

BÜCHER

Sozialleistungen und Armutsbekämpfung

Rezension von: Christina Behrendt, *At the Margins of the Welfare State. Social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, Ashgate, Aldershot 2002, xiv + 244 Seiten, £ 42,50.

Dem Sozialstaat wird nachgesagt, er diene der Armutsbekämpfung. Das wird von denen behauptet, die den Sozialstaat verteidigen wollen, aber auch des öfteren von jenen, die ihn lieber abschaffen oder zumindest wesentlich reduzieren wollen. Erstere fordern unter dem Hinweis auf die vorhandene Armut, dass mehr Geld für Sozialprogramme zur Verfügung gestellt wird, Letztere hingegen nehmen die existierende Armut als Argument dafür, dass der Sozialstaat nicht viel taugt.

Um die Diskussion zu versachlichen, muss man sich den Zusammenhang zwischen sozialpolitischen Programmen und dem Ausmaß von verbleibender Armut genauer anschauen. Das hat Christina Behrendt in „*At the Margins of the Welfare State*“ getan. Es wird die Veränderung der gemessenen Armut durch die Sozialhilfe und anderer einkommensabhängiger Transfers in drei Ländern untersucht. Die drei Länder sind Deutschland, Schweden und das Vereinigte Königreich. Die Auswahl

dieser Länder ist nicht zufällig, steht doch jedes für einen bestimmten Typ von Sozialstaat in der von Esping-Anderson entwickelten Typologie: Deutschland für das konservativ-korporatistische System, Schweden für den sozialdemokratischen Typ und das Vereinigte Königreich für einen liberalen Wohlfahrtsstaat.

In den einleitenden Kapiteln wird das in der Untersuchung verwendete Konzept von Armut dargelegt und dessen Verwendung begründet. Armut wird hier als Einkommensarmut behandelt, wobei relative Armuts-schranken, nämlich 40%, 50% und 60% des jeweiligen Medianeinkommens, verwendet werden. Armut ausschließlich mit der Höhe des Einkommens zu bestimmen, ist sicher nicht ideal, aber es gibt darüber Datensätze, die einen Vergleich zwischen mehreren Ländern erlauben. Es ist ebenfalls nicht ideal, Armut nur über relative Schranken zu bestimmen, da dabei Ungleichheit mit Armut identifiziert wird. Aber auch dabei gilt, dass es leichter ist mehrere Länder auf diese Weise zu vergleichen, da man von den Problemen der Vergleichbarkeit von Einkommen und Preisen zwischen unterschiedlichen Ökonomien mit unterschiedlichen Währungen absehen kann. Die Untersuchungen in dieser Arbeit stützen sich auf Datensätze der *Luxemburg Income Studies*.

Das erste Ergebnis ist etwas überraschend: Armut, gemessen mit der Armutsquote, ist in Deutschland niedriger als in den beiden anderen Ländern, und dies bei jeder der drei

Schranken. Sie ist in Schweden ungefähr so hoch wie im Vereinigten Königreich, wenn man die 60%-Schranke nimmt. Die extreme Armut (30%) ist aber in Schweden deutlich höher als in den beiden anderen Staaten. Die Autorin führt allerdings eine Schwierigkeit an, die angegebenen Zahlen sinnvoll zu interpretieren: In Schweden ist eine Person über 18 eine selbstständige Einheit, auch wenn sie im Haushalt der Eltern lebt. Daher werden Studenten oft als arm gezählt, obwohl sie keinesfalls in 'Armut' leben. Im Zusammenhang mit dem Verhältnis 'arme Haushalte' – 'arme Personen' werden die dadurch entstehenden möglichen Verzerrungen diskutiert.

Insgesamt gilt, dass es keinen Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialausgaben und dem Umfang der verbleibenden Armut gibt, und zwar sowohl, wenn man die Armutsquote als Armutsmaß nimmt, als auch bei Verwendung der Armutslücke. Freilich ist das nicht verwunderlich: Die sozialen Pensionssysteme in Deutschland und in Schweden sind auch für die Einkommenssicherung der Mittelschicht zuständig. Die Gesundheitsausgaben decken in allen drei Ländern die Kosten der Gesundheitsbetreuung der gesamten Bevölkerung.

