszeitpunkt geändert hat, was wiederum einen Einfluss auf das Haushaltseinkommen haben kann. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Im „Vorher-Nachher-Vergleich“ zeigt sich zunächst ein hohes Ausmaß von Erwerbstätigkeit bereits während des Sozialhilfebezugs (vgl. Tabelle 2). Die Sozialhilfe stockt also häufig unzureichende Erwerbseinkommen auf. Nach dem Ausstieg steigt vor allem der Anteil der Haushalte mit Vollzeit-erwerbstätigkeit an. In knapp zwei Drittel der „Abgänger-Haushalte“ gibt es nach dem Ende des Sozialhilfebezugs mindestens ein erwerbstätiges Mitglied, in knapp der Hälfte der Haushalte ist mindestens ein Mitglied vollzeiterwerbstätig. In einem Viertel der Haushalte sind alle Erwerbstätigen nach dem Ende des Sozialhilfebezugs befristet beschäftigt.<sup>43</sup>

---

42 Auch hier wurden die im NIEP-Datensatz generierten Variablen verwendet (Variablen ash2, bsh2, csh2). Zu berücksichtigen ist, dass dabei nicht die tatsächliche, sondern die durchschnittliche Mietbelastung vergleichbarer Haushalte zu Grunde gelegt wurde. Dies kann einerseits dazu führen, dass für einige Haushalte mit niedriger Mitbelastung ein höherer Sozialhilfebedarf angesetzt wird als tatsächlich gegeben. Andererseits dürfte die Schwelle für einige Haushalte auch zu niedrig liegen, da nur der Mehrbedarf für allein Erziehende bei der Bildung berücksichtigt wurde. Andere Mehrbedarfe z.B. wegen Alter oder Schwangerschaft wurden dagegen nicht berücksichtigt. Auch der Freibetrag für Erwerbstätige sowie Einkommensarten, die nicht auf die Sozialhilfe angerechnet werden, wie Erziehungsgeld, bleiben außen vor. Damit stellt die im NIEP-Datensatz gebildete Sozialhilfeschwelle nur eine Annäherung an den tatsächlichen Sozialhilfesatz eines Haushalts dar.

43 Bezogen auf alle Erwerbstätigen-Haushalte beträgt der Anteil der Vollzeit-Erwerbstätigen-Haushalte bzw. der Haushalte mit befristeten Stellen vorher 34% bzw. 28%, nachher 70% bzw. 39%.

**Tabelle 2**  
**Erwerbssituation und finanzielle Lage vor und nach dem Ausstieg aus dem Sozialhilfebezug**

Indikator	Vor dem Ausstieg	Nach dem Ausstieg
Mind. 1 Erwerbstätiger im Haushalt	48%	62%
Mind. 1 Vollzeit-Erwerbstätiger im Haushalt	16%	44%
Nur befristete Stellen im Haushalt	13%	25%
Gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (DM)	1340	1486
Einkommen mind. 25% höher als vorher	-	26%
Einkommen über 50%-Armut-Grenze	18%	36%
Einkommen über Niedrigeinkommens-Schwelle	11%	28%
Finanzielle Lage subjektiv gut	1%	7%
Finanzielle Lage subjektiv besser als vorher	-	40%
Einkommen niedriger als vorher	-	21%
Einkommen unter Sozialhilfe-Schwelle	-	33%
Finanzielle Lage subjektiv schlecht	60%	35%
Finanzielle Lage subjektiv schlechter als vorher	-	20%
Anzahl (Tsd)	378	378

Quelle: NIEP Wellen 1-3, hochgerechnete Ergebnisse

Das Ende des Sozialhilfebezugs geht nicht immer mit einer deutlichen Verbesserung der Einkommenssituation einher. Das Pro-Kopf-Einkommen der Abgänger-Haushalte hat sich mit dem Ausstieg im Durchschnitt um 146 DM von 1340 DM auf 1486 DM erhöht.<sup>44</sup> Hinter der durchschnittlichen Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens bei den „Aussteigern“ verbergen sich sowohl Aufstiege als auch Abstiege:

Bei etwa einem Viertel der Abgänger-Haushalte hat sich die Einkommenslage nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe objektiv deutlich verbessert, angezeigt durch einen Anstieg des gewichteten Pro-Kopf-Einkommens um mindestens 25%. Nur ein gutes Drittel der ehemaligen Bezieher liegt in der Folgewelle über der 50%-Armutsgrenze, 28% haben den Sprung über die Niedrigeinkommens-Schwelle geschafft. Für 40% stellt sich die Situation subjektiv besser dar als während des Sozialhilfebezugs. Insgesamt halten aber nur 7% der Abgänger-Haushalte ihre finanzielle Lage für gut.

Bei etwa einem Fünftel der Abgänger-Haushalte hat sich die Einkommenslage seit dem Sozialhilfebezug objektiv und/oder subjektiv verschlechtert. Der Einkommensrückgang nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe ist zum Teil auf kurzfristige Wechsel des Haushaltstyps oder des Erwerbsstatus seit Ende der Sozialhilfe zurückzuführen, etwa dass eine neu aufgenommene Arbeit zum Zeitpunkt der nächsten Befragung bereits wieder beendet wurde und noch kein Arbeitslosengeld bewilligt worden ist. Einige Haushalte haben aber trotz Arbeitsaufnahme weniger

<sup>44</sup> Zum Vergleich: Die Haushalte, die in allen drei Wellen keine Sozialhilfe bezogen haben, haben in der zweiten Welle ein Pro-Kopf-Einkommen von knapp 1590 DM, in der dritten von knapp 1700 DM.

als vorher, z.B. weil Erziehungsgeld oder private Unterstützung weggefallen sind. Bei den Haushalten, die eine subjektive Verschlechterung der Einkommenslage sehen, handelt es sich überwiegend um Nicht-Erwerbstätigen-Haushalte (82%). Gut 60% sind Alleinstehende. Bei einigen Haushalten, die ihre Lage nach der Sozialhilfe schlechter beurteilen, wurde die Sozialhilfe strafweise entzogen. Insgesamt ist auch in Rechnung zu stellen, dass mit dem Ende des Sozialhilfebezugs bestimmte Vergünstigungen bzw. Ermäßigungen, z.B. für Rundfunkgebühren, Telefon, kulturelle Veranstaltungen, den öffentlichen Nahverkehr oder Kinderbetreuung wegfallen, so dass die Ausgaben der „Abgänger-Haushalte“ nach dem Ausstieg ansteigen.

Nicht alle Abgänger verfügen nach dem Ende des Bezugs über ein Einkommen über der Sozialhilfe-Schwelle. Vielmehr liegt das Haushaltseinkommen bei etwa einem Drittel der „Abgänger-Haushalte“ nach dem Ende des Sozialhilfebezugs niedriger als der haushaltsspezifische Sozialhilfesatz.<sup>45</sup> Bei den Haushalten, die „nachher“ unter dem Sozialhilfesatz liegen, handelt es sich zu jeweils etwa 60% um Nicht-Erwerbstätigen-Haushalte und Alleinlebende. Hier schließt sich die Frage an, warum diese Haushalte nicht erneut Sozialhilfe beantragen. Ein Grund für den Verzicht auf die erneute Beantragung von HLU könnte sein, dass die Betroffenen nur von einem kurzfristigen Einkommensrückgang ausgehen, etwa weil sie auf die Zahlung von Arbeitslosengeld warten. Eine andere Möglichkeit ist, dass sie auf Grund schlechter Erfahrungen mit dem Sozialamt vor einem Neuantrag zurückschrecken. Hierfür spricht, dass mehr als 90% derjenigen, die nach dem Ende des Sozialhilfebezug unterhalb der Sozialhilfeschwelle sind, sagen, der Gang zum Sozialamt sei ihnen schwer gefallen. Ein Verzicht wäre dabei vor allem dann zu erwarten, wenn das Haushaltseinkommen nur knapp unter dem Sozialhilfesatz liegt, weil die Betroffenen dann der Meinung sein könnten, dass sich ein erneuter „Kampf“ mit dem Sozialamt nicht lohnt. Die Differenz zwischen dem Haushaltseinkommen und der haushaltsspezifischen Sozialhilfeschwelle liegt im Durchschnitt jedoch bei 228 DM.

Nicht überraschend zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Erwerbstätigen-Haushalten und Nicht-Erwerbstätigen-Haushalten, was die Lebenslage nach dem Ende des Bezugs angeht (vgl. Tabelle 3): In den Abgänger-Haushalten mit mindestens einem Erwerbstätigen beträgt das Pro-Kopf-Einkommen nach dem Ausstieg durchschnittlich 1716 DM, in den Nicht-Erwerbstätigen-Haushalten nur 1109 DM. Bei 36% der Erwerbstätigen-Haushalte, aber nur 9% der Nicht-Erwerbstätigen-Haushalte hat sich das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen um mindestens 25% verbessert. Subjektiv eine Verbesserung der Lage sehen 54% der Erwerbstätigen-Haushalte,

---

45 Hier ist noch einmal daran zu erinnern (vgl. Fußnote 49), dass die im NIEP-Datensatz vorhandene Sozialhilfeschwelle nur als relativ grober Indikator für den Sozialhilfebedarf eines Haushalts angesehen werden kann.



aber nur 16% der anderen Gruppe. Über der Niedrigeinkommens-Schwelle liegen 44% der Erwerbstätigen-Haushalte, aber nur 2% der Nicht-Erwerbstätigen.<sup>46</sup>

**Tabelle 3**

**Finanzielle Lage nach Ende des Sozialhilfebezugs bei Erwerbstätigen- und Nicht-Erwerbstätigen-Haushalten**

<b>Indikator</b>	<b>Erwerbst.-HH</b>	<b>Nicht-Erwerbst.-HH</b>
Gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (DM)	1716	1109
Einkommen mind. 25% höher als vorher	36%	9%
Einkommen über 50%-Armut-Grenze	57%	3%
Einkommen über Niedrigeinkommens-Schwelle	44%	2%
Finanzielle Lage subjektiv gut	10%	2%
Finanzielle Lage subjektiv besser als vorher	54%	16%
Einkommen niedriger als vorher	16%	29%
Einkommen unter Sozialhilfe-Schwelle	22%	52%
Finanzielle Lage subjektiv schlecht	22%	55%
Finanzielle Lage subjektiv schlechter als vorher	6%	44%
Anzahl (Tsd)	235	143

Quelle: NIEP Wellen 1-3, hochgerechnete Ergebnisse

Allerdings leben nicht alle Erwerbstätigen-Haushalte nach dem Ausstieg in gesicherten Verhältnissen. So befindet sich ein Fünftel nach Ende des Sozialhilfebezugs unterhalb der Sozialhilfe-Schwelle - bei den Nicht-Erwerbstätigen-Haushalten sind es allerdings über 50%. Auch ist an dieser Stelle noch einmal an den hohen Anteil von Haushalten mit ausschließlich befristeten Stellen zu erinnern, der deutlich macht, dass die zukünftige Einkommensentwicklung bei einem Teil der Erwerbstätigen-Haushalte eher unsicher ist.

**4. Entwicklung der Lebenslage bei ehemaligen Beziehern**

Bisher wurde die Situation der ehemaligen Sozialhilfebezieher direkt im Anschluss an den Sozialhilfebezug betrachtet, also in der Befragungswelle nach dem Ende des Bezugs. Abschließend soll für eine Teilgruppe der „Aussteiger“ - nämlich für den Ausstiegstyp 1 und den Sondertyp mit früherer Sozialhilfeefahrung - untersucht werden, wie sich Erwerbstätigkeit und Einkommen über einen längeren Zeitraum entwickeln: Wie stabil sind Erwerbssituation und Haus-

<sup>46</sup> Bei den Haushalten mit mindestens einem Vollzeit-erwerbstätigen bzw. Haushalten, in denen sich die Zahl der Erwerbstätigen erhöht hat, sieht die finanzielle Lage erwartungsgemäß noch besser aus als bei den Erwerbstätigen-Haushalten insgesamt.

haltseinkommen über die Zeit? Gibt es kontinuierliche Verbesserungen oder sind diskontinuierliche Entwicklungen an der Tagesordnung?

**Tabelle 4**  
**Entwicklung von Erwerbstätigkeit und finanzieller Lage bei ehemaligen Beziehern**  
**(Ausstiegstyp 1)**

Indikator	1. Welle	2. Welle	3. Welle
Mind. 1 Erwerbstätiger im Haushalt	29%	40%	47%
Mind. 1 Vollzeit-Erwerbstätiger im Haushalt	11%	34%	32%
Nur befristete Stellen im Haushalt	11%	11%	14%
Gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (DM)	1257	1440	1435
Einkommen mind. 25% höher als in Vorwelle		30%	15%
Einkommen über 50%-Armut-Grenze	10%	29%	28%
Einkommen über Niedrigeinkommens-Schwelle	7%	27%	19%
Finanzielle Lage subjektiv gut	0,3%	7%	7%
Finanzielle Lage subjektiv besser als in Vorwelle		39%	20%
Einkommen niedriger als in Vorwelle		17%	27%
Einkommen unter Sozialhilfe-Schwelle		35%	34%
Finanzielle Lage subjektiv schlecht	73%	38%	47%
Finanzielle Lage subjektiv schlechter als in Vorwelle		33%	39%
Anteil Haushalte, die die Niedrigeinkommens-Schwelle zwischen Welle 2 und 3 übersprungen haben			5%
Anteil Haushalte mit Einkommenssteigerung von Welle 1 auf Welle 2 und von Welle 2 auf Welle 3			19%
Anzahl (Tsd)	207	207	207

Quelle: NIEP Wellen 1-3, hochgerechnete Ergebnisse

Während sich bei der Erwerbssituation insgesamt ein positiver Trend abzeichnet, verläuft die Einkommensentwicklung bei Ausstiegstyp 1, also den Haushalten, die nach der ersten Befragungswelle aus dem Sozialhilfebezug ausgeschieden sind, eher diskontinuierlich (vgl. Tabelle 4). Bei gut einem Viertel der Haushalte hat sich das Haushaltseinkommen zwischen Welle 2 und Welle 3 verringert. Entsprechend nimmt auch der Anteil der Haushalte mit einem Einkommen über der Niedrigeinkommens-Schwelle zwischen Welle 2 und Welle 3 von 27% auf 19% ab. Die Ursachen hierfür liegen in Veränderungen des Familientyps oder der Erwerbssituation (Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen).

Fast 40% der Haushalte beurteilen ihre finanzielle Lage in der dritten Welle schlechter als in der zweiten. Hierbei handelt es sich zum überwiegenden Teil um Nicht-Erwerbstätigen-Haushalte. Der Anteil der Haushalte, die ihre finanzielle Lage für schlecht halten, hat sich von der zweiten zur dritten Welle von 38% auf 47% erhöht.

Umgekehrt können nur wenige Haushalte ihre Position über die Zeit deutlich verbessern. Nur 5% der Haushalte schaffen von Welle 2, also der Welle, die auf den Ausstieg folgt, auf Welle 3 den Sprung über die Niedrigeinkommens-Schwelle. Und nur ein knappes Fünftel der Haushalte

kann das Einkommen sowohl von Welle 1 auf Welle 2 als auch von Welle 2 auf Welle 3 steigern.

Insgesamt zeichnet sich bei diesen Abgänger-Haushalten damit noch keine Stabilisierung der Einkommenssituation nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe ab.

**Tabelle 5**  
**Entwicklung von Erwerbstätigkeit und finanzieller Lage bei ehemaligen Beziehern**  
**(Nichtbezieher mit Sozialhilfeerfahrung)**

Indikator	1. Welle	2. Welle	3. Welle
Mind. 1 Erwerbstätiger im Haushalt	59%	67%	73%
Mind. 1 Vollzeit-Erwerbstätiger im Haushalt	34%	32%	49%
Nur befristete Stellen im Haushalt	12%	14%	18%
Gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (DM)	1417	1534	1827
Einkommen mind. 25% höher als in Vorwelle		23%	23%
Einkommen über 50%-Armut-Grenze	26%	42%	51%
Einkommen über Niedrigeinkommens-Schwelle	15%	23%	40%
Finanzielle Lage subjektiv gut	1%	11%	11%
Finanzielle Lage subjektiv besser als in Vorwelle		19%	26%
Einkommen niedriger als in Vorwelle		22%	22%
Einkommen unter Sozialhilfe-Schwelle		24%	17%
Finanzielle Lage subjektiv schlecht	61%	43%	38%
Finanzielle Lage subjektiv schlechter als in Vorwelle		23%	19%
Anteil Haushalte, die die Niedrigeinkommens-Schwelle zwischen Welle 1 und 3 übersprungen haben			33%
Anteil Haushalte mit Einkommenssteigerung von Welle 1 auf Welle 2 und von Welle 2 auf Welle 3			18%
Anzahl (Tsd)	237	237	237

Quelle: NIEP Wellen 1-3, hochgerechnete Ergebnisse

Wie sieht es nun bei den Haushalten aus, deren Sozialhilfebezug zum Zeitpunkt der ersten Befragung bereits länger zurückliegt? Hier zeigen sich Indizien für eine kontinuierliche Verbesserung der finanziellen Lage (vgl. Tabelle 5). So nimmt der Anteil der Haushalte über der Niedrigeinkommens-Schwelle von Welle zu Welle zu. Auch die subjektive Zufriedenheit mit der finanziellen Lage steigt. Allerdings gelingt es auch hier nur relativ wenigen Haushalten, sowohl von Welle 1 auf Welle 2 als auch von Welle 2 auf Welle 3 das Einkommen zu steigern.

## 5. Fazit und Ausblick

Der Ausstieg aus der Sozialhilfe ist also nicht immer ein Sprungbrett in eine sichere Einkommensposition deutlich oberhalb der Sozialhilfe-Schwelle. Indizien für unsichere oder prekäre Lebenslagen nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe sind insbesondere der hohe Anteil von Haushalten mit befristeten Stellen, der Anteil von Haushalten, bei denen sich die finanzielle Lage nach dem Ende des Sozialhilfebezugs objektiv oder subjektiv verschlechtert hat, sowie der Anteil von Haushalten, die auch nach dem Ausstieg nur über ein Einkommen unterhalb der Sozialhilfe-Schwelle verfügen. Einige Haushalte dürften dabei auf die Auszahlung von Leistungen

der Arbeitsverwaltung warten. Andere sind möglicherweise durch die früheren Erfahrungen „abgeschreckt“. Gleichwohl handelt es sich hier um Haushalte, die in den Folgewellen erneut als Sozialhilfebezieher in Erscheinung treten könnten.

Erwerbstätigkeit erweist sich insgesamt als „Königsweg“ aus der Sozialhilfe: Haushalte, die die Sozialhilfe durch Aufnahme oder Ausdehnung von Erwerbstätigkeit verlassen haben bzw. Haushalte, die nach Ende des Sozialhilfebezugs erwerbstätig sind, stehen objektiv und subjektiv deutlich besser da als Nicht-Erwerbstätigen-Haushalte. Dieses Ergebnis wird zwar durch den hohen Anteil von Erwerbstätigen-Haushalten mit befristeten Stellen etwas relativiert. Insgesamt gesehen stellen sich aber vor allem die Nicht-Erwerbstätigen-Haushalte nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe als Problemgruppe dar, deren Situation sich häufig nicht entscheidend verbessert hat.

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Beobachtungszeitraum in diesem Beitrag auf drei Wellen beschränkt ist. Eine Langzeitbeobachtung der ehemaligen Bezieher könnte zu anderen Ergebnissen führen. Denn die Betrachtung der Haushalte mit früherer Sozialhilfee Erfahrung hat gezeigt, dass sich die Lebenslage ehemalige Hilfebezieher möglicherweise erst auf längere Sicht stabilisiert.

Einschränkend ist auch festzustellen, dass die Zahl der Sozialhilfe-Abgänger im NIEP relativ gering ist, so dass differenzierte Analysen etwa zu den Ursachen für Einkommensveränderungen oder erneuten Sozialhilfebezug schnell an Fallzahlen-Grenzen stoßen. Genauere Erkenntnisse über die Lebenswege ehemaliger Bezieher von Sozialhilfe soll deshalb das ebenfalls vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geförderte Projekt „Verlaufs- und Ausstiegsanalyse Sozialhilfe“ bringen.<sup>47</sup>

---

47 Das Projekt wird vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen unter der Leitung von Stephan Leibfried und Petra Buhr durchgeführt. Ziel der bundesweiten Studie ist es, die individuellen und institutionellen Bedingungsfaktoren für erfolgreiche und weniger erfolgreiche „Ausstiegskarrieren“ zu untersuchen. Dazu soll die soziale und wirtschaftliche Lage von ehemaligen Sozialhilfebeziehern („Abgangskohorte“) über einen Zeitraum von etwa drei Jahren beobachtet werden.

## Literatur

- Berntsen, R. und Rendtel, U. (1991): Zur Stabilität von Einkommensarmut im Längsschnitt. In: Rendtel, U. und Wagner, G. G. (Hg.): Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984; Frankfurt a.M./New York: S. 457-485.
- Buhr, P. (1995): Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug; Opladen.
- Buhr, P. und Weber, A. (1998): Long-term Reciprocity of Social Assistance in Germany: the Eighties versus the Nineties. In: Andreß, H.-J. (Hg.): Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective; Aldershot usw.: Ashgate, S. 315-329.
- Buhr, P. und Hagen, Ch. (2001): Die subjektive Bedeutung von Sozialhilfeverläufen, In: Kluge, S. und Kelle, U. (Hg.): Methodeninnovation in der Lebenslaufforschung; Weinheim und München, S. 189-216.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung; Berlin.
- Golsch, K. (1999): Im Netz der Sozialhilfe - (auf-) gefangen? Eine Verlaufsdatenanalyse zur Dynamik von Armut in Bielefeld; Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie (Diplomarbeit).
- Hübinger, W. (1996): Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit, Freiburg.
- Kortmann, K. und Sopp, P. (2001): Forschungsprojekt. Die Bevölkerung im unteren Einkommensbereich. Demographische Strukturen, Einstiegsgründe und Ausstiegsdynamik, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bonn.
- Kortmann, K.; Sopp, P. und Thum, M. (2001): Niedrigeinkommens-Panel (NIEP). Methodenbericht Wellen 1 bis 3; Infratest Sozialforschung, München.
- Leisering, L. und Leibfried, S. (1999): Time and Poverty in Western Welfare States. United Germany in Perspective; Cambridge.
- Rentsch, D. (2001): Hallesche Untersuchung der Lebenslage ehemaliger Sozialhilfeempfänger(innen) (Abgangskohorte 1999/2000); Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Arbeitsbericht).
- Sopp, P. (1994): Das Ende der Zwei-Drittel-Gesellschaft? Zur Einkommensmobilität in Westdeutschland, in: Zwick, M. (Hg.): Einmal arm - immer arm? Neue Befunde zur Armut in Deutschland; Frankfurt a.M./New York, S. 47-74.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Herzlichen Dank, Frau Dr. Buhr. Wir haben reichlich Zeit für Diskussionen, also wir können auch alles nachholen, was vielleicht vorhin nicht zum Zuge kommen konnte.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Ich habe eine rein technische Frage, handelt es sich um absolutes Nettoeinkommen oder um ein äquivalenzgewichtetes Einkommen?

**Petra Buhr** (*Universität Bremen*)

Es handelt sich um das mit der neuen OECD-Skala gewichtete Einkommen.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Sie haben gesagt, Sie hätten die untere Armutsgrenze aus dem Armuts- und Reichtumsbericht entnommen. Wenn ich mich richtig erinnere, sind dort acht Möglichkeiten vorgesehen. Welche haben Sie denn da gewählt?

**Petra Buhr** (*Universität Bremen*)

Ich habe wie gesagt die neue OECD-Skala und dann die 50%-Prozent-Mittelwert-Grenze genommen. Das waren 1.628 DM für 1998. Das ist bezogen auf heute eher zu niedrig angesetzt. Aber ich habe diese Grenze dennoch als Vergleichsmaßstab genommen.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Haben Sie das durchgerechnet mit den anderen Grenzen?

**Petra Buhr** (*Universität Bremen*)

Doch, ich habe das mit verschiedenen Grenzen gerechnet, zum Beispiel auch mit Grenzen aus dem SOEP. Die sind immer etwas niedriger, da kommen natürlich dann etwas höhere Anteile oberhalb der Armutsgrenze heraus. Ich könnte das auch auf 100% steigern, wenn ich wollte.

**Anne Krüger** (*Universität Bielefeld*)

Ich habe ein kleines Problem mit Ihren Ausweisungen. Ich weiß nicht so ganz genau, wann sie auf Haushaltsebene waren und wann auf Personenebene. Anhand der Fallzahlen, die ja zum Teil erwähnt waren, hatte ich den Eindruck, es handelt sich um Personen.

**Petra Buhr** (*Universität Bremen*)

Es war immer die Haushaltsebene. Ich habe Indikatoren auf Haushaltsebene gebildet, zum Beispiel habe ich die Zahl der Erwerbstätigen im Haushalt aggregiert; wenn ich also von Erwerbstätigen geredet habe, waren damit alle Erwerbstätigen in diesem Haushalt insgesamt gemeint.



**Anne Krüger** (Universität Bielefeld)

Bei einer Graphik mit den Rauten und den Kreuzen ist mir aufgefallen, da war in Klammern eine Fallzahl von 500 +, das müssten doch Personen sein?

**Petra Buhr** (Universität Bremen)

Es handelt sich um auf Tausend hochgerechnete Fälle; es ist immer die Haushaltsebene.

**Joachim Wilde** (Universität Halle-Wittenberg)

Ich habe mir die Einkommensdifferenz auch einmal angeschaut und zwar für die erste und zweite Welle. In den absoluten Zahlen bekommt man sehr deutliche Unterschiede in der Verteilung, je nachdem, ob man alle Haushalte nimmt oder nur diejenigen, die als Grund für das Ausscheiden die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit angeben. Immerhin 25% derjenigen, die diesen Grund angeben, haben trotzdem weniger verdient als vorher. Da frage ich mich natürlich schon, warum beziehen diese Haushalte nicht weiter aufstockende Sozialhilfe, so dass sie praktisch auf Plus-Minus-Null kommen, das ist für mich etwas verblüffend.

**Petra Buhr** (Universität Bremen)

Ja, und der Freibetrag für Erwerbstätigkeit ist ja zum Beispiel bei der Berechnung der Anteile unterhalb der Sozialhilfeschwelle gar nicht mit berücksichtigt. Ich habe versucht, das aufzudröseln, wobei ich quasi Einzelfallanalyse betrieben habe, weil die Fallzahlen dann doch sehr runtergehen. Ich habe untersucht, wie die Einstellung zur Sozialhilfe ist. Viele der Befragten, die unter der Sozialhilfeschwelle lagen, haben gesagt, dass ihnen der Gang zum Sozialamt schwergefallen ist. Es könnte auch damit zu tun haben, dass sie einfach keine Lust haben, nochmals da hinzugehen und erst einmal etwas Abstand brauchen. Meine These war dann, dass das alles Personen sind, die nur ganz knapp an der Sozialhilfeschwelle liegen - aber das kann man nicht sagen, da sind teilweise auch etwas größere Differenzen drin. Es hat wohl auch etwas mit Abschreckung zu tun. Aber die genauen Ursachen stehen noch nicht fest.

**Jens E. Schröter** (Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen)

Ich sage mal was dazu aus der Erfahrung in Bremen. Wir haben etwa 2.000 Personen im § 19-BSHG-Bereich. Wenn diese Personen dann aus der Sozialhilfe, aus der eigentlichen Sozialhilfe herausgehen und dann HZA oder § 19 oder Ähnliches machen, vergisst in der Regel der Sachbearbeiter ihnen zu sagen: Es gibt trotz der Erwerbstätigkeit noch einen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe. Das heißt, wir haben ein großes Problem bei denjenigen, die dann in diesen Bereichen sind und zudem mit 80% abgesenkten Einstiegstarifen ein Jahr im Rahmen von § 19 BSHG arbeiten. Sie werden einfach von dem Sachbearbeiter aus der Kartei herausgenommen, und für ihn ist dann das „Problem“ erledigt.

Das „Problem“ ist natürlich nicht erledigt. Die Leute tauchen dann bei uns in den Beratungsstellen auf und sagen, dass sie jetzt weniger als vorher haben, weil sie den ganzen Aufwand noch für die Erwerbstätigkeit betreiben müssen. Dann rechnen wir ihnen vor, dass sie ja gar nicht aus der Sozialhilfe raus sind. Vielleicht nicht die Alleinstehenden, aber die Familien, allein Erziehenden oder Ein-Verdiener in einem Vier-Personen-Haushalt, die sind eigentlich immer noch in der Sozialhilfe. Entweder ist die Information einfach nicht da oder aber sie sagen, ich verzichte einfach darauf, um mich nicht mit meinem Sachbearbeiter zu streiten. Und da gibt es Aufklärungsbedarf. Ich schätze, dass da an dieser Stelle auf jeden Fall noch häufig Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe wäre.

**Peter Krause** (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*)

Dazu ein kurzer Hinweis. Es wird ja auch Erziehungsgeld bei der Berechnung berücksichtigt. Wenn nun Erziehungsgeld wegfällt, dann verlieren die Personen ja einen beträchtlichen Betrag, der bei der Berechnung der Sozialhilfe nicht eingeflossen ist. Insofern kann durchaus ein Ausstieg stattfinden und das Einkommen kann geringer sein. Das betrifft allerdings nicht alle Fälle, die hier gemeint sind, aber man müsste systematisch nach den Ursachen schauen.

**Petra Buhr** (*Universität Bremen*)

Ja, danke für den Hinweis. Das Erziehungsgeld fällt tatsächlich teilweise weg. Und bei einigen Fällen haben sich manchmal ganz interessante Veränderungen der Haushaltskonstellationen ergeben, zum Beispiel bei einer Familie, die mit der Mutter zusammengelebt hat und noch Pflegegeld erhielt. Als dann die Mutter gestorben ist und das Pflegegeld wegfiel, verringerte sich das Einkommen trotz Erwerbstätigkeit. Es sind die ganz speziellen Konstellationen, die man dann wirklich nur durch Einzelfallanalyse herausbekommt. Da ist unheimlich viel Dynamik auch im kleinsten Raum.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (*Universität Bonn*)

Es ist die Frage, ob man nicht ohnehin bei solchen speziellen Segmenten mit sehr vielen Unwägbarkeiten rechnen muss, zumal ja die Lebensverhältnisse ohnehin so uneinheitlich geworden sind. Ich hatte heute früh schon einmal die Frage, ob je daran gedacht worden ist, ein qualitatives Nebenpanel zu führen, z.B. mit Menschen, die keinen Telefonanschluss haben.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Wir haben zunehmend im Laufe der weiteren Wellen in das NIEP offene Fragen, offene Restkategorien eingefügt, nachdem wir gesehen haben, dass wir auf viele Problemfälle stoßen, die bezogen auf die Standards der Erhebung nach diesem Schema nicht wirklich adäquat zu erfassen sind. Und wir sind jetzt noch dabei, diese offenen Angaben auszuwerten. Wir werden sie demnächst ausliefern - auch für Analysen, denn da steckt vieles drin.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Ich möchte noch am Ende ein kleines Bonmot setzen. Ich habe es erlebt, wie erst durch den Ausschluss aus der Sozialhilfe unseres Haushaltes die Möglichkeit entstand, Sozialhilfe zu erhalten. Das war so: Als Haushalt erhielt meine Familie, meine Kinder und ich nur ergänzende, bzw. einmalige Leistungen - ich erhielt Erwerbsunfähigkeitsrente und habe studiert. Dann lagen wir plötzlich mit unserem Einkommen, mit unserem gesamten Haushaltseinkommen, über der Grenze des Bedarfssatzes. Also habe ich viele Anträge gestellt, um die entsprechenden Leistungen nach § 21 BSHG in Anspruch nehmen zu können. Dabei war ein Antrag, den wir damals klagemäßig durchführen wollten. Das hat dazu geführt, dass es einige Aufmerksamkeit gegeben hat in Presse, Rundfunk und Fernsehen, so dass der Abteilungsleiter im Sozialamt darauf aufmerksam wurde, die Akte gezogen und klar gemacht hat, dass mir Sozialhilfeleistungen wegen des Ausschlusses nach § 26 BSHG nicht zustehen würden. Die Konsequenz war, dass das Sozialamt fast ein dreiviertel Jahr nachbezahlen musste, weil meine Kinder seit dem Augenblick mittellos waren. Das bedeutet indirekt, dass meine Erwerbsunfähigkeitsrente, die noch unter dem Bedarfskontrollbetrag lag, plötzlich geschützt war. Vorher wurde sie als Einkommen angerechnet, jetzt war dieser Betrag geschützt und meine Kinder bekamen plötzlich ergänzend jeden Monat Sozialhilfe, weil sie nämlich beim Sozialamt übersehen hatten, dass nicht mehr der Zwickauer Schlüssel gilt bei der Aufteilung der Kostenunterkunft, sondern es kopfteilig gerechnet wird, so dass den Kindern jeweils ein Drittel der Kostenunterkunft plus ihr eigener Regelsatz - die Mutter zahlte keinen Unterhalt - zustand. Obwohl wir vorher nach Auffassung des Sozialamtes keinen Anspruch auf einmalige Leistungen gehabt hätten - wir hatten uns darum gestritten - musste plötzlich rückwirkend ein dreiviertel Jahr lang Hilfe zum Lebensunterhalt pro Monat nachgezahlt werden. Das hat das Sozialamt sehr viel Geld gekostet.

## **Armut und Sozialhilfe bei Haushalten mit Kindern – Veränderung der Lebenslage beim Ausstieg aus der Sozialhilfe**

Peter Sopp, Infratest Sozialforschung, München

Peter Krause, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

### **1. Fragestellung**

Die Sozialhilfestatistik wie auch empirische Studien zur Einkommensarmut (Hauser/Hübinger 1993) belegen seit den 80er Jahren einen starken Wandel in der Altersstruktur der Personen in prekärer finanzieller Lage. Die Altersarmut konnte in dieser Zeit zwar nachhaltig verringert werden, aber das Armuts- und Sozialhilferisiko von Kindern und Jugendlichen stieg signifikant. In der sozialpolitischen Diskussion wird diese Entwicklung auch als „Infantilisierung der Armut“ bezeichnet. Vor allem Familien mit mehreren abhängigen Kindern beziehungsweise allein Erziehende befinden sich vermehrt in einer prekären finanziellen Lage und sind überproportional von Einkommensarmut betroffen. Damit stellt sich die Frage, inwieweit die Familiensituation als solche bereits ein eigenständiges Armuts- und Sozialhilferisiko darstellt. Scheidung, die Geburt eines weiteren Kindes oder die Aufgabe, ein Kind alleine zu betreuen, können zu einem Absinken unter die Armutsschwelle führen.

Nun ist der Sozialhilfebezug nicht gleichzusetzen mit Armut. Armut kennzeichnet gemäß einer Definition der Europäischen Kommission vom 19. Dezember 1984 eine Situation, in der Personen, Familien oder Haushalte über so geringe wirtschaftliche, kulturelle und soziale Mittel verfügen, dass sie an der herrschenden Lebensweise im jeweiligen Mitgliedsland nicht adäquat partizipieren können. Dieser relativen Definition hat sich auch die Bundesregierung mehrfach angeschlossen (vgl. BMA 2001). Die an der vorherrschenden Lebensweise orientierte Messung der Armut kann demzufolge nicht ohne die Berücksichtigung des Umfangs und der Verteilung der Ressourcen in der Bevölkerung insgesamt erfolgen. Dazu werden im folgenden zweiten Abschnitt auf Grundlage der Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) Armutsquoten differenziert nach Altersgruppen dargestellt. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den jüngeren Altersgruppen in den neuen Ländern, da Familien hier nach der Vereinigung in besonderer Weise transformationsbedingten Belastungen ausgesetzt waren. Das Einbeziehen der gesamten Bevölkerung erlaubt darüber hinaus, die Austrittschancen und Eintrittsrisiken gerade im mittleren Bevölkerungssegment repräsentativ zu beschreiben.

Die Sozialhilfe ist ein wichtiges politisches Handlungsinstrument, um Personen aus der Armut herauszuführen. Die Zahl der und Zahlungen an Sozialhilfebezieher sind somit gleichermaßen Indizes für den Umfang der erforderlichen staatlichen Unterstützung, als auch Ausdruck der Bekämpfung von Armut. Die Frage, welche familienspezifischen Ursachen für den Sozialhilfebezug von Bedeutung sind, wird auf Basis der Daten des Niedrigeinkommens-Panels (NIEP) im

dritten Teil des Beitrags untersucht. Die Veränderungen der Lebenslagen von Haushalten mit Kindern nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe werden anschließend ebenfalls anhand der Daten des NIEP im vierten Abschnitt aufgezeigt. Dabei geht es sowohl um die Frage, ob sich nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe dauerhaft wirksame Verbesserungen der Situation erkennen lassen, als auch um die Ausstiegsgründe. Veränderungen der Haushaltskonstellation sind beispielsweise nicht unmittelbar als Ausstiegsgrund zu interpretieren. Sie sind allerdings oftmals entscheidende Rahmenbedingungen, die einen Ausstieg aus der Sozialhilfe erleichtern beziehungsweise eine Aufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit ermöglichen.

Die Analysen im zweiten Abschnitt auf Basis des SOEP beziehen sich auf die in privaten Haushalten lebenden Personen als Grundgesamtheit. Die weiteren Auswertungen zur Sozialhilfe im engeren Sinne in den Abschnitten drei und vier auf Grundlage des NIEP beziehen sich demgegenüber auf Haushalte mit laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Kap. 3) oder auf aus dem HLU-Bezug ausgeschiedene Haushalte als Grundgesamtheit (Kap. 4).<sup>48</sup> Haushalte werden bei den Auswertungen des NIEP zudem nach dem Alter des jüngsten Kindes (jüngstes Kind unter 7 Jahren, jüngstes Kind zwischen 7 bis unter 14 Jahren) typisiert. Zusätzlich werden allein Erziehende als spezifische Haushaltsform gesondert ausgewiesen. Eine Differenzierung nach alten und neuen Ländern erfolgt im ersten Teil bei der Anamnese der Problemlagen jüngerer Altersgruppen anhand des SOEP. Für die weitere Betrachtung von Kindern und Familien während und nach dem Bezug von Sozialhilfe anhand des NIEP spielt diese Differenzierung infolge der weitgehenden Angleichungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen keine Rolle. Außerdem stößt man bei weiteren Differenzierungen insbesondere in den neuen Ländern wegen geringer Fallzahlen auf Interpretationsprobleme.

Der Beitrag verbindet so bei der Fragestellung zur Situation von Kindern und Familien in prekären Lebenslagen die spezifischen Vorteile der beiden zentralen Längsschnittdatenquellen zu diesem Thema: Das SOEP erlaubt durch seine Repräsentanz der gesamten Bevölkerung, seiner großen Fallzahl sowie der jährlich wiederholten Messung die Aufdeckung spezifischer Problemlagen und deren Differenzierung unter Verlaufsaspekten in der Gesamtbevölkerung. Das NIEP gestattet auf Grund der Konzentration auf den unteren Einkommensbereich und seiner detaillierten Erfassung von Sozialhilfeempfängern in Verbindung mit ihrer kontinuierlichen Beobachtung eine zielgerichtete Untersuchung sozialpolitisch relevanter Aspekte der Armutsbekämpfung.

---

48 Diese zweifache Perspektive wurde gewählt, da Untersuchungen zur Einkommensarmut zumeist auf Personenebene erfolgen, um die Veränderungen der Lebenslage aller Personen (z.B. auch bei Auszügen) nachzuvollziehen. Untersuchungen zum Sozialhilfebezug gehen dagegen von Bedarfsgemeinschaften aus.

## 2. Entwicklung der Einkommen und Einkommensarmut in Deutschland im Altersverlauf

In Ergänzung zum Trend einer Infantilisierung der Armut wird nachfolgend die Veränderung der Einkommenslage jüngerer Altersgruppen mit Schwerpunkt auf den neuen Ländern seit der Vereinigung betrachtet. Hierzu werden anhand der Daten des SOEP die Einkommen der jüngeren Bevölkerungsgruppen in den alten und neuen Ländern in den Jahren 1991 und 2000 verglichen. Die zugrunde liegende Einkommensmessung beruht auf der Frage nach der Höhe des monatlich netto verfügbaren Haushaltseinkommens an das Haushaltsmitglied, das die Belange des Haushalts am besten kennt. Zur Berücksichtigung von Einkommensvorteilen, die sich beim Zusammenleben durch gemeinsames Wirtschaften ergeben, sowie wegen des geringeren Bedarfs von Kindern werden diese Einkommen in so genannte Äquivalenzeinkommen umgerechnet. Das sind unter Bedarfsgesichtspunkten modifizierte Pro-Kopf-Einkommen. Die Berechnung von Äquivalenzeinkommen unterstellt eine bedarfsgerechte interne Verteilung des Haushaltsnettoeinkommens im Haushalt, so dass jedes Haushaltsmitglied dasselbe Einkommen und damit dasselbe Wohlfahrtsniveau erzielt. Äquivalenzeinkommen sind so zwischen allen Personen in privaten Haushalten vergleichbar, ungeachtet der Zusammensetzung ihres Haushalts.<sup>49</sup> Synonym kann man auch von Wohlfahrtsniveau oder bei einem Vergleich von Wohlfahrtsposition sprechen. Von dem Äquivalenzeinkommen werden die Armutsgrenzen abgeleitet.

Das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen lag unmittelbar nach der Vereinigung im Jahr 1991 – gemessen an Preisen des Jahres 2000<sup>50</sup> – im Bevölkerungsdurchschnitt in den alten Ländern bei 1.071 €, im Vergleich zu 682 € in den neuen Ländern (Tabelle 1: Spalten 1 und 2). Der relative Einkommensanteil der neuen an den alten Ländern lag entsprechend im Mittel bei 64%. Im Jahr 2000 lag das durchschnittliche Einkommen in ganz Deutschland in Preisen von 2000 nur wenig höher bei 1.109 €, in den neuen Ländern hat sich hingegen das absolute Wohlfahrtsniveau auf 936 € erhöht (Tabelle 1: Spalten 4 und 6). Die neuen Länder haben demzufolge im ersten Jahrzehnt nach der Vereinigung eine erhebliche Anhebung ihres Wohlfahrtsniveaus erfahren, ohne jedoch bereits das höhere Niveau des alten Bundesgebietes zu erreichen (Goebel u.a. 2002). Ein weiterer Blick auf die Einkommensschichtung der neuen Länder (Tabelle 1: Quintile) macht deutlich, dass dieser Einkommensunterschied vor allem durch die größere Einkommensdifferenz in den oberen Quintilen hervorgerufen wird – in den unteren Einkommensgruppen liegen die Wohlfahrtsniveaus in den alten und neuen Ländern nahezu gleichauf (Tabelle 1: Spalten 7 und 8).

