

## Antwort der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Michael Habermann, Christel Hanewinkel, Angelika Barbe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
– Drucksache 12/4353 –

### Wirtschaftliche Situation von Familien und deren soziale Auswirkungen

In der Bundesrepublik Deutschland bedeutet die Entscheidung für ein Zusammenleben mit Kindern in jedem Fall gravierende finanzielle Belastungen. Für immer mehr Familien bedeutet dieser Entschluß jedoch den Beginn des sozialen Abstiegs oder der Armut. In der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses vom 9. Oktober 1991 zum Steueränderungsgesetz 1992 wurde Kindererziehung als in mindestens 85 vom Hundert aller Fälle dominierender Armutsfaktor benannt. Der Anteil der Familien unterhalb der nach Sozialhilfesätzen definierten Armutsgrenze hat sich im Zeitraum von 1981 bis 1986 verdoppelt. Dies belegt die von Franz-Xaver Kaufmann vorgelegte und in der Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes edierte Studie „Zukunft der Familie“. Die Kluft der Lebensstandardschere zwischen Kinderreichen und Kinderlosen war nie so groß wie gegenwärtig.

Familien (darunter verstehen wir auch Alleinerziehende mit Kindern) haben im Gegensatz zu Kinderlosen nicht nur die Unterhaltsaufwendungen für Kinder zu finanzieren. Zum Zwecke der Kinderbetreuung erfolgt in der Regel die zeitweise Erwerbsunterbrechung eines Elternteils (meist der Frau), was neben dem aktuellen Einkommensverlust mittelfristig zu schlechteren Wiedereinstiegchancen und langfristig zu einer Minderung des zukünftigen Rentenanspruchs führt.

Familien sichern mit ihrer Entscheidung für Kinder das Fortbestehen und die Funktionsfähigkeit unserer Gesellschaft. Während der Nutzen von Kindern durch die Reformierung des Rentensystems kollektiviert wurde, sind die mit Kindern verbundenen Kosten weiterhin privat zu tragen. Unser gegenwärtiges System der kollektiven Alterssicherung bei gleichzeitiger Privatisierung der Kinderkosten führt proportional zum Geburtenrückgang zu gravierenden sozialen Unverträglichkeiten. Diese soziale Asymmetrie gerät zunehmend in den Blickpunkt der Kritik.

Wir fragen deshalb die Bundesregierung und bitten, bei den Antworten die jeweilige Entwicklung in den alten und neuen Bundesländern und, soweit wie möglich, die Gruppe der Alleinerziehenden gesondert auszuweisen:

#### Vorbemerkung

Die wirtschaftliche Situation von Familien wird wesentlich dadurch bestimmt, daß Familienmitglieder Einkommen erzielen und sämtliche Einkommen (Erwerbseinkommen und andere Einkommen) dafür einsetzen, den laufenden Lebensunterhalt der Familie zu bestreiten und Lebensvorsorge für Familienmitglieder in unterschiedlicher Weise zu treffen. Da die Erziehung von Kindern die Möglichkeiten der Erwerbsbeteiligung von Eltern einschränkt und die Einkommensverteilung des Marktes nicht berücksichtigt, für wie viele Kinder Eltern wirtschaftlich einzustehen haben – die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Familienhaushalten dagegen davon abhängt, für wie viele Familienmitglieder (in unterschiedlichen Lebensphasen und Lebenslagen) Lebensunterhalt und Lebensvorsorge zu sichern sind –, ist es Aufgabe der Familienpolitik, die primäre Einkommensverteilung zu ergänzen, eine durch Kinder eingeschränkte Erwerbsbeteiligung zu berücksichtigen und zu einem Ausgleich der durch den Kindesunterhalt entstehenden Lasten beizutragen, um so wirksamer, je niedriger das Einkommen und je höher die Zahl der Kinder liegen.

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie und Senioren vom 23. November 1993 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Der Familienlastenausgleich findet seine Begründung ebenso in der Bedeutung von Familie für die Entwicklung jedes Menschen und für die Sicherung der Zukunft unserer Gesellschaft. Das Gleichgewicht der Generationen kann quantitativ und qualitativ nur erhalten werden, wenn sich Paare in Familien auch unter Abwägung mit anderen Optionen der Lebensgestaltung für Kinder entscheiden können und darin unterstützt werden, diese zu lebensstüchtigen und zur Übernahme von Verantwortung bereiten Bürgern zu erziehen.

Auf Vorschlag der Bundesregierung hat der Gesetzgeber den Familienlastenausgleich stetig ausgebaut und verbessert. Dieser Weg wird im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Bundes und der Länder auch in Zukunft fortgesetzt werden.