Obwohl Behrendt Armutsbekämpfung als eine zentrale Aufgabe des Sozialstaates sieht, schließt sie daraus nicht auf ein Versagen. Sie fragt nämlich weiter: Um wie viel wurde Armut durch die entsprechenden Programme reduziert? Sie vergleicht also Armut vor und nach den entsprechenden Transfers. Sinnvollerweise betrachtet sie nur jene Transfers, die explizit für Arme gedacht sind, und

nicht etwa die Pensionen. Pensionen aus einem Umlageverfahren sind sicher kein Einkommen aus einem Produktionsfaktor, aber das Konterfaktische wäre nicht einfach die Abwesenheit der Pension und daher Armut, sondern wäre ein Einkommen aus einem mit den Beiträgen angesparten Vermögen. Nimmt man hingegen wie die Autorin nur die einkommensabhängigen Transfers, dann ist die einfache Gegenüberstellung 'ohne Transfers' – 'mit Transfers' eher berechtigt. Im Übrigen sind die insgesamt dabei aufgewandten Mittel so gering, dass eine Vernachlässigung der durch die Transfers höheren Steuersätze keine zu großen Probleme verursacht. Jedenfalls ist das Ergebnis doch recht beeindruckend: Armut wird deutlich reduziert, insbesondere wird extreme Armut sehr stark verringert. Das gilt vor allem für das Vereinigte Königreich. Schließlich hat dieses Land auch den größten Bedarf an Armutsbekämpfung, weil es die höchste Armut vor Berücksichtigung der Transfers hat.

Es bleibt aber die Frage: Wieso wird Armut nicht vollkommen beseitigt? Behrendt unterscheidet drei Ursachen: Erstens können Personen auf Grund der Gesetze ausgeschlossen sein vom Bezug solcher Transfers; zweitens können die Transfers unzureichend sein; drittens nehmen zum Bezug berechnigte Personen die Transfers nicht in Anspruch. Jeder dieser Ursachen ist ein Kapitel gewidmet. Im ersten dieser Kapitel wird gezeigt, dass es zwischen diesen drei Ländern keine größeren Unterschiede dabei gibt, wer einkommensabhängige Transfers in Anspruch nehmen kann. Kinder sind de facto überall ausgeschlossen vom Bezug. Freilich wäre

zu berücksichtigen, dass Kinder allfällige Transfers an Erwachsene erhöhen können. Unterschiede gibt es bei Transfers an Ausländer und Asylsucher, bei der Anrechnung von eigenem Einkommen und bei der Zahl der gearbeiteten Stunden. Insgesamt sind die Unterschiede in diesem Bereich zwischen den untersuchten Ländern nicht sehr groß.

Im darauf folgenden Kapitel wird die Höhe der Transfers analysiert. Nach der Darstellung der institutionellen Regeln werden für nach Größe, Alter und Zusammensetzung unterschiedliche Haushaltstypen das durch Sozialhilfe erzielbare Einkommen im Verhältnis zum Medianeinkommen berechnet. Würden alle Armen diese Transfers erhalten, so gäbe es in Deutschland überhaupt keine extreme Armut mehr, und im Vereinigten Königreich wäre sie sehr gering. Die Armut, die in diesen beiden Staaten verbliebe, wäre Armut zwischen 50% und 60% des Medianeinkommens. In Schweden gäbe es überhaupt keine Armut mehr. Die Differenz zwischen

der tatsächlichen Armut und der simulierten Armut ist die Frage nach der Inanspruchnahme der Leistungen. Dabei geht es um bürokratische Strukturen, rechtliche Absicherung, Hilfestellung bei den Anträgen, Dauer der Armutsperioden und ähnliche Fragen.

Die Arbeit hat eine klare Fragestellung. Sie ist methodisch gut gearbeitet, daher sind auch die Aussagen klar. Freilich können damit nicht alle Fragen bezüglich Armut in diesen drei Ländern beantwortet werden. Aber das weiß auch die Autorin. Immer wieder wird von ihr auf die Begrenztheit der von ihr verwendeten Konzepte hingewiesen. Aber es ist wohl besser, enge Fragen genau zu beantworten, wenn man sich der Enge bewusst ist, als sich nur darüber zu verbreiten, was noch alles zu beachten wäre. Es wäre wünschenswert, wenn mit den Verfahren von Christina Behrendt auch österreichisches Datenmaterial bearbeitet würde.

Peter Rosner