---

49 Wenn im Folgenden die Einkommenslage der jüngeren Altersgruppen beschrieben wird, so sind davon immer auch die in diesen Haushalten lebenden Eltern und weitere Haushaltsmitglieder in gleicher Weise betroffen.

50 Die Einkommen wurden für die alten und neuen Länder jeweils getrennt an die jeweilige Preisentwicklung angepasst. Auf diese Weise werden implizit die im Jahr 1991 noch beträchtlichen Kaufkraftdisparitäten zwischen beiden Landesteilen kontrolliert (vgl. Krause 2001).

**Tabelle 1**

**Schichtung der gewichteten monatlichen Haushaltsnettoeinkommen<sup>1)</sup>  
der privaten Haushalte, 1991 und 2000  
– Personen in privaten Haushalten**

	Einkommen 1991 <sup>1)</sup>			Einkommen 2000				
	aBL <sup>2)</sup> (in €) (1)	nBL <sup>3)</sup> (in €) (2)	nBL/aBL (In %) (3)	Gesamt (in €) (4)	aBL (in €) (5)	nBL (in €) (6)	nBL/Ges. (in %) (7)	nBL/aBL (in %) (8)
<b>Insgesamt</b>	1.071	682	63,6	1.109	1.149	936	84,3	81,5
<b>Quintile<sup>4)</sup></b>								
oberes Quintil	1.886	1.051	55,7	1.983	2.063	1.518	76,6	73,6
4. Quintil	1.222	766	62,7	1.246	1.307	1.052	84,5	80,5
3. Quintil	962	649	67,5	981	1.014	876	89,3	86,4
2. Quintil	764	550	72,1	789	812	720	91,2	88,7
unteres Quintil	528	393	74,5	539	550	512	95,1	93,1
<b>Altersgruppen</b>								
0 - 10 Jahre	854	617	72,3	897	916	756	84,3	82,5
11 - 20 Jahre	898	662	73,7	908	938	804	88,5	85,7
21 - 30 Jahre	1.068	680	63,6	1.041	1.068	912	87,6	85,4
31 - 40 Jahre	1.130	692	61,3	1.142	1.183	923	80,8	78,0
41 - 50 Jahre	1.266	775	61,2	1.176	1.229	970	82,5	78,9
51 - 60 Jahre	1.172	760	64,8	1.311	1.373	1.052	80,3	76,6
61 - 70 Jahre	1.072	653	60,9	1.170	1.222	991	84,7	81,1
Über 70 Jahre	1.051	580	55,2	1.168	1.206	1.008	86,4	83,6

1) Monatliches Haushaltsnettoeinkommen der Bevölkerung in privaten Haushalten zu Preisen von 2000; äquivalenzgewichtet gemäß alter OECD-Skala.

2) aBL = alte Bundesländer.

3) nBL = neue Bundesländer.

4) Quintile umfassen jeweils 20% der nach der Höhe der Einkommen sortierten Bevölkerung in der jeweiligen Region.

Quelle: SOEP – Querschnitte 1991 und 2000

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Wie haben nun die jüngeren Altersgruppen in den alten und neuen Ländern an dieser Entwicklung partizipiert? Vergleicht man die mittleren Einkommensniveaus der verschiedenen Altersgruppen zwischen alten und neuen Ländern, so fällt auf, dass im Jahr 1991 in den neuen Ländern die jüngste Altersgruppe den geringsten Abstand aufwies. Sie verfügten durchschnittlich über beinahe drei Viertel des Einkommens der vergleichbaren Altersgruppe aus den alten Bundesländern (Tabelle 1: Spalte 3). Nach knapp 10 Jahren hat sich diese Situation infolge des allgemeinen Einkommensanstiegs gründlich geändert: Die jüngste Altersgruppe konnte ihre günstige Einkommensrelation nun bezogen auf den gesamtdeutschen Durchschnitt zur Ver-

gleichsgruppe der alten Länder im Vergleich zur höchsten Altersgruppe nicht halten (Tabelle 1: Spalten 7 und 8).<sup>51</sup>

**Tabelle 2**

**Relative Einkommenspositionen im Altersverlauf, 1991 und 2000  
– Personen in privaten Haushalten**

	Relative Einkommensposition						
	1991, getrennt		2000, zusammen <sup>5)</sup>			2000, getrennt	
	aBL <sup>1)</sup>	nBL <sup>2)</sup>	Gesamt	aBL <sup>1)</sup>	nBL <sup>2)</sup>	aBL <sup>1)</sup>	nBL <sup>2)</sup>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Durchschnitt in € <sup>3)</sup>	1.071 €	682 €	1.109 €			1.149 €	936 €
Einkommen <sup>4)</sup>	(aBL = 100)	(nBL=100)	(Ges. = 100)			(aBL = 100)	(nBL = 100)
<b>Altersgruppen</b>							
0 - 10 Jahre	79,8	90,6	80,8	82,6	68,1	79,7	80,8
11 - 20 Jahre	83,9	97,1	81,9	84,6	72,4	81,6	85,9
21 - 30 Jahre	99,7	99,7	93,8	96,3	82,2	93,0	97,4
31 - 40 Jahre	105,5	101,5	103,0	106,7	83,2	103,0	98,6
41 - 50 Jahre	118,2	113,7	106,0	110,8	87,5	107,0	103,6
51 - 60 Jahre	109,4	111,5	118,1	123,8	94,9	119,5	112,4
61 - 70 Jahre	100,1	95,8	105,5	110,2	89,4	106,4	105,9
Über 70 Jahre	98,1	85,1	105,2	108,7	90,9	105,0	107,7

1) aBL = alte Bundesländer.

2) nBL = neue Bundesländer.

3) Monatliches Haushaltsnettoeinkommen der Bevölkerung in privaten Haushalten zu Preisen von 2000; äquivalenzzugewichtet gemäß alter OECD-Skala.

4) Das durchschnittliche äquivalenzzugewichtete Haushaltsnettoeinkommen der jeweiligen Bevölkerung ist auf 100 gesetzt. Für 1991 ist der Durchschnitt separat für Ost- und Westdeutschland, für 2000 ist der Durchschnitt nur für Gesamtdeutschland ausgewiesen.

5) Spalte 3 bis 5 beziehen sich auf ein durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen für Deutschland insgesamt.

Quelle: SOEP – Querschnitte 1991 und 2000

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Nun sagt die altersspezifische Anpassung noch recht wenig über die relative Einkommensposition im Gesamtgefüge der Einkommen aus. Deshalb ist es sinnvoll, die Einkommenspositionen der Altersgruppen auf die Gesamtbevölkerung zu beziehen. Aus dem Vergleich von 1991 zu 2000 für die neuen Länder wird zum einen ersichtlich, dass sich die Spannweite und damit die Einkommensungleichheit zwischen den Altersgruppen erhöht hat (Tabelle 2: Spalten 2 und 5), und zum anderen, dass die beiden jüngsten Altersgruppen in eine schlechtere relative Einkommenslage geraten sind. Lag das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen im Jahr 1991 von Kindern und Jugendlichen bis 20 Jahren in den neuen Ländern bei 91% beziehungsweise 97%, fiel ihre Einkommensposition bezogen auf den gesamtdeutschen Durchschnitt auf un-

51 Hinter dem Wechsel der Orientierungspunkte – zuerst getrennt nach alten und neuen Ländern und anschließend Deutschland – steht der Gedanke, dass mittlerweile eine Angleichung der Orientierungspunkte in der Bevölkerung stattgefunden hat. Zur Veranschaulichung werden in den Tabellen 1 bis 3 jedoch auch die Werte bei getrennter Berechnung angegeben.



gefähr 70% im Jahr 2000 (Tabelle 2: Spalten 2 und 5). Auch wenn man ihre Einkommensposition bezogen auf das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen in den neuen Ländern bestimmt, ändert sich an der Tendenz nichts (Tabelle 2: Spalte 7). Der relative durchschnittliche Wohlfahrtsverlust fällt nur geringer aus. Eine vergleichbare Entwicklung ist bei den beiden jüngsten Altersgruppen aus den alten Ländern nicht zu erkennen (Tabelle 2: Spalten 1 und 4 bzw. 6). Ihre relative Wohlfahrtsposition ist im Jahr 2000 nahezu identisch mit derjenigen im Jahr 1991. Trotz realer Einkommenszuwächse zählen die Kinder und Jugendlichen aus den neuen Ländern – im Unterschied zu den über 60-Jährigen – zu den Verlierern der Transformation.

Die Armutsquoten bringen dies zum Ausdruck: Infolge der weit weniger ausgeprägten Spreizung der Einkommen war die Armutsquote im Jahr 1991 in den neuen Ländern – bezogen auf die Verteilung der Einkommen in diesem Landesteil – insgesamt weit geringer als in den alten Ländern (Tabelle 3: Spalte 1 und 2). Die jüngeren Altersgruppen lagen mit ihren Armutsquoten knapp über dem landesbezogenen Durchschnitt. Die Armutsquote der entsprechenden Altersgruppe in den alten Ländern war zu diesem Zeitpunkt mehr als doppelt so hoch. Diese Situation hat sich bis zum Jahr 2000 dramatisch gewandelt. Gemessen an der gesamtdeutschen Verteilung ist die Armutsquote der Kinder und Jugendlichen im Jahr 2000 dreimal höher als die der höchsten Altersgruppe – in den neuen Ländern übersteigt diese die der Älteren sogar um mehr als das Siebenfache (Tabelle 3: Spalte 3 bis 5). Selbst wenn man die Armutsschwelle getrennt nach alten und neuen Ländern berechnet, verbleibt immer noch eine Steigerung um das Dreifache bei Kindern oder das Zweifache bei Jugendlichen (Tabelle 3: Spalte 7). Dagegen ist in den alten Bundesländern bei dieser Betrachtungsweise nur eine leichte Zunahme zu erkennen (Tabelle 3: Spalte 6). In den neuen Ländern leben im Jahr 2000 jedes vierte Kind und jeder fünfte Jugendliche zusammen mit deren Eltern in Armut, zwischen 60% und 70% dieser Altersgruppen wachsen unter prekären Einkommensbedingungen auf.<sup>52</sup>

Auch wenn – wie weiterführende Auswertungen zeigen – die Dauerhaftigkeit der Betroffenheit von Armut der Kinder und Jugendlichen in den neuen Ländern sich nicht wesentlich von dem gesamtdeutschen Muster unterscheidet, so bleibt doch infolge der höheren Zahl von Armutsbetroffenen das Ausmaß dauerhafter Armut in seinem Volumen höher.

---

52 Die Schwelle für prekäre Einkommensverhältnisse ist hier definiert als 75% des durchschnittlichen äquivalenzgewichteten monatlichen Haushaltsnettoeinkommens. Die Werte sind nicht in Tabelle 3 ausgewiesen.

**Tabelle 3**

**Anteil einkommensarmer<sup>1)</sup> Personen nach Altersgruppen, 1991 und 2000  
– Personen in privaten Haushalten**

	1991, getrennt		2000, zusammen			2000, getrennt	
	aBL <sup>2)</sup>	nBL <sup>3)</sup>	Gesamt	aBL <sup>2)</sup>	nBL <sup>3)</sup>	aBL <sup>2)</sup>	nBL <sup>3)</sup>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Armutsschwelle in € <sup>4)</sup>	536 €	341 €	555 €			575 €	468 €
Insgesamt	8,7	4,1	9,1	8,6	11,7	9,8	5,8
<b>Altersgruppen</b>							
0 - 10 Jahre	13,6	5,1	15,6	14,4	24,3	16,6	15,6
11 - 20 Jahre	15,0	6,2	16,4	14,9	21,8	16,6	10,5
21 - 30 Jahre	8,1	5,2	10,7	10,3	12,7	11,4	7,7
31 - 40 Jahre	7,0	5,1	8,3	7,3	13,2	8,3	6,5
41 - 50 Jahre	7,0	3,1	7,3	6,7	9,8	7,7	4,4
51 - 60 Jahre	7,2	3,0	5,6	4,8	8,9	5,7	3,8
61 - 70 Jahre	5,9	0,7	5,7	6,1	4,2	7,3	0,6
Über 70 Jahre	7,0	2,8	4,8	5,2	3,2	5,8	1,2

1) Relative Einkommensarmut ist definiert als kleiner oder gleich die Hälfte des jeweiligen durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens. Haushaltsnettoeinkommen der Bevölkerung in privaten Haushalten zu Preisen von 2000; äquivalenzgewichtet gemäß alter OECD-Skala.

2) aBL = alte Bundesländer.

3) nBL = neue Bundesländer.

4) Schwelle der Einkommensarmut ist 50% des durchschnittlichen äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommens.

Quelle: SOEP – Querschnitte 1991 und 2000

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Insgesamt kann man also festhalten, dass minderjährige Kinder von relativer Einkommensarmut häufiger als andere Altersgruppen betroffen sind und dass vor allem in den neuen Ländern sich die relative Einkommensposition von minderjährigen Kindern verschlechtert hat. Kinderarmut ist aber auch zugleich Armut von Familien. Schlüsselt man die Armutsquoten nach Haushaltstyp auf, so zeigt sich, dass bei Paarhaushalten mit zwei und mehr minderjährigen Kindern sowie bei allein Erziehenden der Anteil einkommensarmer Haushalte überdurchschnittlich hoch ist. Hieraus ergeben sich nachhaltige Anforderungen an die Sozialhilfe als ein wichtiges Instrument zur Armutsbekämpfung. Vor allem verweist das Ergebnis auf die Bedeutung des Haushaltskontextes für die Einkommensarmut, der bei der aktuellen Diskussion über die Reform der Sozialhilfe häufig zu kurz kommt.

### 3. Ursachen des Sozialhilfebezugs

Nun können für das hohe Armutsrisiko von Haushalten mit jungen Kindern ein höheres Arbeitsmarktrisiko, familiäre Gründe (z.B. Scheidung) oder eine Kombination beider Faktoren ausschlaggebend sein. Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung werden als häufige Ursachen die „geminderte(n) Erwerbs- und Einkommenschancen“ (BMA 2001, S. 119) angeführt. Dennoch stellt sich die Frage, ob dies durch ein höheres Risiko der Arbeitslosigkeit

oder durch schlechtere Chancen der Arbeitsaufnahme beziehungsweise der Ausweitung bestehender Beschäftigungsverhältnisse bedingt ist. Oder kommen, als dritter Punkt, familialen Ereignissen beziehungsweise der familialen Situation eine eigenständige Bedeutung zu. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die finanzielle Situation durch die Geburt eines (weiteren) Kindes oder durch Scheidung/Trennung beeinträchtigt wird. Die Ursache für den Sozialhilfebezug oder den Verbleib in Sozialhilfe ist dann primär die (veränderte) Familiensituation.

Um diese Frage zu beantworten, verwenden wir die Daten des NIEP und betrachten die Gründe für den Sozialhilfebezug.<sup>53</sup> Dazu wechseln wir von der Personen- auf die Haushaltsperspektive, da die Sozialhilfe zumeist haushaltsbezogen geleistet wird. Zudem lässt sich die Unterscheidung zwischen Arbeitsmarkt- und Familienrisiken besser im Haushaltskontext formulieren: Kinder unter 14 Jahren können ihr eigenes finanzielles Schicksal nicht selbst in die Hand nehmen, sondern sind von den vorgegebenen Entscheidungen oder Restriktionen der Eltern abhängig. Der Einstieg in die und der Ausstieg aus der Sozialhilfe betreffen in der Mehrzahl der Fälle alle Personen eines Haushaltes. Zu beachten ist weiterhin, dass die bisher verwendete Armutsschwelle nach dem gewichteten verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen nicht identisch ist mit der Sozialhilfeschwelle. Somit ist nicht jeder Haushalt sozialhilfeberechtigt, wenn er unter die Armutsgrenze nach der obigen Definition sinkt.<sup>54</sup>

In Abbildung 1 sind die Gründe für den Bezug von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) aufgeführt. Dabei handelt es sich um Mehrfachnennungen, das heißt, die Haushalte konnten mehrere Ursachen für den Bezug angeben. Es dominiert eindeutig Arbeitslosigkeit als wichtigster Faktor, gefolgt von der Familiensituation und gesundheitlichen Gründen. Immerhin ein Drittel der Haushalte mit HLU-Bezug gab an, dass sie zumindest auch aus familialen Gründen HLU bezogen. Auf die Nachfrage, welche konkreten familialen Gründe dies waren, führten zwei Drittel kindbezogene Ursachen an (Geburt eines Kindes, wegen Erziehung nicht erwerbstätig, wegen Kind Erwerbstätigkeit aufgegeben oder reduziert).

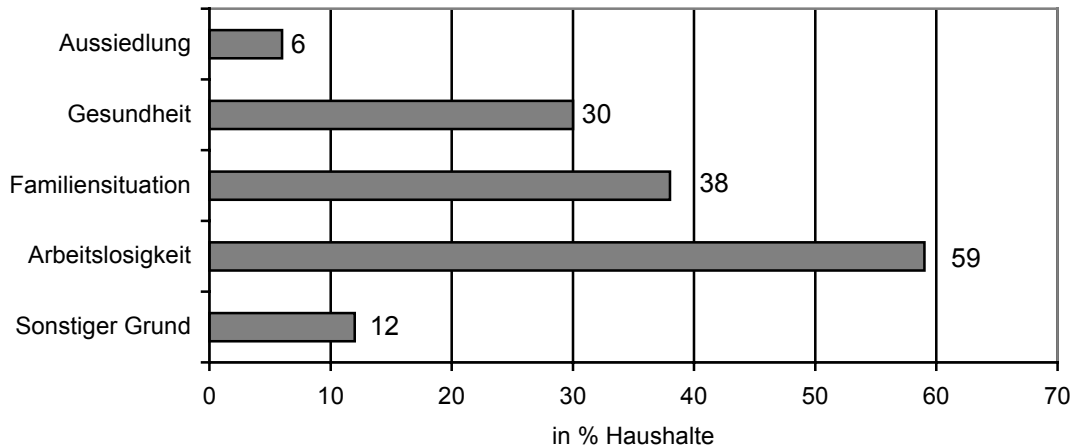
---

53 Siehe zum NIEP Berntsen u. a. (2001).

54 Die Definition der Armutsschwelle mittels des gewichteten Haushaltsnettoeinkommens berücksichtigt nur den aktuellen Zufluss von Einkommen und nicht die Vermögenssituation. Weiterhin sind z.B. junge Personen in Ausbildung in der Mehrzahl der Fälle nicht sozialhilfeberechtigt.

Abbildung 1

Ursachen des HLU-Bezugs – Haushalte mit HLU-Bezug, Welle 1, Mehrfachnennungen, Deutschland



Quelle: NIEP – Querschnitt Welle 1 (1999)

Infratest Sozialforschung

Bei weitergehenden Analysen, deren Ergebnisse nicht tabellarisch dargestellt werden, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Ländern. In den neuen Ländern überwiegt eindeutig Arbeitslosigkeit. Mehr als zwei Drittel (70%) der Haushalte gaben dies als Grund für ihren HLU-Bezug an und weniger als ein Drittel (31%) nannte familiäre Gründe. In den alten Ländern ist die Differenz zwischen beiden Ursachen weniger stark ausgeprägt: 57% führten Arbeitslosigkeit und mehr als ein Drittel (39%) familiäre Gründe als Ursache des HLU-Bezugs an.<sup>4</sup> Bezieht man sich nur auf Haushalte mit familiären Ursachen des HLU-Bezugs, so dominieren in den alten Ländern Scheidung oder Trennung als konkrete Ursachen, in den neuen Ländern die Geburt eines Kindes. Die Differenz zwischen den alten und neuen Ländern spiegelt somit die unterschiedliche Arbeitsmarktsituation sowie ein unterschiedliches Erwerbsmuster der Frauen wider. Während in den neuen Ländern die Arbeitsmarktsituation angespannter ist als in den alten, sind in den alten Ländern verheiratete Frauen wesentlich häufiger teilzeiterwerbstätig. Die finanziellen Risiken einer Trennung sind bei ihnen höher als in den neuen Ländern, wo die Frauen mehrheitlich vollzeiterwerbstätig sind und somit über eine eigenständige Sicherung ihres Lebensunterhaltes verfügen. Allerdings kann durch die frühe Geburt eines Kindes bei allein lebenden Frauen der Einstieg in das Erwerbsleben verhindert werden oder die Geburt eines Kindes führt bei Arbeitslosigkeit zu finanziellen Engpässen.

Familiäre Gründe spielen somit als Einstiegsgründe eine gewichtige Rolle. Die Frage ist jedoch, ob sie als eigenständige Gründe neben Arbeitslosigkeit bestehen bleiben oder ob sie zusam

4 Wenn familiäre Gründe eher bei größeren Haushalten anzutreffen sind, so ist der entsprechende Anteil an den Sozialhilfebeziehern noch höher als bei den Haushalten.

men mit Arbeitslosigkeit angeführt werden. In Tabelle 4 sind die Kombinationen der beiden wichtigsten Ursachenbündel, Arbeitslosigkeit und familiäre Gründe, differenziert nach dem Alter des jüngsten Kindes im Haushalt und nach dem Haushaltstyp, aufgeführt. Bei Haushalten mit dem jüngsten Kind unter 7 Jahren überwiegen eindeutig familiäre Gründe: 50% von ihnen nennen neben familialen Gründen keine weiteren Ursachen für den Bezug. Bei Haushalten mit dem jüngsten Kind zwischen 7 bis unter 14 Jahren sind es immerhin noch ein Drittel (35%). Mehr als ein Fünftel (23%) geben Arbeitslosigkeit und familiäre Gründe an. Umgekehrt nennen Haushalte ohne abhängige Kinder überwiegend Arbeit, Gesundheit oder eine Kombination von beidem als Ursache für den HLU-Bezug.

Besonders bei allein Erziehenden stehen familiäre Gründe im Vordergrund. Mehr als die Hälfte von ihnen (57%) geben nur die familiäre Situation als Ursache für den HLU-Bezug an. Bei Paaren mit Kindern ist es etwas mehr als ein Fünftel (23%). Jede vierte allein Erziehende mit HLU-Bezug nennt darüber hinaus eine Kombination von familiären Gründen und Arbeitslosigkeit als Ursache. Bei Paarhaushalten mit abhängigen Kindern ist es umgekehrt jeder zweite Haushalt (53%), der nur Arbeitslosigkeit als Ursache anführt.<sup>56</sup>

**Tabelle 4**  
**Kombination von Ursachen des HLU-Bezugs nach jüngstem Kind im Haushalt und Haushaltstyp**  
**– Haushalte mit HLU-Bezug, NIEP Welle 1, Deutschland**

	Ursache HLU-Bezug <sup>1)</sup>				
	nur Familie	Familie/ Arbeit	nur Arbeit	Arbeit/ Gesundheit	nur Gesundheit
<b>Jüngstes Kind im Haushalt</b>					
unter 7 Jahren	50	23	23	1	0
7 bis unter 14 Jahren	35	23	24	12	3
<b>Haushaltstyp</b>					
Paare mit minderjährigen Kindern <sup>2)</sup>	23	12	53	6	1
Allein Erziehende <sup>2)</sup>	57	27	8	1	0
Haushalte ohne Kinder unter 18 Jahren	8	2	43	23	18

- 1) Kombination von Ursachen. Fehlende Prozentpunkte auf Hundert in Zeile sind sonstige Kombinationen.  
 2) Haushalte mit Kindern unter 18 Jahren.

Quelle: NIEP – Querschnitt Welle 1 (1999)

Infratest Sozialforschung

Damit lässt sich festhalten, dass der familiären Situation neben Arbeitslosigkeit ein eigenständiges Gewicht für den HLU-Bezug zukommt. Bei Haushalten mit jungen Kindern überwiegt die-

<sup>56</sup> Eine Differenzierung nach alten und neuen Ländern ist auf Grund der Fallzahlen unterblieben. Allerdings bestätigen weitergehende Analysen die Vermutung, dass in Ostdeutschland Arbeitslosigkeit wesentlich stärker im Vordergrund steht als in Westdeutschland: Jeder zweite Haushalt mit HLU-Bezug nennt lediglich Arbeitslosigkeit als Ursache, dagegen in Westdeutschland nur jeder dritte.

ser Grund sogar. Da sich diese Haushalte mit den allein Erziehenden überschneiden, verwundert es nicht weiter, dass bei ihnen familiäre Gründe dominieren. Die Ergebnisse sprechen für die These, dass bei diesen Haushalten die notwendige Koordination zwischen Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung zu einem besonderen Risiko für die finanzielle Lage führt. Die finanziellen Folgen von Trennung beziehungsweise Scheidung können im Falle jüngerer Kinder im Haushalt zumindest von der Person, die die Betreuung übernimmt, nicht oder nur unzureichend durch eine eigene Erwerbstätigkeit aufgefangen werden. Auch die Geburt eines Kindes ohne Partner führt zu einer Einschränkung der Handlungsoptionen.

Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geht zwar von einer Verpflichtung zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft für die Sicherung des Lebensunterhaltes aus (§ 18 Abs. 1), schränkt diese Verpflichtung jedoch ein, wenn a) Kinder unter 3 Jahren im Haushalt leben oder wenn b) die Betreuung der Kinder nicht durch Betreuungseinrichtungen gesichert ist (§ 18 Abs. 3). Aus diesem Grund enthält das BSHG die Soll-Vorschrift einer bevorzugten Vergabe von Kinderbetreuungsplätzen an allein Erziehende (§ 18 Abs. 3). Die besondere Situation von allein Erziehenden ist damit in das BSHG bereits eingeflossen.

Allerdings gibt ebenfalls beinahe ein Viertel der Paarhaushalte mit minderjährigen Kindern nur familiäre Gründe für den Bezug von HLU an. Das ist ein Hinweis darauf, dass bei ihnen trotz Erwerbstätigkeit das Einkommen nicht ausreicht, um über die Sozialhilfeschwelle zu kommen. Insofern ist das Problem der familialen Situation nicht nur auf allein Erziehende beschränkt. Vielmehr stellt sich bei Paarhaushalten mit jungen Kindern die Frage, wie sie in die Lage versetzt werden können, ein höheres Einkommen zu erzielen. Bei ihnen sind neben Maßnahmen, die den adäquaten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Möglichkeiten zur Weiter- und Fortbildung betreffen, vor allem finanzielle Familientransfers wichtig.

#### **4. Veränderung der Lebenssituation nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe zwischen Welle 1 und Welle 4**

Bisher haben wir den Einstieg in die Sozialhilfe betrachtet. Nun stellt sich die Frage, ob sich die familiäre Situation für die Haushalte nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe verändert hat. Dazu vergleichen wir die Situation in der ersten Welle des NIEP, in der die Haushalte noch HLU bezogen, mit der Situation nach ungefähr zwei Jahren zum Zeitpunkt der vierten Welle. Als Aussteiger werden alle Haushalte klassifiziert, die in einer der darauf folgenden Wellen 2 – 4 keine HLU mehr bezogen. Daraus ergibt sich auch, dass die Haushalte zum Zeitpunkt der vierten Welle wieder HLU beziehen können. Wenn die familiäre Situation gerade bei den hier betrachteten Familienhaushalten mit jungen Kindern eine gewichtige Rolle für den HLU-Bezug spielte, so muss man nun fragen, ob der Haushaltskontext nach dem Ausstieg identisch geblieben ist oder ob sich Veränderungen ergeben haben, die zumindest begünstigend auf den Ausstieg

eingewirkt haben. In einem ersten Schritt wird zunächst die Veränderung der finanziellen Situation und der Erwerbssituation betrachtet. Anschließend werden die Veränderung der Haushaltszusammensetzung und die Situation der Kinderbetreuung näher analysiert. Dabei beschränken wir uns auf Haushalte mit einer Bezugsperson unter 60 Jahren in der ersten Welle.<sup>57</sup>

Wie im vorangegangenen Kapitel treffen wir bei den Analysen zum einen eine Unterscheidung nach dem Alter des jüngsten Kindes im Haushalt und zum anderen nach dem Haushaltstyp, wobei wir uns auf die allein Erziehenden mit Kindern unter 18 Jahren konzentrieren. Eine separate Auflistung der Ergebnisse für Paarhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren wie in Tabelle 4 ist auf Grund der geringen Fallzahl dieser Gruppe problematisch. Deshalb werden für diese Gruppe nur Tendenzen im Vergleich zu den allein Erziehenden angeführt. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass es zwischen den beiden Differenzierungen, Alter des jüngsten Kindes und Haushaltstyp, eine große Überschneidung gibt. So stellen allein Erziehende einen guten Teil der Haushalte mit Kindern unter 14 Jahren.

#### **4.1 Veränderung der Einkommenssituation**

Wie aus dem Beitrag von Petra Buhr bereits hervorgeht, ist ein Ausstieg aus der Sozialhilfe nicht immer mit einer verbesserten Einkommenssituation des Haushalts verknüpft. Dies kann mehrere Gründe haben: So können bestimmte Leistungen entfallen, die nicht bei der Berechnung der HLU berücksichtigt werden (z.B. Erziehungsgeld), weiterhin verringert sich durch den Wegfall eines Haushaltsmitglieds (z.B. Auszug) der Sozialhilfeanspruch, was auch bei einem sinkenden Haushaltsnettoeinkommen dazu führen kann, dass kein Anspruch mehr auf HLU besteht.

Uns geht es im ersten Schritt um die Frage, ob es den Haushalten nach dem Ausstieg aus der HLU gelungen ist, von staatlichen Transferleistungen unabhängig zu werden. Dazu legen wir unser Augenmerk auf die Veränderung der Einkommenszusammensetzung (Abbildung 2). Für die Mehrzahl der Haushalte ehemaliger HLU-Bezieher dürfte ein zusätzliches oder ein steigendes Erwerbseinkommen die Ursache für den Ausstieg aus der HLU sein (vgl. Infratest Burke Sozialforschung 2000; Infratest Sozialforschung 2002). Damit diese Haushalte unabhängig von Sozialleistungen werden, müsste nach dem Ausstieg der Sozialhilfeanteil<sup>58</sup> unabhängig von der Höhe der gesamten Einkünfte durch zusätzliche Erwerbseinkommen ersetzt werden.<sup>59</sup> Dies ent-

---

57 Bei Auszug wird lediglich der Haushalt der jeweiligen Zielperson weiter betrachtet. Damit werden z.B. neu gegründete Haushalte von ausgezogenen Kindern nicht berücksichtigt.

58 Der Sozialhilfeanteil setzt sich aus der HLU und der Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) zusammen.

59 Immer wieder wird übersehen, dass Sozialhilfe und Erwerbseinkommen im Haushalt zusammenkommen können. Dies ist u. a. dann der Fall, wenn eine Person eine geringfügige Beschäftigung ausübt. Bei Paarhaushalten mit minderjährigen Kindern kann zudem das Einkommen aus einer Vollzeit-erwerbstätigkeit nicht ausreichend sein, so dass der Haushalt zusätzlich „aufstockende“ Sozialhilfe erhält.

sprache dem Ziel der Sozialpolitik, eine eigenständige finanzielle Basis der Haushalte unabhängig von staatlichen Transferleistungen zu schaffen, soweit sie nicht den Familienkontext betreffen (z.B. Kindergeld).<sup>60</sup> Die Berechnungen beruhen auf den durchschnittlichen Einkommen für die unterschiedenen Gruppen. Deshalb wurden die einzelnen Einkommensarten zu sieben Kategorien zusammengefasst, so dass Verzerrungen auf Grund von wenigen Haushalten mit sehr hohen Einkommen aus einer bestimmten Quelle ausgeschlossen sind.

Wie aus Abbildung 2a ersichtlich wird, ist dies jedoch nicht der Fall. Erwerbseinkommen und Sozialhilfe zusammen stellen bei den hier berücksichtigten Haushalten zum Zeitpunkt des Sozialhilfebezugs in Welle 1 einen Anteil von über 50% am Haushaltsnettoeinkommen. In der vierten Welle sollte das Erwerbseinkommen alleine ungefähr diesem Anteil entsprechen. Jedoch fällt der Anteil des Erwerbseinkommens in der vierten Welle deutlich niedriger aus. Bei Haushalten mit jüngeren Kindern unter 7 Jahren trägt das Erwerbseinkommen zu 38% zum Haushaltsnettoeinkommen bei.<sup>61</sup> Etwas geringer fällt die Differenz bei Haushalten mit Kindern zwischen sieben bis unter 14 Jahren aus.

Betrachtet man die allein Erziehenden mit Kindern unter 18 Jahren, so ist die Diskrepanz zwischen Sozialhilfe und Erwerbseinkommen in der ersten Welle und dem Erwerbseinkommen in der vierten Welle mit 12 Prozentpunkten recht hoch. Der Anteil des Erwerbseinkommens ist bei ihnen sogar niedriger als der Anteil der Sozialhilfe während des Bezugs. Kurz formuliert: Das Erwerbseinkommen ersetzt nicht vollständig die Kombination aus Sozialhilfe und Erwerbseinkommen während des Sozialhilfebezugs. Es bleibt eine Lücke bestehen.<sup>62</sup>

Nun wäre zu erwarten, dass die familienbezogenen Transfers und Unterhaltsleistungen zumindest Teile dieser Lücke auffüllen.<sup>63</sup> Dies ist jedoch, wie aus Abbildung 2b hervorgeht, nicht der Fall. Ihre Bedeutung nimmt sogar ab. Allerdings verwundert es nicht weiter, da es sich beim Kindergeld um einen vom Einkommen unabhängigen fixen Betrag handelt. Der Anteil des Kindergeldes sinkt somit bei steigendem Einkommen. Unterhaltsleistungen und das Erziehungsgeld sind vom Alter der Kinder und von der Höhe des eigenen Einkommens abhängige Leistungen. Bei steigendem Einkommen ist es also plausibel, dass die Anteile der familienbezogenen

---

60 Einkommen aus der Alterssicherung spielen bei der hier betrachteten Gruppe mit Kindern unter 14 Jahren bzw. bei allein Erziehenden mit Kindern unter 18 Jahren keine Rolle – auch wenn sie in seltenen Fällen vorkommen.

61 Der geringe Anteil von Sozialhilfe beruht auf einer geringen Anzahl von Haushalten, die in Welle 4 wieder HLU oder HbL erhalten.

62 Bei Paarhaushalten mit Kindern unter 18 Jahren zeigt sich die Tendenz, dass der Anteil des Einkommens aus Erwerbsarbeit höher liegt als der Anteil von Erwerbseinkommen und Sozialhilfe zum Zeitpunkt der ersten Welle.

63 Unterhaltsleistungen umfassen Unterhaltszahlung für Kinder und für die allein erziehende Person sowie Zahlungen der Unterhaltsvorschusskasse. Familienbezogene Transfers sind Kinder- und Erziehungsgeld.

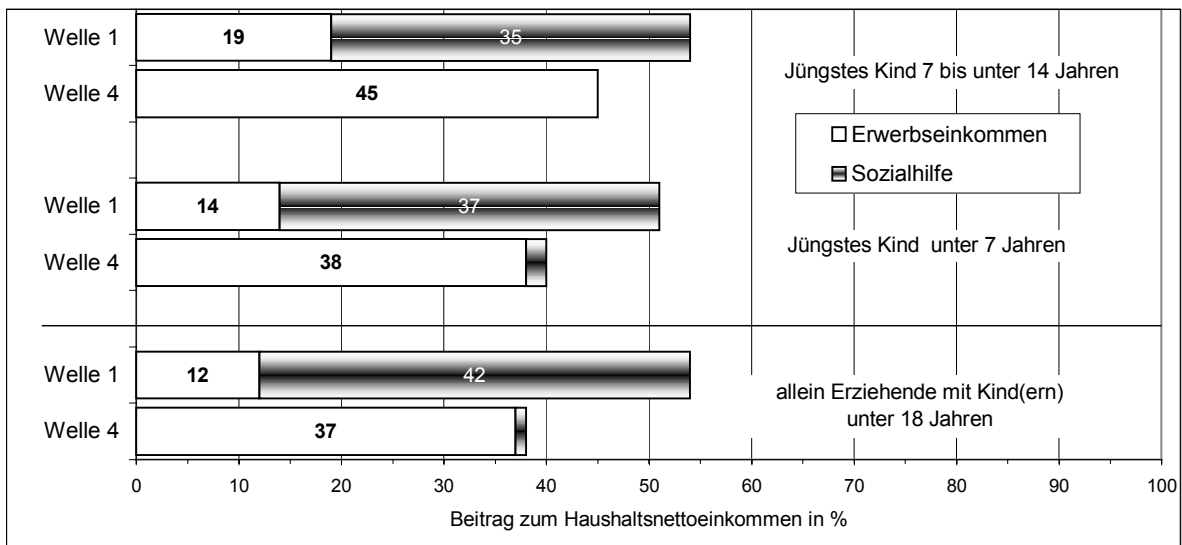


Transfers abnehmen.<sup>5</sup> Wie aus der Abbildung 2c erkennbar ist, wird diese Lücke gefüllt von sonstigen Transfers. In dieser Kategorie sind Leistungen des Arbeitsamtes, Krankengeld und Ausbildungsförderung zusammengefasst. Bei Haushalten mit Kindern unter 14 Jahren beziehungsweise bei allein Erziehenden mit minderjährigen Kindern entfällt auf diese Transfers nach Überwindung der Sozialhilfe ein bedeutsamer Anteil am Haushaltsnettoeinkommen.

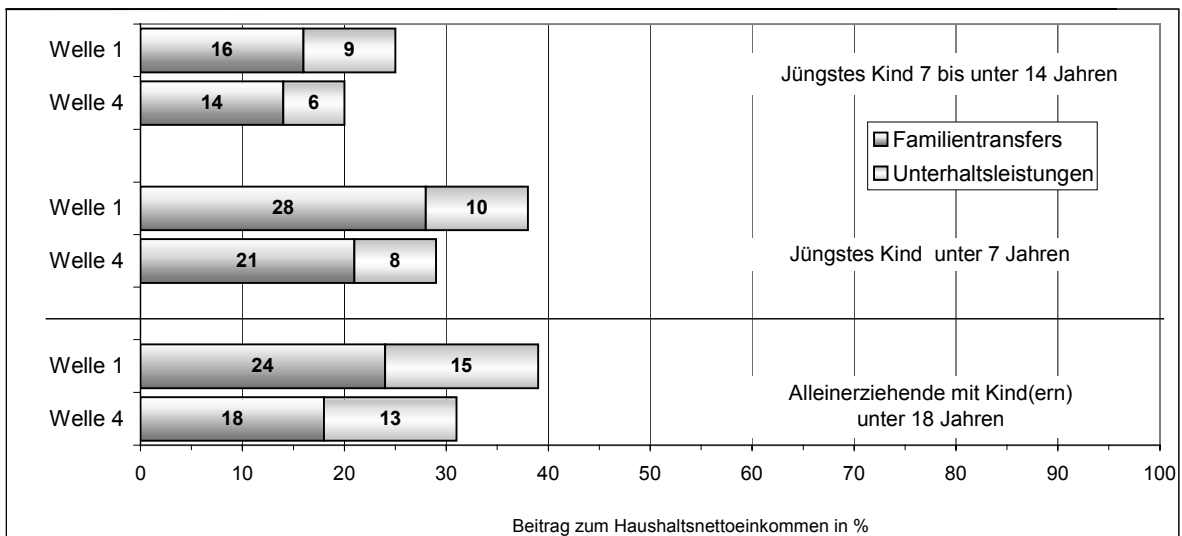
**Abbildung 2**

**Vergleich des Anteils verschiedener Einkommensarten am Haushaltsnettoeinkommen von Welle 1 mit Welle 4 von Aussteigern aus HLU – Haushalte mit Bezugsperson unter 60 Jahren in Welle 1, Deutschland**

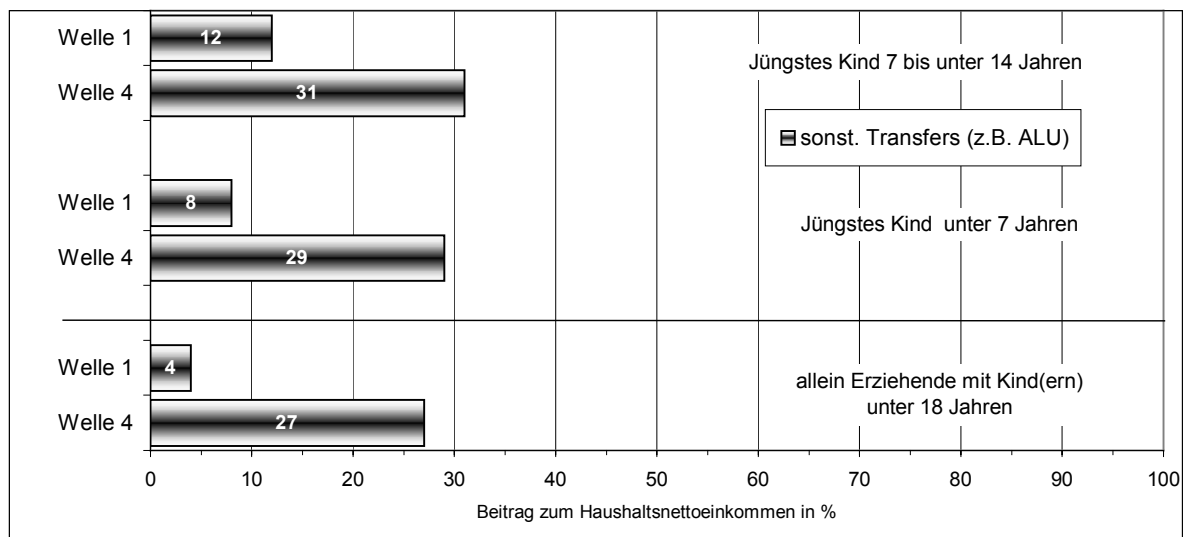
a) Durchschnittlicher Beitrag zum Haushaltsnettoeinkommen von Sozialhilfe und Erwerbseinkommen



b) Durchschnittlicher Beitrag zum Haushaltsnettoeinkommen von Familientransfers<sup>1</sup> und Unterhaltsleistungen<sup>2</sup>



5 Umgekehrt nimmt bei mittleren Einkommen im Vergleich zu niedrigen Einkommen die Bedeutung von Freibeträgen zu. Diese führen dann zu einem höheren Nettoerwerbseinkommen.

**Abbildung 2 (Fortsetzung)**c) Durchschnittlicher Beitrag zum Haushaltsnettoeinkommen von sonstigen Transfers<sup>3</sup>

- 1) Kindergeld und Erziehungsgeld.
- 2) Unterhalt für Kinder oder/und getrennt lebende bzw. geschiedene Personen.
- 3) Arbeitslosenunterstützung und weitere Leistungen vom Arbeitsamt, Krankengeld, Ausbildungsförderung, Unfallrente.

Quelle: NIEP – Längsschnitt Welle 1 – 4 (1999 – 2001)

Infratest Sozialforschung

Nun beruht diese Betrachtungsweise des Einkommensmixes der Haushalte auf allen Haushalten, unabhängig vom Bezug sonstiger Transfers.<sup>6</sup> Insgesamt bezieht annähernd jeder zweite aus der Sozialhilfe ausgeschiedene Haushalt mit Kindern unter 14 Jahren eine dieser Leistungen (46%). Betrachtet man die allein Erziehenden, so liegt dieser Anteil bei 44%.<sup>7</sup> Bezieht man sich nur auf die Bezieher sonstiger Transfers mit Kindern unter 14 Jahren im Haushalt und schlüsselt die darunter zusammengefassten Leistungen näher auf, so überwiegt bei ihnen eindeutig die Arbeitslosenunterstützung (ALU). Immerhin annähernd 90% beziehen ALU, wobei sie etwas häufiger Arbeitslosengeld als Arbeitslosenhilfe erhalten.<sup>8</sup>

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass es einem wesentlichen Teil der hier betrachteten Aussteiger aus der Sozialhilfe nicht gelungen ist, nachhaltig von nicht familienbezogenen staatlichen Transfers unabhängig zu werden. Angesichts des Anteils von Beziehern von ALU-

6 Sonstige Transfers umfassen Arbeitslosenunterstützung und weitere Leistungen vom Arbeitsamt, Krankengeld, Ausbildungsförderung und Unfallrente.

7 Der Anteil bei Paarhaushalten mit Kindern unter 18 Jahren liegt etwas höher.

8 Bei dieser Darstellung ist zu beachten, dass der Zeitpunkt des Ausstiegs aus der Sozialhilfe in den meisten Fällen bereits einige Zeit zurückliegt; die gegenüber dem Zeitpunkt des Sozialhilfebezugs gewonnenen Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung können beispielsweise aus einer inzwischen wieder ausgelaufenen Beschäftigung oder ABM-Tätigkeit abgeleitet sein oder sich auf neu in den Haushalt gezogene Personen beziehen.

Leistungen ein bis zwei Jahre nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe ist der ebenfalls hohe Anteil von aus dem HLU-Bezug aussteigenden Haushalten im unteren Einkommensbereich (vgl. Infratest Burke Sozialforschung 2000; Infratest Sozialforschung 2002) kritisch zu beurteilen. Ehemaligen HLU-Beziehern im erwerbsfähigen Alter scheint es häufig nicht zu gelingen, ihre Einkommenssituation unabhängig von nichtfamilialen staatlichen Transfers zu stabilisieren. Vielmehr deuten die Ergebnisse auf eine Verschiebung eines Teils der Haushalte mit Kindern zwischen der Sozialhilfe und Leistungen der Arbeitslosenversicherung hin.<sup>68</sup>

Dieses Bild bestätigt sich, wenn man anstelle der konkreten finanziellen Situation die Frage nach finanziellen Schwierigkeiten im letzten halben Jahr beziehungsweise finanziell begründeten Einschränkungen betrachtet (Tabelle 5). Dies hat im Gegensatz zur Analyse der Höhe des Einkommens den Vorteil, dass dabei die für den Alltag wichtige Frage im Mittelpunkt steht, ob der Haushalt mit dem zur Verfügung stehenden Einkommen auskommt. Dabei fällt auf, dass Haushalte mit Kindern zwischen sieben bis unter 14 Jahren zu beinahe einem Drittel von finanziellen Schwierigkeiten berichten.<sup>69</sup> Bei Haushalten mit einem Kind unter sieben Jahren ist es immerhin noch ein Viertel, das solche Schwierigkeiten innerhalb des letzten halben Jahres hatte. Betrachtet man die allein Erziehenden, so berichtet annähernd ein Viertel von finanziellen Problemen.

Warum vor allem Paarhaushalte mit Kindern unter 14 Jahren von finanziellen Schwierigkeiten betroffen sind, kann an dieser Stelle auf Grund der Fallzahlen nicht beantwortet werden. Mögliche Erklärungen können in dem etwas höheren Anteil von Haushalten mit dem Bezug von ALU-Leistungen und dem höheren Anteil von Haushalten mit dem Bezug von Krankengeld gesehen werden. Allerdings ist dies für die Erklärung der Differenz nicht ausreichend. Deshalb dürften die unterschiedlichen Konsummuster mindestens ebenso wichtig sein, die sich aus dem unterschiedlichen Alter der Kinder ergeben.<sup>70</sup> Dafür spricht auch, dass immerhin jeder achte Haushalt mit Kindern zwischen sieben und unter 14 Jahren seit der letzten Befragung die Schuldnerberatung aufgesucht hat.

---

68 Zu beachten ist dabei, dass es sich hier um Haushalte und nicht um Personen handelt. Das heißt, dass sowohl Erwerbseinkommen als auch ALU im Haushaltskontext zusammentreffen können. Deshalb ist eine Schlussfolgerung in der Art, dass annähernd die Hälfte von Sozialhilfe in die ALU wandern, nicht korrekt. Eine solche Aussage wäre nur auf der Personenebene möglich.

69 Die finanziellen Schwierigkeiten beziehen sich auf Verzögerungen bei Mietzahlungen, Gas-, Strom-, Wasser- oder Telefonrechnungen seit der letzten Befragung.

70 Diese These kann hier nicht näher überprüft werden, da keine Angaben über das Konsumverhalten vorliegen.

**Tabelle 5**

**Finanzielle Probleme und Einschränkungen nach dem Ausstieg (Welle 4) in %  
– Haushalte mit einem Haushaltsvorstand unter 60 Jahren in Welle 1, Deutschland**

	Haushalte nach jüngstem Kind		Haushaltstyp Allein Erziehende mit Kind(ern) unter 18 Jahren
	Jüngstes Kind unter 7 Jahren	Jüngstes Kind 7 bis unter 14 Jahren	
Anteil Haushalte mit finanziellen Schwierigkeiten	19	30	18
Anteil Haushalte mit Kontakt zur Schuldnerberatung	3	13	5
Finanziell begründete Einschränkungen in drei oder mehr Bereichen	27	25	27

Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 1 – 4 (1999 – 2001)

Infratest Sozialforschung

Von finanziellen Einschränkungen in drei oder mehr Bereichen berichtet etwa jeder vierte Haushalt (Tabelle 5).<sup>9</sup> Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass Haushalte mit Kindern, die aus der Sozialhilfe aussteigen, zu einem nicht unerheblichen Teil weiterhin in einer finanziell prekären Situation verbleiben. Bei ungefähr einem Viertel bis zu einem Drittel treten finanzielle Probleme auf beziehungsweise sind sie weiterhin auf nicht familienbezogene Transfers, insbesondere Arbeitslosenunterstützung, angewiesen. Auch wenn die Zahlen für Paarhaushalte mit Kindern – in der Tabelle 5 nicht separat aufgeführt – auf Grund der Fallzahlen nur vorsichtig zu interpretieren sind, so kann man doch die Tendenz feststellen, dass sie etwas häufiger mit finanziellen Problemen zu kämpfen haben als die allein Erziehenden. Das heißt, dass sie zwar eine höhere Ausstiegchance aus der Sozialhilfe besitzen, jedoch anschließend eine schlechtere Chance einer soliden eigenständigen Sicherung der finanziellen Basis. Eine mögliche Erklärung liegt in der Zahl der Erwerbstätigen, worauf im nächsten Abschnitt eingegangen wird.

#### **4.2 Veränderung der Erwerbsbeteiligung**

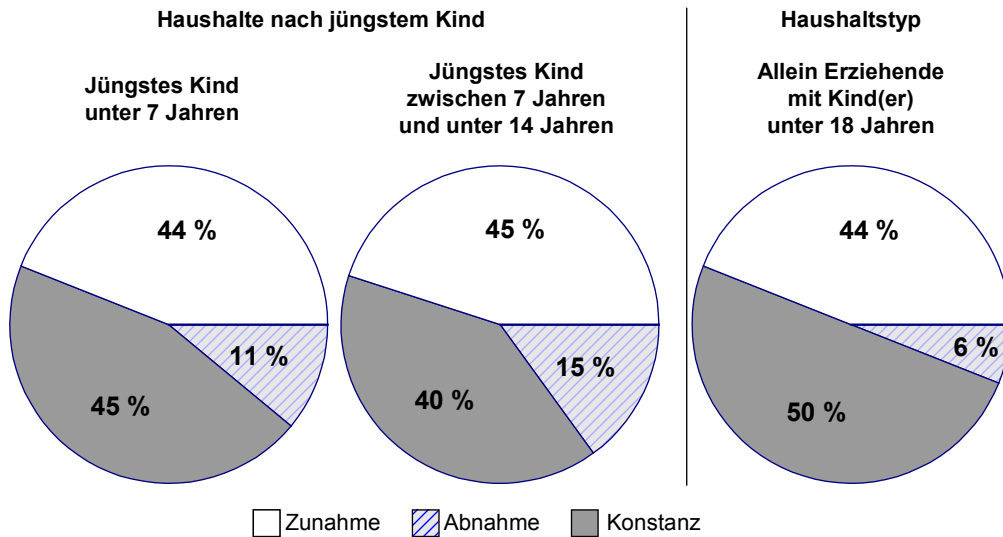
Ein wichtiger Faktor für den Ausstieg aus der Sozialhilfe ist die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit (vgl. Infratest Burke Sozialforschung 2000; Infratest Sozialforschung 2002). In Abbildung 3 ist die Veränderung der Erwerbsbeteiligung in den aus HLU aussteigenden Haushalten mit jungen Kindern beziehungsweise von allein Erziehenden nach der Veränderung der Anzahl der erwerbstätigen Personen und nach der Veränderung der durchschnittlichen Arbeitszeit aller Personen im Haushalt über 15 Jahren dargestellt. In mehr als zwei Fünftel der Haushalte nahm mindestens eine Person eine Erwerbstätigkeit auf. Daraus resultiert eine

<sup>9</sup> Berücksichtigt wurden nur Haushalte, die in drei oder mehr der folgenden Bereiche (Urlaub, Nahrungsmittel oder sonstiger Grundbedarf für Kinder, Nahrungsmittel oder sonstiger Grundbedarf für Erwachsene, Freizeitausgaben oder Konsum für Kinder, Konsum oder Freizeitausgaben der Erwachsenen, Neu- oder Ersatzanschaffungen höherwertiger Gebrauchsgüter) angaben, sich aus finanziellen Gründen stark eingeschränkt oder ganz auf Ausgaben verzichtet zu haben.

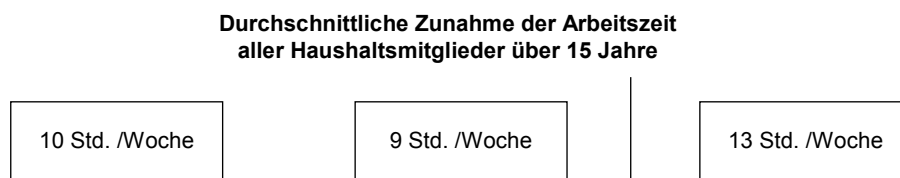
durchschnittliche Verlängerung der Arbeitszeit aller Haushaltsmitglieder um mindestens neun Stunden.

**Abbildung 3**  
**Veränderung der Anzahl Erwerbstätiger und der Arbeitszeit von Welle 1 zu Welle 4 von Aussteigern aus HLU**  
**– Haushalte mit einem Haushaltsvorstand unter 60 Jahren in Welle 1, Deutschland**

a) Nach Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen



b) Nach durchschnittlicher Zunahme der Arbeitszeit



Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 1 – 4 (1999 – 2001)

Infratest Sozialforschung

Allerdings ist auffallend, dass bei beinahe einem Siebtel der Haushalte mit einem Kind zwischen sieben bis unter 14 Jahren ebenfalls weniger Personen erwerbstätig waren als in der ersten Welle, also zum Zeitpunkt des Bezugs von HLU. Die Differenz zu Haushalten mit dem jüngsten Kind unter sieben Jahren ist eher marginal, was sich auch in der annähernd gleichen Zunahme der durchschnittlichen Arbeitszeit der über 15-Jährigen ausdrückt.<sup>10</sup>

10 Verglichen wurde die Arbeitszeit pro Kopf aller über 15-Jährigen in der Welle 1 mit derjenigen in der Welle 2. Das heißt, eine Veränderung der Zahl der Haushaltsmitglieder über 15 Jahren wurde berücksichtigt.

Bei Allein-Erziehenden-Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren spielt der Anteil von Haushalten mit einer abnehmenden Zahl von Erwerbstätigen kaum eine Rolle. Haushalte mit einer Zunahme und mit einer konstanten Anzahl von Erwerbstätigen halten sich beinahe die Waage, wenn auch Letztere leicht überwiegen. Die Verlängerung der Arbeitszeit fällt allerdings bei ihnen mit durchschnittlich 13 Stunden höher aus als bei Paarhaushalten mit Kindern unter 18 Jahren.<sup>73</sup>

Damit bestätigt sich das Bild aus dem vorangegangenen Abschnitt: Haushalte mit Kindern zwischen sieben bis unter 14 Jahren gelingt nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe etwas seltener der Einstieg in eine stabile Erwerbstätigkeit beziehungsweise einer stabilen finanziellen Situation. Zu berücksichtigen ist dabei, dass in Paarhaushalten mit Kindern häufiger bereits während des Bezugs von HLU eine Person erwerbstätig ist (vgl. Infratest Sozialforschung 2001a). Bei den allein Erziehenden fällt am stärksten der Anteil der Haushalte mit einer konstanten Anzahl von Erwerbstätigen auf und eine relativ hohe Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitszeit von über 15-Jährigen im Haushalt.

#### **4.3 Veränderung der Haushaltszusammensetzung**

Bisher betrachteten wir die Haushaltsstruktur zum Zeitpunkt der ersten Welle, als die Haushalte noch HLU bezogen. Nun ist aber gerade hier mit sozialen Veränderungen zu rechnen, die Auswirkungen auf die Erwerbschancen haben. So werden die Kinder älter und benötigen deshalb einen geringeren Aufwand an Betreuung, weitere Kinder können hinzukommen, ebenso erwachsene Personen. Diese Veränderungen wirken wiederum auf die Chancen einer eigenständigen Finanzierung des Haushaltes.

In annähernd jedem achten Haushalt mit dem jüngsten Kind unter sieben Jahren zum Zeitpunkt des HLU-Bezugs in Welle 1 ist das jüngste Kind zwei Jahre später zwischen sieben und 14 Jahre alt. Bei den Haushalten mit dem jüngsten Kind zwischen sieben und unter 14 Jahren zählt nach zwei Jahren immerhin ein Viertel nicht mehr zu diesem Haushaltstyp. Mit dieser Altersverschiebung können auch Veränderungen verbunden sein, die sich auf die Berechnung der Sozialhilfeansprüche auswirken.

Wichtiger als diese natürliche Alterung der Haushaltsmitglieder sind die Veränderung der Haushaltsgröße, des Haushaltstyps und die Frage, ob eine weitere erwachsene Person hinzugekommen ist (Tabelle 6). Damit verändert sich die Chance eines Haushaltes, die Erwerbstätigkeit auszuweiten oder eine neue Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Wie aus Tabelle 6 ablesbar, sind

---

73 Paarhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren weisen tendenziell sowohl einen höheren Anteil von Haushalten mit mehr erwerbstätigen als auch mit weniger erwerbstätigen Personen auf. Aus dieser anderen Zusammensetzung erklärt sich dann die etwas niedrigere durchschnittliche Zunahme der Arbeitszeit von über 15-jährigen Haushaltsmitgliedern. Zudem sind die Mitglieder aus Paarhaushalten mit Kindern bereits während des Bezugs von HLU häufiger erwerbstätig.

besonders Haushalte mit dem jüngstem Kind zwischen sieben bis unter 14 Jahren bezüglich der Haushaltsgröße unverändert geblieben (86%). Ein Drittel der Haushalte mit dem jüngsten Kind unter sieben Jahren verzeichnet innerhalb des Zeitraums zwischen der Welle 1 und der Welle 4 einen Anstieg der Haushaltsgröße. Veränderungen in der Haushaltsgröße sind also eher bei Haushalten mit jungen Kindern zu beobachten. Da in diesen Haushalten häufiger junge Bezugspersonen leben, die ihren Familienbildungsprozess noch nicht abgeschlossen haben, könnte man vermuten, dass neu geborene Kinder hinzukommen.

**Tabelle 6**  
**Veränderung der Haushaltszusammensetzung nach Haushaltsgröße und Haushaltstyp**  
**Vergleich von Welle 4 zu Welle 1 in %**  
**– Haushaltsvorstand unter 60 Jahren in Welle 1, Deutschland**

	Haushalte nach jüngstem Kind		Haushaltstyp
	Jüngstes Kind unter 7 Jahren	Jüngstes Kind 7 bis unter 14 Jahren	Allein Erziehende mit Kind(ern) unter 18 Jahren
Veränderung Haushaltsgröße			
Konstanz	65	86	68
Zunahme	33	13	30
Weitere erwachsene Person im Haushalt	20	28	34
Wechsel Haushaltstyp	15	17	30
Wechsel zu Paarhaushalt mit Kind(ern) unter 18 Jahren			22

Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 1 – 4 (1999 – 2001)

Infratest Sozialforschung

Allerdings resultiert das Wachstum der Haushaltsgröße auch aus einem Zuwachs an erwachsenen Personen (vgl. dritte Zeile der Tabelle 6). Diese Erwachsenen können entweder hinzuziehen oder Kinder im Haushalt erreichen das 18. Lebensjahr. Der erste Fall ist bei den Haushalten mit Kindern zwischen sieben bis unter 14 Jahren häufiger der Fall. Auch ein Wechsel des Haushaltstyps ist bei ungefähr einem Sechstel der Haushalte mit Kindern unter 14 Jahren zu beobachten. Das heißt, dass bei Haushalten mit Kindern, die aus der HLU ausgestiegen sind, innerhalb von zwei Jahren markante Veränderungen der Haushaltsstruktur stattgefunden haben, die Einfluss auf die Erwerbstätigkeit von Haushaltsmitgliedern, die Einkommensstruktur und -höhe wie auf die Notwendigkeit und Möglichkeiten der Kinderbetreuung haben.

Wenn man nur allein Erziehende mit Kindern unter 18 Jahren betrachtet, wird die Dynamik von Haushaltsstrukturen noch deutlicher. Annähernd ein Drittel der Allein-Erziehenden-Haushalte wächst, in über einem Drittel zieht eine weitere erwachsene Person zu oder ein Kind wird 18 Jahre alt und annähernd ein Drittel verändert durch diese Prozesse den Haushaltstyp. Aller

dings kann man diese Veränderungen nicht addieren, sondern sie bedingen einander. Insgesamt ist bei allein Erziehenden in mehr als einem Drittel (38%) eine der genannten Veränderungen der Haushaltsstruktur zu beobachten. Die wohl wichtigste Veränderung betrifft den Haushaltstyp: Mehr als ein Fünftel der allein Erziehenden ist in Welle 4 als ein Paarhaushalt mit Kindern unter 18 Jahren zu klassifizieren.

Die Veränderung der Haushaltsstruktur ist bei Haushalten mit abhängigen Kindern, die aus der HLU aussteigen, immer eine wichtige Veränderung. Bereits interne Veränderungen wie z.B. das Älterwerden der Kinder können eine Umstrukturierung der Betreuungsbelastung zur Folge haben. Am wichtigsten ist sicherlich der Zuzug einer weiteren erwachsenen Person bei allein Erziehenden. Damit erweitern sich die Koordinationsmöglichkeiten von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Dies erhöht die Chance einer eigenständigen materiellen Sicherung des Haushaltes.

#### **4.4 Veränderung der außerfamiliären Kinderbetreuung**

Ein immer wieder genanntes Problem von Haushalten mit jüngeren Kindern ist das Fehlen ausreichender Betreuungseinrichtungen. Auf diese Weise wird der Zugang zum Erwerbsleben nachhaltig beeinträchtigt. Neben der Betreuung durch Familienangehörige kann dies auch von außerfamiliären Institutionen wie Kindergärten geleistet werden. Wie bereits erwähnt, sollten laut BSHG allein Erziehenden vorrangig Kinderbetreuungsplätze eingeräumt werden.

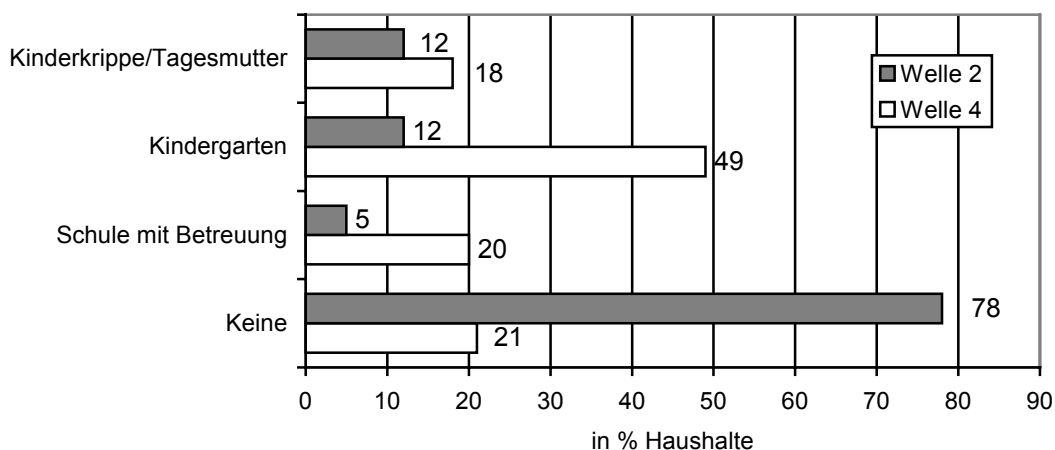
Deshalb stellt sich abschließend die Frage, ob sich bei den Aussteigern mit Kindern unter 14 Jahren aus der Sozialhilfe eine Veränderung der externen Kinderbetreuung ergeben hat. Allerdings müssen wir hier einschränkend anmerken, dass wir nicht die Situation der ersten Welle im Vergleich zur vierten analysieren können, da die Kinderbetreuung erst ab der zweiten Welle erhoben wurde. Das heißt, dass einige Haushalte bereits die Sozialhilfe verlassen haben. Somit ist eine kausale Interpretation nicht möglich. Eine zweite Einschränkung betrifft die Haushalte mit Kindern: Für die Analysen wurden Haushalte berücksichtigt, in denen sowohl in der zweiten als auch in der vierten Welle Kinder unter 14 Jahren im Haushalt wohnten.

Die außerfamiliäre Betreuungssituation hat sich im Vergleich der vierten zur zweiten Welle deutlich verändert: Gaben in der zweiten Welle noch mehr als drei Viertel der Haushalte an, dass sie keine Kinderbetreuung in Anspruch genommen haben oder eine solche nicht zur Verfügung steht, so reduzierte sich dieser Wert in der vierten Welle auf ein Viertel (Abbildung 4). Diese Verschiebung resultiert nicht, wie man annehmen könnte, aus der Einschulung der Kinder, sondern aus der höheren Quote von Kindern in Kindergärten. Nahezu die Hälfte der Haushalte mit Kindern unter 14 Jahren hat nun einen Kindergartenplatz. Die verbesserte externe Betreuungssituation ist auch ein Ergebnis des Alterungsprozesses der Kinder: Bis zum Alter von drei Jah-



ren, also dem Kindergartenalter, sieht das BSHG (§ 18) vor, dass die betreuende Person keiner Erwerbstätigkeit nachgehen muss. Ab dem dritten Lebensjahr wird der betreuenden Person abhängig von externen Betreuungsmöglichkeiten eine Erwerbstätigkeit zugemutet. Zudem stehen – insbesondere in Westdeutschland – relativ wenig Kinderkrippen zur Verfügung, so dass dadurch bereits eine Nichterwerbstätigkeit der Betreuungsperson induziert ist. Eine differenziertere Betrachtung nach alten und neuen Ländern ist durch die Fallzahlen in Ostdeutschland eingeschränkt. Tendenziell lässt sich zumindest sagen, dass sich die Situation für die untersuchten Haushalte in den alten und neuen Ländern angeglichen hat, wenn auch die Versorgung in den neuen Ländern nach wie vor quantitativ besser ist.

**Abbildung 4**  
**Inanspruchnahme von außerfamiliären Kinderbetreuungseinrichtungen:**  
**Vergleich von Welle 2 mit Welle 4**  
**– Haushalte mit Ausstieg aus HLU und jüngstem Kind unter 14 Jahren in Welle 2 und Welle 4, Mehrfachnennungen, Deutschland**



Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 1 – 4 (1999 – 2001)

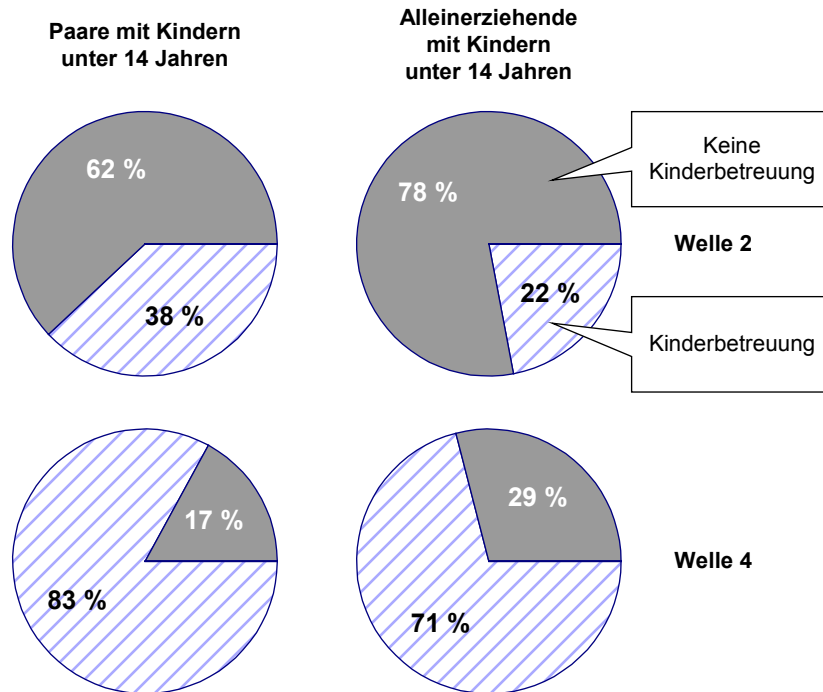
Infratest Sozialforschung

Ein weiterer Unterschied ist zwischen allein Erziehenden und Paaren mit Kindern unter 14 Jahren zu erkennen.<sup>11</sup> Eigentlich wäre zu erwarten, dass vor allem allein Erziehende ihre Situation der externen Kinderbetreuung verbessern. Dies ist allerdings nicht der Fall (Abbildung 5). Zwar hat sich die Situation sowohl bei Paaren als auch bei allein Erziehenden deutlich verbessert, was auch am Alter der Kinder liegt, aber sie weisen mit 29% immer noch einen wesentlich höheren Anteil an Haushalten auf, die keine außerfamiliäre Kinderbetreuung in Anspruch nehmen beziehungsweise nehmen können. Eine Erklärung für diesen Unterschied liegt im Alter der Kinder. Das erklärt auch den deutlich höheren Anteil von Allein-Erziehenden-Haushalten im

11 Verglichen wurden hier Paarhaushalte und allein Erziehende in beiden Wellen. Das heißt, dass allein Erziehende, die bis zur vierten Welle zu einem Paarhaushalt gewechselt sind, in der vierten Welle als Paarhaushalt eingeordnet wurden.

Vergleich zu Paar-Haushalten mit Kindern unter 14 Jahren, die eine Kinderkrippe in Anspruch nehmen (28% zu 11%).

**Abbildung 5**  
**Inanspruchnahme von außerfamiliären Kinderbetreuungseinrichtungen: Vergleich von Welle 2 mit Welle 4 von Paaren und allein Erziehenden mit Kindern unter 14 Jahren**  
**– Haushalte mit Ausstieg aus HLU und jüngstem Kind unter 14 Jahren in Welle 2 und Welle 4, Mehrfachnennungen, Deutschland**



Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 1 – 4 (1999 – 2001)

Infratest Sozialforschung

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Beitrag werden zwei unterschiedliche Datenquellen herangezogen, um die prekäre Einkommenssituation von Haushalten mit Kindern zu beschreiben. Anhand der Analysen des SOEP wird belegt, dass der seit längerem auch aus der Sozialhilfestatistik bekannte Prozess der Infantilisierung der Armut dazu geführt hat, dass im Altersvergleich inzwischen die jüngsten Altersgruppen am stärksten von Armut und Niedrigeinkommen betroffen sind. Wie die Ergebnisse zeigen, gilt dies in besonderer Weise für die jüngeren Altersgruppen in den neuen Ländern, da diese nach der Vereinigung nur unterdurchschnittlich an der Wohlstandssteigerung partizipieren konnten.

Der Befund einer überproportionalen Betroffenheit von Armut und Niedrigeinkommen gilt zugleich für Haushalte mit Kindern insgesamt. Insbesondere wenn zusätzliche Einschränkungen der Erwerbs- und Betreuungsmöglichkeiten vorliegen, sei es durch Fehlen eines Partners oder durch eine höhere Zahl an Kindern, ist eine höhere Armutsbetroffenheit zu beobachten. Als Ursachen für die hohe Kinderarmut nennt Hauser (2001) vier Punkte:

- die Arbeitsmarktlage, so dass viele Haushalte mit Kindern kein ausreichendes Einkommen erzielen können;
- die Zunahme der Zahl der Allein-Erziehenden-Haushalte und damit einer Lebensform mit geringerem Einkommenserzielungspotenzial und meist auch geringerer sozialer Absicherung;
- die unzureichende Zahlungsfähigkeit und -willigkeit der zum Unterhalt Verpflichteten und
- einen unzureichenden Familienlastenausgleich, der gerade bei den unteren Einkommenslagen den für die Kinder aufzubringenden Unterhalt nicht abdeckt.

Wie bei den Armutsquoten, so ist auch bei den Sozialhilfebeziehern eine überproportionale Betroffenheit bei Haushalten mit Kindern festzustellen. Inwieweit die Familiensituation eine eigenständige Ursache des HLU-Bezugs darstellt und wie sich die Situation des Haushaltes nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe für die entsprechenden Haushalte verändert, wird anhand von Auswertungen des NIEP behandelt. Dabei berücksichtigten wir neben den Einkommensquellen finanzielle Probleme, Erwerbssituation, Haushaltsstruktur und die außerfamiliale Kinderbetreuung. Hintergrund dieser Auswahl der Indikatoren der Lebenslage war, dass die Erwerbssituation zwar für den Ausstieg aus dem HLU-Bezug bedeutsam ist, die Möglichkeit einer Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beziehungsweise ihre Ausweitung jedoch vom familialen Kontext abhängt. Entsprechend weisen Paarhaushalte mit Kindern eine hohe Ausstiegsquote aus dem HLU-Bezug auf. Umgekehrt verbleiben allein Erziehende häufiger in der Sozialhilfe (vgl. Infratest Burke Sozialforschung 2000; Infratest Sozialforschung 2002). Hier liegt die Vermutung nahe, dass neben den unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen für diese beiden Haushaltstypen die unterschiedliche Familienkonstellation eine Rolle spielt. Damit stellt sich die Frage, inwieweit der Ausstieg auch mit einer Veränderung der Familien- und Haushaltskonstellation verknüpft ist.

Im ersten Schritt hat sich gezeigt, dass vor allem dann, wenn jüngere Kinder unter sieben Jahren im Haushalt leben, in den alten Ländern die Veränderung der Familiensituation ein gewichtiger eigenständiger Faktor für den Bezug von HLU darstellt.

Trotz des Ausstiegs aus der Sozialhilfe bleiben Familien zu einem beträchtlichen Teil weiterhin von finanziellen Transfers abhängig. Vor allem Paarhaushalte mit Kindern zwischen sieben bis unter 14 Jahren sind auf Arbeitslosenunterstützung angewiesen. Sie befinden sich häufig auch nach dem Ausstieg in einer prekären finanziellen Situation, was sich an dem hohen Anteil von Haushalten mit Zahlungsproblemen und dem Kontakt mit Schuldnerberatungsstellen ablesen lässt. Der Ausstieg führt bei etwas weniger als der Hälfte der Haushalte mit jüngeren Kindern nicht zu einer höheren finanziellen Autonomie. Sie wechseln allerdings das soziale Sicherungssystem. Insofern sind die Ergebnisse ernüchternd, da sie die Hoffnung auf einen schnellen Aus-

stieg aus staatlichen Leistungen reduzieren. Deutlich wird, dass aus der Sozialhilfe ausscheidende Haushalte mit Kindern weiterhin sozialpolitisch begleitet werden müssen, um eine langfristig wirksame Unabhängigkeit von finanziellen Transfers zu erlangen.

Allein Erziehende steigen seltener aus der Sozialhilfe aus, jedoch gelingt es ihnen im Vergleich zu Paarhaushalten mit abhängigen Kindern bei einem Ausstieg häufiger, ihre finanzielle Situation zu verbessern. Eine Ursache für diese Entwicklung ist die Veränderung der Haushaltskonstellation. Immerhin mehr als ein Fünftel der allein Erziehenden lebt nach zwei Jahren als Paarhaushalt mit Kindern. Diese Veränderung der Haushaltskonstellation ist nicht nur für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder deren Ausweitung wichtig, sondern auch für die damit gewonnene Flexibilität bei der Kinderbetreuung.

Auch die Betreuung von Kindern außerhalb der Familie hat Einfluss auf die Entwicklung der Situation nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe. Für die Haushalte bedeutet dies nicht nur eine Entlastung für den Betreuungsaufwand, sondern auch erhöhte Chancen einer Erwerbstätigkeit. Dieser Aspekt wird jedoch bei den Reformvorschlägen zur Verbesserung der sozialpolitischen Rahmenbedingungen nur partiell berücksichtigt (Sinn u. a. 2002).<sup>75</sup>

Der Wandel der Familienformen und ihre sozialpolitischen Folgerungen werden immer wieder diskutiert und haben ansatzweise bereits ihren Niederschlag im Rentenrecht gefunden (Lange-lüddeke/Rabe 2001). Allerdings ist die Entscheidung von Personen, zusammen oder getrennt zu leben, sozialpolitisch nicht steuerbar, und eine solche Steuerung kann auch nicht Ziel der Sozialpolitik in einer modernen Gesellschaft sein. Es geht vielmehr zum einen darum, die Rahmenbedingungen so zu verbessern, dass die Kindererziehung und Erwerbstätigkeit auch in jungen Jahren der Eltern und Kinder möglich ist. Und zum anderen – damit verbunden – geht es darum, die Rahmenbedingungen für die eigenständige Sicherung von verheirateten Frauen mit jungen Kindern zu erweitern. Als Ziele sind diese beiden Punkte bereits im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung formuliert. Ob und wie weit die bisher ergriffenen Maßnahmen wirksam werden, kann hier noch nicht abgeschätzt werden.

Angesichts der angespannten finanziellen Situation von Kommunen erscheint eine Ausweitung von institutionellen Kinderbetreuungsmöglichkeiten auch für Kinder im Krippenalter insbesondere in Westdeutschland eher ein langfristiges Ziel. Deshalb sind unter dem kurzfristigen As-

---

75 So weisen Sinn u. a. (2002) in ihrem Reformvorschlag für die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zwar in einigen kurzen Sätzen auf das Problem der Koordinierung von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit vor allem bei Kindern unter 6 Jahren hin, liefern dafür aber lediglich den bereits schon im BSHG integrierten Hinweis, dass die Betreuungssituation verbessert werden sollte. Dies verwundert insofern, als es sich bei den Personen mit jungen Kindern durchweg um relativ junge, das heißt erwerbsfähige Personen handelt. Deshalb muss ihre Situation wesentlich stärker in Reformvorschlägen berücksichtigt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, das zu aktivierende Potenzial bei den Sozialhilfeempfängern deutlich zu überschätzen.

pekt private Initiativen zu erleichtern und zu fördern. Dies kann über gelockerte rechtliche Vorschriften für solche Initiativen geschehen, über Zugang zu kommunalen Räumen für diese Initiativen und über eine z.B. steuerliche Anerkennung der Betreuungszeit in einem bestimmten Umfang.

Ein Problem stellt dabei die soziale Selektivität solcher Initiativen dar: Sie werden häufig von Personen aus der Mittelschicht getragen und sind somit eher in entsprechenden Wohngebieten zu finden (vgl. Rosenblatt 2000). Damit wird die Zielgruppe der Sozialhilfeempfänger nur bedingt erreicht. Deshalb sollten diese Initiativen in solchen Gebieten gefördert werden, die eine höhere Sozialhilfeempfangerdichte aufweisen. Zudem könnte versucht werden, zusätzliche finanzielle Mittel für institutionelle Kinderbetreuung oder für die privaten Initiativen durch soziales Sponsoring von Betrieben einzuwerben.

## Literatur

- Berntsen, R.; Renner, Th.; Semrau, P. und Stubig, H.-J. (2001): Das Niedrigeinkommens-Panel als Datenquelle für Analysen zur verdeckten Armut. In: Becker, I.; Ott, N. und Rolf, G. (Hg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag; Frankfurt a.M./New York, S. 324 – 353.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung; Bonn/Berlin.
- Goebel, J.; Habich, R.; Krause, P. (2002): Einkommensverteilung und Armut. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Datenreport 2002; Bonn.
- Hanesch, W.; Krause, P.; Bäcker, G.; Maschke, M. und Otto, B. (2000): Armut und Ungleichheit in Deutschland. Der neue Armutsbericht der Hans-Böckler-Stiftung, des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes; Reinbek bei Hamburg.
- Hauser, R. (2001): Armut von Familien. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit. Schwerpunkt Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Heft 4, S. 31–48.
- Hauser, R. und Hübinger, W. (1993): Arme unter uns; Freiburg i. Br.
- Infratest Sozialforschung (2001a): Erwerbsbeteiligung von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich; München.
- Infratest Sozialforschung (2001b): Arbeitslosigkeit und Chancen der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit im Niedrigeinkommensbereich; München.
- Infratest Sozialforschung (2002): Einkommensdynamik im Niedrigeinkommensbereich: Struktur und Höhe der Einkommen im Zeitablauf; München.
- Kortmann K.; Sopp, P. (2000): Die Bevölkerung im unteren Einkommensbereich. Demographische Strukturen, Einstiegsgründe und Ausstiegsdynamik. Ergebnisse des Niedrigeinkommens-Panels (NIEP); Infratest Burke Sozialforschung; München.
- Krämer, W. (2000): Armut in der Bundesrepublik. Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs; Frankfurt a.M./New York.
- Krause, P. (2001): Einkommen in Deutschland – Entwicklung, Dynamik, permanente Verteilung und Redistribution. In: Becker, I.; Ott, N und Rolf, G. (Hg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser; Frankfurt a.M./New York. S. 418–439.
- Langelüdekke, A. und Rabe, B. (2001): Rentenreform 2000: Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung von Frauen? Sozialer Fortschritt, Heft 1/2001, S. 6 – 12.
- Rosenblatt, B. von (2000): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Band 1: Gesamtübersicht. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Stuttgart.
- Sinn, H.-W.; Holzner, C.; Meister, W.; Ochel, W. und Werding, M. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. ifo-Schnelldienst, 55. Jg., 9/2002.
- Wagner, G. und Krause, P. (2001): Einkommensverteilung und Einkommensmobilität. Gutachten zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA); Bonn/Berlin.

**Abkürzungsverzeichnis:**

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
abs.	absolut
aBL	alte Bundesländer
ALG	Arbeitslosengeld
ALH	Arbeitslosenhilfe
ALU	Arbeitslosenunterstützung
ASID	Untersuchung „Alterssicherung in Deutschland“
AVID	Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland“
BL	Bundesland
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
CATI	Computer Assisted Telephone Interviews
D	Deutschland
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EVS	Einkommens- und Verbraucherstichprobe des Statistischen Bundesamtes
GRV	(Rente der) gesetzliche(n) Rentenversicherung
HbL	(Sozial-)Hilfe in besonderen Lebenslagen
HLU	laufende (Sozial-)Hilfe zum Lebensunterhalt
ITMS	Infratest Telefon-Master-Sample
K.A.	Keine Angabe
M	Monat
Mfn	Mehrfachnennung
MZ	Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes
NIEP	Niedrigeinkommens-Panel
nBL	neue Bundesländer (einschl. Berlin-Ost)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
RDD	Random Digit Dialing
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Sozialhilfe
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
WG	Wohngeld
ZP	Zielperson



**Petra Buhr** (Universität Bremen)

Vielen Dank für den Vortrag. Es besteht 10 Minuten lang die Möglichkeit, Fragen zu stellen.

**Irene Becker** (Universität Frankfurt)

Ich habe eine Frage zu der Aussage, dass die Familiensituation ein wichtiger eigenständiger Faktor für den HLU-Einstieg ist. Wie ist das zu verstehen? Es wäre ja möglich, dass das bestehende Erwerbseinkommen durch den zusätzlichen Bedarf nicht mehr ausreicht oder dass eine Person oder die allein Erziehende ihre Erwerbstätigkeit wegen des Kindes aufgeben muss. Das sind zwei Aspekte, wie die Familiensituation wirken kann. Können Sie dazu irgend etwas sagen?

**Peter Sopp** (Infratest Sozialforschung)

Wir haben nach den Haushalten geschaut, die gesagt haben, dass die Familiensituation ein wichtiger Faktor dabei ist. Es zeichnet sich eigentlich relativ deutlich ab, dass in Westdeutschland - und das trifft vor allem bei allein Erziehenden zu bzw. bei Haushalten mit jüngeren Kindern unter sieben Jahren - Scheidung/Trennung sehr häufig genannt wird als Faktor, der dazu führt, dass HLU beantragt wird. Dagegen wird in Ostdeutschland wesentlich stärker „Kind“ als Faktor genannt, der dazu geführt hat, dass HLU beantragt wird. Die Erklärung dafür - die ist im Prinzip auch relativ bekannt und nicht überraschend - ist natürlich die höhere Erwerbsneigung der Frauen in Ostdeutschland. Ein weiterer Faktor ist, dass die Erwerbstätigkeit aufgegeben wird bzw. aufgegeben werden muss oder keine aufgenommen werden kann, wogegen in Westdeutschland eher das Problem - noch, müsste man sagen - in der internen Arbeitsteilung der Familie liegt. Das kann dazu führen, dass die Frauen häufiger - es sind ja vor allem Frauen - geringfügig erwerbstätig oder teilzeiterwerbstätig sind. Das kann bei einer Scheidung/Trennung dazu führen - wenn kein oder unzureichender Unterhalt gezahlt wird - dass dann HLU beantragt werden muss.

**Annett Schultz** (Universität Bochum)

Noch eine Nachfrage zur letzten Darstellung, also sozusagen die Suche nach dem Familienversorger. Diese Angaben bezogen sich auch wieder nur auf die Aussteiger aus der Sozialhilfe. Gibt es da auch einen Bezug, inwieweit das eben nicht so erfolgreich war in diesem Zusammenhang, anders gesagt, sind nun alle, die einen Familienversorger gefunden haben, aus der Sozialhilfe herausgekommen?

**Peter Sopp** (Infratest Sozialforschung)

Das müsste man sich nochmals detaillierter anschauen. Es zeigt sich aber bei der Verteilung, dass es bei den Haushalten, die drin geblieben sind, auch diese Veränderung gibt, aber nicht in diesem Ausmaß.

**Walter Krämer** (*Universität Dortmund*)

Wenn man über zunehmende Kinderarmut spricht - das war ja eine der zentralen Botschaften am Anfang - dann muss man doch einen technischen Gesichtspunkt erwähnen, der ganz wesentlich ist, der aber immer wieder unterschlagen wird, nämlich die Äquivalenzskalen, die dabei zugrunde gelegt worden sind. Und ich habe im Verdacht, dass ein großer Teil unserer zunehmenden Kinderarmut ein statistischer „Artefakt“ vollkommen verfehlter Äquivalenzskalen ist. Da bei uns ein weiteres Kind einen viel höheren Zusatzbedarf induziert als überall sonst auf der Welt, bleibt für eine Familie mit Kindern fast gar nichts mehr übrig, als arm zu sein. Ich wäre mit genügend Kindern auch arm mit meinem Professorengehalt. Diese exorbitanten Zusatzbedarfe durch weitere Kinder sind doch vor allem für die zunehmende deutsche Kinderarmut verantwortlich und nichts sonst. Wie sehen Sie das?

**Peter Krause** (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*)

Die Wahl der Äquivalenzskala spielt natürlich eine Rolle. Die Armutsziffern variieren in Abhängigkeit von der Äquivalenzskala gerade je nachdem, wie man Kinder berücksichtigt oder nicht. Aber deutlich geworden ist ja hier auch, dass ab drei und mehr Kindern erhöhte Armutquoten auftauchen. Das ist - soweit mir bekannt - bei nahezu allen Äquivalenzziffern der Fall, also auch, wenn man von einem geringeren Mehrbedarf ausgeht. Natürlich haben Sie im Prinzip Recht - auf der einen Seite - aber diese Infantilisierung, die sich auch bei dem Sozialhilfebezug zeigt, ist schon ein relativ robustes Ergebnis. Über das Ausmaß kann man sich sicherlich unterhalten.

**Rolf Becker** (*TU Dresden*)

Offensichtlich kann man mit dem Niedrigeinkommens-Panel die Gründe bzw. Ursachen für Armut im Unterschied zu dem Sozio-ökonomischen Panel analysieren. Mit dem Sozio-ökonomischen Panel hat man sozial-strukturelle Merkmale, etwa: Arbeitslosigkeit geht einher mit Armut. Aber es bleibt unklar, ob hier die Armut eine Folge von Arbeitslosigkeit ist oder Arbeitslosigkeit eine Folge von Armut, Ursachen und Konsequenzen sind völlig unklar, während es im Niedrigeinkommens-Panel Fragen dazu gibt, warum man Sozialhilfe bezieht. Also zunächst einmal die Frage: Wie ist es denn um die Validität von solchen Fragen gestellt? Die sind ja offensichtlich retrospektiv. Die zweite Frage ist: Wie stichhaltig sind eigentlich die darauf basierenden Analysen, so dass man beispielsweise sagen kann, dass Kinder Armutsrisiken darstellen? Genauso wäre es theoretisch denkbar, dass Kinder in Folge von Armut geboren werden.

**Peter Sopp** (*Infratest Sozialforschung*)

Um mit der letzten Frage zu beginnen: Das ist natürlich eine der Kausalitätsfragen. Wir können auch argumentieren, dass es vor allem arme Familien sind oder Familien, die am unteren Rand sind, die häufiger Kinder bekommen und dadurch eben abrutschen in Armut oder eben in HLU-Bezug. Das lässt sich natürlich im Niedrigeinkommens-Panel nicht überprüfen. Hier ist das eine

rein retrospektive Frage, die alle HLU-Bezieher danach befragt, was sie als Ursache ansehen. Es gibt eine Einstiegsfrage, die grob diesen Bereich auflistet. Das ist eine Mehrfachantwort, so dass sie durchaus Arbeitslosigkeit und Familiensituation angeben kann und sich dann nochmals aufteilt in den Nachfragen.

Wie valide ist es? Das sind natürlich Erinnerungsfragen. Das Problem ist sicherlich auch, um es gleich offen zu legen, dass ich natürlich nicht weiß, wie die Familiensituation damals war. Allerdings kann man hergehen, was ich aber nicht gemacht habe, nachschauen, seit wann ist dieser Haushalt getrennt, seit wann bezieht er HLU? Und dann habe ich zwei Zeitpunkte, um das vergleichen zu können. Also, seit wann gibt es das Kind, wann wurde es geboren? Und dadurch kann man natürlich eine gewisse Validität herstellen und sagen: Das ist die Angabe eines Grundes, der plausibel ist. Wenn das Kind natürlich wesentlich später geboren wurde als der HLU-Bezug begann, dann müsste ich sagen: Also gut, dann kann es die Familiensituation eigentlich nicht gewesen sein. Das haben wir nicht überprüft, aber durch die Verteilung, die sich aufzeigt, denke ich, zeigt sich doch relativ deutlich, dass Familien mit jüngeren Kindern die Familiensituation häufiger angeben als Grund, bei Paaren ohne Kinder kommt es relativ selten vor, bei denen spielt häufiger Arbeitslosigkeit eine Rolle und vor allem, was sehr gewichtig ist bei diesen Haushalten, gesundheitliche Gründe, die sie angeben. Das ist insofern plausibel, weil es ältere Personen sind. Genauso sind die Haushalte mit Kindern unter sieben Jahren jüngere Haushalte mit Kindern. Haushalte, in denen das jüngste Kind sieben bis 14 Jahre alt ist, sind eher ältere Haushalte, sprich der Haushaltsvorstand ist eher etwas älter. Das verschiebt sich also leicht nach oben. Insofern würde ich schon sagen, dass diese Angaben durchaus valide sind. Man kann sie noch besser überprüfen, eben indem man zwei Zeitpunkte vergleicht und mit den Gründen in Beziehung setzt.

**Joachim Wilde** (Universität Halle-Wittenberg)

Ich habe eine technische Frage. Sie hatten sich bei Ihren Haushalten mit „jüngstes Kind unter sieben Jahren“, wenn ich es richtig verstanden habe, auf „Paarhaushalte“ konzentriert.

**Peter Krause** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)

Nein, nach der Differenzierung nach „jüngstem Kind“ habe ich „allein Erziehende“ nochmals separat betrachtet.

**Joachim Wilde** (Universität Halle-Wittenberg)

Dann hat sich die Frage erledigt. Eine zweite Frage zu den politischen Schlussfolgerungen, also zur Ausweitung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Haben die Kommunen eigentlich rechtliche Möglichkeiten, zum Beispiel „arme“ Haushalte bei Betreuungsmöglichkeiten bevorzugt zu behandeln? Wenn die diese Möglichkeit haben, könnten sie sich doch auf solche Haushalte konzentrieren. Bei diesen Haushalten haben sie auf der anderen Seite wieder Einsparungen bei

der Sozialhilfe, so dass die Kosten nicht mehr so exorbitant hoch sind wie bei einer pauschalen Ausweitung auf alle Haushalte.

**Peter Krause** (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*)

Sicherlich, das gibt es gerade in Großstädten - ich weiß nicht, wie weit das insgesamt verbreitet ist. In Berlin zum Beispiel ist es so, dass allein Erziehende einen privilegierten Zugang haben, also den Vortritt haben für Kinderkrippenplätze. Nur die Gefahr besteht, dass natürlich dann alle zu allein Erziehenden werden, weil das natürlich strategisch sinnvoller ist, bis ich mein Kind untergebracht habe und dann zu heiraten oder in eine Partnerschaft zu gehen. Dieses Phänomen ist in Großstädten durchaus zu beobachten - ich kann es aber nicht quantifizieren.

**Petra Buhr** (*Universität Bremen*)

Vielen Dank und dann kommen wir zum nächsten Beitrag von Thorsten Heien und Klaus Kortmann über die Rolle des Sozialamts beim Ausstieg aus der Sozialhilfe.

## **Die Rolle von Sozial- und Arbeitsamt im Niedrigeinkommensbereich**

Klaus Kortmann, Thorsten Heien, Infratest Sozialforschung, München

### **1. Fragestellung und Untersuchungspopulation**

#### **1.1 Fragestellung**

Analysen zum Ausstieg von Haushalten aus dem Sozialhilfebezug bzw. dem Niedrigeinkommensbereich zeigen, dass eine gute schulische und berufliche Ausbildung die Chancen zur Überwindung prekärer Einkommenssituationen maßgeblich erhöht (vgl. z.B. Infratest Sozialforschung 2002a, S. 38-44). Sofern der Ausstieg aus dem Sozialhilfebezug bzw. dem Niedrigeinkommensbereich tatsächlich gelingt, geschieht dies häufig infolge der Aufnahme oder Intensivierung einer Erwerbstätigkeit (z.B. Wechsel von Teil- in Vollzeittätigkeit) durch ein Haushaltsmitglied oder auf Grund struktureller Veränderungen des Haushalts (Zahl der Erwachsenen, Zahl der Kinder etc.).

Der Beitrag untersucht anhand von Daten der Wellen 1 bis 5 des Niedrigeinkommens-Panels (NIEP), die zwischen November 1998 und Oktober 2001 erhoben wurden (Infratest Sozialforschung 2002b, S. 30-41),<sup>76</sup> welche Angebote zur Aus- und Weiterbildung bzw. zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit Sozialhilfehaushalte und Arbeitslose von welcher Stelle erhalten. Ein besonderes Augenmerk gilt der Rolle von Sozial- und Arbeitsamt. In diesem Zusammenhang wird auch den Fragen nachgegangen, weshalb Angebote nicht zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geführt haben, wie die Angebote zur Aus- und Fortbildung bzw. zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beurteilt und welche Verbesserungsvorschläge gemacht werden. Abschließend wird diskutiert, welche Schlussfolgerungen für die Verbesserung der Arbeit von Sozial- und Arbeitsämtern sich aus den Analysen ergeben.

#### **1.2 Untersuchungspopulation**

Die folgenden Analysen beziehen sich zum Teil auf die Haushalts- und zum Teil auf die Personenebene. Deshalb werden zunächst die jeweiligen Untersuchungspopulationen, nämlich Sozialhilfehaushalte einerseits und aktuelle und ehemalige (gemeldete) Arbeitslose andererseits, genau bestimmt und abgegrenzt.

##### *(1) Sozialhilfehaushalte*

Der erste Teil der Analysen (Kapitel 2) befasst sich mit der Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildung sowie Stellenangeboten an Sozialhilfehaushalte. Letztere werden definiert als Haushalte, in denen mindestens eine Person laufende Hilfe zum Lebensunterhalt

---

76 Damit werden hier erstmals Daten der Welle 5 des Niedrigeinkommens-Panels ausgewertet. Für allgemeine Informationen zum NIEP vgl. Berntsen u. a. 2001, Infratest Burke Sozialforschung 2000.

(HLU) bezieht. Allerdings werden nur Haushalte berücksichtigt, deren Bezugsperson zum Zeitpunkt der Befragung, also in der jeweiligen Welle, unter 60 Jahre alt war. Diese Altersbeschränkung erfolgt, da für ältere Personen in der Regel weder eine Beratung über Aus- und Weiterbildung noch Stellenangebote in Frage kommen. Die Beschränkung der Analysen auf Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren ist ein vereinfachendes Vorgehen, da in diesen Haushalten auch jüngere Personen leben können. Da sich die Sozialhilfehaushalte im NIEP aber im Wesentlichen aus alleinlebenden Männern und Frauen (Welle 1: 47% aller Haushalte; Welle 5: 56%) sowie allein erziehenden Frauen (Welle 1: 33%; Welle 5: 36%) zusammensetzen, erscheint das Vorgehen gerechtfertigt.

Insgesamt gibt es in Welle 1 des Niedrigeinkommens-Panels hochgerechnet 911.000 Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren und in Welle 5 immerhin noch 377.000 dieser Haushalte. In absoluten Zahlen entspricht dies 274 (Welle 1) bzw. 105 Haushalten (Welle 5).<sup>77</sup> Die vor allem zum Zeitpunkt von Welle 5 niedrigen Fallzahlen sind zu berücksichtigen, wenn sich Auswertungen auf (inhaltliche relevante) Subpopulationen beschränken.

## *(2) Gegenwärtige und ehemalige gemeldete Arbeitslose*

Der zweite Teil der Analysen (Kapitel 3) hat die Beratung von Arbeitslosen über Aus- und Weiterbildung durch das Arbeitsamt, Stellenangeboten an Arbeitslose durch das Arbeitsamt sowie der Rolle des Arbeitsamts beim Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit zum Thema. Damit stehen nicht mehr Haushalte im Mittelpunkt, sondern Personen, genauer gesagt aktuelle und ehemalige (gemeldete) Arbeitslose. Analog zum Vorgehen bei den Sozialhilfehaushalten beschränken sich die Analysen auf Personen unter 60 Jahren.

Hinter den hochgerechnet 2,011 Millionen Arbeitslosen (unter 60 Jahren) zum Zeitpunkt von Welle 1 verbergen sich absolut 789 Personen, hinter den hochgerechnet 1,067 Millionen Arbeitslosen zum Zeitpunkt von Welle 5 dagegen 336 Personen. Angesichts dieser (absoluten) Dimensionen unterliegen Analysen zur Beratung von Arbeitslosen über Aus- und Weiterbildung kaum fallzahlbedingten Restriktionen.

Die Fragen zur Rolle des Arbeitsamts beim Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit wurden im Niedrigeinkommens-Panel ab Welle 2 allen Voll- oder Teilzeiterwerbstätigen gestellt, die in der Vorwelle arbeitslos gemeldet waren. Hochgerechnet handelt es sich dabei in Welle 2 um 465.000 Personen (absolut: 163 Personen) und in Welle 5 um 316.000 Personen (absolut: 80 Personen).

---

<sup>77</sup> Im NIEP werden die absoluten Zahlen in einem dreistufigen Verfahren auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet (Infratest Sozialforschung 2002b, S. 54ff).

## 2. Sozialhilfehaushalte

### 2.1 Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildung

Angesichts der bereits angesprochenen positiven Effekte der Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen auf die Chancen von Sozialhilfehaushalten, ihre prekäre Einkommenssituation zu überwinden und nicht mehr auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen zu sein, wird im Folgenden zunächst untersucht, wie häufig die betroffenen NIEP-Haushalte entsprechende Beratungen in Anspruch nehmen (konnten), wer diese Beratungen durchführt und zu welchen Erfolgen – im Sinne der anschließenden Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen – die Beratungen führen. Abschließend wird auf die Gründe der Nicht-Beratung von Sozialhilfehaushalten eingegangen.

**Tabelle 1**  
**Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildung in den Wellen 3 bis 5:**  
**Häufigkeit der Beratung und beratende Stelle<sup>1)</sup>**  
**– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren**

	Tsd.	%	Tsd.	%
Sozialhilfehaushalte in den Wellen 3-5	655	100		
davon:				
Keine Beratung über Aus- und Weiterbildung	276	42		
Beratung über Aus- und Weiterbildung	379	58	379	100
davon beraten durch: <sup>2)</sup>				
Arbeitsamt			209	55
Sozialamt			154	41
Wohlfahrtsverband			1	0
Rentenversicherung			-	-
Arbeitgeber			7	2
Sonstige Stelle			101	27

1) Abweichungen von der Summe der Einzelkomponenten bzw. 100% sind rundungsbedingt.

2) Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 3–5 (2000/2001)

Infratest Sozialforschung

Beginnen wir mit der Frage, wie viele der Sozialhilfehaushalte im NIEP überhaupt über Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung – hier definiert als Aus- und Fortbildung, Umschulung sowie Maßnahmen zur Wiedereingliederung ins Berufsleben – beraten wurden. Grundlage dieser Analysen sind alle NIEP-Haushalte (mit Bezugspersonen unter 60 Jahren), die in mindestens einer der Wellen 3 bis 5 Sozialhilfe bezogen haben.<sup>78</sup> In 58% der hochgerechnet 655.000 bzw. absolut 180 Sozialhilfehaushalte ist gemäß Tabelle 1 mindestens ein Haushaltsmitglied in min-

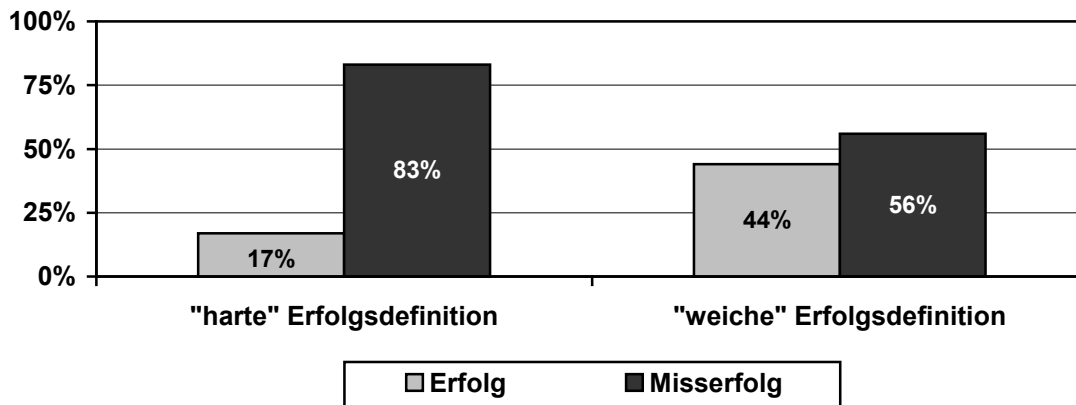
78 Für die NIEP-Wellen 1 und 2 liegen keine Informationen über die Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildung vor.

destens einer der drei Wellen beraten worden, während in den restlichen 42% kein einziges Haushaltsmitglied beraten wurde.<sup>79</sup>

Über die Hälfte (55%) der hochgerechnet 379.000 Sozialhilfehaushalte mit Beratung in den Wellen 3 bis 5 ( $N_{\text{absolut}} = 99$  Haushalte) ist vom Arbeitsamt beraten worden. Ebenfalls von größerer Bedeutung ist die Beratung durch das Sozialamt (41% aller Haushalte) sowie durch sonstige Stellen (27% aller Haushalte). Leider wurde im Rahmen des NIEP nicht erfragt, was sich hinter letzteren Stellen verbirgt. Eine Möglichkeit wären Sozialhilfe-Initiativen, da die Beratung von Betroffenen einen wesentlichen Teil ihrer Aktivitäten ausmacht. Die weiteren abgefragten potenziellen Beratungsstellen können vernachlässigt werden, da sie entweder nur sehr selten (Arbeitgeber, Wohlfahrtsverband) oder überhaupt nicht (Rentenversicherung) aufgesucht werden.

So wichtig eine Beratung von Sozialhilfehaushalten über Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung ist, entscheidend ist letztendlich, ob sie zur Teilnahme an entsprechenden Maßnahmen führt. Dass dies mitnichten in allen Fällen so ist, zeigt Abbildung 1, in der die Erfolgsquoten der Beratungen von Sozialhilfehaushalten über Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung in den Wellen 3 bis 5 wiedergegeben sind.

**Abbildung 1**  
**Erfolg der Beratungen über Aus- und Weiterbildung in den Wellen 3 bis 5**  
**– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren**



Quelle: NIEP – Querschnitte Wellen 3–5 (2000/2001)

Infratest Sozialforschung

<sup>79</sup> In der zwischen Juli und November 2000 durchgeführten Welle 3 bezog sich die Frage auf die Zeit seit Januar 1999, in den Wellen 4 und 5 jeweils auf die Zeit seit der letzten Befragung, also seit Welle 3 bzw. Welle 4.



In Abbildung 1 wird unterschieden zwischen zwei Erfolgsdefinitionen: Im Fall der „harten“ Definition werden nur tatsächlich absolvierte Maßnahmen als Erfolg bewertet,<sup>80</sup> im Fall der „weichen“ Definition auch in Zukunft geplante Maßnahmen. Diese Unterscheidung ist aus analytischen Gründen sinnvoll, da es sich bei den Zahlen in Abbildung 1 um (über die drei Wellen) aggregierte Querschnittinformationen handelt. Es wurden mit anderen Worten die Informationen der einzelnen Wellen aufsummiert, so dass ein „Fall“ nicht mehr einem Haushalt entspricht, sondern der Beratung eines Haushalts in einer Welle.

Nach der „harten“ Erfolgsdefinition in Abbildung 1 führte nicht einmal jede fünfte Beratung (17%) über Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung zum Erfolg, d. h. einer anschließenden Teilnahme an einer Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme, nach der zweiten Definition immerhin fast jede zweite (44%). Da es sich bei den Daten in Abbildung 1 um Querschnittinformationen handelt, die sich zum Teil auf sehr kurze Zeiträume beziehen, dürfte die „wahre“ Erfolgsquote zwischen den beiden Werten liegen. Es ist einerseits wahrscheinlich, dass in einigen Fällen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen von den Betroffenen aus rein zeitlichen Gründen noch nicht angetreten werden konnten, etwa weil die Beratung erst kurz vor dem NIEP-Interview stattgefunden hat. Andererseits werden sicherlich nicht alle geplanten Maßnahmen tatsächlich besucht.

Im Anschluss an die Diskussion der Erfolgsquoten von Beratungen über Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung kommen wir noch einmal auf die relative hohe Anzahl von Sozialhilfehaushalten ohne Beratung zurück: Was sind die Ursachen dafür, dass nach Tabelle 1 immerhin zwei von fünf Haushalten (42%) gar nicht erst beraten werden?

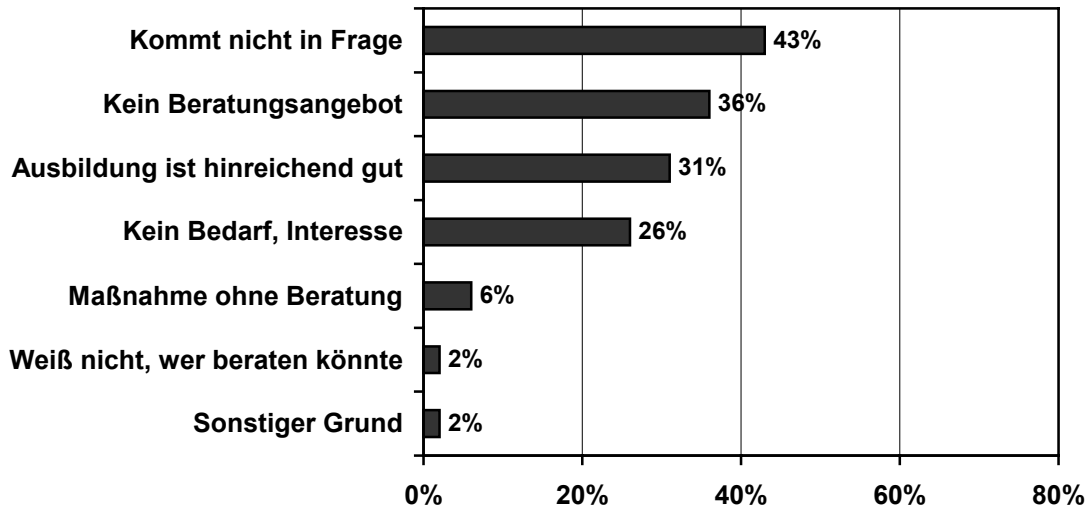
Im Rahmen des NIEP kann diese Frage nur aus der Sicht der Betroffenen beantwortet werden. Gemäß Abbildung 2 sind die Gründe einerseits bei den Sozialhilfehaushalten selbst zu suchen, kommt doch eine Aus- und Weiterbildung aus Alters-, gesundheitlichen oder familiären Gründen häufig nicht in Frage (43%) oder sie wird nicht benötigt, da die Ausbildung der Betroffenen bereits hinreichend gut ist (31%).<sup>81</sup> Darüber hinaus besteht bei einem Viertel (26%) kein Bedarf bzw. Interesse an einer Beratung, während die Unkenntnis darüber, wer beraten könnte, nur in seltenen Fällen ein Problem darstellt (2%). Andererseits hat es in einem Drittel (36%) aller Fälle gar kein Beratungsangebot gegeben. Schließlich wurde in einigen wenigen Fällen eine Maßnahme ohne Beratung durchgeführt (6%) bzw. eine Beratung kam aus einem sonstigen Grund nicht zustande (2%).

---

80 Hierbei kann es sich sowohl um bereits beendete bzw. abgebrochene als auch um gegenwärtig noch laufende Maßnahmen handeln.

81 Bei den Daten in Abbildung 2 handelt es sich erneut um aggregierte Querschnittinformationen, die auf 289 Fällen „nicht-beratener“ Haushalte in den Wellen 3 bis 5 basieren.

**Abbildung 2**  
**Gründe für Nicht-Beratung über Aus- und Weiterbildung in den Wellen 3 bis 5**  
**– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren; Mehrfachnennungen möglich**



Quelle: NIEP – Querschnitte Wellen 3–5 (2000/2001)

Infratest Sozialforschung

Im Rahmen des Niedrigeinkommens-Panels stehen über die hier präsentierten Ergebnisse hinaus weitere Informationen zur Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildung zur Verfügung, etwa zu den Zielen einer Beratung, der Qualifikation der durchführenden Person, den Gründen für den Abbruch von Maßnahmen oder der Dauer absolvierter Maßnahmen (insgesamt und in Wochenstunden). Auf Grund der vor allem für letztgenannte Fragen (bisher) geringen Fallzahlen<sup>82</sup> wird auf eine Auswertung der entsprechenden Variablen an dieser Stelle verzichtet.

## 2.2 Stellenangebote an Sozialhilfehaushalte

Während die im vorherigen Abschnitt 2.1 thematisierte Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen die Chancen von Sozialhilfehaushalten verbessern kann, zukünftig nicht mehr auf laufende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen zu sein, sind Beschäftigungsangebote konkrete Möglichkeiten der Einkommensverbesserung. Allerdings erhalten Sozialhilfehaushalte deutlich seltener Stellen- als Beratungsangebote: Werden alle NIEP-Haushalte (mit Bezugspersonen unter 60 Jahren) berücksichtigt, die in Welle 3 und/oder Welle 4 Sozialhilfe bezogen haben (absolut: 175 Haushalte; hochgerechnet: 630.000 Haushalte),<sup>83</sup> ergibt sich gemäß Tabelle 2 eine Angebotsquote von 26%. Dies bedeutet, dass nur in etwa einem Viertel aller Haushalte mindestens ein Mitglied ein Stellenangebot erhalten hat, während in etwa drei Vierteln aller Haushalte (74%) keinem Mitglied ein Stellenangebot vorlag.

82 Dies wird sich im weiteren Verlauf des Niedrigeinkommens-Panels, sprich mit dem Hinzukommen der Ergebnisse weiterer Wellen, ggf. ändern.

83 Für die NIEP-Wellen 1 und 2 liegen keine Informationen über Beschäftigungsangebote für Sozialhilfehaushalte vor, während die diesbezüglichen Informationen für Welle 5 noch nicht datentechnisch aufbereitet sind.

**Tabelle 2**

**Stellenangebote an Sozialhilfehaushalte in den Wellen 3 bis 4:  
Häufigkeit der Angebote und Stellenanbieter<sup>1)</sup>  
– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren**

	Tsd.	%	Tsd.	%
Sozialhilfehaushalte in den Wellen 3-4	630	100		
davon:				
Kein Stellenangebot	469	74		
Stellenangebot	161	26	161	100
davon Angebot von: <sup>2)</sup>				
Arbeitsamt			126	79
Sozialamt			53	33
Wohlfahrtsverband			0	0
Privates Unternehmen			12	7
Sonstige Stelle			3	2

1) Abweichungen von der Summe der Einzelkomponenten bzw. 100% sind rundungsbedingt.

2) Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 3–4 (2000/2001)

Infratest Sozialforschung

Wenig überraschend kommen Stellenangebote für Sozialhilfehaushalte in der Regel vom Arbeitsamt: Vier von fünf der hochgerechnet 161.000 Haushalte mit Stellenangeboten (79%) haben mindestens ein Angebot vom Arbeitsamt erhalten, daneben sind nur noch Stellenangebote vom Sozialamt (33% aller Haushalte mit Angeboten) von nennenswerter Bedeutung. Angebote von Privatunternehmen (7%)<sup>84</sup> und vor allem Wohlfahrtsverbänden (0%) oder sonstigen Stellen (2%) spielen praktisch keine Rolle.

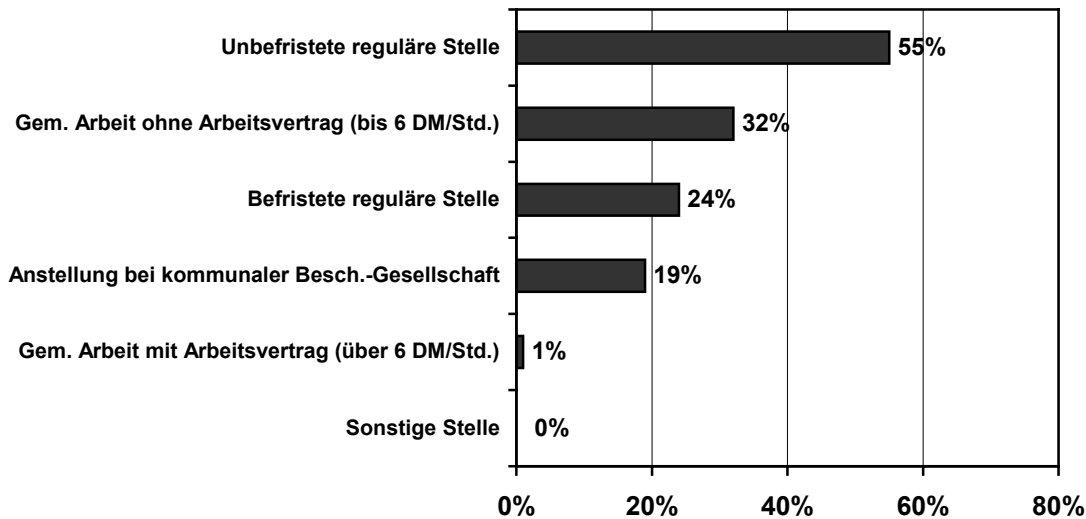
Noch interessanter als die Frage, von wem Sozialhilfehaushalte Stellenangebote erhalten, ist, um welche Stellen es sich handelt: Sind es vor allem Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die den Betroffenen eher kurzfristig helfen können, oder sind es reguläre Stellen, die – vor allem wenn sie unbefristet sind – möglicherweise eine längerfristige Perspektive im Sinne des dauerhaften Ausstiegs aus dem Sozialhilfebezug eröffnen?

Gemäß Abbildung 3 wurde mit 55% immerhin mehr als der Hälfte aller hochgerechnet 161.000 Haushalte, die in Welle 3 und/oder Welle 4 Sozialhilfe bezogen haben, mindestens eine unbefristete reguläre Stelle angeboten. Damit dominiert diese Stellenart die Angebote, die weiteren Stellenangebote – gemeinnützige Arbeiten ohne Arbeitsvertrag mit geringfügiger Aufstockung der Sozialhilfe um bis zu 6 DM pro Stunde (32%), befristete reguläre Stellen (24%) und Anstel-

84 Die Frageformulierung im Rahmen des Niedrigeinkommens-Panels erlaubt keine Unterscheidung, ob es sich um eine private Stellenvermittlung oder ein privates Unternehmen handelt, das die Stelle selbst zur Verfügung stellt.

lungen bei einer kommunalen Beschäftigungs- oder Arbeitsförderungsgesellschaft (19%) – erreichen deutlich geringere Anteile.<sup>85</sup> Nahezu oder völlig unbedeutend sind schließlich gemeinnützige Arbeiten mit Arbeitsvertrag oder höherem Entgelt als 6 DM pro Stunde (1%) und sonstige Stellen (0%).

**Abbildung 3**  
**Stellenangebote an Sozialhilfehaushalte in den Wellen 3 bis 4: Art der angebotenen Stelle(n)**  
**– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren; Mehrfachnennungen möglich**



Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 3–4 (2000/2001)

Infratest Sozialforschung

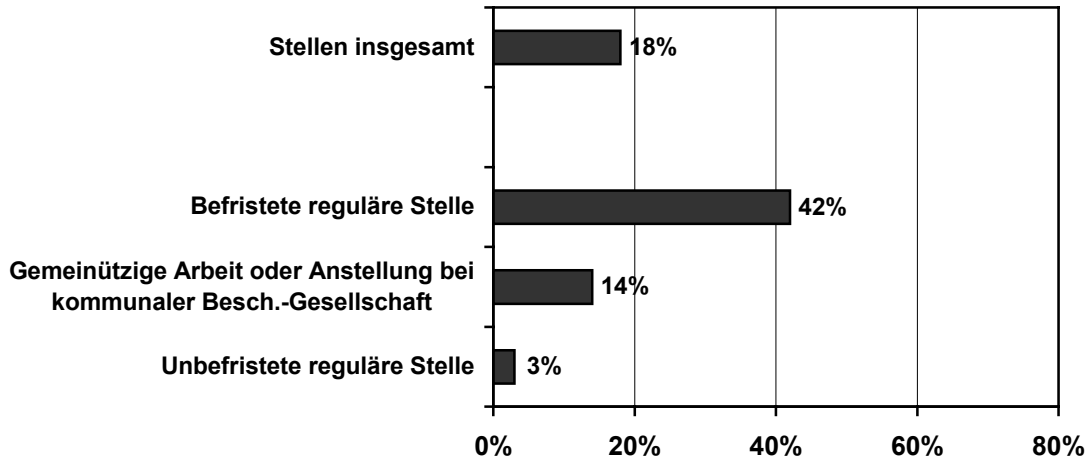
Der positive Eindruck „hochwertiger“ Angebote an Sozialhilfehaushalte ist allerdings angesichts der in Abbildung 4 dargestellten Quoten des tatsächlichen Antretens angebotener Stellen zu hinterfragen.<sup>86</sup> Demnach haben von allen Sozialhilfehaushalten, die in Welle 3 oder Welle 4 mindestens ein Stellenangebot erhalten haben, nur 18% mindestens eine dieser Stellen auch tatsächlich angetreten. Noch schlechter fällt die Quote für die gemäß der vorherigen Diskussion zahlenmäßig bedeutsamsten unbefristeten Stellenangebote aus, wurden hier doch nur 3% aller Stellen angetreten. Dieses Ergebnis lässt vermuten, dass es sich bei den Angeboten keineswegs um Stellen handelte, die den Betroffenen eine langfristige Perspektive eröffnen konnten. Wesentlich höher fällt dagegen die Quote angetretener Stellen für befristete reguläre Stellen aus: Fast jeder zweite Sozialhilfehaushalt (42%) mit einem entsprechenden Angebot hat eine Stelle angetreten. Mit 14% etwas unter dem Gesamtdurchschnitt liegt schließlich die Quote

85 Bei befristeten und unbefristeten Stellen wird im Niedrigeinkommens-Panel zusätzlich danach unterschieden, ob es sich um Stellen im öffentlichen Dienst, bei einem Wohlfahrtsverband (nur befristete Stellen) oder in der Privatwirtschaft handelt. Da diese Differenzierung hier von geringerer Bedeutung ist, wurden die entsprechenden Antwortkategorien zusammengefasst.

86 Die Kategorien „gemeinnützige Arbeiten ohne Arbeitsvertrag mit geringfügiger Aufstockung der Sozialhilfe um bis zu 6 DM pro Stunde“, „gemeinnützige Arbeiten mit Arbeitsvertrag oder höherem Entgelt als 6 DM pro Stunde“ und „Anstellungen bei einer kommunalen Beschäftigungs- oder Arbeitsförderungsgesellschaft“ aus Abbildung 3 wurden auf Grund geringer Fallzahlen in Abbildung 4 zusammengefasst. Aus dem selben Grund wird keine Quote für „sonstige Stellen“ ausgewiesen. Letztere Fälle gehen jedoch in die Berechnung der Gesamtquote angetretener Stellen ein.

für die vermeintlich unattraktivsten Angebote gemeinnütziger Arbeiten bzw. Anstellungen bei einer kommunalen Beschäftigungs- oder Arbeitsförderungsgesellschaft.

**Abbildung 4**  
**Stellenangebote an Sozialhilfehaushalte in den Wellen 3 bis 4: Antreten der angebotenen Stelle(n)**  
**– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren; Mehrfachnennungen möglich**



Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 3–4 (2000/2001)

Infratest Sozialforschung

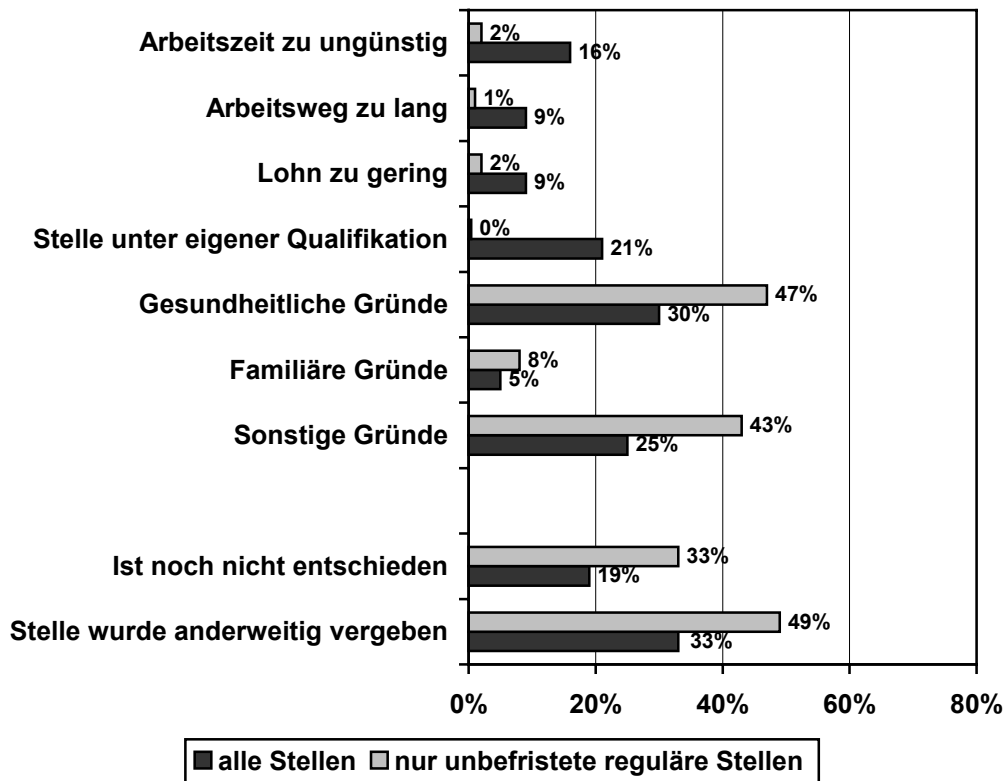
Vor dem Hintergrund der allgemein niedrigen Quoten des Antretens angebotener Stellen gewinnt die Frage nach den Ursachen für dieses Phänomen an Bedeutung. Im Rahmen des Niedrigeinkommens-Panels werden die Betroffenen differenziert befragt, weshalb eventuelle Stellenangebote nicht angetreten wurden. Welche Gründe für die Sozialhilfehaushalte mindestens einmal zutrafen, die in Welle 3 und/oder Welle 4 mindestens ein Angebot nicht wahrgenommen haben, ist in Abbildung 5 zunächst für alle Stellenangebote dargestellt. Es fällt auf, dass zwei der angegebenen Gründe eigentlich gesondert betrachtet werden müssen: Wenn über die Vergabe einer Stelle noch nicht entschieden wurde (19%) bzw. eine Stelle anderweitig vergeben wurde (33%), sind weitere Gründe für das Nicht-Antreten hinfällig. Werden diese beiden Antwortalternativen außer Acht gelassen, sind gesundheitliche Gründe mit 30% die häufigste Ursache für das Nicht-Antreten einer Stelle durch ein Haushaltsmitglied.<sup>87</sup> Es folgen sonstige Gründe (25%),<sup>88</sup> nicht der beruflichen Qualifikation der Bewerber entsprechende Stellen (21%) und ungünstige Arbeitszeiten (16%). Eher selten werden ein zu langer Arbeitsweg (9%), ein zu geringer Lohn (9%) oder familiäre Gründe (5%) von den Befragten angegeben.

87 Werden Fälle, bei denen über die Vergabe einer Stelle noch nicht entschieden bzw. eine Stelle anderweitig vergeben wurde, bei der Berechnung nicht berücksichtigt, liegt der Anteilswert gesundheitlicher Gründe bei 62%.

88 Hinter der zahlenmäßig großen Gruppe der sonstigen Gründe verbergen sich beispielsweise ein Stellenangebot einer Zeitarbeitsfirma, unangenehme (neue) Kollegen oder andere Aktivitäten, die dem Antreten der Stelle entgegenstanden.

Abbildung 5

**Stellenangebote an Sozialhilfehaushalte in den Wellen 3 bis 4:  
Gründe für das Nicht-Antreten angebotener Stelle(n)  
– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren; Mehrfachnennungen möglich**



Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 3–4 (2000/2001)

Infratest Sozialforschung

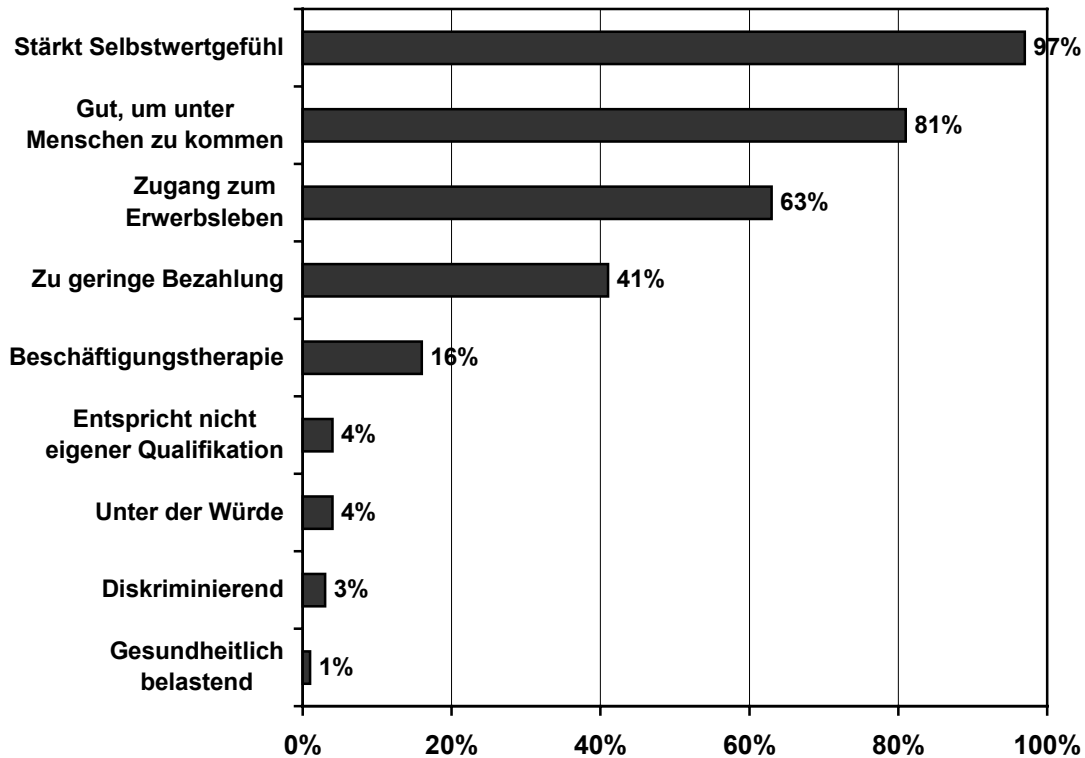
Abbildung 5 liefert darüber hinaus eine Erklärung für die unterdurchschnittlich niedrigen Quoten des Antretens unbefristeter Stellen (vgl. Abbildung 4): In 49% aller Fälle wurde die angebotene Stelle anderweitig vergeben und in weiteren 33% wurde über die Stellenvergabe noch nicht entschieden. Dies bedeutet mit anderen Worten, dass in vier von fünf Fällen (82%) die Betroffenen (noch) keine Entscheidung zu treffen hatten, ob sie eine Stelle antreten möchten oder nicht. Werden diese Fälle außer Acht gelassen, sind es vor allem gesundheitliche (47%) und sonstige Gründe (43%), die dem Antreten einer angebotenen Stelle entgegenstehen, während familiäre Gründe (8%), ungünstige Arbeitszeiten (2%), ein zu geringer Lohn (2%), ein zu langer Arbeitsweg (2%) und nicht der beruflichen Qualifikation der Bewerber entsprechende Stellen (0%) kaum oder gar nicht ins Gewicht fallen.

Auch wenn relativ wie absolut betrachtet nur wenige Stellen angetreten werden (vgl. Abbildung 4), lohnt ein Blick auf die Beurteilung der Stellen durch die Betroffenen in Abbildung 6. Das Urteil der Sozialhilfehaushalte, in denen in Welle 3 und/oder Welle 4 mindestens ein Haushaltsmitglied mindestens eine angebotene Stelle angetreten hat, fällt überwiegend positiv aus: Nahezu einhellig wird eine Stärkung des Selbstwertgefühls berichtet (97% aller Haushalte).

Auch der vermehrte Kontakt zu anderen Menschen (81%) sowie der verbesserte Zugang zum Erwerbsleben (63%) werden mehrheitlich begrüßt.

Abbildung 6

**Stellenangebote an Sozialhilfehaushalte in den Wellen 3 bis 4:  
Beurteilung der angetretenen Stelle(n)  
– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren; Mehrfachnennungen möglich**



Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 3–4 (2000/2001)

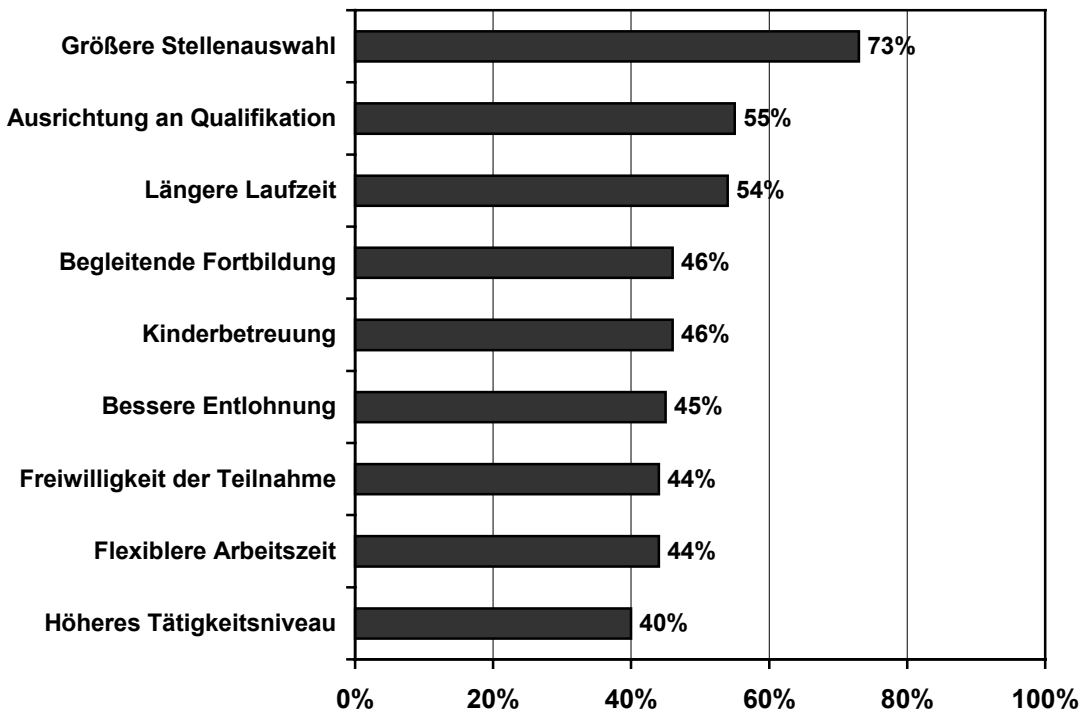
Infratest Sozialforschung

Als negativ werden vor allem die zu geringe Bezahlung (41%) und der beschäftigungstherapeutische Charakter angetretener Stellen (16%) empfunden, wenn auch die Anteile dieser Beurteilungen zum Teil deutlich geringer ausfallen als die der ersten drei Beurteilungen. Eher Einzelmeinungen sind schließlich Einschätzungen, dass die angetretene Stelle nicht der eigenen Qualifikation entsprach (4%), unter der Würde war (4%), diskriminierenden Charakter hatte (3%) oder gesundheitlich belastend war (1%).

Im Rahmen des Niedrigeinkommens-Panels liegen nicht nur Informationen darüber vor, wie angetretene Stellen beurteilt werden, sondern auch, welche darüber hinaus gehenden Verbesserungsvorschläge die Betroffenen haben (Abbildung 7). Diese lassen sich grob unterteilen in Vorschläge, die die Ausgestaltung der Stellen selbst betreffen, und Vorschläge, die das „Zusammenbringen“ von Stellen und Sozialhilfehaushalten betreffen.

Abbildung 7

**Stellenangebote an Sozialhilfehaushalte in den Wellen 3 bis 4:  
Verbesserungsvorschläge für angetretene Stelle(n)  
– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren; Mehrfachnennungen möglich**



Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 3–4 (2000/2001)

Infratest Sozialforschung

Aus der ersten Gruppe von Verbesserungsvorschlägen wird von den Haushalten, in denen in Welle 3 und/oder Welle 4 mindestens ein Haushaltsmitglied mindestens eine angebotene Stelle angetreten hat,<sup>89</sup> vor allem eine längere Laufzeit der Stellen (54%) genannt. Allerdings werden auch eine begleitende Fortbildung (46%), die Bereitstellung einer Kinderbetreuung (46%), eine bessere Entlohnung (45%), eine flexiblere (tägliche) Arbeitszeit (44%) und ein höheres Tätigkeitsniveau (40%) jeweils von mindestens zwei von fünf Sozialhilfehaushalten angeregt. Aus der zweiten Gruppe von Verbesserungsvorschlägen ragt die größere Stellenauswahl heraus, die von fast drei Vierteln (73%) aller Haushalte angeführt wird. Allerdings werden auch eine stärkere Ausrichtung der Stelle an der Qualifikation der Betroffenen (55%) und eine Freiwilligkeit der Teilnahme (44%) durchaus häufiger genannt.

Wie bereits im Fall der in Abschnitt 2.1 diskutierten Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten wurden hier nicht sämtliche zur Verfügung stehenden Informationen ausgewertet. So liegen im Rahmen des Niedrigeinkommens-Panels unter anderem weitere Informationen vor zum zeitlichen Umfang einer angetretenen Stelle, zur Dauer einer eventuellen Einarbeitungs- oder Anlernphase, zur begleitenden Betreuung einer Stelle oder zu den Gründen für das Antreten einer Stelle.

89 Es handelt sich dabei um die selben hochgerechnet 66.000 Haushalte wie in Abbildung 6.



### 2.3 Die Rolle von Sozial- und Arbeitsamt beim Ausstieg aus der Sozialhilfe

In den bisherigen Analysen wurden das Sozial- und das Arbeitsamt eher beiläufig angesprochen, etwa im Zusammenhang mit der Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildung (Abschnitt 2.1) oder Stellenangeboten an Sozialhilfehaushalte (Abschnitt 2.2). Im Folgenden wird untersucht, welche konkrete Rolle Sozial- und Arbeitsamt beim Ausstieg von Haushalten aus dem Sozialhilfebezug spielen. Diese Analyse wird im Niedrigeinkommens-Panel allerdings durch zwei Probleme erschwert. Zum einen lassen sich auf Grund der Möglichkeit von Mehrfachnennungen einzelne Antworten nicht eindeutig Beratungen bzw. Stellenangeboten des Sozial- oder/und Arbeitsamtes zuordnen.<sup>90</sup> Zum anderen schränken die bisweilen geringen Fallzahlen die Analysemöglichkeiten ein. Da dieses Problem besonders die Stellenangebote betrifft, beschränken wir uns auf die Konsequenzen der Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildung durch Sozial- oder/und Arbeitsamt.

In Tabelle 3 ist der Zusammenhang zwischen dem HLU-Ausstieg in den Wellen 3 bis 5 und der Beratung über Aus- und Weiterbildung durch das Sozial- oder/und das Arbeitsamt in den Wellen 3 bis 4 dargestellt.<sup>91</sup> Demnach schaffte von allen hochgerechnet 630.000 Haushalten, die in Welle 3 und/oder Welle 4 laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen, etwa jeder Vierte (24%) den HLU-Ausstieg bis spätestens Welle 5, während die restlichen Haushalte (76%) im HLU-Bezug verblieben. Wird danach differenziert, ob Haushalte vom Sozial- oder/und Arbeitsamt über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten beraten wurden (oder nicht), zeigen sich deutliche Unterschiede bei den Ausstiegsquoten: Haushalte mit Beratung durch das Sozialamt<sup>92</sup> schafften immerhin zu 41% den Ausstieg aus dem HLU-Bezug, Haushalte ohne Beratung dagegen nur zu 21%. Dieses Ergebnis wird allerdings eingeschränkt durch die Tatsache, dass überhaupt nur jeder siebte Sozialhilfehaushalt (14%) vom Sozialamt beraten wurde.<sup>93</sup>

---

90 Beispielsweise wird zwar nach den Anbietern von Stellen für Sozialhilfehaushalte (Abschnitt 2.2) gefragt, alle folgenden Fragen (vgl. Abbildungen 3 bis 7) beziehen sich aber stets auf die Gesamtheit der Stellenangebote und nicht etwa auf die einzelnen Angebote von Arbeitsamt, Sozialamt etc. Eine Zuordnung von Antworten zu bestimmten Anbietern ist folglich nur möglich für Haushalte, die ausschließlich von einer Institution Angebote erhalten haben.

91 Bei den Haushalten, die in Welle 3 Sozialhilfe bezogen haben, ist von Interesse, a) ob sie in Welle 4 oder Welle 5 den HLU-Ausstieg geschafft haben und b) ob sie in Welle 3 oder Welle 4 beraten wurden. Bei den Haushalten, die in Welle 4 Sozialhilfe bezogen haben, ist von Interesse, a) ob sie in Welle 5 den HLU-Ausstieg geschafft haben und b) ob sie in Welle 4 beraten wurden.

92 Es handelt sich hierbei um Haushalte, die überhaupt vom Sozialamt beraten wurden, nicht jedoch um Haushalte, die ausschließlich vom Sozialamt beraten wurden. Gleiches gilt für die Zahlen zur Beratung durch das Arbeitsamt in Tabelle 3.

93 Die Zahl vom Sozialamt über Aus- und Weiterbildung beratener Haushalte (hochgerechnet: 91.000 Haushalte) weicht von der Zahl in Tabelle 1 (hochgerechnet: 154.000 Haushalte) ab, da die berücksichtigten Zeiträume variieren (Tabelle 1: Beratung in den Wellen 3 bis 5; Tabelle 3: Beratung in den Wellen 3 bis 4). Gleiches gilt für die Beratung durch das Arbeitsamt.

**Tabelle 3**

**HLU-Ausstieg zwischen Welle 3 und Welle 5 nach Beratung über  
Aus- und Weiterbildung durch Sozial- oder/und Arbeitsamt in Welle 3 und/oder Welle 4<sup>1)</sup>  
– Haushalte mit Bezugspersonen unter 60 Jahren**

	Anzahl		HLU-Bezug	
	Tsd.	%	Ausstieg	Verbleib
Sozialhilfehaushalte in den Wellen 3-4	630	100	24	76
davon:				
Beratung durch Sozialamt	91	14	41	59
keine Beratung durch Sozialamt	539	86	21	79
Beratung durch Arbeitsamt	190	30	34	66
keine Beratung durch Arbeitsamt	440	70	20	80
Beratung durch Sozial- oder Arbeitsamt	272	43	36	64
keine Beratung durch Sozial- oder Arbeitsamt	238	57	16	84

1) Abweichungen von der Summe der Einzelkomponenten bzw. 100% sind rundungsbedingt.

Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 3–5 (2000/2001)

Infratest Sozialforschung

Für die Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten durch das Arbeitsamt stellt sich die Situation ähnlich dar, wenn auch die Unterschiede etwas geringer ausfallen (Tabelle 3): Einer von drei in Welle 3 und/oder Welle 4 beratenen Haushalten (34%) schaffte den HLU-Ausstieg, während dies bei den Sozialhilfehaushalten ohne Beratung durch das Arbeitsamt nur jedem fünften Haushalt (20%) gelang. Allerdings fällt hier die Quote überhaupt beratener Haushalte mit 30% deutlich höher aus. Deshalb haben letztendlich mehr Haushalte nach einer Beratung durch das Arbeitsamt den Ausstieg aus dem HLU-Bezug geschafft (34% von hochgerechnet 190.000 beratenen Haushalten = 64.600 Haushalte) als Haushalte nach einer Beratung durch das Sozialamt (41% von 91.000 beratenen Haushalten = 37.310 Haushalte).

Werden schließlich Haushalte, die in Welle 3 und/oder Welle 4 von Sozial- oder Arbeitsamt über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten beraten wurden, unterschieden von Haushalten ohne Beratung, ergibt sich für die erste Gruppe eine Ausstiegsquote von 36% und für die zweite Gruppe von 16% (Tabelle 3). Grundsätzlich scheint sowohl die Beratung durch das Sozialamt als auch durch das Arbeitsamt Früchte zu tragen: Die Ausstiegsquoten von Sozialhilfehaushalten, die über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten beraten wurden, liegen mit 41% (Sozialamt) bzw. 34% (Arbeitsamt) deutlich über der von Haushalten ohne entsprechende Beratung mit 16%. Problematisch an den bisherigen Analysen ist jedoch, dass der Zusammenhang zwischen der Beratung durch das Sozial- oder/und Arbeitsamt und dem Ausstieg aus dem Sozialhilfebezug isoliert von anderen möglichen Einflussfaktoren untersucht wurde. Eine mögliche

Erklärung für die überdurchschnittlichen Ausstiegsquoten ist, dass die Ämter selektiv Haushalte beraten, die auf Grund bestimmter Merkmale bzw. Merkmalskombinationen von vornherein größere Ausstiegchancen haben. Inwieweit der HLU-Ausstieg von Haushalten im Niedrigeinkommens-Panel nun tatsächlich auf die Beratung durch das Sozial- und/oder Arbeitsamt und/oder auf bestimmte Haushaltsmerkmale zurückzuführen ist, bleibt deshalb in weiterführenden multivariaten Analysen zu klären.

### 3. Aktuelle und ehemalige Arbeitslose

#### 3.1 Beratung über Aus- und Weiterbildung und Hinweise auf offenen Stellen durch das Arbeitsamt

Im Rahmen des Niedrigeinkommens-Panels liegen nicht nur detaillierte Informationen zur Beratung von Sozialhilfehaushalten über Aus- und Weiterbildung und zu Stellenangeboten für diese Haushalte vor. Einen weiteren Schwerpunkt bilden entsprechende Angebote für aktuelle Arbeitslose durch das Arbeitsamt. Durch den Wechsel der Untersuchungspopulation steigen die zugrunde liegenden Fallzahlen beträchtlich: Werden alle Personen berücksichtigt, die in mindestens einer der Wellen 1 bis 4 arbeitslos gemeldet waren,<sup>94</sup> können die Angaben von immerhin 1.073 Personen (hochgerechnet: 2,810 Millionen Personen) analysiert werden.

**Tabelle 4**  
**Beratung von Arbeitslosen über Aus- und Weiterbildung durch das Arbeitsamt**  
**in den Wellen 1 bis 4: Häufigkeit und Art der Beratung<sup>1)</sup>**  
**– gemeldete Arbeitslose unter 60 Jahren**

	Tsd.	%	Tsd.	%
Gemeldete Arbeitslose in den Wellen 1-4	2.810	100		
davon:				
keine Beratung	1.072	38		
Beratung	1.738	62	1.738	100
davon Beratung über: <sup>2)</sup>				
Berufsausbildung			544	31
Umschulung, Weiterbildung			997	57
Förderung/Finanzierung Berufsausbildung			56	3
Förderung/Finanzierung Umschulung, Weiterbildung			1.323	76

1) Abweichungen von der Summe der Einzelkomponenten bzw. 100% sind rundungsbedingt.

2) Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: NIEP – Längsschnitt Wellen 1–4 (1999/2001)

Infratest Sozialforschung

94 Bei Analysen zu aktuellen Arbeitslosen ist die wechselnde Befragungsstrategie im Niedrigeinkommens-Panel zu berücksichtigen: In Welle 1 wurden alle gemeldeten Arbeitslosen befragt, in Welle 2 nur diejenigen, die in der Vorwelle nicht arbeitslos gemeldet waren. Ab Welle 3 wurden die Fragen zur Beratung über Aus- und Weiterbildung sowie zu Stellenangeboten durch das Arbeitsamt wieder allen gemeldeten Arbeitslosen gestellt.

Gemäß Tabelle 4 sind fast zwei Drittel (62%) dieser Arbeitslosen in mindestens einer der Wellen, in der sie arbeitslos gemeldet waren, in Aus- und Weiterbildungsfragen vom Arbeitsamt beraten worden. Der größte Anteil entfällt auf die Beratung zur Förderung bzw. Finanzierung von Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen (76%), gefolgt von der allgemeinen Beratung über Umschulung und Weiterbildung mit 57% aller Arbeitslosen. Erwartungsgemäß seltener wurden die Betroffenen über eine Berufsausbildung (31%) und vor allem über die Förderung bzw. Finanzierung eines Lehrgangs zum erstmaligen Erwerb eines Berufsabschlusses (3%) beraten.

Ähnlich wie bei Sozialhilfehaushalten kommen Hinweise auf offene Stellen bei Arbeitslosen deutlich seltener vor als Beratungsangebote. Werden die zum Zeitpunkt von Welle 4 gemeldeten Arbeitslosen zugrundegelegt (absolut: 384 Personen; hochgerechnet: 1,375 Millionen Personen),<sup>95</sup> so haben 38% seit der letzten Welle vom Arbeitsamt mindestens einen Hinweis auf eine offene Stelle erhalten (Tabelle 5).

**Tabelle 5**  
**Hinweise auf offene Stellen für Arbeitslose durch das Arbeitsamt in Welle 4:**  
**Häufigkeit und Art der Hinweise<sup>1)</sup>**  
**– gemeldete Arbeitslose unter 60 Jahren**

	Tsd.	%	Tsd.	%
Gemeldete Arbeitslose in Welle 4	1.375	100		
davon:				
kein Hinweis auf eine offene Stelle	850	62		
Hinweis auf eine offene Stelle	525	38	525	100
davon Hinweis auf: <sup>2)</sup>				
Tagesjobs, kurzfristige Tätigkeiten			67	14
ABM-Tätigkeit			48	9
Lehrstelle			27	5
Umschulung, Weiterbildung			92	18
Sozialversicherungspflichtige Teilzeitstelle			63	12
Sozialversicherungspflichtige Vollzeitstelle			278	53

1) Abweichungen von der Summe der Einzelkomponenten bzw. 100% sind rundungsbedingt.

2) Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: NIEP – Querschnitt Welle 4 (2001)

Infratest Sozialforschung

Wenn auch die Angebotsquote eher niedrig ausfällt, scheinen die Angebote zumindest qualitativ hochwertig zu sein, sofern dies anhand der Art der Stelle zu beurteilen ist: Über die Hälfte aller

95 In den Wellen 1 bis 3 wurde nicht nach Stellenangeboten, sondern nach erfolgreichen Vermittlungen gefragt. Da die Befragten zum Zeitpunkt des Interviews schon wieder arbeitslos waren, kann es sich nur um kurzfristige Beschäftigungen gehandelt haben.

Arbeitslosen mit Angebot (53%) wurde eine sozialversicherungspflichtige Vollzeitstelle angeboten und 12% immerhin eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitstelle. Dagegen haben 14% aller Arbeitslosen „nur“ Angebote für Tagesjobs bzw. kurzfristige Tätigkeiten und 9% Angebote für eine ABM-Tätigkeit erhalten. Eine Lehrstelle wurde schließlich 5% aller Arbeitslosen und eine Stelle zur Umschulung bzw. Weiterbildung 18% angeboten.

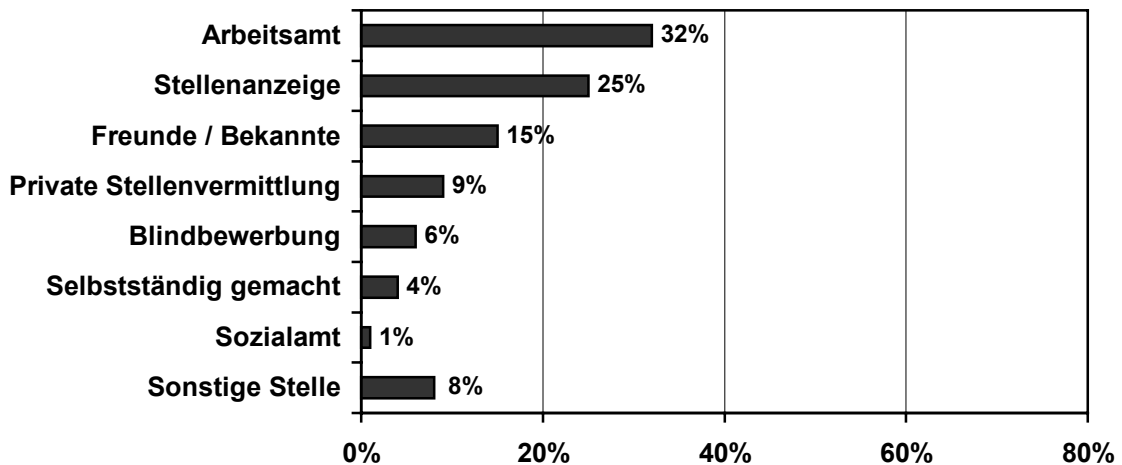
Auch im Hinblick auf Angebote des Arbeitsamtes für aktuelle Arbeitslose sind hier nicht alle im Rahmen des NIEP zur Verfügung stehenden Informationen ausgeschöpft worden. Nicht berücksichtigt wurden u. a. die Anzahl angebotener Stellen, die nicht angetreten wurden, die Art der angebotenen Stelle(n), eine mögliche Befristung der angebotenen Stelle(n) oder die Gründe für das Nichtantreten der angebotenen Stelle(n).

### 3.2 Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit

Abschließend wollen wir zeigen, wie Arbeitslosen der Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit gelingt und welche Rolle Arbeits- und Sozialamt dabei spielen. In Abbildung 8 ist für die Wellen 2 bis 4 des Niedrigeinkommens-Panels dargestellt, auf welchem Weg zum Zeitpunkt der Befragung Voll- oder Teilzeiterwerbstätige, die in der Vorwelle arbeitslos gemeldet waren, einen Arbeitsplatz gefunden haben.<sup>96</sup>

Abbildung 8

**Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit in den Wellen 2 bis 4: Wie wurde Stelle gefunden?  
– Teil- oder Vollzeitbeschäftigte unter 60 Jahren, die in der Vorwelle arbeitslos waren**



Quelle: NIEP – Querschnitte Wellen 2–4 (1999/2001)

Infratest Sozialforschung

96 Es handelt sich hierbei um aggregierte Querschnittsinformationen zu insgesamt 380 „Fällen“ der Arbeitsplatzaufnahme (Welle 2: 161 Fälle; Welle 3 Fälle: 128; Welle 4: 91 Fälle) von 368 Befragten, so dass 12 Befragte in Welle 2 und in Welle 4 befragt worden sein müssen. Wenn Befragte seit der letzten Befragung mehrere Arbeitsplätze innehatten, bezieht sich die Frage auf den letzten Arbeitsplatz.

Die meisten Arbeitslosen, nämlich gut ein Drittel (32%), finden demnach über das Arbeitsamt wieder eine Beschäftigung, wohingegen private Stellenvermittlungen nicht einmal in jedem zehnten Fall (9%) involviert waren. Knapp hinter dem Arbeitsamt rangiert mit 25% die Stellenausschreibung, während Freunde und Bekannte sich in immerhin etwa jedem siebten Fall (15%) als hilfreich erweisen. Eine eher geringe Rolle spielen Blindbewerbungen (6%), der Weg in die Selbstständigkeit (4%), das Sozialamt (1%) sowie sonstige Stellen (8%).

#### **4. Schlussfolgerungen für die Verbesserung der Arbeit von Sozial- und Arbeitsamt**

Im Anschluss an die Präsentation und Diskussion der Ergebnisse stellt sich die Frage, welche Schlussfolgerungen für die Verbesserung der Arbeit von Arbeits- und Sozialamt zu ziehen sind. Für uns ergeben sich im Wesentlichen vier Punkte:

##### *(1) Flächendeckende Beratung und Erhöhung der Beratungsfrequenz*

Eine Beratung über Aus- und Weiterbildung durch Arbeits- oder Sozialamt erhöht, einmal ungeachtet der fehlenden multivariaten Absicherung, die Chancen des Ausstiegs aus der Sozialhilfe tendenziell, wird aber noch zu selten durchgeführt: Immerhin vier von zehn Haushalten (42%) werden nicht beraten. Da die Ursachen hierfür – aus Sicht der Betroffenen – bei den Ämtern (keine Angebote) und bei den Sozialhilfehaushalten (kein Bedarf, kein Interesse) liegen, sollte sowohl die Durchführung als auch die Teilnahme obligatorisch sein.

##### *(2) Zielgerichtete Stellenangebote*

Sozialhilfehaushalte erhalten nur sehr selten Stellenangebote, drei von vier Haushalten (76%) wurde keine einzige Stelle angeboten. Hinzu kommt, dass viele Angebote lediglich Hinweise auf offene Stellen sind, die vielleicht schon anderweitig vergeben wurden oder über deren Vergabe erst noch zu entscheiden ist. Zudem scheinen die Angebote eher selten – zufällig? – auf die Merkmale der Empfänger zugeschnitten zu sein, da sie häufig nicht der Qualifikation und/oder der gesundheitlichen Konstitution der Bewerber entsprechen.

##### *(3) Nutzung der positiven Grundeinstellung*

Eine stärkere Orientierung der Stellenangebote an den Bewerbern ist umso dringlicher, als bei Sozialhilfehaushalten offensichtlich durchaus eine positive Grundeinstellung vorhanden ist, die es zu nutzen gilt. Einmal abgesehen von in Einzelfällen vorkommenden Beschwerden über eine zu geringe Bezahlung oder den beschäftigungstherapeutischen Charakter von Stellen, werden angetretene Stellen grundsätzlich positiv bewertet: Sie stärken das Selbstwertgefühl, sind gut, um unter Menschen zu kommen, und erleichtern den Zugang zum Erwerbsleben.

*(4) Stärkung der Selbstheilungskräfte*

Der Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit geschieht auf sehr unterschiedlichen Wegen: Nur ein Drittel aller Betroffenen findet einen Arbeitsplatz über das Arbeits- oder Sozialamt (Arbeitsamt: 32%; Sozialamt: 1%), ein weiteres Viertel (25%) über eine Stellenanzeige und der Rest wird über vielfältige andere Kanäle (Freunde/Bekannte, private Stellenvermittlung, Blindbewerbung etc.) fündig. Folglich sollten Arbeits- und Sozialamt nicht gegen den „Markt“, sondern mit dem Markt arbeiten.

## Literatur

Berntsen, R.; Renner, Th.; Semrau, P. und Stubig, H.-J. (2001): Das Niedrigeinkommens-Panel als Datenquelle für Analysen zur verdeckten Armut. In: Becker, I.; Ott, N. und Rolf, G. (Hg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag; Frankfurt a.M./New York, S. 324 – 353.

Infratest Sozialforschung (2002a): Einkommensdynamik im Niedrigeinkommensbereich: Struktur und Höhe der Einkommen im Zeitablauf. Bericht im Rahmen des Niedrigeinkommens-Panels. (Bearbeitung Thorsten Heien); München.

Infratest Sozialforschung (2002b): Niedrigeinkommens-Panel (NIEP). Methodenbericht Welle 1 bis 5; München.

Kortmann K.; Sopp, P. (2000): Die Bevölkerung im unteren Einkommensbereich. Demographische Strukturen, Einstiegsgründe und Ausstiegsdynamik. Ergebnisse des Niedrigeinkommens-Panels (NIEP); Infratest Burke Sozialforschung, München.



### **Zeichenerklärung zu den Tabellen**

- Nicht besetzt
- / Kein Nachweis, da der Wert auf Grund zu geringer Zellenbesetzung statistisch nicht hinreichend gesichert ist (Zellenbesetzung  $n$  der Basis  $< 10$ )
- (XX) Wert statistisch nur schwach gesichert ( $9 < n < 30$ )
- 0% Besetzt, Wert  $< 0,5\%$
- . Nicht ausgewiesen, nicht relevant

Ganzzahlige Werte sind gerundet. Ab 0,50 wurde aufgerundet, bis 0,49 abgerundet.

## Abkürzungsverzeichnis zum Niedrigeinkommens-Panel (NIEP)

aBL	alte Bundesländer
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
abs.	absolut
ALG	Arbeitslosengeld
ALH	Arbeitslosenhilfe
ALU	Arbeitslosenunterstützung
ASID	Untersuchung „Alterssicherung in Deutschland“
AVID	Untersuchung „Altersvorsorge in Deutschland“
BL	Bundesland
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
CATI	Computer Assisted Telephone Interviews
D	Deutschland
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes
GRV	(Rente der) gesetzliche(n) Rentenversicherung
HbL	(Sozial-)Hilfe in besonderen Lebenslagen
HLU	laufende (Sozial-)Hilfe zum Lebensunterhalt
ITMS	Infratest-Telefon-Master-Sample
K.A.	Keine Angabe
M	Monat
Mfn	Mehrfachnennung
MZ	Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes
nBL	neue Bundesländer (einschl. Berlin-Ost)
NIEP	Niedrigeinkommens-Panel
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
RDD	Random Digit Dialing
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Sozialhilfe
SOEP	Sozio-ökonomisches Panel
VDR	Verband Deutscher Rentenversicherungsträger
WG	Wohngeld
ZP	Zielperson

**Petra Buhr** (*Universität Bremen*)

Vielen Dank. Dann steigen wir hier in die Diskussion ein.

**Hans-Jürgen Andreß** (*Universität Bielefeld*)

Zwei Fragen zu dem beeindruckenden Vortrag: Wenn die Personen über die Angebote, die Beratung und die angenommenen Stellen berichten und dabei dann unter anderem sagen, der Lohn ist nicht toll, ich arbeite unter meiner Würde und Ähnliches mehr, dann muss man sich ja immer vergegenwärtigen, dass das zum Teil auch immer eine Rationalisierung des eigenen Verhaltens ist. Wenn ich eine Stelle dann doch nicht antrete, dann ist eben leicht zu sagen: „Ja, der Lohn passte mir nicht oder mit meiner Gesundheit verkrachte ich das nicht mehr.“ Was kann man eigentlich für Maßnahmen unternehmen, was für andere empirische Zugangsweisen kann man wählen, um diesem Argument zu begegnen?

Die zweite Frage ist eigentlich eher eine Marginalie: Arbeits- und Sozialämter wurden kritisch dargestellt, es wurde gesagt: Beide beraten zu wenig. Ich habe die Zahl jetzt nicht mehr im Kopf, es sind aber auf jeden Fall weniger als 50% gewesen, die eine Beratung genossen haben. Dann wurde ausgeführt: Wenn sie eine Beratung bekommen haben, ist die Chance relativ hoch, dass sie eine Stelle finden. Kann das implizit aus diesen Zahlen so geschlossen werden? Ich bin mir nicht so ganz sicher, ob man das so wirklich 100prozentig sagen kann, denn es ist ja durchaus denkbar, dass Arbeits- und Sozialämter ohnehin nur die guten Risiken beraten, also sozusagen in dem großen Topf nach denen fischen, von denen sie schon beim ersten Hinsehen erwarten, dass sie leicht vermittelbar sind. Von daher wäre also der Beratungserfolg der Sozial- und Arbeitsämter vielleicht gar nicht den Arbeits- und Sozialämtern zuzurechnen, sondern den Personen, die bestimmte Eigenschaften aufweisen. Was würden Sie zu diesem Argument sagen?

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Ich halte das durchaus für denkbar - wir werden uns die Angaben der Befragten ansehen, die im Zuge ihrer Qualifikation beraten werden. Das ist ein ganz spannender Punkt. Das ist quasi ein Herausfischen von positiven Quellen. Im Augenblick wissen wir es nicht, es ist durchaus denkbar, ich würde nicht ausschließen, dass dem auch so ist. Das sagt aber überhaupt nichts über die Sinnhaftigkeit von Aus- und Weiterbildung oder von Beratungsmaßnahmen aus. Man sieht ja, dass immer noch ein sehr großer Anteil nicht beraten wird, man sieht, dass ein relativ hoher Anteil von denen, die beraten werden, etwa 75% trotz einer Beratung keine Stelle finden. Das heißt eine Beratung ist sicherlich kein Allheilmittel, vielleicht führt sie nur in bestimmten Fällen, wo andere positive Konstellationen hinzukommen, zum Erfolg. Trotz allem zeigt es allerdings das Defizit auf und wäre ein wichtiger Hinweis darauf, dass man diese Beratung noch weiter intensivieren müsste und dass man sich nicht nur der positiven Fälle widmen dürfte, sondern auch tatsächlich die weniger qualifizierten Fälle stärker mit ins Visier nehmen müsste. Zu

dem Punkt fühle ich mich ein wenig überfragt, weil ich - offen gestanden - die Beratungsabläufe nicht so genau kenne und jetzt nicht in der Lage wäre zu sagen, wo man ansetzen müsste.

**Hans-Jürgen Andreß** (*Universität Bielefeld*)

Statt zu fragen, was hat Ihnen nicht gepasst hat an dieser Stelle, die Ihnen angeboten wurde, was waren die Gründe, weshalb Sie diese Stelle nicht angetreten haben, sollte man sich die Stelle, die angeboten wurde, beschreiben lassen. Nur so ließe sich die Vermutung, dass da einfach irgend etwas gemacht wird, irgend etwas aus der Kartei herausgezogen wird, damit etwas passiert, besser fundieren. Letztendlich muss es - glaube ich - doch darauf hinauslaufen, dass man sich mit seinem gesamten Instrumentarium auf eine Ebene begibt, wo man sozusagen die Stellenangebote, die am Markt sind, genauer analysiert und sie den Angeboten an Arbeitskräften gegenüberstellt mit ihren jeweiligen Qualifikationen, um die Übereinstimmungen zwischen Angebot und Nachfrage besser einschätzen zu können.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Ja, das würde ich auch so sehen. Ich habe bereits gesagt, dass wir vieles gelernt haben über derartige Prozesse und Abläufe - ich habe schon wiederholt auf viele offene Fragen hingewiesen und wir haben gestern einmal kurz darüber diskutiert. Es ist durchaus denkbar, dass man das NIEP um eine eher subjektive Fragungskomponente ergänzt, wo man diese Dinge nochmals etwas systematischer hinterfragt. Das Problem an der Stelle ist, dass wir von den relativ starren Antwortvorgaben weg müssten und ein relativ breites offenes Feld angeben müssten, damit die Befragten diesen Vorgang beschreiben könnten. Das wäre vielleicht ein Kompromiss zwischen einer zusätzlichen qualitativen Befragung und einer Weiterführung der bisher standardisierten Erfahrung. Ich halte das für einen guten Hinweis und werde darüber nachdenken.

**Joachim Wilde** (*Universität Halle-Wittenberg*)

Ich habe eine kurze Nachfrage hinsichtlich der politischen Interpretation. Sie haben ja darauf hingewiesen, dass nur 26% der Sozialhilfeempfänger überhaupt ein Angebot bekommen. Ist das nicht ein weiterer Beleg für die fehlende Verzahnung von Sozialämtern und Arbeitsämtern? Es ist doch frappierend, dass man, wenn man mit Sozialamtsmitarbeitern redet und sie fragt, wie es damit aussieht, Leute in Arbeit zu bringen, das Gefühl bekommt, dass manche dann ausschließlich an ihre eigenen Möglichkeiten denken und nicht an die Möglichkeiten des Arbeitsamts. Wäre das nicht noch eine weitere Schlussfolgerung, die man aus Ihren Zahlen ziehen könnte?

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Also es geht sehr vieles in die Richtung dessen, was jetzt mit den MoZArT-Projekten, den Modellversuchen zur verbesserten Integration der Arbeit von Sozialamt und Arbeitsamt, initiiert wird. Da laufen im Augenblick - vom BMA gefördert, finanziert, betreut - 30 verschiedene Mo-

dellvorhaben, die genau an dieser Stelle anknüpfen und ich glaube, unsere Zahlen zeigen ganz deutlich, wie notwendig das Vorhaben ist. Sie haben vollkommen Recht; es sollte nicht so sein, dass wir die Verantwortung von einem zum Nächsten schieben. Das heißt, dass der gute Mensch im Sozialamt sagt, das Arbeitsamt soll sich darum kümmern, und beim Arbeitsamt tauchen diejenigen vielleicht erst gar nicht auf. Das will ich an dieser Stelle nicht behaupten, aber auf jeden Fall liegt die Notwendigkeit einer besseren Verzahnung auf der Hand und ergibt sich aus unseren Zahlen, soweit ich sie interpretieren kann, zwingend. Ich will keineswegs den Sozialämtern den „Schwarzen Peter“ zuschieben und sagen: Was Ihr macht, ist alles falsch. Die Sozialämter sind auch überlastet. Es gibt Modelle der Trennung der reinen Berechnung von Sozialhilfeansprüchen von der eigentlichen Beratung, und alle bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass in den Fällen, bei denen eine derartige Trennung stattfindet, die Beratung automatisch intensiviert wird, weil dort Leute sitzen, die für die Beratung zuständig sind, die dafür qualifiziert sind. Das heißt also, die Möglichkeiten für Verbesserungen sind vielfältig und ich kann nur sagen, das wird durch die Ergebnisse des NIEP nachhaltig gestützt.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Mich hat vorhin gewundert, dass bei den sonstigen Stellen, die Beratung machen, nicht genauer herausgefiltert werden kann, wer dahinter steht. Ich gehe einmal davon aus, dass es hauptsächlich Initiativen sind, etwa vor Ort Arbeitslosenzentren oder der Verband allein Erziehender oder Ähnliches. Vielleicht kann man da noch näher nachschauen. Dann hat mich auch gewundert, dass die Wohlfahrtsverbände mit Null angegeben sind, wobei doch die Wohlfahrtsverbände gerade diejenigen sind, die über die § 19 BSHG-Vertragsarbeit oder Prämienarbeit sehr viel anbieten. Das ist mir nicht ganz klar. Dann zur Konsequenz daraus: Ich bin - wenn ich das noch recht in Erinnerung habe - als Sachbearbeiter an § 8 BSHG gebunden. Wenn jemand kommt, von dem ich weiß, dass er arbeitslos oder allein erziehend ist - so steht in Absatz 2 - habe ich ihn darauf hinzuweisen, dass es um die Ecke eine Organisation gibt, die an der Stelle zielgerichtet Beratung macht. Für mich ist Beratung nämlich nicht nur Ausstiegs-Beratung in Erwerbstätigkeit, sondern auch Beratung in allen sonstigen sozialen Fragen. Eventuell könnte man zum Beispiel jemanden ohne ausreichende Rente zum VdK schicken. Im BSHG steht in Paragraph 8 Absatz 2 unter Hinweis auf § 14 SGB I, dass Beratung geleistet werden muss, auch von anderen Stellen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf den 1993 eingeführten § 17, der hierfür auch eine finanzielle Absicherung vorsieht.

Als nächster Punkt: Was Sie vorhin schon gesagt hatten zur Trennung von Beratung und an anderer Leistung: Das haben wir Initiativen ganz stark kritisiert, zum Beispiel am Kölner Modell und das finde ich eigentlich ein sehr zynisches Modell, das muss ich hier einmal sagen. Dort kommt man als Hilfeberechtigter in die so genannte Schleuse: In ihr wird der Status des Hilfeberechtigten innerhalb des Sozialamts festgelegt und dieser unterscheidet sich dann in der sichernden und in der aktivierenden Hilfe. Wenn ich einmal in der sichernden Hilfe bin, habe ich

kaum noch die Möglichkeit, in die aktivierende Hilfe innerhalb des Sozialamtes hineinzukommen, das heißt, ich bin abgeschrieben. Es passiert nichts mehr mit mir, egal, wie ich mich mühe, was ich mache - nichts passiert mehr. Wenn ich dagegen in der aktivierenden Hilfe bin - läuft das schon fast in die Zwangsarbeit hinein. Das heißt, was wir wollen, ist eine viel bessere Zusammenarbeit zwischen Initiativen, Hilfeberechtigten und Sozialamt und daran arbeiten wir intensiv. Daher will ich ein positives Ergebnis einmal aus Bremen benennen: Wir haben eigentlich dort eine sehr gute Zusammenarbeit der Organisationen vor Ort, die mit dem Sozialamt arbeiten und mit den Sachbearbeitern innerhalb des Sozialamtes. Es gibt da eine lange Warteliste bei den Vertragsarbeitsstellen über § 19 BSHG - und das deckt sich mit den Angaben, die Sie vorhin gebracht haben - wenn man da zufrieden ist, wenn man sich die Stellen aussuchen kann und wenn das Geld stimmt. Da denke ich, sind dann auch die Chancen auf einen Ausstieg in eine andere Stelle gut, weil ich dann ja schon ein Jahr lang irgendwo auch dokumentiert gut gearbeitet habe. Das Gegenteil davon - und das finde ich nicht gut - sind die Prämienarbeitsstellen. In Ihren Auswertungen ist das genau gegensätzlich, da sind viele Prämienarbeitsstellen und die Vertragsarbeitsstellen waren - glaube ich - nur 1% und das, finde ich, muss umgedreht werden. Das BSHG gibt uns Mittel dazu: Wir haben den § 18 Abs. 5 BSHG und wir haben den § 18 Abs. 4 BSHG - das heißt, Finanzierung von Arbeitsplätzen von privaten oder irgend welchen anderen Unternehmen. Zudem können wir dem Hilfeberechtigten selber über § 18 Abs. 5 BSHG nach der Sozialhilfezeit befristet noch zusätzlich Geld zum Erwerbseinkommen gewähren. Alle diese Möglichkeiten decken sich mit dem, was ich bei Ihnen vorhin an den Zahlen gesehen habe und ich verstehe überhaupt nicht, dass die Sozialämter in den Kommunen dieses nicht begreifen.

***Klaus Kortmann (Infratest Sozialforschung)***

Ja, das war eine Ergänzung meiner Ausführungen und aus der Sicht Ihrer Erfahrungen auch wichtig. Das ist immer das, was uns abgeht. Wir arbeiten eher akademisch, Fragen und konkrete Situationen vor Ort kennen wir weniger. Ich möchte vielleicht noch ein paar Punkte hinzufügen: Dass die Wohlfahrtsverbände in den Antworten der Befragten nicht genannt werden, ist empirisch bedingt. Das, was uns die Leute sagen, ihre subjektive Wahrnehmung und das, was tatsächlich passiert, klafft manchmal auseinander. Aber offensichtlich hat die Beratung durch die Wohlfahrtsverbände nicht die ganz große flächendeckende Bedeutung, die man vielleicht erwarten würde.

Ich kann nicht ausschließen, dass Hinweise auf offene Stellen kommen, aber wenn sie kommen, dann offensichtlich so schwach und so selten, dass die Betroffenen, die befragten Sozialhilfeempfänger, sich nicht mehr erinnern oder sie nicht als solche wahrnehmen. Es ist auch die Frage, wie eine im Gesetz festgeschriebene Maßnahme tatsächlich konkret vor Ort umgesetzt wird, offensichtlich nicht immer in dem Sinne, wie sie vielleicht umgesetzt werden könnte oder wie man es vielleicht erwarten würde. Aber ich muss das einschränken: Wir erfahren im Au-

genblick die Sicht der Betroffenen, das ist natürlich eine subjektive Sicht. Trotzdem ist die subjektive Perspektive wichtig. Selbst wenn da manches vielleicht von den objektiven tatsächlichen Gegebenheiten abweicht, beschreibt es die Lage so, wie sie letzten Endes von den Betroffenen wahrgenommen wird.

**Thomas Renner** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Eine ganz kurze Frage noch zu den Stellenangeboten: Es gibt ja im NIEP sehr viel Arbeitslose ohne Unterstützungsleistung, also ohne Arbeitslosengeld und ohne Arbeitslosenhilfe. Zu diesem Personenkreis würde mich interessieren, ob das NIEP Anhaltspunkte dafür liefert - dass Stellenangebote an diesen Personenkreis, der das Arbeitsamt relativ wenig kostet, etwas weniger zahlreich erfolgen. Umgekehrt gesagt: bekommen Arbeitslose mit Unterstützungsleistungen mehr Angebote? Das zweite wäre: Es gibt im NIEP ja relativ viele Doppelbezieher, das heißt Personen, die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bekommen. Ist da festzustellen, dass sich keiner so recht verantwortlich fühlt im Sinne solcher beratender und vermittelnder Aktivitäten?

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Zum letzten Punkt können wir nichts sagen. Ob sich da irgendwo fehlende Verantwortung feststellen lässt, haben wir bisher nicht gefragt. Den ersten Punkt könnten wir analysieren, haben wir bisher nicht gemacht. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass noch viele Informationen im NIEP enthalten sind. Ich hätte einen Vortrag halten können, der hätte drei Stunden gedauert, das heißt, wir können noch vieles auswerten. Hier sehen wir einen ganz wichtigen Aspekt des NIEP, weil wir sehen können, was vor Ort abläuft und daraus sozialpolitische Schlussfolgerungen ziehen können, die nicht auf der Ebene von neuen Gesetzen liegen, sondern auf der Umsetzung von dem, was schon vorgesehen ist. Vielleicht noch einen ganz kurzen Hinweis, Herr Schröter, zu dem, was Sie gefragt haben: Bei den „sonstigen Stellen“, die auch beraten, haben wir leider nur undifferenziert nach Sonstiges gefragt. Das kann man im Nachhinein nicht mehr nachholen, wir werden das - wenn wir das NIEP weiterführen sollten - differenzierter erfassen.

**Walter Krämer** (*Universität Dortmund*)

Ich muss noch einmal als statistischer Spielverderber auftreten. Ich möchte erst einmal festhalten, der Datensatz selbst, den Sie präsentiert haben, ist beeindruckend, aber deswegen ist ja das NIEP überhaupt eingerichtet worden und es sind zum Teil Daten, die nirgendwo anders verfügbar sind. Bedenken habe ich aber bei verschiedenen Schlüssen, die Sie daraus ziehen. Auf einen potenziellen Fehlschluss hat schon Herr Kollege Andreß hingewiesen, dass Sie, wenn Sie multiple Ursachen haben, sich nicht eine herausgreifen können, etwa wer ist verantwortlich für eine erfolgreiche Wiedereingliederung in das Berufsleben? Ist die Beratung an sich zuständig oder sind Leute, die ohnehin Arbeit gefunden hätten, beratungsfreudiger als andere? Da müssen Sie aufpassen, keine falschen Schlüsse zu ziehen. Ein anderer potenzieller Fehl-

schluss ist, wenn Sie die erfolgreichen Vermittlungen auf die verschiedenen „Verursacher“ aufteilen und dann meinen, Stellenanzeigen hätten mehr Gewicht als etwa das Arbeitsamt. Das kann sein, kann auch nicht sein. Wussten Sie zum Beispiel, dass 80% aller Verkehrsunfälle von nicht-alkoholisierten Autofahrern verursacht werden? Daraus müssten Sie jetzt nach Ihrer Logik schließen, Leute, trinkt, bevor Ihr Auto fährt, denn das erhöht die Verkehrssicherheit. Sie müssen bei solchen relativen Häufigkeiten unheimlich aufpassen, nicht solche Fehlschlüsse zu ziehen. Und genau einen solchen haben Sie vermutlich hier gemacht. Wenn nur 30% aller erfolgreichen Vermittlungen auf das Arbeitsamt zurückzuführen sind und 30% auf Stellenanzeigen, heißt das nicht, dass beide gleich erfolgreich sind. Sie müssen nachsehen, wie viele Versuche hat das Arbeitsamt gemacht, wie viele Versuche sind durch Stellenanzeigen erfolgt und wie viele davon sind erfolgreich gewesen, und erst dann können Sie sagen, welche der beiden Methoden die bessere ist.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Sie haben vollkommen Recht, man muss sich die Fälle noch einmal differenzierter anschauen. Suchen vielleicht diejenigen über die Stellenanzeigen, die eine höhere Qualifikation haben, die genügend Selbstbewusstsein haben und sagen: „Ich brauche kein Arbeitsamt, ich schaffe das selbst.“ Es ist durchaus denkbar, dass beim Arbeitsamt die viel schwierigeren und komplizierteren Fälle landen, das müssen wir noch analysieren. Was wir bisher gemacht haben, waren einfache Auszählungen, die nach vertieften Informationen verlangen. Wir stoßen da aber - das muss man ganz nüchtern sehen - auch beim NIEP an die Grenzen der Fallhäufigkeit.

**Petra Buhr** (*Universität Bremen*)

Ich denke, wir machen mit dem letzten Themenblock weiter. Es geht jetzt nochmals um das Thema Dunkelziffer, nicht gesetzliche Sozialleistung, wo wir gestern schon den ersten Teil des Vortrags von Herrn Dr. Engels gehört haben. Heute haben wir noch Herrn Prof. Krug, der uns über die Erfassung nicht gesetzlicher Sozialhilfeleistungen durch das NIEP berichten wird.



## **Erfassung nicht gesetzlicher Sozialhilfeleistungen durch das NIEP**

Walter Krug, Universität Trier

### **1. Zielsetzung und Ausgangssituation**

Kommunen bieten Sozialhilfeempfängern über die im Bundessozialhilfegesetzbuch (BSHG) festgelegten monetären und nicht-monetären Leistungen hinaus weitere nicht-monetäre Leistungen an. Dazu kommen ebenso geartete Angebote seitens gemeinnütziger Träger und Unternehmen. Diese im Folgenden genannten Zusatzleistungen können beispielsweise ein vergünstigter Theatereintritt, die freie Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel oder die Inanspruchnahme einer Kleiderkammer sein. Diese Zusatzleistungen erstrecken sich auf die Bereiche Kultur, Sport, Bildung, Verkehr, Freizeit, Haushalt usw.

Im Rahmen des vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts „Zusatzleistungen für Sozialhilfeempfänger“ soll zunächst das Angebot an Zusatzleistungen für Sozialhilfeempfänger hinsichtlich Umfang, Form, Vergabewege, Auflagen und eventuelle Kosten und Finanzierung erfasst werden. In einer Analyse der Nachfrage ist zu klären, inwieweit und wie die Leistungsempfänger über das Angebot informiert werden und inwieweit sie das Angebot von Zusatzleistungen in Anspruch nehmen. Die Hinterfragung von Gründen und Unterschieden der Nutzung bzw. Nicht-Nutzung des Angebots ermöglicht Rückschlüsse für eine effiziente Bereitstellung und Koordination der Zusatzleistungen.

Die Durchführung des Forschungsprojektes beinhaltete zunächst zur Feststellung des Angebots eine Befragung der Sozialämter der Kommunen; ebenfalls sind die Sozialämter wegen der Datenschutzproblematik auch an einer Befragung der Nachfrager, also Leistungsempfänger zu beteiligen. Um möglichst repräsentative Ergebnisse zu erhalten, wurde ein zweistufiger Stichprobenplan ausgearbeitet, der in der ersten Stufe eine zufällige Auswahl der Sozialämter anhand einer geschichteten Stichprobe und in der zweiten Auswahlstufe eine zufällige Stichprobe der HLU-Empfänger bei den Berichtsstellen (Sozialämter) vorsah. Die Durchführung dieser Konzeption scheiterte an der Verweigerung der Unterstützung des Projektes durch den Deutschen Städte- und Landkreistag.

Eine Änderung des Erhebungsplans war somit notwendig; er sieht nun wie folgt aus:

- (1) Die Stichprobe wird sich nur auf jene Sozialämter beschränken, die bereit sind, bei der Durchführung freiwillig mitzumachen. Dadurch konnte eine zufällige Auswahl der Sozialämter nicht mehr vollzogen werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass je nach Zahl und Art der beteiligten Sozialämter die Ergebnisse zwar noch hochzurechnen sind, jedoch werden Abstriche bei der Repräsentativität der Aussagen zu machen sein.

- (2) Für die Erfassung der Nutzung des Angebotes an Zusatzleistungen können nur jene Sozialämter herangezogen werden, die sich an der ersten Befragung freiwillig beteiligt haben. Sie werden gebeten, stichprobenweise (Auswahlplan wird vorgegeben) „ihre“ HLU-Empfänger zu befragen. Außerdem wurde die Gelegenheit genutzt, in das NIEP zwei entsprechende Fragen nach den Zusatzleistungen und ihrer Nutzung in die fünfte und sechste Welle aufzunehmen. Damit werden Antworten von etwa 1.500 Haushalten von Niedrigeinkommensempfängern zugrunde gelegt.

## **2. Erhebungsplan**

### **2.1 Umfang der Erhebung**

Um eine möglichst hohe Teilnahmequote bei den Sozialämtern auf freiwilliger Basis zu erreichen, wurde beschlossen, zunächst auf Länderebene um Unterstützung des Projektes zu werben.

Nachdem in Rheinland-Pfalz nach einer Empfehlung des Sozialministeriums die Unterstützung seitens der kommunalen Spitzenverbände des Landes zugesagt wurde, liegen praktisch die Ergebnisse einer Totalerhebung vor (Rücklaufquote 83%). In Baden Württemberg war dieses Vorgehen ebenfalls erfolgreich, allerdings nur auf Stadtkreisebene. Auf Grund der Ergebnisse von Rheinland-Pfalz zeigt sich aber eine weitgehende Beschränkung der Zusatzleistungen auf einwohnerreiche Kommunen. Neben diesen beiden Bundesländern ergaben sich Erfassungserfolge in Sachsen-Anhalt, Berlin, Leipzig und einzelnen Städten Nordrhein-Westfalens.

### **2.2 Zum Angebot an Zusatzleistungen**

Da es hier nicht darum geht, die Ergebnisse zum Angebot der Zusatzleistungen komplett darzustellen, sei nur jenes Ergebnis ausgewählt, das im Zusammenhang mit den durch NIEP erfassten Tatbeständen zu sehen ist. Es handelt sich dabei um den Umfang der Zusatzleistungen, also um die Verteilung des Zusatzleistungsangebotes (ohne nicht-kommunale Angebote) nach Bereichen. Die Ergebnisse werden für Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg angegeben (vgl. Tabelle 1).

Danach beziehen sich die meisten Zusatzleistungen auf das Bildungsangebot (32% bzw. 25%), gefolgt von jenen im Bereich Kultur (24% bzw. 23%). Relativ viele Zusatzleistungen gibt es in Baden-Württemberg im Verkehrsbereich (19%), während in Rheinland-Pfalz das entsprechende Angebot geringer ist (8%). Auf Sport und Freizeit fallen in beiden Ländern fast gleiche (15% bzw. 12% einerseits und 15% bzw. 16% andererseits) Anteile an Zusatzleistungen kommunaler Art.

**Tabelle 1**

**Zusatzleistungen nach Bereichen (i. v.H.)**

Leistungsbereich	Angebot	
	Baden-Württemberg	Rheinland-Pfalz
Kultur	23	24
Sport	12	15
Bildung	25	32
Verkehr	19	8
Freizeit	16	15
Haushalt	2	1
sonstige	3	5
Gesamt	100	100

Quelle: eigene Erhebung

**3. Erfassung der Zusatzleistungen durch das NIEP**

Durch die Befragung der Niedrigeinkommensbezieher, also der Nachfrager nach Zusatzleistungen, kann die Kenntnis des Angebotes und die Inanspruchnahme der angebotenen Zusatzleistungen repräsentativ ermittelt werden (vgl. Tab. 2), allerdings handelt es sich dabei um alle Niedrigeinkommensbezieher, nicht nur um Sozialhilfeempfänger.

**Tabelle 2**

**Kenntnis des Angebotes und Inanspruchnahme von Zusatzleistungen der Niedrigeinkommensbezieher nach Bereichen (i. v.H.) - Ergebnis der Welle 5**

Leistung	Angebotskenntnis			davon Inanspruchnahme		
	ja	nein	Gesamt	ja	nein	Gesamt
Kultur	58	42	100	14	86	100
Sport	40	60	100	12	88	100
Bildung	49	51	100	13	87	100
Verkehr	47	53	100	20	80	100
Freizeit	-	-	-	-	-	-
Haushalt	13	87	100	2	98	100
Sonstige	32	68	100	23	77	100

Quelle: NIEP Welle 5

Danach zeigt sich, dass von den angebotenen Zusatzleistungen im Bereich Kultur nur 58% der Niedrigeinkommensempfänger Kenntnis davon hatten und wiederum von jenen, die davon

wussten, nur 14% diese Leistungen in Anspruch genommen hatten. Entsprechend sieht es bei den Zusatzleistungen für den Bildungsbereich aus: nur 49% hatten Kenntnis und nur 13% davon realisierten diese Möglichkeit. Die höchste Quote der Inanspruchnahme von 20% des bekannten Angebots an Zusatzleistungen, von dem nur 47% der Niedrigeinkommensbezieher wussten, liegt im Verkehrsbereich. Bei Zusatzleistungen im Bereich des Sports wussten nur 40% der potenziellen Empfänger Bescheid, im Bereich des Haushalts nur 13%. Entsprechend niedrig war auch die Quote der Inanspruchnahme: 12% bei Kenntnis des Angebots im Sport und 2% im Haushaltsbereich. Diese erstaunliche Diskrepanz zwischen kommunalem Angebot und Kenntnis des Angebots seitens der Sozialhilfeempfänger zeigt den Mangel und die Notwendigkeit zur Information über die Zusatzleistungen. Die zweite, nicht weniger überraschende Tatsache besteht in der relativ geringen Inanspruchnahme des bekannten Angebots. Es wird mit Interesse zu verfolgen sein, ob in der sechsten Welle diese Quoten stabil geblieben sind oder ob sich Änderungen ergeben haben. Mit Hilfe der Erhebung zur Nachfrage bei den Leistungsempfängern der freiwillig teilnehmenden Sozialämter nach Zusatzleistungen werden die Gründe beider Diskrepanzen zu analysieren sein. Damit hat das NIEP den Anstoß zur Verfolgung dieser Problemfelder bei den Zusatzleistungen gegeben.

#### **4. Kostenaspekt**

Auf Grund der relativ hohen Unkenntnis über die Zusatzleistungen und ihrer relativ geringen Inanspruchnahme seitens der Leistungsempfänger könnte vermutet werden, dass diese Leistungen vielleicht in einer finanziell unbedeutenden Größenordnung stattfinden. Im Rahmen des empirischen Nachweises des Angebots war die Erfassungsquote der Kosten seitens der Kommunen für die einzelnen Zusatzleistungen zwar in Rheinland-Pfalz nicht hoch, aber in Baden-Württemberg zeigte sich bei sechs von sieben befragten Städten über 100.000 Einwohner folgendes Ergebnis (vgl. Tabelle 3).

Wird unterstellt, dass die kleineren Gemeinden (unter 100.000 Einwohner) quantitativ relativ wenig kostenintensive Zusatzleistungen anbieten, so lässt sich folgende grobe Abschätzung der Kosten für Zusatzleistungen vornehmen: Werden die Zusatzleistungen von Stuttgart als typisch angesehen für Städte im Bundesgebiet in der Gemeindegrößenklasse von 500 Tsd. und mehr Einwohner, jene von Karlsruhe für Städte zwischen 200 Tsd. und 500 Tsd. Einwohnern und jene von Reutlingen zwischen 100 Tsd. und 200 Tsd. Einwohnern und wird beachtet, dass es am 30.6.1999 in Deutschland 12, 27 bzw. 44 Gemeinden dieser Gemeindegrößenklassen gegeben hat, so beläuft sich die Schätzung des kommunalen Aufwandes der Zusatzleistungen auf 160 Mill. DM. Trotz der zur Zeit geringen Kenntnis der Zusatzleistungen und ihrer Inanspruchnahme durch die Leistungsempfänger, handelt es sich bereits jetzt um eine nicht zu vernachlässigende Leistung an die Sozialhilfeempfänger, erst recht dann, wenn die Effizienz der Ver-

gabe, also die Angebotskenntnis und die Inanspruchnahme der Zusatzleistungen, gesteigert wird.

**Tabelle 3**

**Kostenerfassung und Kostenhöhe der Zusatzleistungen nach Bereichen  
- Baden-Württemberg -**

Leistung	Gemeindename						
	Kostenerfassung bzw. - sofern bekannt - Kostenhöhe in DM						
	Freiburg	Heidelberg	Heilbronn	Karlsruhe	Pforzheim	Reutlingen	Stuttgart
städt. Bühnen	ja	nein	ja		647	8.820	
städt. Museen	ja	nein		ja			
städt. Konzerte	ja	nein			ja	8.820	
Kultur, sonstige							nein
städt. Frei- & Hallenbäder	ja	nein	ja	176.000	90.933	104.737	1.049.181
Volkshochschule	ja	nein	9.000		nein	82.056	560.000
städt. Bibliothek		nein					
städt. Musikschule			ja				240.000
städt. Kindergärten / -horte							1.337.000
sonstige Bildung			ja	ja		25.067	543.280
ÖPNV	35.000	nein	ja	733.000	937.456	182.700	5.479.556
Behindertenfahrdienste			94.000		nein		ja
sonstige Verkehr	ja						
Kinder- & Jugendfreizeiten				35.000			109.870
städt. Zoo & Tierparks		nein		124.000			
sonstige Freizeit	ja		ja	22.000		2.869	1.200
Hundesteuer						ja	
Verwaltungsgebühren			nein				
weitere, sonstige			10.000				

Quelle: eigene Erhebung

**Petra Buhr** (Universität Bremen)

Vielen Dank, Herr Krug. Wir haben jetzt noch genügend Zeit für die Diskussion.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Herr Krug, nur eine kurze Nachfrage. Was verbirgt sich hinter den Zusatzleistungen, die Sie in Tabelle 1 aufführen?

**Walter Krug** (Universität Trier)

Das ist ein Problem, da gibt es sehr viele heterogene Maßnahmen, die meine Mitarbeiter zwar alle aufgelistet haben, aber ich bin damit überfragt, was in dieser Systematik im Detail alles drin ist. Wenn man sich aber diese letzte Tabelle ansieht, dann kann zum Beispiel Kinder- und Jugendfreizeit durchaus dem Haushalt zugerechnet werden.

**Jens E. Schröter** (Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen)

Zwei Fragen: Sie haben die Welle 5 untersucht und wir hatten gestern schon diskutiert, dass es eine Zunahme von Informationen und Kenntnissen zwischen der ersten und den weiteren Wellen gibt. Das bedeutet ja, selbst dieses - wie Sie selber sagen - erschreckende Ergebnis ist trotzdem darauf zurückzuführen, dass seit der ersten Welle die Leute sehr stark mit ihrer Situation konfrontiert und dadurch auch schon besser informiert sind, das heißt, Sie haben da ja schon eine Auswahl von etwas besser informierten Leuten. Was für mich die Schlussfolgerung zulässt, was ist denn mit all denen, die dann nicht in der Befragung drin sind oder sonst keinerlei Informationen haben, da müssten die Zahlen ja schlechter sein.

Sie haben gesagt: „Das sind 160 Mill. DM.“ Ist denn auch daran gedacht zu überlegen abzufragen, welche Einsparungen sich durch diese dann zusätzlichen Leistungen ergeben? Ich weiß ja wie das ist, von den Kämmerern kommt immer nur: „Was bringt das nachher?“ Aber ein kostenloser ÖPNV für Personen im Niedrigeinkommensbereich oder bei den Sozialhilfeberechtigten würde beispielsweise auch bedeuten, dass die Akzeptanz für Erwerbstätigkeit etwas außerhalb des eigenen Umfeldes, des Umkreises eher möglich ist und so könnte man mehrere Beispiele bringen. Ist also daran gedacht, dass man auch die Einsparungen, die durch diese zusätzlichen Leistungen da sind, damit erheben kann?

**Walter Krug** (Universität Trier)

Ja, ich danke für den Hinweis. Wir waren sehr stark damit beschäftigt, diese statistischen Daten zu erheben mit den Schwierigkeiten, die wir da eingangs erfahren haben. Jetzt bei dem zweiten Fragebogen hat uns das Niedrigeinkommens-Panel dazu veranlasst, gezielt die Gründe für Nichtinanspruchnahme zu untersuchen. Für Ihren Hinweis, dass damit Einsparungen verbunden sein können, bin ich Ihnen dankbar. Das können wir durchaus noch versuchen, in Erfahrung zu bringen.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Ich möchte noch, Herr Schröter, Ihre erste Frage beantworten. Diese Fragen nach den Zusatzleistungen haben wir zum ersten Mal in Welle 5 gestellt, weil diese Fragestellung bis dato neu war. Das heißt, an der Stelle gibt es keine Lerneffekte für die Sozialhilfeempfänger.

**Petra Leischen** (*Brain e.V. Berlin*)

Meine Frage ist, ob Sie herausbekommen haben, aus welchen Gründen Menschen mit niedrigen Einkommen und Sozialhilfeempfänger die kostenlosen Leistungen im Bereich Bildung und Kultur nur so gering in Anspruch nehmen. Ich denke, es muss ja Gründe dafür geben, warum der Mensch nicht ins Theater oder ins Museum geht, selbst wenn er das nicht bezahlen muss oder relativ kostengünstig bekommen kann.

**Walter Krug** (*Universität Trier*)

Es muss Gründe dafür geben, dass er nicht ins Theater geht, wenn er die Möglichkeit hat. Ja, das ist eben genau das, was wir durch die Nacherhebung herausbekommen wollen. Es war ja auch für uns ein erstaunliches Ergebnis und wir wollen stärker auf die Gründe eingehen, warum nur weniger als die Hälfte der Sozialhilfeempfänger ein solches Angebot annimmt. Mit der zweiten Erhebung versuchen wir die Erfassung der Nachfrage an nicht gesetzlichen Sozialhilfeleistungen, allerdings nicht repräsentativ, sondern nur in den Fällen, bei denen die Sozialämter mitmachen. Denn wir können nicht direkt zu den Leistungsempfängern gehen, sondern müssen uns wegen der Datenschutzproblematik über das Sozialamt an die Sozialhilfeempfänger wenden.

**Joachim Wilde** (*Universität Halle-Wittenberg*)

Nochmals eine Frage zu Ihrer Kostenabschätzung, die Sie am Ende präsentiert haben. Wie sehen diese Kosten aus, wenn man das Ganze pro Kopf betrachtet, also je Hilfeempfänger? Zum einen, gibt es da möglicherweise Unterschiede zwischen den verschiedenen Größenklassen, die Sie da innerhalb Baden-Württembergs beobachten? Hat man Unterschiede zwischen Großstädten und kleineren Städten? Zum anderen: Wie sieht es mit der Hochrechnung aus? Baden-Württemberg hat ja bekanntermaßen eine vergleichsweise geringe Dichte von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt. Andere Bundesländer haben eine deutlich höhere - ich würde mal vermuten, dass man, wenn man Pro-Kopf-Daten nimmt und dann auf dieser Basis hochrechnet, zu anderen Ergebnissen kommt. Wie stark unterscheidet sich das?

**Walter Krug** (*Universität Trier*)

Diese naive Form der Hochrechnung der Ergebnisse habe ich deswegen durchgeführt, um die finanzielle Größenordnung dieser Thematik zu zeigen und um damit zu verhindern, dass die Thematik angesichts der Ergebnisse der Nichtinanspruchnahme als finanziell belanglos abgetan wird.



**Rolf Kleimann** (*Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung*)

Wenn man sich diese Tabelle nochmals vergegenwärtigt, da waren ja Kosten in allen möglichen Bereichen dokumentiert. Nehmen wir einmal den Zoo. Welche Mehrkosten entstehen einer Kommune, wenn Leute kostenlos in den Zoo hineingehen können? Das sind doch eigentlich keine echten zusätzlichen Kosten, die entstehen können. Es macht für die Kommune, für den Zoo doch keinen Unterschied, ob da 100 oder 200 oder 500 Leute mehr sind. Ist das nicht so, dass das Mehrkosten sind aus Sicht entgangener Eintrittsgelder oder Ähnlichem? Aber es sind doch keine echten realen Mehrbelastungen. Das kann man doch auf ganz viele Bereiche erstrecken, also eigentlich ist es doch so zu verstehen, dass in den meisten kommunalen Bereichen keine echten zusätzlichen Ressourcen angefordert werden.

**Walter Krug** (*Universität Trier*)

Die Vergabewege sind ja so, dass entweder Preisnachlass gewährt wird oder es wird einfach weniger eingenommen, das sind Opportunitätskosten. Wenn ich weniger dadurch einnehme, dann kostet die Leistung eben das, was ich weniger dafür eingenommen habe. So gesehen sind das schon Kosten.

**Rolf Kleimann** (*Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung*)

Es ist natürlich so, dass man dann voraussetzen müsste, dass alle diese Leute auch sonst mit ihrem geringen Einkommen in AIDA gegangen wären oder in den Zoo. Diese Annahme kann ich nicht teilen, ich sehe das nicht.

**Walter Krug** (*Universität Trier*)

Die Sozialämter geben diese Einnahmeausfälle als Kosten an, die hier in der Tabelle ausgewiesen sind. Das sind entgangene Einnahmen als Kosten.

**Rolf Kleimann** (*Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung*)

Das ist natürlich ein Anteil Teilnahme am öffentlichen Nahverkehr, das wäre schon interessant, um auch diese Verrechnungswege zu kennen. Gerade die letztgenannte Frage zeigt ja, dass diese Verrechnungswege oft nicht bekannt sind. Nahezu alle Einrichtungen im städtischen Bereich jedenfalls sind formal privat, etwa hier der Berliner Zoo ist eine Aktiengesellschaft und natürlich ist es dann richtig, dass da ein Kostenfluss hinsichtlich nicht erzielter Einnahmen gemacht werden muss. Von daher wäre es schon interessant bei der gegenwärtig gültigen Regelsatzdogmatik zu wissen, ob da im Einzelfall Kürzungen vorgenommen wurden.

**Walter Krug** (*Universität Trier*)

Das haben wir nicht erfasst; aber das ist eine interessante Frage, das werden wir nochmals nachprüfen. Ich kann jetzt momentan nur vermuten, dass es nicht der Fall ist, weil viele Gemeinden gar nicht wissen, welche Kosten ihnen entstehen. Also können sie auch gar nicht die

Regelsätze kürzen. Es sind vielleicht nur 20% aller Kosten, die durch Zusatzleistungen entstanden sind, angegeben, aber am interessantesten, am ausführlichsten war es in Baden-Württemberg.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Es gibt so einige Anmerkungen, die man machen könnte. Ich muss den Gedanken von Herrn Kleimann nochmals aufgreifen und vorschlagen, dass man nicht alles das, was tatsächlich in Anspruch genommen wird, auch in Kosten umsetzt. Ich glaube schon, dass ein großer Teil der Personen, die eine derartige Leistung in Anspruch nehmen, das nicht gemacht hätte, wenn nicht tatsächlich die Leistung kostenlos gewesen wäre und damit die tatsächlich entgangenen Verluste oder Einnahmenverluste um einiges geringer sein dürften als das in diesen Berechnungen zum Ausdruck kommt.

Man darf auch den Kämmerern nicht allzu viel Angst einjagen mit Blick auf Einnahmen und Verluste. Es wäre einmal spannend zu untersuchen, inwieweit die Betroffenen diese Leistungen in Anspruch nehmen, vielleicht um aus der Sozialhilfe herauszukommen, weil auch ihre sozialen Kontakte sehr viel besser sind, ich glaube, das ist ein ganz wesentlicher Aspekt. Man darf das nicht nur unter diesen Kostengesichtspunkten sehen, man muss auch fragen, ist das nicht eine Aktivierung der Betroffenen ganz in dem Sinne, was ich vorhin gesagt habe, und eine Stärkung von Selbstheilungskräften. Lassen wir die Leute doch hingehen, sie fühlen sich eher motiviert, sie fühlen sich als Teil der Gesellschaft und sie werden eher in der Lage sein, daraus wieder Aktivitäten und auch Selbstwertgefühle zu entwickeln. Das halte ich für einen wichtigen Punkt und würde wirklich davor warnen, nur die Kosten in den Vordergrund zu schieben.

Ein anderer Punkt, der angesprochen wurde: Auch ich war noch nie in einer AIDA-Aufführung. Jetzt können Sie vielleicht sagen, ich sei ein Kulturbanause. Was ich damit sagen will, man muss auch einmal anschauen, wie viele Personen der ganz normalen Bevölkerung nehmen derartige Dinge in Anspruch und wenn das etwa 10% aller Sozialhilfeempfänger sind, dann sind es vielleicht auch nur 10% der Gesamtbevölkerung, das heißt, man muss auch einfach sehen, wie groß das Potenzial ist. Dass jetzt plötzlich alle Sozialhilfeempfänger die Oper besuchen, nur weil das kostenlos ist, erscheint mir ziemlich abwegig. Ich glaube, man muss auch die positiven Aspekte betonen und meine Frage an Herrn Krug ist: Wie wollen Sie die Kommunen motivieren, tatsächlich mehr Geld dafür auszugeben? Wenn man das rein von der Kostenseite her sieht, ohne die Entlastung zu berücksichtigen, dann hat man ein unvollständiges Bild und das finde ich schade, weil es die positiven Seiten - wie gesagt - doch sehr stark vernachlässigt.

**Walter Krug** (*Universität Trier*)

Dieser Kostenaspekt wurde deswegen erörtert, um die finanzielle Bedeutsamkeit der Thematik zu zeigen. Im Frageprogramm selbst wollten wir die Kostenerfassung deswegen „drin“ haben,

um zu sehen, wie viele Gemeinden über die Kosten für nicht gesetzliche Sozialhilfeleistungen Bescheid wissen. Die Selbstaktivierung durch zusätzliche Sozialleistungen und der soziale Aspekt sind nicht Gegenstand dieses Projektes. Erwähnen sollte man das alles schon, es lässt sich jedoch nicht quantifizieren. Wir möchten, dass dieses Projekt nicht im Dunkelzifferrahmen bleibt, sondern dass quantitative Ergebnisse trotz der Problematik vorliegen, die ich am Anfang geschildert habe. Deswegen ist mein Anliegen: Wie erfasse ich, was ich erfassen kann? Wie interpretiere ich das, was ich nicht erfasst habe? Dann muss man wahrscheinlich zugeben, dass diese Zahl, die man erfasst hat, nicht die ultima ratio ist, sondern dass man noch einige Überlegungen und Schätzungen daran anschließen müsste.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Ich bin froh, dass diese Diskussion jetzt aufgekommen ist. Das Wichtigste hat Herr Kortmann gerade schon gesagt. In der Tat kann man entgangene Einnahmen nicht schlicht als Kosten verbuchen, die Ökonomen haben ja verschiedene Kostenbegriffe. Man müsste in der Tat nachfragen, in welchem Umfang der Zoo besucht werden würde, wenn er nicht bezuschusst würde, und wenn es so wäre, dass die Betroffenen auch ohne Zuschuss hingehen würden, dann könnte man argumentieren, hier sei ein echter Einnahmeausfall gegeben. Wenn nicht, dann nicht. Man kann aber auch noch weiter denken: Wenn der Zoobesuch nur bezuschusst wird, also etwa 50% an Eintrittsgeld noch selbst entrichtet werden müssten, dann erhalten die Kommunen zusätzliche Einnahmen, weil sie durch die Reduktion des Eintrittspreises Menschen motivieren, den Zoo zu besuchen. Also wir haben sogar Einnahmезuflüsse anstatt Einnahmeverluste, weil sie hier ein Potenzial für die Nutzung erschließen. Das mag für Theater und Museen ganz genauso gelten. Man müsste also sehr genau unterscheiden, wo wird die Infrastruktur schon bereitgestellt, wo fallen nur Fixkosten an, die ohnehin finanziert werden müssen, und durch zusätzliche Zoobesucher keine variablen Kosten zusätzlich entstehen? Dann kann man die Einnahmeverluste, wenn - wie gesagt - die Besucher nicht ohnehin kommen würden, eben nicht als entgangenen Nutzen, also Opportunitätskosten, verrechnen. Wir sollten das, was die Ämter uns an Kosten liefern, vorsichtig interpretieren.

**Jens E. Schröter** (Bundesarbeitsgemeinschaft für Sozialhilfeinitiativen)

Insbesondere zu dem, was gerade gesagt wurde, dass den Hilfeberechtigten selbst etwas weggenommen wird, möchte ich sagen: Das kann letztendlich auch für alle effektiv sein. Es gab in Bremen ein Modell, da haben sich das Sozialamt, die Stadtwerke, die Straßenbahn AG und die Hilfeempfangsinitiativen zusammengesetzt, und wir haben für den örtlichen Personennahverkehr ausgehandelt, dass wir - etwa wie Mercedes Benz - ein Großkundenabonnement für die Hilfeberechtigten bekommen. Das bedeutet, die Hilfeberechtigten kamen an diese Billigfahrkarten heran, dieser Teil wurde ihnen aus dem Regelsatz aber abgezogen. Dennoch war dieses System oder dieses Modell auf Dauer deshalb nicht tragbar, weil irgendwann die Gelder, die Zuschüsse für Regiekosten, die das Sozialamt Bremen noch gegeben hatte, gestrichen

wurden. Das heißt, ich fand das richtig fatal, weil gerade diese Sozialhilfeberechtigten in Stadtteilen an den Randgebieten von Bremen leben und so überhaupt den Zugang in andere Bereiche dieser Stadt hatten. Das bedeutet, ein gutes Modellbeispiel wurde durch Einsparung kaputtgemacht, das eigentlich sehr effektiv gewesen ist für alle - die Straßenbahn hatte zusätzliche Einnahmen, das Sozialamt konnte das, was es für die Straßenbahn gegeben hatte, von den Hilfeberechtigten wieder abziehen, so dass das bei diesen eine Nullrechnung war und die Hilfeberechtigten hatten einen kostengünstigeren Zugang zum öffentlichen Personennahverkehr. Also im Hinblick auf eine solche Effektivität würde ich mir eine weitere Untersuchung wünschen. Ein zweiter Punkt ist - ganz kurz nur: Ich hatte mir vorhin, als Sie Kleiderkammer gesagt hatten, gedacht: Ach, jetzt geht es los, jetzt können wir dieses Problem endlich einmal diskutieren. Dann kam aber nichts mehr dazu. Haben Sie Kleiderkammern insgesamt untersucht oder haben Sie nur die Kleiderkammern untersucht, die nach § 78 BSHG eine zusätzliche Leistung als nicht nach § 76 BSHG anzurechnende Leistungen geben? Denn wir von den Initiativen sagen immer, es kann ja nicht sein, dass jemand, der einen Rechtsanspruch auf einmalige Leistungen von Bekleidung hat, dazu in die Kleiderkammern geschickt wird und dort praktisch durch gebrauchte Bekleidung der Rechtsanspruch damit abgegolten wird, obwohl ich ja eigentlich einen Rechtsanspruch auf neue Bekleidung habe. Die Frage ist also: Nach § 78 BSHG wäre dieses eine zusätzliche nicht anrechenbare Leistung nach dem BSHG. Das wird - das weiß ich - aber immer anders gehandhabt. Wird das in Ihrer Umfrage berücksichtigt?

**Walter Krug** (Universität Trier)

Wir haben diese Antwort „Kleiderkammer“ von den Sozialämtern bekommen. Wir haben diese Angabe dann nur in unsere Bereiche eingeordnet, mehr nicht.

**Manfred Wienand** (Deutscher Städtetag)

Nochmals zum Kostenbegriff, ich glaube, besser ist der Begriff der Gewährung von zusätzlichen geldwerten Leistungen. Es ist natürlich so, dass nahezu alle Einrichtungen im kommunalen Bereich sozusagen Profitcenter sind. Natürlich muss innerhalb der Kommune mit eigenen Gesellschaften ein Ausgleich auf der Basis dieser gewährten geldwerten Vorteile erfolgen und wenn ein Unternehmen wie der Berliner Zoo davon absieht, dann muss er das bei sich als Nichtrealisierung einer Forderung gegenüber der Stadt Berlin verbuchen. Stellen Sie sich das einmal in der jetzigen Situation von Berlin vor. Von daher ist schon wichtig, die Dinge begrifflich sauber auseinander zu halten. Ich glaube, dass das, was Herr Schröter sagt, eine Grundsatzfrage ist, ob man nicht ähnlich wie in Skandinavien bestimmte Leistungen in Natura an Personen im Niedrigeinkommensbereich gewährt, aber da müsste man konsequenterweise, weil das Regelsystem ja ein geschlossenes System ist, korrigieren in Bezug auf die staatlichen Hilfeleistungsgewähr. Ich füge noch in Klammern hinzu, deswegen ist natürlich diese Art der Umfrage, die nicht die Einordnung, sondern nur die empirische Erfassung vorsieht, für den Deutschen Städtetag sehr problematisch gewesen.

**Petra Buhr** (*Universität Bremen*)

Ich übergebe an Herrn Kortmann, der nun die Abschlussdiskussion moderieren wird.

### **III. Abschlussdiskussion**

#### ***Klaus Kortmann (Infratest Sozialforschung)***

Meine Damen und Herren, damit kommen wir zum Abschluss-Plenum, eine kleine Podiumsdiskussion, mit der wir versuchen wollen, allererste Schlussfolgerungen zu ziehen aus dem, was wir gehört haben. Vielleicht kommt auch die eine oder andere neue Idee auf. Ich freue mich sehr, dass wir hier fünf kompetente Gesprächspartner haben: Herrn Professor Andreß, Herrn Klose von der Diakonie, Herrn Professor Krämer, Herrn Dr. Wienand und Herrn Semrau, die aus unterschiedlichen Sichtweisen versuchen werden, ein kleines Resümee zu ziehen. Ich habe sie im Vorfeld gebeten, im Rahmen von maximal 5 Minuten schwerpunktmäßig auf einige Aspekte einzugehen, auf Handlungsnotwendigkeiten auf der Beratungsebene, auf Handlungsnotwendigkeiten auf der politischen Ebene. Es geht nicht darum, jetzt hier die großen Entwürfe in der Sozialhilfepolitik zu präsentieren oder das Sozialhilfegesetz zu reformieren, sondern um die Frage, wo könnte man vielleicht ein Rädchen ein bisschen drehen, wo müsste man vielleicht kleinere Korrekturen vornehmen, und letzten Endes auch um die Frage an die Wissenschaft: Wo sehen Sie noch wissenschaftlichen Forschungsbedarf? Vielleicht kann sich jeder der fünf Diskutanten zunächst kurz mit ein oder zwei Sätzen vorstellen. Dann steigen wir ein, Professor Andreß bitte als erster.

#### ***Hans-Jürgen Andreß (Universität Bielefeld)***

Mein Name ist Andreß, ich komme von der Uni Bielefeld, bin dort an der Fakultät für Soziologie unter anderem für die Methodenausbildung der Diplom-Soziologen zuständig. Ich interessiere mich unter anderem für sozialpolitische Fragen und in dem Kontext habe ich mehrere Forschungsprojekte durchgeführt und wie der eine oder andere weiß, bin ich auch im Wissenschaftlichen Beirat des ALLBUS und von daher doch an unterschiedlichen Stellen bei der Generierung von Daten in den wissenschaftlichen Diskurs eingebunden. Ich weiß nicht, ob ich mit fünf Minuten hinkomme, denn ich habe mir vorhin nebenbei ein paar Sachen notiert, aus denen zwei Seiten entstanden sind.

Ich möchte zunächst beginnen mit einem Dank für diese Veranstaltung. Es war wichtig, dass zum NIEP ein solcher Workshop durchgeführt wurde - man könnte auch sagen, eine Nutzerkonferenz - weil diejenigen, die das NIEP noch nicht verwendet haben - ich habe einige hier gesehen - die haben sozusagen gesehen, was mit dem Datensatz möglich ist. Von daher werden jetzt sicherlich die einen oder anderen zusätzlichen Nutzer hinzukommen. Diejenigen, die damit bereits arbeiten, haben gesehen, was die anderen machen und haben dadurch ein bisschen dazugelernt. Und schließlich waren ja auch noch Personen hier, die Wünsche an das NIEP formuliert haben. Ich denke etwa an Herrn Piorkowsky, so dass der Beirat und die Datenproduzenten bei Infratest sicherlich auch mit der einen oder anderen Anregung nach Hause gehen.

Dieser Erfolg hat zwei Väter - wenn ich das so sagen darf: Das ist zum einen das BMA, das relativ schnell dafür gesorgt hat, dass dieser Datensatz der Wissenschaft zur Verfügung stand, was ja in der Bundes- und Landesverwaltung nicht unbedingt üblich ist, was aber überaus wünschenswert und auch wichtig ist, um sozusagen die Validität und Reliabilität solcher Datensätze einschätzen zu können. Der zweite Vater ist Infratest, das sich hier nicht nur als Datenproduzent, sondern eben auch als an der Sache interessiert präsentiert hat und dementsprechend, wie man beispielsweise an den Vorträgen der Herren Sopp/Heien und Kortmann gesehen hat, eine ganze Masse von Inhalten eingebracht hat. Ich sehe diese zwei Tage, die wir hier gemeinsam miteinander verbracht haben, als einen ersten Gedankenaustausch oder einen Denkanstoß, der unbedingt wiederholt werden muss, weil wir - nach meiner Wahrnehmung - ungefähr halbe/halbe Querschnitts- und Längsschnittanalysen gesehen haben. Das NIEP ist aber eine Längsschnittdatei und ich wünsche mir mehr solcher Längsschnittanalysen. Voraussetzung dafür ist, dass Infratest möglichst schnell die weiteren Wellen - nicht nur die vierte, sondern eben die fünfte und dann die sechste - zur Verfügung stellt und dass das BMA weiterhin in dieser sehr offenen Form die Daten allen interessierten Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen und auch den anderen zur Verfügung stellt.

Was meiner Ansicht nach auch wichtig ist, dass wir - auch deswegen ist eine Wiederholung notwendig - mehr darüber lernen, was die besonderen Qualitäten dieses Datensatzes in Relation zu anderen relevanten Datenquellen sind. Ich nenne das Sozio-ökonomische Panel, wir haben hier durch Frau Aisenbrey einen Vergleich mit dem ALLBUS gesehen. Man könnte sich auch Vergleiche mit der Sozialhilfestatistik oder aber der EVS vorstellen. All dieses ist notwendig, damit wir lernen, was wir mit dem NIEP eigentlich messen. Ich bin mir noch nicht so ganz sicher, ob wir wirklich einen Überblick darüber haben. Dieses erstaunliche Bildungsergebnis, das uns Frau Aisenbrey präsentiert hat, bedarf, wie wahrscheinlich auch viele andere Dinge, einer Validierung anhand anderer Datenquellen.

Ich glaube, es ist auch deutlich geworden, was die Vorteile des NIEP sind. Ich kann das - glaube ich - kurz machen: Das ist zum einen die Differenziertheit der Informationen, so etwas finden wir in keiner anderen Datenquelle, zumindest für diesen Problembereich; zweitens der Fokus auf den Niedrigeinkommensbereich; und auf diese Weise lassen sich eben Fragen beantworten, die wir mit anderen Datenquellen nicht beantworten können, etwa beispielsweise bei der Rolle des Sozialamtes oder ganz allgemein der staatlichen Institutionen bei der Vermittlung von Personen in Erwerbstätigkeit. Wir haben interessante Resultate dazu in dem Vortrag von Herrn Wilde gehört, der darauf hingewiesen hat, dass eben entgegen der Erwartung nicht der Lohnabstand, sondern, wenn überhaupt, sozusagen die „Behandlung“ der Empfänger und Empfängerinnen durch das Sozialamt eine relevante Rolle bei der Vermittlung spielt. Wir haben durch die Vorträge der Herren Kortmann und Heien gelernt, welchen Einschaltungsgrad diese Institutionen haben, und wenn sie sich einschalten, dass dieses Erfolge zeitigt, zumindest auf

den ersten Blick. Wir haben durch die Einwürfe von Herrn Krämer gelernt, dass dieses noch genauer zu prüfen ist. All dies sind Dinge, die wir mit anderen Datenquellen nicht bearbeiten können, und ich denke, eine spannende Forschungsinitiative ist die Frage - und die sollte man wirklich ganzheitlich angehen - welche Bedeutung haben Eigeninitiative einerseits, Anleitung, Unterstützung etc. durch staatliche Institutionen andererseits sowie das Zusammenspiel dieser beiden Faktoren beim Ausstieg aus dem Niedrigeinkommensbereich.

Wir haben aber auch gelernt, dass man mit dem NIEP nicht alles machen kann. Man kann das auch positiv formulieren: Was sollte man mit dem NIEP vor allem tun? Ein Punkt liegt mir dabei am Herzen, weil er auch die Diskussionen im Beirat bestimmt hat: Das NIEP ist eine Untersuchung der Ausstiege aus dem Niedrigeinkommensbereich, weniger eine Untersuchung um die Einstiege in den Niedrigeinkommensbereich. Ich finde, das sollten wir in einer ganzheitlichen Perspektive machen. Wir sollten uns nicht auf Sozialhilfeempfänger konzentrieren, schon allein wegen der Fallzahlprobleme, aber vor allem aus inhaltlichen Gründen. Es ist sozusagen die Gemengelage aller staatlichen Institutionen, die eine Rolle spielen, und aus den Einwüfen zum Beispiel von Herrn Schröter habe ich gelernt, dass die Tatsache, ob man Sozialhilfe bezieht oder nicht, häufig ein bürokratischer Zufall ist. Ich kann mir auch gut vorstellen, dass das, was da passiert, eine Kombination von Strategien der Individuen ist, die sich unterschiedliche Angebote unter anderem des Sozialamtes zunutze machen.

Ich möchte abschließend auf zwei kritische Punkte hinweisen, es sind methodische Punkte: Der erste ist, dass wir eine Haushaltsstichprobe haben, während wir hier immer darüber reden, dass Personen irgend etwas tun. Individuelles Verhalten ist vielleicht nicht so gut abgebildet oder vielleicht eben doch, weil wir den Haushalt als Ganzes mit erfasst haben. Das müssen wir uns genauer anschauen. Zweitens, und das ist ein ganz wichtiger Punkt, der mir eigentlich durch die Ergebnisse nochmals deutlich geworden ist, aber hier nie so richtig angesprochen wurde. Wir haben eine Stichprobe, die anhand der abhängigen Variablen selektiert wurde. Die abhängige Variable ist das Einkommen und wir greifen sozusagen diejenigen heraus, die bei dieser abhängigen Variablen ganz schlecht abschneiden: das untere Quintil. Das ist zum Teil zufällig, dass man sich im unteren Quintil im Jahr 1998 befindet. Das heißt, ein Teil der Aufstiege, die wir im NIEP beobachten, sind ebenso diesem Zufall geschuldet und nicht unbedingt der eigenen Aktivität der Person, auch nicht der Aktivität irgend einer staatlichen Institution. Anders ausgedrückt, wenn Sie heute zufällig in ein teures Restaurant in Berlin gehen und sagen: „Da müssen wir unbedingt wieder hingehen, das war so toll vom Ambiente und vom Essen her“, da werden Sie häufig feststellen, dass beim zweiten Mal das Essen nicht so gut war. Das ist genau der gleiche Fall, den die Statistiker als „regression to the mean“ beschreiben, und man müsste das Vorgehen, das beim NIEP gewählt wurde, nochmals genau unter dieser Perspektive angucken.



***Roland Klose (Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland)***

Mein Name ist Roland Klose, ich bin Grundsatzreferent im Diakonischen Werk der EKD und muss vielleicht noch etwas ausholen, um zu erklären, warum ich hier sitze. Wohlfahrtsverbände waren bei den Darstellungen relativ selten angezeigt. Wir sind nicht in dieser Beratung tätig, die dort abgefragt wurde, sondern wir sind Träger von Diensten und Einrichtungen, die dann tätig werden, wenn diese erste Beratung durchgeführt worden ist. Zum Beispiel in den Qualifikationsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose haben wir 25.000 Plätze im Bundesgebiet oder im Bereich Kindertagesstätten über eine halbe Million. Insofern wirkt sich das dann wiederum darauf aus, was die Schlussfolgerungen sind und wo wir vielleicht unsere Angebote ändern müssen, damit wir mit den Menschen, die mit bestimmten Defiziten zu uns kommen, besser umgehen können und sie besser qualifizieren. Ich werde nachher noch etwas dazu sagen.

Wenn jetzt die Frage gestellt wird, wo wollen wir hin, dann muss man vielleicht auch einmal die Frage stellen, wo kommen wir her? Und da will ich vielleicht zehn oder 15 Jahre zurückgehen. Da war die Bevölkerungs- und Sozialstatistik durchaus schon vorhanden, aber es gab eben Defizite im unteren Bereich. Die Sozialhilfestatistik war noch nicht so ausgebaut, es gab zwar die EVS, aber doch nicht so qualifiziert. Das Sozio-ökonomische Panel ist erst später, gerade vor kurzem, weiter ausgebaut worden in dem unteren Bereich. Das war immer schon die Forderung der Wohlfahrtsverbände, eine bessere Statistik zu machen. Denn wenn wir mit unseren Erfahrungen aus der Sozialarbeit argumentiert haben, war natürlich die erste Frage: „Habt Ihre dafür empirische Belege?“ So haben wir vor allen Dingen am Ende der 80er Jahre und in den 90er Jahren eben immer diese Forderung erhoben zur Armutsberichterstattung, auch auf Bundesebene, zum Ausbau der Statistik und zum Ausbau der Statistik im unteren Bereich. Die damalige Bundesregierung war nicht ganz so zugänglich - ich will vielleicht einmal erinnern an die Diskussion über die Große Anfrage der SPD zum Thema Armut. Da wurde ja noch von Seiten der CDU/CSU und FDP auf die Armut in Afrika verwiesen. In Deutschland wäre keine Armut vorhanden. Wir haben dann selbstständig Armutsuntersuchungen durchgeführt durch qualifizierte Wissenschaftler wie Hauser, Hübinger, Hanesch, die große Caritas-Armuts-Untersuchung, in denen auch Daten hervorgekommen sind von unserer Klientel. Andere Zugänge hatten wir nicht, wir hatten ja nicht die Zugänge über Sozialämter und so weiter. Ich denke, das hat zu der Diskussion in der Wissenschaft und zum Ausbau der wissenschaftlichen Armutsforschung und auch zur Qualifikation dieses Bereiches beigetragen und auch die Offenheit der damaligen Bundesregierung gefördert, die 1997/98 zum Niedrigeinkommens-Panel führte. Dies fiel zusammen mit der Forderung der damaligen Opposition nach einer Armuts- und Reich-tumsberichterstattung, die dann auch in dieser Legislaturperiode umgesetzt worden ist.

Parallel will ich noch auf eine andere Entwicklung hinweisen: Auf der europäischen Ebene - der Europäischen Union - hat man dieses Ziel der Vermeidung von sozialer Ausgrenzung in den 90er Jahren schon sehr deutlich markiert und unter anderem ist es in den Amsterdamer Vertrag

aufgenommen worden, als Ziel der Politik der Europäischen Union. Deshalb sind ja auch die Nationalen Aktionspläne social inclusion gefordert worden und die Staatschefs haben das unterschrieben, vielleicht ohne zu wissen, auf was sie sich einlassen. Dabei ist eine ganze Menge in Gang gekommen und die Verbesserung der Berichterstattung hat unter anderem auch dazu beigetragen, dass man viel qualifizierter über die Instrumente diskutieren kann. Ein Instrument ist zum Beispiel das Mainzer Modell, was jetzt ausgebaut werden soll. Da muss man natürlich fragen - auch mit Hilfe solcher Statistiken: Was bringt es? Für welchen Personenkreis? Was sind die Anreize, die für welche Personen da ziehen? Wir können aus unserer Arbeit sagen, dass das Mainzer Modell zum Beispiel für einen Aussiedler überhaupt nichts bringt. Er hat ganz andere Notwendigkeiten, wie er auch aus solchen Datensätzen wie dem NIEP herauskommen kann - er braucht eine sprachliche Integration und er kann zum Beispiel keine Stellenanzeige lesen. Deshalb sind andere Instrumente nötig für bestimmte Personengruppen. Wir hatten vorher das Thema Kinderbetreuung. Einer allein Erziehenden nützt das Mainzer Modell auch relativ wenig. Sie braucht einen Platz zur Kinderbetreuung und die Kinderbetreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren sind relativ gering oder nahezu unerreichbar für Leute, die erst einen Arbeitsplatz kriegen wollen, weil vorrangig diejenigen einen Kinderbetreuungsplatz in der Kinderkrippe erhalten, die schon Arbeit haben und sich bisher mit anderen Hilfsmaßnahmen vorübergehend geholfen haben. Die sind dann vorrangig auf dieser Warteliste für die Kinderkrippenplätze.

Ich denke, die Diskussionen gestern und heute waren nicht allen neu, aber sie haben das Niveau der Diskussion weiter qualifiziert. Auch die Datenauswertung aus den weiteren Wellen wird das Niveau der Diskussion weiter qualifizieren, um besser über diese Hilfeinstrumentarien diskutieren zu können. Das ist mir wichtig an den Untersuchungen und den weiteren Ergebnissen des Niedrigeinkommens-Panels. Insofern muss man natürlich die Frage stellen: Welches Panel brauchen wir in Zukunft? Das Panel läuft ja jetzt aus. Muss man das Sozio-ökonomische Panel weiter qualifizieren? Muss man ein Anschluss-Panel machen mit den Erfahrungen, die wir aus dem ersten Panel gewonnen haben? Das ist für mich jetzt weiter zu diskutieren, und damit höre ich auf.

**Walter Krämer (Universität Dortmund)**

Meine Name ist Walter Krämer, ich habe einen Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialstatistik am Fachbereich Statistik der Uni Dortmund, dem einzigen seiner Art im ganzen deutschen Sprachgebiet. Ich vertrete das Thema Armut und Ungleichheit seit ungefähr einem Dutzend Jahren in Forschung und Lehre. Das NIEP ist in die Welt gesetzt worden, um Licht in einen oft vernachlässigten, aber extrem wichtigen Aspekt der Armutsdiskussion zu bringen, nämlich in die Dynamik. Was meine ich damit? Ungefähr 10% der Wohnbevölkerung sind nach einem wie auch immer definierten Kriterium arm. Da macht es doch einen riesigen Unterschied, und zwar sowohl individuell als auch sozialpolitisch gesehen, ob das immer die gleichen Personen sind oder ob diese Population quasi rotiert. Stichwort: Einmal arm, immer arm? Oder trifft es irgendwann

einmal jeden? Um mit dem großen Josef Schumpeter zu sprechen, ich zitiere: „Jede Klasse gleicht während der Dauer ihres Kollektivlebens oder der Zeit, während welcher ihre Identität angenommen werden kann, einem Hotel oder einem Omnibus, die zwar besetzt sind, aber immer von anderen Leuten.“ Gilt das also, was Schumpeter gesagt hat, auch für die „Klasse“ der Armen? Spätestens seit den Untersuchungen in Bremen von Frau Buhr, die auch heute dabei ist, und von Herrn Leibfried wissen wir, dass dies im Großen und Ganzen nicht so ist.

Statt dessen beobachten wir eine relativ hohe Fluktuation in der Armutspopulation, was gut und schlecht zugleich ist. Gut für die, die jetzt gerade arm sind, denn die Chance später einmal nicht arm zu sein, ist sehr groß. Es ist schlecht für die, die jetzt nicht arm sind, denn die Wahrscheinlichkeit, irgendwann einmal arm zu werden, ist ebenfalls sehr groß. Was aber in der Bremer Studie fehlt, sind Antworten auf die Fragen, welche Faktoren den Ein- und Ausstieg in die Armut und aus der Armut heraus beschleunigen oder verlangsamen. Welche Rolle spielt das Sozialamt dabei? Welche Rolle spielt der Familienstand und so weiter? Um diese Fragen zu beantworten, gibt es das NIEP. Einige der Vorträge bei dieser Konferenz haben ja auch das NIEP dazu benutzt - ich erinnere an den Vortrag von Herrn Wilde und auch an den von Herrn Kortmann heute Morgen - genau diese Fragen mit NIEP-Daten zu beantworten. Das ist zugleich aber auch der große Nachteil der aktuellen Konferenz, denn die meisten Vorträge haben eine oder zwei Wellen, maximal drei genutzt, heute Morgen hat Herr Sopp - glaube ich - die Welle 4 verwendet und Herr Kortmann kurz die Welle 5, aber im Großen und Ganzen waren das alles doch nur Momentaufnahmen, und das kann den ganzen Charme dieses NIEP nicht ausnützen. Der kommt wirklich erst nach Welle 6 zum Tragen.

Mit anderen Worten, diese Konferenz ist eigentlich zwei Jahre zu früh gewesen, weil genau die Dinge, für die das NIEP eigentlich eingerichtet worden ist, jetzt überhaupt noch nicht beantwortet werden können. Das bedeutet auch, dass einige der Kritikpunkte am NIEP eigentlich an der Sache vorbeigehen, etwa der durchaus interessante Einwand von Herrn Piorkowsky, dass nicht gefragt wird, ob die Niedrigeinkommensbezieher Nutzgarten haben. Eine sehr interessante, aber keine dynamische Frage. Denn diese Frage kann man auch mit dem SOEP oder mit jeder anderen Querschnittsuntersuchung genauso beantworten. Dennoch war der Hinweis wichtig, denn er hat nochmals deutlich gemacht, Geld allein macht nicht glücklich. Und selbst wenn Geld allein glücklich machen würde, ist die offizielle Messlatte, nämlich das Markteinkommen, sehr unzuverlässig. Es wird nicht die Haushaltsproduktion berücksichtigt, das war ein extrem wichtiger Hinweis von Herrn Piorkowsky. Es werden die staatlichen Real-Transfers, wie etwa viele kommunale Zusatzleistungen, nicht berücksichtigt. Auch Schattenarbeit wird nicht berücksichtigt. Aber das Ganze ist nicht allzu wichtig, denn - wie gesagt - Geld allein macht nicht glücklich. Das Einkommen - egal wie gemessen - ist kein guter Indikator für die Armutsmessung, statt dessen sollte man auf den Lebenslagenansatz abstellen. Auch dazu gab es erste Ansätze von Frau Buck und Herrn Semrau, das sollte man weiterverfolgen. Genau das ist

auch im NIEP vorgesehen und deswegen plädiere ich dafür, dieses gute Unternehmen jetzt nicht halbfertig im Regen stehen zu lassen, sondern dass das BMA seine Sonne auch weiter darüber leuchten lassen möge.

**Manfred Wienand (Deutscher Städtetag)**

Mein Name ist Dr. Manfred Wienand. Ich bin Beigeordneter des Deutschen Städtetages und des nordrhein-westfälischen Städtetages für Soziales, Jugend und Gesundheit. Im Rahmen meiner Universitätsausbildung als Volljurist und Diplom-Psychologe habe ich eine empirisch-statistische Schulung erfahren, die ein Hintergrundwissen für die vorliegenden Fragestellungen bilden könnte. Ich möchte lediglich einzelne Punkte aus den Vorreferaten aufgreifen und folgende Hinweise geben, ohne diese im verfügbaren Zeitrahmen umfassend begründen zu können:

1. Um in der Niedrigeinkommensstatistik nicht von vornherein systematischen Fehlern zu unterliegen und infolgedessen zu verzerrten Interpretationen und Aussagen zu gelangen, darf die Stichprobe nicht auf die Klientel des Sozialamtes begrenzt werden. Es gibt auch eine ganze Reihe von Niedrigeinkommensbeziehern, die nicht mit dem Sozialamt in Kontakt stehen und auch nicht zwangsläufig Dunkelziffer-Annahmen zugerechnet werden können. Ich meine damit Bezieher von Erwerbseinkommen und Transfereinkommen, die sich im prekären Grenzbereich des Existenzminimums bewegen, ohne materiell sozialhilfebedürftig zu sein. Es kann sich um Rentenbezieher handeln, um Bezieher von befristeten Unterhaltsersatzleistungen im Rahmen einer Reha-Maßnahme, um Unterhaltsberechtigte im familienrechtlichen Sinne. Es werden ab 1. Januar 2003 die Grundsicherungsberechtigten hinzukommen, die keinen Anspruch auf ergänzende Sozialhilfeleistungen haben. Von daher unterstütze ich einen weiten Ansatz, wie von Herrn Andreß beschrieben, der auf den Einkommenslevel abstellt, aber nicht Einschränkungen vornimmt, etwa im Bereich der Transfereinkommen, nach bestimmten Sozialleistungs- und Sozialverwaltungsbereichen. Beispiel: Wer 700 EUR monatlich laufende Sozialhilfeleistungen zum Lebensunterhalt erhält, ist genauso arm oder reich wie derjenige, der denselben Betrag als Rente, sonstiges Transfereinkommen oder Erwerbseinkommen erhält. Ein möglicherweise bestehendes politisch-normatives Interesse, das eine Niedrigeinkommen z.B. zum Gegenstand der Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu machen und das andere nicht, darf - wie wir auch gegenüber dem Statistischen Bundesamt geäußert haben - empirisch keine Berücksichtigung finden.
2. Das NIEP ist neben der amtlichen Statistik wichtig, weil es für konkrete sozialpolitische Fragestellungen nicht immer die genau passende Statistik gibt und somit das empirische Begründungsinventar eine maßgebliche, freilich nicht immer ausreichende Ergänzung erfahren kann. Ich erinnere etwa an das - auch vom Bundesverwaltungsgericht vorgegebene - Erfordernis der hinreichenden erfahrungswissenschaftlichen Begründung der Struktur und des Niveaus der regelsatzmäßigen Leistungen in der Sozialhilfe. Neben den im Bundessozial-

hilfegesetz vorausgesetzten statistischen Grundlagen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, der laufenden Wirtschaftsrechnungen, kann eben auch das NIEP eine statistische Grundlage bilden, die in die letztlich gewiss wertenden Betrachtungen einbezogen werden können und sollten.

3. Die Erfahrungen aller Beteiligten etwa am Unternehmen „Bedarfsbemessungssystem in der Sozialhilfe“ haben gezeigt, dass es die adäquate statistische Grundlage nicht gibt, jedenfalls noch nicht gibt, vor allem weil die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe streng genommen nur Aussagen in Bezug auf unterschiedliche Haushaltsgrößen zulässt, nicht aber auf einzelne Personen, erst recht nicht auf einzelne Personen bestimmter Altersgruppen. Dies hat Auswirkungen insbesondere auch auf die Bildung von Gewichten einzelner Haushaltsangehöriger im Verhältnis zum Eckregelsatz. Die Gewichte sollten möglicherweise auch nicht konstant sein, sondern variabel, d.h. abhängig von der jeweiligen Haushaltsgröße. Auf all dies hat insbesondere Herr Professor Hauser in seinen Ausarbeitungen und begleitend zur Erarbeitung des Bedarfsbemessungssystems hingewiesen. Insbesondere hat er zur Verbesserung des Problembewusstseins etwa die Gewichte für Transferleistungen an Kinder aus dem internationalen Vergleich herangezogen, insbesondere aus dem Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Einführung des Euro wird direkt erschließen, wie unterschiedlich die Niveaus tatsächlich sind. Sie wirft aber auch die Frage auf, was verglichen wird, welches Leistungsniveau, welche sonstigen Transferleistungen berücksichtigt oder nicht berücksichtigt sind, wenn ich beispielsweise die kindbezogenen Transfers zwischen Frankreich und Deutschland betrachte. Lässt der erreichte wissenschaftlich-statistische Level es wirklich zu „zu vergleichen“? Das ist meine Frage an diese Runde.

**Peter Semrau** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Mein Name ist Peter Semrau, ich leite das Referat „Wirtschaftliche und finanzielle Fragen der Sozialhilfe, Soziale Ausgrenzung, Armuts- und Reichtumsberichterstattung“ im Bundesministerium. Ich möchte Infratest Sozialforschung, Herrn Sopp und Herrn Kortmann, für die gelungene Durchführung dieser Veranstaltung danken. Ich glaube, die inhaltlichen Fragen sind hier ausführlich angesprochen worden, von Herrn Krämer, von Herrn Andreß und von den anderen Kolleginnen und Kollegen. Ich glaube die Frage, die alle hier interessiert und die von unserer Seite zu beantworten ist, lautet: Wie geht es eigentlich mit dem NIEP jetzt weiter?

Das Ziel des NIEP war ja ursprünglich, den Ausstieg aus der Sozialhilfe zu beobachten. Wenn man sich den Beschluss des Deutschen Bundestages zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung vom 19. Oktober letzten Jahres ansieht, dann wird darin gefordert, die öffentliche Datenlage zur sozialen Lage unserer Republik, besonders zur Fluktuation aus der Sozialhilfe zu verbessern. Das ist eine Grundlage für eine Fortsetzung des NIEP. Allerdings muss man sich

auch vergegenwärtigen, dass es ein Spannungsverhältnis zwischen dem Wünschenswerten und dem finanziell Machbaren gibt. Dies kann ich im Moment noch nicht überblicken, wir müssen abwarten, welche Mittel der Deutsche Bundestag fürs nächste Jahr in unserem Forschungstitel bewilligt. Eine Wiederholung dieses Workshops ist grundsätzlich sicher zu befürworten, insbesondere dann, wenn man Auswertungen im Längsschnitt im Blick hat. Dann müsste man aber den Workshop thematisch so zuschneiden, dass man Auswertungen im Längsschnitt über alle sechs Wellen macht. Wir müssen sehen, wann dies Sinn macht, in zwei Jahren vielleicht, denn auch die Wissenschaft - glaube ich - braucht Zeit, um solche Auswertungen zu machen. Inhaltlich sehe ich zwei zentrale Aspekte: erstens - Herr Krämer hat das angesprochen - den Lebenslagenansatz, zweitens - das wird auch im Bundestagsbeschluss gefordert: die Wirkungskontrolle. Längsschnitt/Wirkungskontrolle/Lebenslagenansatz, das sind die drei Achsen, die ich für das NIEP von Interesse halte. Der Fragebogen, der hier entwickelt wurde - Herr Kortmann hat das gestern gesagt - füllt, wenn man ihn ausdruckt, einen DIN-A-4-Ordner. Zu klären ist, ob all diese Fragen tatsächlich gebraucht werden oder man nicht an manchen Stellen etwas abspecken muss, um das Geld, das man dann freisetzt, anderweitig einsetzen zu können, zum Beispiel um höhere Fallzahlen zu gewinnen. Wir wollen uns aber nicht zu sehr dem SOEP annähern, denn dann bräuchten wir das NIEP ja nicht. Das SOEP bezieht ja auch den unteren Einkommensbereich ein - ist ungefähr gleich groß, gleichwohl hat es nicht die Detailliertheit an den Fragestellungen - deswegen sind auch beide nebeneinander notwendig. Zu klären bleibt eben die Finanzierbarkeit.

Abschließend stellen sich für mich noch einige Fragen: Wann wiederholt man die Erhebung? Wir haben das im Beirat ausführlich diskutiert: Nach sechs Wellen hat man noch ungefähr 1.200 Haushalte - kann man damit Ausstiege tatsächlich noch untersuchen? Oder sind schon zu viele ausgeschieden? Ist es nicht sinnvoll, das NIEP II mit einem Neuansatz zu machen? Muss man tatsächlich sechs Wellen haben oder reichen für solche Fragen nicht auch vier Wellen, wenn man sie in einem gewissen Zeitabstand und in Abstimmung zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung wiederholt? Das sind alles Fragen, die wir in nächster Zeit diskutieren müssen. Deswegen ist richtig - Herr Krämer, Sie hatten das ja angesprochen: der Workshop ist eigentlich zu früh, aber wir haben ihn deswegen jetzt durchgeführt, um für die Fortsetzung des NIEP Hinweise zu bekommen, was das NIEP leistet und wie wir weiterhin damit fortfahren wollen.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Ja, vielen Dank, meine Herren, damit eröffne ich jetzt die Abschlussdiskussion. Herr Krug, Sie haben sich zuerst gemeldet.

**Walter Krug** (*Universität Trier*)

Ich wollte in der Diskussion der Datenquellen zu Bedenken geben – so wichtig gerade das NIEP für meine Untersuchung war – dass in der amtlichen Statistik momentan Bestrebungen laufen und Modelle zur Diskussion stehen, möglichst kurzfristig – so wie Herr Dr. Wienand das angeregt hat – Daten zur Verfügung stellen und laufende – daher auch der Name – laufende Wirtschaftsrechnungen über eine Zeit zu kumulieren, so dass man dann nach einiger Zeit auch einen relativ hohen Stichprobenumfang hat, um auch hier repräsentative und differenzierte Fragestellungen beantworten zu können. Es gibt in der amtlichen Statistik Überlegungen, diese laufenden Wirtschaftsrechnungen für einen bestimmten Zeitraum, wenn genügend kumuliert wurde, in Verbindung mit dem EU-SILC auch zu Fragen zu benutzen, die die EVS bisher nur beantworten kann. Damit lassen sich unter Umständen Längsschnittanalysen verbinden, so dass sich hier eine wichtige Quelle aufbaut.

**Joachim Wilde** (Universität Halle-Wittenberg)

Ich bin mir natürlich der Tatsache bewusst, dass die Verlockung einfacher Schwarz-Weiß-Antworten sehr hoch ist. Einer meiner Wahlsprüche für meine wissenschaftliche Arbeit lautet: Es gibt stets eine einfache Lösung - schön, plausibel und falsch. Insofern muss man manche Sachen eben doch differenzierter sehen, und ich will nochmals sagen: Ich habe in meiner Untersuchung nicht gezeigt, dass das Lohnabstandsgebot keine Bedeutung hat. Was ich abgebildet habe, ist der Sachverhalt, dass mit steigender Haushaltsgröße die Hilfe zum Lebensunterhalt stärker wächst als das Nettoeinkommen plus Kindergeld, so dass man für unterschiedliche Haushaltsgrößen unterschiedlich große Lohnabstände erhält. Und ich habe gezeigt, dass diese Unterschiede keine Bedeutung für die Ausstiegswahrscheinlichkeit haben.

**Walter Krämer** (Universität Dortmund)

Herr Wienand, auf Ihren Einwand, dass Sie gerne Informationen hätten über die Relevanz der Zusammensetzung der Haushalte: Es gibt ja in der Wirtschaftsstatistik diese Riesendebatte über Äquivalenzskalen, wenn Sie da nachschlagen, werden Sie ausreichend Hinweise über die Haushaltszusammensetzung finden.

**Michael-Burkhard Piorkowsky** (Universität Bonn)

Ich möchte nochmals meinen Aspekt der Haushaltsproduktion ansprechen. Also zugegeben, das NIEP soll die Lebenslagen von Haushalten im Niedrigeinkommensbereich abbilden und insbesondere zeigen, welche Faktoren zum Ausstieg aus der Sozialhilfe führen. Unsere These ist, dass gewisse Kompetenzen, von denen ich rede, hilfreich sein können, um aus der Sozialhilfe aussteigen zu können. Da gibt es eine Reihe von Fragen, die mit dem NIEP geklärt werden könnten. Gegenwärtig lassen sie sich nicht beantworten.

**Lothar Eckhardt** (Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Berlin)

Ich hatte ja gestern darauf hingewiesen, dass wir uns der Sisyphusarbeit gestellt haben in Berlin, relativ kurzfristig 5.000 Sozialhilfeempfänger in Arbeit zu bringen, um damit auch die Bemühungen im Land Berlin voranzutreiben, was die Sparmaßnahmen anbetrifft. Welches Problem das ist, wurde mir durch diese Veranstaltung noch deutlicher als vorher vor Augen geführt und gestern Abend war ich doch einigermaßen deprimiert, als ich gehört habe, dass es gar nicht so sinnvoll ist, die Leute aus der Sozialhilfe zu bringen. Die Vorträge gestern Nachmittag belegten: Manche oder sehr viele werden weniger Einkommen haben, wenn sie aus der Sozialhilfe ausscheiden und Herr Sopp gab noch eins drauf heute Morgen als praktische Empfehlung einfach die Paarbildung. Ob wir da als Sozialverwaltung so viel Erfolg haben, da habe ich schon ein paar Zweifel. Aber im Ernst, durch vor allem Ihren Vortrag, Herr Kortmann, wurde mir diese Systematik der Herangehensweise, die wir hinterlegen müssen bei unseren Vorhaben, nochmals deutlich vor Augen geführt. Ich werde das auch gerne vermitteln und ich sehe zum Beispiel die ins Auge gefassten gemeinsamen Servicestellen zwischen Arbeits- und Sozialamt als Möglichkeiten, wo man koordiniert vorgehen kann. Ich will aber auch da gleich wieder ein Problem nennen, das vor allem bei den Kommunen liegt: Die scheuen die Verbindung Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe wie der Teufel das Weihwasser, weil dann doch einiges auf die kommunalen Kassen überschwappt wird. Bei der Lage hier in Berlin oder bei anderen Kommunen weiß jeder, wie das in Zukunft dort aussehen kann. Ich bedanke mich, dass ich hier teilnehmen konnte, nehme einiges mit und werde das auch transportieren. Vielen Dank.

**Hans-Jürgen Andreß** (Universität Bielefeld)

Ich wollte mich nur zu zwei Punkten äußern. Der eine betrifft die Frage, wie wir das NIEP weiterführen. Der zweite betrifft die Frage, wie man eigentlich diesen Prozess gestalten kann, aus dem sich bestimmte Themenkomplexe ergeben, die dann in einer solchen Untersuchung behandelt werden sollen. Zunächst: Wie das NIEP weiterführen? Da würde ich in Ergänzung meines statistischen Argumentes von vorhin sagen: Unter inhaltlichen Gesichtspunkten hat sich das NIEP jetzt verbraucht. Es ist sicherlich nach der sechsten Welle zum großen Teil eine Stichprobe von Personen, die sich in der Nähe des Niedrigeinkommensbereiches oder oberhalb davon befinden. Das heißt, die vielen schönen Analysen, die sich beispielsweise der Auftraggeber wünscht, z.B. Genaueres über Sozialhilfe zu wissen, können nach der sechsten Welle nicht mehr damit durchgeführt werden und all die weitergehenden Analysen von Wissenschaftlern, die sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln für den Niedrigeinkommensbereich interessieren, werden auch nur in diesem Rahmen möglich sein. Also wenn das NIEP neu aufgelegt wird, dann muss es ein frisches NIEP sein. Und ich denke, von der methodischen Anlage muss sich dann der wissenschaftliche Beirat auch nochmals mit der Frage beschäftigen, ob das Vorgehen, das wir jetzt gewählt haben, wirklich eine gute Wahl war oder ob man eher eine Form finden sollte, wo sozusagen eine jährliche Erneuerung möglich ist - wo man in den verschiedenen Wellen jeweils nachsetzt.



Den Vorschlag von Herrn Krug, der im übrigen ja auch von anderen vorgetragen wird, auf Daten der amtlichen Statistik oder auch auf Daten, die dann im europäischen Kontext entstehen, zurückzugreifen, halte ich für wichtig, aber ich halte es nicht für eine Lösung der Frage, wie man differenzierte Informationen, die ja zum Beispiel Herr Klose sehr eindringlich eingefordert hat, über diesen Bereich bereitstellen kann. Das EU-SILC ist mehr oder weniger eine etwas verbesserte Form des europäischen Haushaltspanels und dieses wiederum eine mehr oder weniger gute Replikation der nationalen Panelerhebungen, als da sind das Sozio-ökonomische Panel in der Bundesrepublik, das SOEP in den Niederlanden oder das entsprechende Panel in Belgien. Wenn der Rat der ist: Nehmt EU-SILC, dann ist meine Antwort darauf: Dann machen wir genau das Gleiche, wie wir es hier bereits seit längerem mit dem Sozio-ökonomischen Panel machen und dieses ist uns ja bekanntermaßen zu wenig gewesen.

Dann die Frage: Wie kann man neue Themenbereiche einbringen? Eine Untersuchung zu Ausstiegsprozessen aus dem unteren Einkommensbereich muss sozusagen Faktoren genannt bekommen, die bei diesen Ausstiegsprozessen wichtig sind. Ich kann das gut nachvollziehen, wenn Sie an dieser Stelle sagen, dass Kompetenzen allgemeiner Art, also nicht schulischer, sondern allgemeinerer Art relevant sind. Da denke ich aber, wäre es wichtig, dass entsprechend ausgearbeitete Instrumente vorliegen müssen. Ich würde ein Verfahren vorschlagen, das wir auch in der allgemeinen Bevölkerungsumfrage ALLBUS pflegen. Das Verfahren besteht darin, dass wir nicht auf Zuruf bestimmte Fragen schalten, sondern dass wir darauf beharren, dass diejenigen, die dort Fragen einbringen, einen theoretischen Hintergrund und eine getestete Fragenbatterie mit anliefern. Natürlich kann ich mir vorstellen, dass es vielleicht relevant sein könnte, ob man den eigenen Garten beackern kann, ob man die Begriffe Sozialamt und Jugendamt auseinander halten kann oder ob man weiß, wo man hingehen soll, wenn man ein Geldproblem hat. Es klingt irgendwie alles plausibel, aber wichtig wäre, dass Sie, wenn Sie dies einbringen in die Beiratssitzung, eine eigene kleine Vorstudie zu diesem Thema gemacht haben und darin zeigen können, a) das kann man so und so erheben und b) es sind valide Indikatoren in dem Sinne, dass sie eine bessere Prognose darüber erlauben, wer den Niedrigeinkommensbereich verlässt oder nicht.

**Roland Klose** (*Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland*)

Ich möchte nochmals auf das eingehen, was Herr Wienand vorhin gesagt hat: Wir brauchen Daten auch zum „Jetzt-Handeln“. Ich habe in diesen beiden Tagen auch Daten zum „Jetzt-Handeln“ mitgenommen. Ich nehme sie mit nach Hause und werde diese auch weiter besprechen, da sie einen Trend stärken, der vielleicht sowieso schon vorhanden ist, aber auch nochmals einen weiteren empirischen Beleg geben. Wenn es zum Beispiel um die Kinderbetreuung geht, um allein Erziehende, aber auch um Paarhaushalte, die auf ein ergänztes Teilzeiteinkommen eventuell angewiesen wären, um aus dem Niedrigeinkommensbereich hinauszugehen, kann man darüber nachdenken, wie man die Kinderbetreuung über den gesetzlich veran-

kerten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hinaus relativ kostengünstig gestaltet, so dass Teilzeitarbeit mindestens da möglich wird. Es gibt Bestrebungen auch schon bei uns in den Konzeptionen, relativ kostengünstig vor allen Dingen die Zeiten, die vorher in bestimmten Kindergärten noch getrennt sind - 8.00 bis 12.00 Uhr vormittags, dann 14.00 bis 16.00 Uhr nachmittags - zusammenzuführen, das heißt, keine weiteren Betreuungszeiten anzubieten, aber hinten abzukoppeln und in die Mittagsbetreuung mit hineinzunehmen, um Teilzeitbetreuung möglich zu machen - relativ kostengünstig. Dies ist vielleicht für Berlin interessant und ermöglicht Teilzeitarbeit.

Das andere Modell, welches in Baden-Württemberg im Bereich der Schule - denke ich - trotz vieler Widerstände gerade in der Lehrerschaft relativ gut angelaufen ist, war ja etwas, was in eine ähnliche Richtung geht: Rechtsanspruch auf Kindergartenplatz war dabei, die Kinder waren dann vormittags, vielleicht auch ganztags betreut, und dann kommt der Sprung in die Grundschule, wo die Kinder dann mal von 10.00 bis 13.00 Uhr hingehen dürfen und am nächsten Tag schon um 8.00 Uhr kommen müssen und dann einen Zettel erhalten: Morgen braucht Ihr Kind nicht zur Schule kommen, weil die Lehrer einen pädagogischen Tag haben. Das ist jetzt in Baden-Württemberg durch die „verlässliche Grundschule“ abgeschafft. Es gibt verlässliche Betreuungszeiten von 7.30 bis 13.30 Uhr, worauf man sich von der ersten Klasse ab, genau wie beim Kindergarten, verlassen kann. Man hat eine Betreuung und kann verlässlich mindestens Teilzeit arbeiten. Ich denke, die Ergebnisse, die zum Teil heute und gestern vorgetragen wurden, bestätigen solche Modelle darin, den Weg weiter zu gehen.

**Jens E. Schröter** (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen*)

Ich möchte zu der Frage etwas sagen, dass wir eigentlich am Ende der sechsten Welle hätten zusammen kommen müssen. Das finde ich nicht, weil es jetzt ganz wichtig gewesen ist, jetzt noch einmal eine Fachöffentlichkeit zu befragen: Ist das richtig, wie wir das gemacht haben? Wollen wir an anderer Stelle vielleicht noch intensiver fragen? Deshalb finde ich sehr gut, dass es das hier gegeben hat.

Zum anderen: Die Diskussion, die jetzt im Augenblick hier angefangen hat: Wie geht es denn nun weiter? Dazu denke ich, hätten wir von den betroffenen Organisationen einige Ideen gehabt, was man hätte auch noch mit hineinbringen können oder was vielleicht nicht so wichtig wäre und wir sehen, dass gerade in der heutigen Diskussion doch - glaube ich - andere Bereiche sich hätten vielleicht besser einbringen können. Ich rate, ich bitte darum, dass vielleicht bei einer - wenn es sie denn geben wird - Fortführung des NIEP solche betroffenen Zusammenschlüsse wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen einbezogen werden in die Fragestellungen. Wissenschaftler brauchen ja keine Angst vor Unterwanderung von anderen nicht-fachlichen Personen zu haben. Ich kann daher nur anbieten: Wir haben in unseren Kreisen sehr versierte Leute, die entweder hier im Beirat sind oder selbst wie damals dem BMA

Untersuchungen zu bestimmten Problematiken angeboten haben. Die nächste Anmerkung, die ich machen möchte, bezieht sich auf die jetzige Einbeziehung von Betroffenenzusammenschlüssen. Wir haben sehr spät erst davon erfahren und das auch nur über den nationalen Armuts- und Reichtumsbericht. Ich hätte mir gewünscht, dass die Initiatoren dieser Sache früher auf uns zugekommen wären.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Vielen Dank Herr Schröter, Sie sprechen ein Defizit an, das im Laufe dieser Veranstaltung deutlicher geworden ist: das NIEP war konzipiert als wissenschaftliche Ressortforschung. Deswegen bin ich sehr dankbar und froh, dass Sie hier waren, weil Sie aus Ihrer Sicht Aspekte eingebracht haben, die für weitere Überlegungen sicherlich wichtig sind.

Ich möchte nochmals ganz kurz einen Punkt ansprechen, der immer wieder hochkam. Wie geht es eigentlich weiter mit der Bereitstellung der Daten? Ich habe bereits gesagt, die Welle 6 ist etwa zu zwei Dritteln/drei Vierteln abgeschlossen. Wir werden im Mai die Feldarbeit abschließen. Es geht am Schluss etwas langsam, weil wir einen sehr großen Aufwand treiben, um den letzten Einzelfällen nachzulaufen, wir machen noch Adressenrecherchen über Einwohnermeldeämter etc. Ich habe bereits gesagt, dass wir in jeder Welle die Einkommensangaben der Vorwelle nochmals validieren, das heißt wir prüfen im Augenblick nochmals die Einkommensdaten der Welle 5 und können die Welle 5 erst ausliefern, wenn die Welle 6 abgeschlossen ist. Wir können aber zusagen, dass wir noch in diesem Halbjahr die Daten der Welle 5 bereitstellen und dass noch in diesem Jahr die Daten der Welle 6 kommen werden. Soviel kann man ebenfalls sagen, es ist keine Welle 7 vorgesehen - das heißt, wir brauchen nicht mehr zu warten, sondern wir werden natürlich sofort, wenn die Welle 6 abgeschlossen ist, in die Datenaufbereitung einsteigen und dann die Daten weitergeben. Wir würden uns natürlich auch freuen, wenn die Daten auf große Resonanz stoßen und ausgewertet werden, denn das BMA hat Forschungsinteresse, viele andere haben Forschungsinteresse und wir möchten mitnichten auch nur annäherungsweise einen Datenfriedhof produzieren. Ich glaube, es ist deutlich geworden, dass auch wir selbst ein großes inhaltliches Interesse an den Ergebnissen des NIEP haben; wir verstehen uns nicht als ein Institut, das Daten sammelt und dann die Griffel auf die Seite legt, sondern wir wollen die soziale Diskussion anstoßen. Aber bitte schön, noch weitere Wortmeldungen von Ihrer Seite? Herr Semrau bitte.

**Peter Semrau** (*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*)

Ich wollte nochmals eine Anmerkung zu dem machen, was Herr Professor Krug vorhin gesagt hat. Zur Zeit wird vom Statistischen Bundesamt geprüft, inwieweit die EVS mit dem EU-SILC und den laufenden Wirtschaftsrechnungen verzahnt werden kann. Aus meiner Sicht ist die EVS als eigenständige Erhebung mit 70.000 Haushalten unverzichtbar. Das bewährte Instrument der EVS mit einer Befragung von 70.000 Haushalten alle fünf Jahre wird benötigt, um die Regel-

satzbemessung abgesichert durchführen zu können. Solange das Problem nicht gelöst wird - und das sehe ich im Moment noch nicht - wie man die jährlichen Erhebungen, die stattfinden sollen, zu einer gesamten Stichprobe kumuliert, sehe ich keine sinnvolle Alternative zur jetzigen EVS. Man kann das EU-SILC aus den laufenden Wirtschaftsrechnungen bedienen. Aber auch das Sozio-ökonomische Panel, das jetzt auf rd. 13.300 Haushalte aufgestockt worden und dem EU-SILC sehr ähnlich ist, könnte das EU-SILC ohne weiteres bedienen. Es wird ja auch von der Bundesregierung seit neuestem über das BMBF gefördert. Von daher die Frage: Warum sollte man das bewährte Instrument der EVS aufgeben, zumal sie für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung unverzichtbar ist?

**Manfred Wienand** (*Deutscher Städtetag*)

Ich halte die EVS auch grundlegend für die Weiterarbeit an dem Bedarfsmessungssystem für das Existenzminimum. Aber ich denke jetzt, wenn man immer wieder einmal trennt: Was ist Sache der Empirie und was ist Sache der Sozialpolitik? In der Sozialpolitik ist es notwendig, dass eklektisch bestimmte statistische Grundlagen vorhanden sind und dass sich in aller Regel - ich nehme jetzt etwa die Bundesstatistik - aus den laufenden Erfassungen spezielle Fragestellungen nicht erschließen lassen. Dass wir also immer wieder Ansätze mit eigenständigen Fragestellungen für Stichproben brauchen. Die am weitesten tragende Erhebung im Beispiel Sozialhilfe der vergangenen zehn Jahre war die Bremer Studie von Herrn Leibfried und von Frau Buhr. Das ist aber - daran darf man erinnern - eine reine Bremer Stichprobe gewesen. Was jetzt erforderlich sein wird, ist, dass spätestens 2005 das Bedarfsmessungssystem erfahrungswissenschaftlich hinreichend begründet wird. Es ist ja eine Grundanforderung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und da wird man sich ranhalten müssen - soviel Zeit ist das übrigens nicht mehr - wir sind im Jahr 2002 und wir wissen, wie schwer wir es haben, Auswertungen der unterschiedlichen Datensätze zu bekommen. Also am schlimmsten ist es bei der EVS, da geht es ja oft nur mit einem Bittgang zum Statistischen Bundesamt und zum zuständigen Ministerium. Also man wird rechtzeitig anfangen müssen, um die gesetzlichen Anforderungen erfüllen zu können, oder man wird sich entschließen müssen - wenn man ehrlich ist - die gesetzliche Grundlage zu streichen. Und damit würde man aber nicht den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts entsprechen, daher denke ich, ist es wichtig, die verschiedenen Statistiken und damit auch das NIEP tragfähig zu machen - auch in so einem eklektischen Sinn - für eine bessere argumentative Grundlage, was Sache von Sozialtransfers im unteren Einkommensbereich ist. Daher denke ich schon, dass es sehr wichtig ist, immer wieder diese zentralen Fragestellungen an das Ministerium heranzutragen. Die meisten werden da ja nicht gehört, weil man unterstellt, sie seien interessengeleitet, aber auch die Ablehnung durch das zuständige Ministerium könnte ja unter Umständen interessengeleitet gewesen sein.

**Knut Jung** (*SPD-Bundestagsfraktion*)

Ich möchte mich aus Sicht der Arbeitsgruppe Armut der SPD-Bundestagsfraktion nochmals bedanken für den Aufwand, den das BMA und Infratest hier betrieben haben. Ich konnte leider nur heute hier sein. Ich möchte nicht in diesen Datenstreit eingreifen, aber ich meine, es ist wichtig, möglichst viele Daten zu haben und es wäre natürlich schön, wenn die auch immer vergleichbarer würden. Aber da sehe ich eigentlich, dass man auf dem richtigen Weg ist und ich sage das nicht nur, weil ein reines Erkenntnisinteresse dahinter steckt, sondern wir als Arbeitsgruppe Armut der SPD-Bundestagsfraktion immer der Meinung waren, dass wir Daten brauchen, um überprüfen zu können, welche Maßnahmen welche sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen verursachen. Armut zu bekämpfen in Deutschland ist nur dann möglich, wenn wir wissen, wie Armut entsteht und was Armut ist, um da auch einmal den langen Methodenstreit bzw. die Diskussion um die Definition nochmals ans Tageslicht zu rufen. Uns ist nicht damit geholfen, wenn wir nur reine Querschnittsanalysen haben, weil das nur Momentaufnahmen sind. Mit Querschnittsanalysen ist uns nicht geholfen, wenn es darum geht festzustellen, wie politische Maßnahmen wirken - und darum sollte es eigentlich allen Beteiligten gehen - und welche politischen Maßnahmen tatsächlich zur Bekämpfung von Armut in Deutschland beitragen. Wenn den Weg des NIEP möglichst viele weiter mitgehen würden, statt aus ideologischen Gründen gewisse Daten, wie das in der Vorgängerregierung leider zu häufig der Fall war, nicht zu erheben, wäre dies aus meiner Sicht zu begrüßen. Vielen Dank.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Vielen Dank. Frau Dr. Claussen, Sie haben das letzte Wort.

**Regina Claussen** (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*)

Ich möchte mich im Namen des Bundesfamilienministeriums für diesen Workshop bedanken und das Interesse des Ressorts an den Fragestellungen des NIEP unterstreichen. Wir besitzen hiermit eine zusätzliche wichtige Daten-Basis - neben anderen Untersuchungen, die wir teilweise selbst initiiert haben, zum Beispiel zu „Familien in prekären Lebenslagen“. Ein besonderes Verdienst des NIEP sehe ich darin, dass es die notwendige Fortentwicklung des deskriptiven Bereichs in der Sozialberichterstattung vorangetrieben und eine deutliche Steigerung des Datenniveaus erreicht hat. Dies wiederum ist besonders verdienstvoll in einem Zusammenhang, in dem wir zwar bestimmte Bevölkerungsgruppen grob identifizieren – Sozialhilfeempfänger, die Population im Niedrigeinkommensbereich und Allein Erziehende – aber bislang kaum in der Lage sind, innerhalb dieser Gruppen auf empirischer Grundlage ausreichend zu differenzieren. Doch genau das wäre notwendig, um zur Bewältigung und nicht etwa ungewollt zur Verstärkung von Notlagen beizutragen.

Für zielgenaues politisches Handeln müssen zunächst die empirischen Daten über tatsächliche Bedarfslagen und erfolgversprechende Bewältigungsstrategien verbessert werden. Das gilt

speziell für solche Bereiche, die ideologisch befrachtet und von Vorurteilen geprägt sind. Insofern begrüße ich die Ansätze, die wir gerade hierzu beim NIEP kennen gelernt haben. Auch möchte ich den vorhin geäußerten Gedanken unterstützen, dass wir diese Art von zeitnaher, empirischer ad hoc-Forschung speziell auch für die Politikberatung weiter vorantreiben sollten. Denn fundierteres Wissen ermöglicht präzisere Instrumente und präzisere Instrumente ermöglichen effektiveres Handeln. Im Sinne einer wissenschaftlich qualifizierten Politikberatung hoffe ich auf weitere Fortschritte bei der praxisnahen Weiterentwicklung des sozialwissenschaftlichen Instrumentariums. Ich danke den NIEP-Organisatoren für die bisher geleistete Pionier-Arbeit und die Anregung zu weiteren Innovationen.

**Klaus Kortmann** (*Infratest Sozialforschung*)

Auch dafür nochmals vielen Dank. Herr Jung, ich möchte aber doch eines richtig stellen: Das NIEP wurde initiiert vom BMG unter Minister Seehofer. Es ist keine neue Entwicklung der SPD-Regierung, sondern ganz im Gegenteil, das Verdienst gehört der früheren CDU-Regierung. Dass Umdenkungsprozesse stattgefunden haben, ist vollkommen klar, ich möchte auch nur darauf verweisen, der erste Länder-Sozialbericht oder einer der ersten ist in und für Bayern entstanden. Ich glaube, das ist ein ganz wichtiger Punkt. Der gesellschaftliche Konsens geht inzwischen dahin, dass der Begriff Armut auch in Deutschland durchaus von allen Gruppierungen gesehen wird und das ist eine gute Sache und dient dem gemeinsamen Ziel, das wir alle verfolgen. Gerade im Bereich der Sozialpolitik sind aus guten Gründen die parteipolitischen Gegensätze weniger stark ausgeprägt als in anderen Bereichen.

Ich sehe, es gibt keine anderen Wortmeldungen mehr. Ich komme damit zum Schluss. Ich darf mich ganz herzlich bedanken, beim BMA insbesondere dafür, dass Sie diesen Workshop veranstaltet haben. Ich darf mich bedanken bei Herrn Semrau und Frau Buck, die das Ganze mit uns gemeinsam vorangetrieben haben. Ich darf mich besonders bedanken bei Herrn Irlenkaeuser, der diese beiden Tage hier war, was auch nicht die Regel ist. Denn häufig spielt sich ja so etwas eher auf einer Referatsebene ab, auch an Sie herzlichen Dank. Ich darf mich ganz herzlich bedanken bei den Referenten, die mit dem NIEP gearbeitet haben, aufgezeigt haben, was alles im NIEP steckt. Ich darf mich bedanken bei den Podiumsdiskussionsteilnehmern für ihre konstruktiven Beiträge. Ich glaube, die Diskussion war auf einem sehr hohen Niveau. Ich war durchaus überrascht davon. Und gerade wir, die wir das NIEP ein bisschen vorangetrieben haben, fühlen uns bestätigt und sind durchaus zufrieden über den Gang der Dinge und glauben, dass man daraus politisch Honig saugen kann und dass das NIEP nicht nur eine Veranstaltung ist für die Wissenschaft. Ich darf mich ebenfalls bedanken bei der Bayerischen Landesvertretung, die uns am gestrigen Abend verköstigt hat und uns durch das Haus geführt hat. Wenn Sie noch Hunger haben, schnappen Sie sich beim Herausgehen noch ein Brötchen, die körperliche Nahrung nach dieser geistigen Nahrung sollte nicht zu kurz kommen. Ansonsten bleibt mir nur, Ihnen allen eine gute Heimfahrt zu wünschen. Vielen Dank.

#### **IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Im Entschließungsantrag der Regierungskoalition zur Fortsetzung und Weiterentwicklung der nationalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung (Ausschuss-Drs. 14/1656) wird die Bundesregierung ausdrücklich aufgefordert, *„die öffentliche Datenlage zur sozialen Lage in unserer Republik, besonders.....zum Niedriglohnsektor.....zu verbessern.“*

Mit dem Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) liegt erstmals eine aussagekräftige Datenquelle mit vielfältigen Informationen zur Lebens- und Einkommenssituation der Bevölkerung im unteren Einkommensbereich vor. Ziel des Niedrigeinkommens-Panels ist es, bestehende Informationsdefizite zur Armutslage in Deutschland zu beheben und die Datenlage zu verbessern. Aufgabe des NIEP ist die Durchführung einer sowohl hinsichtlich der Befragungsinhalte als auch der Zahl der einbezogenen Haushalte breit angelegten Wiederholungsbefragung von Haushalten im unteren Einkommensbereich sowie die Analyse der Befragungsdaten. Ein wesentlicher Fokus des NIEP liegt darüber hinaus auf der Frage der Bewältigung der prekären Einkommenslage und den damit verbundenen Versuchen zu ihrer Überwindung.

Das NIEP soll Informationen über den Verlauf dynamischer Prozesse der Armutsentstehung und -überwindung liefern, die in dieser Form bisher nicht zur Verfügung stehen. Da das NIEP als Panel konzipiert ist, sind neben Querschnittsanalysen auch Untersuchungen im Zeitablauf möglich. Unter anderem die detaillierte Einkommenserhebung sowie die Fragen zum Sozialhilfebezug, zur Arbeitslosigkeit und zur Situation ausgewählter Bevölkerungsgruppen wie z.B. Allein Erziehenden ermöglichen Analysen, die bisher in dieser Form im prekären Einkommensbereich nicht oder nur regional begrenzt möglich waren. Das NIEP wurde in einem ersten Befragungszyklus auf sechs Befragungswellen mit einem etwa halbjährlichen Befragungsrhythmus angelegt. Die Feldphase startete mit den Interviews der ersten Welle Ende November 1998 und wurde Anfang Juni 2002 mit der sechsten Welle abgeschlossen.

Da das NIEP im Jahre 2002 mit der sechsten Erhebungswelle endete, konnte und sollte der Workshop auch Aufschluss über die Perspektiven für eine mögliche Fortführung des NIEP geben. Der Workshop war für Nutzer, potenzielle Nutzer und Praktiker aus Ministerien und Verbänden ein Forum für den wissenschaftlichen Austausch und gab für die weitere Arbeit mit dem Niedrigeinkommens-Panel Anregungen. Die Daten des NIEP stehen interessierten Nutzern für Forschungszwecke zur Verfügung. Von dieser Möglichkeit wurde reger Gebrauch gemacht. Im Verlauf des Workshops wurden inhaltliche Analysen mit dem Niedrigeinkommens-Panel und deren Ergebnisse vorgestellt, ausführlich diskutiert und erörtert. Es wurden dabei auch und besonders methodische Fragen der Erhebung und der Datenstruktur erörtert.

Im Zentrum der Diskussionen des Workshops stand die Frage, ob und inwieweit das aus Mitteln der Fachressortforschung unterhaltene NIEP den Zielen der Armutsberichterstattung gerecht wird, welche Defizite bestehen und wie diese Informationslücken geschlossen werden können. Dabei sollte der Workshop Hinweise darauf geben, welche Modifizierungen des NIEP zur besseren Zielerreichung angebracht sind oder ob möglicherweise alternative Wege einzuschlagen sind. Insgesamt wurde deutlich, dass der Datensatz des NIEP umfassende Armutsinformationen liefert. Andere Datenquellen, etwa die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) oder der Mikrozensus erfassen jeweils nur Teilaspekte von Armut und weisen - teilweise verzerrte - Ausschnitte auf, die - zumindest kurzfristig - nicht miteinander zu verknüpfen sind. Vor diesem Hintergrund sind bei den konzeptionellen Überlegungen zur Zukunft des NIEP vor allem folgende Aspekte von Bedeutung:

*(1) Erfassung von Armutslagen und Armutsdynamik*

Armutsrisiko und Armutsdauer spielen für die sozialpolitische Beurteilung von Armut eine wichtige Rolle. Eine Schwäche des NIEP liegt darin, dass die Querschnittsrepräsentativität mit fortschreitender Erhebungsdauer systematisch schwindet. Es ist zwar als Längsschnittbefragung in der Lage, Aufstiege aus dem unteren Einkommensbereich zu dokumentieren, Zugänge in den Niedrigeinkommensbereich und die Ursachen hierfür lassen sich jedoch mit der bisherigen Konzeption nicht abbilden. Demgegenüber sind die Vorteile des NIEP hervorzuheben: Zum einen die Differenziertheit der Informationen, zum anderen der Fokus auf den Niedrigeinkommensbereich. Im Gegensatz zu anderen Datenquellen ermöglicht das NIEP deshalb Untersuchungen etwa zur Rolle des Sozialamtes oder allgemein der staatlichen Institutionen bei der Vermittlung von Personen in Erwerbstätigkeit.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass das NIEP nach der sechsten Welle zum großen Teil eine Stichprobe von Personen ist, die sich in der Nähe des Niedrigeinkommensbereiches oder oberhalb davon befinden. Das heißt, viele Analysen, die wünschenswert wären, z.B. zum Sozialhilfebezug, können nach der sechsten Welle nicht mehr durchgeführt werden. Weitergehende Analysen von Wissenschaftlern, die sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln für den Niedrigeinkommensbereich interessieren, werden nur unter diesen Rahmenbedingungen möglich sein. Um diese Verzerrungen im Erhebungsverlauf des derzeitigen NIEP zukünftig zu vermeiden, bedürfte es eines Längsschnittdesigns, das einerseits sowohl Zugänge in als auch Abgänge aus Armut korrekt abbildet und andererseits die Aussagekraft im Hinblick auf die Querschnittsdimension der Armut nicht beeinträchtigt.

*(2) Repräsentativität der Armutspopulation*

Auch beim NIEP sind Beeinträchtigungen der Aussagefähigkeit der Daten durch Befragungsmethode, Stichprobendesign und Panelmortalität sowie dadurch hervorgerufene Stichprobenverzerrungen nicht auszuschließen. Es treten Probleme bei der Erfassung von Armut mit



Befragungsinstrumenten auf, wie sie aus anderen Erhebungen bekannt sind: Das NIEP orientiert sich - wie standardisierte Erhebungen generell - tendenziell eher auf „mittelschichtspezifische Verhaltensformen“. Dies führt gerade im untersten Einkommensbereich zu Verweigerungen oder Befragungsausfällen. Verzerrungen resultieren auch aus der Untererfassung von Ausländern und dem Ausschluss von Haushalten ohne Telefon. Bevölkerungsgruppen, bei denen ein erhöhtes Armutsrisiko zu beobachten ist, wie Migrantinnen und Migranten, Pflegebedürftige, Kranke oder Behinderte, sind im NIEP unterrepräsentiert. Auch beruht die Stichprobenziehung zumeist auf einer „normalen“ Wohnsituation; jenseits dieser Lebensverhältnisse werden Menschen nur unzureichend berücksichtigt, Personen in extremer Armut werden de facto nicht erreicht.

### *(3) Abbildung des Lebenslagenansatzes*

Zu reflektieren ist, inwieweit das NIEP als Datenbasis für die Realisierung des Lebenslagenansatzes geeignet ist. Zwischen den Möglichkeiten der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und der Höhe des Einkommens gibt es einen engen Zusammenhang. In diesem Sinne ist die Verwendung des Lebenslagenansatzes als die Erfassung sozialer Unterversorgungslagen einer Population mit geringen finanziellen Ressourcen zu verstehen. Der Lebenslagenansatz berücksichtigt damit die individuelle Ausfüllung des Spielraums, der durch äußere Umstände bestimmt ist. Es wird nicht ausschließlich nach den verfügbaren Ressourcen gefragt, sondern auch danach, was die Menschen damit und daraus machen, also wie die tatsächliche Versorgungslage von Personen und Haushalten ist. Damit wird es möglich, das Ausmaß an Unterversorgung gesellschaftlichen Lebens und Aspekte sozialer Ausgrenzung zu beschreiben.

Das NIEP erfasst Lebenslagenaspekte und Erkenntnisse zu individueller Deprivation. Es trägt dem Anspruch, den Lebenslagenansatz abzubilden, durch ein entsprechendes Erhebungsprogramm weitestgehendst Rechnung. Auf Grund der bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem NIEP ist aber dennoch im Hinblick auf die Umsetzung des Lebenslagenansatzes festzuhalten, dass die Konzeption und Qualität der Daten zu optimieren sind. Dazu gehört eine zielgruppenorientierte Optimierung des Erhebungsinstrumentariums im Hinblick auf die Erfassung der Armutspopulation und der Untersuchung der vorhandenen (kumulierten) Deprivationen in relevanten Lebenslagen, etwa im Hinblick auf Aspekte der Bildung und Qualifikation oder Behinderung. Problematisch erscheint aber ein „Draufsatteln“ von Fragen: Eine wesentliche Ausweitung des Fragenkataloges ist angesichts einer Interviewdauer von rd. 30 bis 40 Minuten kaum realisierbar, eher ist das ggf. vorhandene Streichungspotenzial auszuloten.

#### *(4) Fallzahl*

Aussagekräftige Ergebnisse bedürfen einer ausreichend hohen Fallzahl. Sie sollte im Niedrigeinkommensbereich für Untergruppen wie Langzeitarbeitslose, Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt oder allein Erziehende eine eigenständige quantitative Analyse ermöglichen. Verallgemeinerbare Aussagen zu den genannten Gruppen stoßen im bisherigen NIEP auf Grund geringer Fallzahlen schnell an Grenzen der statistischen Aussagefähigkeit. Bei einer Differenzierung nach Basismerkmalen wie Geschlecht, Alter, Region usw. müssen zukünftig statistisch belastbare Fallzahlen sichergestellt sein.

#### *(5) Mehrsprachige Interviewführung und Befragungsmethode*

Eine erhöhtes Armutsrisiko und eine größere Betroffenheit von Niedrigeinkommen ist für Migrantinnen und Migranten auf Grund der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit und des überproportionalen Bezugs von Sozialtransfers bei dieser Bevölkerungsgruppe festzustellen. Eine deutschsprachige Interviewführung hat aber - auch im NIEP - eine deutliche Untererfassung ausländischer Haushalte zur Folge. Zur künftigen Behebung dieses Defizits wäre eine mehrsprachige Interviewführung notwendig.

Trotz des spezifischen Nachteils von Telefoninterviews, dass nur Telefonbesitzer die Möglichkeit zur Teilnahme haben, lässt diese Methode gegenüber Face-to-Face-Befragungen wesentlich mehr Kontaktversuche zu und verringert die Verzerrungen durch Panelmortalität, nicht zuletzt weil damit positive Effekte auf die Antwortbereitschaft und eine geringere Tendenz zu Teilnahmeverweigerungen verbunden sind.

#### *(6) Schlussfolgerungen*

Vor dem Hintergrund der Referate und Diskussionen des Workshops lassen sich folgende Perspektiven und Handlungsoptionen für die Fortführung des NIEP umreißen: Grundsätzlich wäre ein großes Haushaltspanel, das die Lebenslagen von Haushalten umfassend abbildet, die beste Informationsbasis für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Die Stichprobe müsste sowohl im Querschnitt als auch im Längsschnitt repräsentativ für die Gesamtbevölkerung - arme wie nicht-arme Haushalte - sein, um die Armutsdynamik adäquat zu erfassen. Diesen Anforderungen kann das NIEP in seiner bisherigen Form nur eingeschränkt entsprechen.

Bei einer Weiterführung des NIEP wäre daher denkbar, den Befragungsschwerpunkt im Rahmen eines eigenständigen und ausgebauten Panels weiterhin auf die Armutshaushalte zu legen, gleichzeitig aber auch Haushalte aus den anderen Einkommensbereichen einer Basisbefragung zu unterziehen. Ein solches Design würde die Armutsdynamik einbeziehen und die Repräsentativität im Querschnitt gewährleisten. Da der bisherige Fallzahlumfang des NIEP im Niedrigeinkommensbereich unter statistischen Gesichtspunkten problematisch ist, müssten die

Fallzahlen für differenzierte Armutsanalysen deutlich erhöht werden. Auch wäre eine angemessene Repräsentation der Ausländerpopulation durch mehrsprachige Interviewführung anzustreben. Da sich beim bisherigen NIEP als Nachteil erwiesen hat, dass sich der Befragungszeitraum einer Welle über mehrere Monate erstrecken kann und damit die Vergleichbarkeit der Daten ggf. bereits innerhalb einer Welle beeinträchtigt sind, wenn im Befragungszeitraum Gesetzesänderungen oder Anpassungen in den Sozialleistungen erfolgen, wäre eine Erweiterung des bisherigen Befragungsabstands auf ein Jahr und eine Befragung in der zweiten Jahreshälfte in Betracht zu ziehen.

Da ein solches Design aber relativ aufwändig und kostenintensiv sein dürfte, ist - trotz aller Nachteile - auch die Schaffung bzw. Nutzung getrennter Datenquellen für Quer- und Längsschnittinformationen als Alternative zur Fortführung des NIEP als Panelbefragung in Betracht zu ziehen. Es wäre zu klären, ob nicht mit einer in mehrjährigen Abständen zu wiederholenden Querschnittserhebung eine differenzierte Untersuchung der Armutspopulation möglich ist. Die Querschnittsdaten könnten analog zum bisherigen NIEP und unter Berücksichtigung der zuvor genannten Modifikationen erhoben werden. Ergänzend dazu wären ggf. Daten aus Panelerhebungen, wie etwa dem SOEP, heranzuziehen, um Aussagen zur Armutsdauer, zu Prozessen der Armutsentstehung und -überwindung machen zu können.

## **V. Anhang**

Infratest Sozialforschung

Aktuelles  
Tagungsprogramm

**Leben in und Ausstiege aus prekärer  
Einkommenssituation**

**Ergebnisse des Niedrigeinkommens-  
Panels und sozialpolitische Folgerungen**

11./12. April 2002  
in Berlin

Veranstalter:

Bundesministerium für Arbeit und  
Sozialordnung  
in Zusammenarbeit mit  
Infratest Sozialforschung  
München

Zielsetzung

Mit dem Niedrigeinkommens-Panel steht erstmals eine aussagekräftige Datenquelle mit vielfältigen Informationen zur Lebens- und Einkommenssituation der Bevölkerung im unteren Einkommensbereich zur Verfügung. Ein wesentlicher Fokus liegt auf der Frage der Bewältigung der prekären Einkommenslage und damit den gelungenen oder nicht gelungenen - bzw. den unterbliebenen - Versuchen zu ihrer Überwindung. Unter anderem die detaillierte Einkommenserhebung sowie die Fragen zum Sozialhilfebezug, zur Arbeitslosigkeit, zur Teilnahme an Wiedereingliederungsmaßnahmen des Arbeitsamtes und des Sozialamtes und zur Situation ausgewählter Bevölkerungsgruppen ermöglichen Analysen, die bisher im prekären Einkommensbereich nicht oder nur regional begrenzt möglich waren.

Die Vorträge stellen erste Ergebnisse auf der Basis des NIEP vor und ordnen sie in die aktuelle sozialpolitische Diskussion ein. Ziel ist es, konkrete Informationen über Lebensbedingungen in prekären Einkommenssituationen und Mechanismen des Ausstiegs aus der Sozialhilfe bereitzustellen und Anregungen sowie Hinweise auf die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Sozialhilfegesetzgebung und der kommunalen Praxis zu liefern.

Donnerstag, 11. April 2002

11.00 Uhr: Begrüßung, Einführung, Eröffnung

Begrüßung: *Peter Semrau (BMA)*

Einführung: *Rainer J. Irlenkaeuser (BMA)*

Eröffnung: *Dr. Klaus Kortmann  
(Infratest Sozialforschung)*

Das Niedrigeinkommens-Panel nach 5 Wellen  
*Dr. Klaus Kortmann (Infratest Sozialforschung)*

Möglichkeiten und Grenzen des NIEP für die  
Politikberatung  
*Hans-Jürgen Stubig, Thomas Renner (BMA)*

12.15 Uhr: Themenblock I - Problemlagen im prekären  
Einkommensbereich

Moderation: *Prof. Dr. Jutta Allmendinger*

Bildungsarmut im unteren Einkommensbereich  
*Prof. Dr. Jutta Allmendinger, Silke Aisenbrey  
(Ludwig-Maximilians-Universität München)*

Die Unterhaltssituation von allein Erziehenden  
im Niedrigeinkommensbereich  
*Prof. Dr. Notburga Ott, Annett Schultz  
(Ruhr-Universität Bochum)*

13.30 – 14.30 Uhr: Mittagspause

14.30 Uhr: Themenblock II - Sozialhilfebezug,  
Armutsvermeidung und prekäre Einkommenslage

Moderation: *Prof. Dr. Hans-Jürgen Andreß*

Überlegungen zur Mehrdimensionalität von Armut  
*Peter Semrau, Ute Buck (BMA)*

Donnerstag, 11. April 2002

Ressourcen und Prozesse der Haushaltsproduktion in prekärer Einkommenssituation – Möglichkeiten und Grenzen der Analyse mit dem Niedrigeinkommens-Panel

*Prof. Dr. Michael-Burkhard Piorkowsky  
(Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn)*

16.00 – 16.30 Uhr: Kaffeepause

16.30 Uhr: Themenblock III - Ausstiege aus der Sozialhilfe

Moderation: *Prof. Dr. Burkhard-Michael Piorkowsky*

Determinanten des Sozialhilfebezugs  
*Dr. Joachim Wilde (Universität Halle-Wittenberg)*

Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen  
*Dr. Dietrich Engels  
(Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik)*

Wege aus der Sozialhilfe: Erwerbssituation und Lebenslage ehemaliger Sozialhilfeempfänger  
*Dr. Petra Buhr  
(Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen)*

19.00 – 21.00 Uhr:  
Gemeinsames Abendessen in der  
Bayerischen Landesvertretung, Behrenstraße 21/22

Freitag, 12. April 2002

9.00 Uhr: Themenblock III - Ausstiege aus der Sozialhilfe (Fortsetzung)

Moderation: *Dr. Petra Buhr*

Sozialhilfebezug und prekäre Lebenslage: Veränderung der Lebenslage beim Ausstieg aus der Sozialhilfe  
*Dr. Peter Krause (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Peter Sopp (Infratest Sozialforschung)*

Die Rolle des Sozialamtes beim Ausstieg aus der Sozialhilfe  
*Dr. Thorsten Heien, Dr. Klaus Kortmann  
(Infratest Sozialforschung)*

10.20 – 10.45 Uhr: Kaffeepause

Erfassung nichtgesetzlicher Sozialhilfeleistungen durch das NIEP  
*Prof. Dr. Walter Krug (Universität Trier)*

11.30 Uhr: Themenblock V - Schlussfolgerungen aus den Analysen

Moderation: *Dr. Klaus Kortmann*

Schlussplenum mit Einleitungsstatements von:  
*Prof. Dr. Hans-Jürgen Andreß (Universität Bielefeld)  
Roland Klose (Diakonisches Werk)  
Prof. Dr. Walter Krämer (Universität Dortmund)  
Peter Semrau (BMA)  
Dr. Manfred Wienand (Deutscher Städtetag)*

12.30 Uhr: Ende des Workshops

**Organisation**

**Programmplanung:**

Peter Semrau, Ute Buck (BMA)  
Dr. Klaus Kortmann, Peter Sopp (Infratest Sozialforschung)

**Organisation:**

Dr. Klaus Kortmann, Peter Sopp  
Gudrun Schneider (Sekretariat)  
Infratest Sozialforschung, München  
☎ 089/5600-810 – Fax: 089/5600-441  
E-Mail: [gudrun.schneider@nfoeurope.com](mailto:gudrun.schneider@nfoeurope.com)

**Tagungsort:**

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Kleisthaus, Konferenzraum 1  
Wilhelmstraße 49  
10117 Berlin (Mitte)  
☎ 01888 /527-0

**Hotel:**

Hotel Unter den Linden  
Unter den Linden 14  
10117 Berlin (Mitte)  
☎ 030 /2 38 11-0

# NIEP-Workshop

11.- 12. April 2002 in Berlin

## Teilnehmerliste

- Aisenbrey, Silke**  
Institut für Soziologie  
der LMU München  
Konradstr. 6  
80801 München  
aisen@soziologie.uni-muenchen.de
- Allmendinger, Jutta, Prof. Dr.**  
Institut für Soziologie  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Konradstraße 6  
80801 München  
Is.allmendinger@soziologie.uni-muenchen.de
- Andreß, Hans-Jürgen, Prof. Dr.**  
Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie  
WE II Methoden u. Sozialpsychologie  
Universitätsstraße 25  
Postfach 10 01 31  
33501 Bielefeld  
hja@uni-bielefeld.de
- Arens, Tobias**  
Forschungsgruppe MIKMOD  
Fraunhofer Institut für  
Angewandte Informationstechnik  
Schloss Birlinghoven  
53754 Sankt Augustin  
tobias.aren@fit.fraunhofer.de
- Becker, Rolf, Dr.**  
Technische Universität Dresden  
Institut für Soziologie  
Mommsenstr. 13  
D-01069 Dresden  
becker-r@rcs.vrz.tu-dresden.de
- Becker, Irene, Dr.**  
Lilienweg 4  
64560 Riedstadt  
I-H.Becker@t-online.de
- Bode, Oliver**  
Statistisches Bundesamt  
65180 Wiesbaden  
oliver.bode@destatis.de
- Buck, Ute**  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Postfach 14 02 80  
53107 Bonn  
ut.buck@bma.bund.de
- Buhr, Petra, Dr.**  
Zentrum für Sozialpolitik (ZeS)  
Universität Bremen  
Parkallee 39  
28209 Bremen  
pbuhr@zes.uni-bremen.de
- Claussen, Regina, Dr.**  
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Referat 206  
Rochusstr. 8-10  
53123 Bonn  
regina.claussen@bmfsfj.bund.de

Eckhardt, Lothar	Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales u. Verbraucherschutz Oranienstr. 106 10969 Berlin Lothar.Eckardt@sengsv.verwalt-berlin.de
Engels, Dietrich, Dr.	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) Barbarossaplatz 2 50674 Köln isg-gmbh@t-online.de
Feldmann, Rainer	Firma GA Aurikelsteig 6 22850 Norderstedt r.feldmann@mail.hh.prov.de
Fischer, Thomas	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Taubenstr. 42-43 10117 Berlin thomas.fischer@bmfsfj.bund.de
Graf Pückler, Botho	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Referatsleiter Statistik Haus der Deutschen Wirtschaft Breite Straße 29 10178 Berlin B.Graf_Pueckler@bda-online.de
Haupt, Hanna, Dr.	Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum (SFZ) Berlin-Brandenburg e.V. Köpenicker Str. 125 10179 Berlin sfz-e-v@t-online.de
Haustein, Thomas	Statistisches Bundesamt Graurheindorfer Str. 198 53117 Bonn thomas.haustein@destatis.de
Heien, Thorsten Dr.	Infratest Sozialforschung Landsberger Straße 338 80687 München thorsten.heien@nfoeurope.com
Irlenkaeuser, Rainer, MinDirig	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Postfach 14 02 80 53107 Bonn ra.irlenkaeuser@bma.bund.de
Jung, Knut	SPD-Bundestagsfraktion, Arbeitsgruppe Armut Platz der Republik 1 11011 Berlin konrad.gilges@bundestag.de
Kleimann, Rolf	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Ob dem Himmelreich 1 72074 Tübingen rolf.kleimann@iaw.edu
Klose, Roland	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland Postfach 10 11 42 70010 Stuttgart klose@diakonie.de



Kortmann, Klaus, Dr.	Infratest Sozialforschung Landsberger Straße 338 80687 München klaus.kortmann@nfoeurope.com
Krämer, Walter, Prof. Dr.	Universität Dortmund Vogelpothsweg 87 44221 Dortmund walter@amadeus.statistik.uni-dortmund.de
Krause, Peter, Dr.	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Königin-Luise-Str. 5 14195 Berlin pkrause@diw.de
Krug, Walter, Prof. Dr.	FB IV - Methodenlehre Universität Trier Universitätsring 15 54286 Trier krug@uni-trier.de
Leischen, Petra	Brain e.V. Potsdamer Str. 118 10785 Berlin
Lotze, Sabine	Statistisches Bundesamt Graurheindorfer Str. 198 53117 Bonn
Mühling, Tanja, Dr.	Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg Heinrichsdamm 4 96045 Bamberg sekretariat@ifb.uni-bamberg.de
Münnich, Margot, Dr.	Singerstr. 115 10179 Berlin m.muennich@freenet.de
Noller, Peter, PD Dr.	Soziologisches Forschungsinstitut e.V. Göttingen (SOFI) Friedländer Weg 31 37085 Göttingen pnoller@gwdg.de
Piorkowsky, Michael-Burkhard, Prof. Dr.	Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Meckenheimer Allee 174 53113 Bonn piorkowsky@uni-bonn.de
Renner, Thomas	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Postfach 14 02 80 53107 Bonn th.renner@bma.bund.de
Röhrig, Anne	Berliner Institut für Sozialforschung (BIS) Ansbacher Straße 5 10787 Berlin a.roehrig@bis-berlin.com
Röseler, Sybille	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Wilhelmstraße 49 11017 Berlin sy.roeseler@bma.bund.de

Schröter, Jens E.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen e.V.  
Kastanienstraße 63  
28215 Bremen

Schultz, Annett

Ruhr-Universität Bochum  
Clemensstraße 17-19  
44789 Bochum  
annett.schultz@ruhr-Uni-Bochum.de

Schulze-Buschoff, Karin, Dr.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Abt. Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand  
Henriette-Herz-Platz  
10178 Berlin  
karin.schulzebuschoff@bundesvorstand.dgb.de

Seewald, Hermann

Statistisches Bundesamt  
Graurheindorferstr. 198  
53117 Bonn  
hermann.seewald@destatis.de

Semrau, Peter, MinRat

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
53123 Bonn  
pe.semrau@bma.bund.de

Sopp, Peter

Infratest Sozialforschung  
Landsberger Straße 338  
80687 München  
peter.sopp.@nfoeurope.com

Steffens, Tomas, Dr.

Berliner Institut für Sozialforschung (BIS)  
Ansbacher Str. 5  
10787 Berlin  
t.steffens@bis-berlin.com

Stolz, Ulrich

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte  
Ruhrstraße 2  
10709 Berlin  
ulrich.stolz@bfa-berlin.de

Strotmann, Harald, Dr.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung  
Ob dem Himmelreich 1  
72074 Tübingen  
harald.strotmann@iaw.edu

Thum, Miriam

Infratest Sozialforschung  
Landsberger Straße 338  
80687 München  
miriam.thum@nfoeurope.com

Weißhuhn, Gernot, Prof. Dr.

TU Berlin - Sekr. WW 16  
Uhlandstraße 4-5  
10623 Berlin

Wienand, Manfred, Dr.

Deutscher Städtetag  
Straße des 17. Juni 112  
10623 Berlin  
manfred.wienand@staedtetag.de

Wilde, Joachim, Dr.

Universität Halle-Wittenberg  
Wirtschaftswiss. Fakultät  
Große Steinstr. 73  
D-06099 Halle  
wilde@wiwi.uni-halle.de

Zwintz, Dorothee

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung,  
Familie und Frauen  
Winzererstraße 9  
80797 München  
[dorothee.zwintz@stmas.bayern.de](mailto:dorothee.zwintz@stmas.bayern.de)