Für Eltern bedeutet die Entscheidung für ein Zusammenleben mit Kindern vorrangig persönliche und private Lebensverwirklichung und Lebenserfüllung. Eltern sind bereit, für ihre Kinder zu sorgen, für deren Erziehung Verantwortung zu übernehmen und wirtschaftliche Lasten zu tragen. Daß der Lebensunterhalt von Kindern Ressourcen der Eltern beansprucht und mittelbar auch Einkommens- und Vermögenseinbußen bewirkt, steht außer Frage.

Die wirtschaftlichen Verhältnisse von Familien lassen sich auf vielen Wegen stützen. Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft ist es, rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen für Familien zu schaffen. Dies bezieht sich etwa auf eine Familienorientierung sozialer Infrastrukturen, auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, auf eine leistungsgerechte Besteuerung von Familien nach den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts und auf eine angemessenere Berücksichtigung der Erziehungsleistung von Eltern im Rentenrecht.

Im Hinblick auf die finanzielle Unterstützung von Familienhaushalten durch Einkommenstransfers gilt für die staatliche Gemeinschaft das Subsidiaritätsprinzip. Öffentliche Mittel müssen sparsam eingesetzt werden. Steigt – unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße – das selbsterwirtschaftete Einkommen der Familienhaushalte an, erhöht sich auch deren zumutbare Eigenbelastung, können demzufolge Einkommenstransfers zurückgeführt werden. Eine andere Sichtweise wäre bei den besonderen Belastungen der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in diesem Jahrzehnt wenig realitätsgerecht.

Kinder können Eltern zwei bis drei Jahrzehnte finanziell belasten. Die These aber, daß es hauptsächlich diese Belastung sei, die zu sozialem Abstieg und Armut führe, trifft nicht zu. Lebenslagen von Familien sind sehr unterschiedlich, insbesondere auch in Abhängigkeit von der Ausbildung der Eltern, von der Lebensphase der Familie, von der Familienform, vom Lebensstil und den Vermögensverhältnissen. Vor allem weisen die Einkommensverhältnisse der Familien in Deutschland große Unterschiede auf. Zu beobachten ist eine breite Streuung der Familien über die Einkommensschichten. Eltern mobilisieren zugunsten der wirtschaftlichen Existenz ihrer Familien alle ihre Kräfte. Die Einflußfaktoren, die zu sozialem Abstieg

führen können, sind vielfältig; ebenso die Ursachen für Armut. Ein Zusammentreffen mehrerer Faktoren erhöht die Risiken. Eine monokausale Betrachtungsweise wäre eine unzulässige Verkürzung. Zu beobachten ist, daß insbesondere das Leistungsvermögen (in Abhängigkeit vom Ressourcenaufkommen an Einkommen, Zeit, Sachmitteln und Arbeitsfähigkeit) von alleinerziehenden Eltern und kinderreichen Familien häufig überfordert ist.

Die wirtschaftliche Situation von Familienhaushalten ist in den alten wie in den neuen Bundesländern das Ergebnis längerfristiger Entwicklungen. Sie kann sich in der Zukunft ändern. Jedenfalls überrascht es nicht, daß sich insgesamt gesehen die wirtschaftlichen Verhältnisse der Familien in den neuen Bundesländern von denen in den alten Bundesländern unterscheiden. Noch entwickeln sich die Familieneinkommen in den neuen und alten Bundesländern unterschiedlich.

Die Familien in den alten Bundesländern haben insgesamt gesehen – wenn auch in einem unterschiedlichen Maße – an der jahrzehntelangen Wohlstandsmehrung teilgenommen. Der rasche technologische und wirtschaftliche Wandel wie gesellschaftliche Veränderungen und die eingeschränkte Erwerbsbeteiligung in Familien haben jedoch Spuren hinterlassen. Dies belegen die dichte Besetzung unterer Einkommensschichten mit Familienhaushalten und die überwiegend schwierigen Einkommensverhältnisse alleinerziehender Eltern.

Ausgehend von nivellierten Einkommensverhältnissen und einer Besetzungsbilanz in unteren Einkommensschichten bei der Wiedervereinigung haben in den Jahren nach der Vereinigung die Familieneinkommen in den neuen Bundesländern begonnen, sich stärker zu differenzieren und über die Einkommensschichten zu streuen – in beide Richtungen.

Am wirtschaftlichen Horizont zeichnen sich für die Familien Veränderungen ab. Der wichtigste Beitrag zur Stabilisierung der Einkommensverhältnisse von Familien und zu einer ausgewogenen Einkommensverteilung wird in der Überwindung der Rezession und in der Schaffung neuer Arbeitsplätze – auch von mehr Teilzeitarbeitsplätzen – bestehen. Knappe Ressourcen und die mit der Wiedervereinigung aufgetragenen Aufgaben werden das Verbraucherverhalten und den Lebensstandard der privaten Haushalte nicht unberührt lassen. Qualifizierte Bildung wird für die berufliche Perspektive von Kindern und Jugendlichen noch wichtiger werden. Die Lebensführung der Familien wird auch in Zukunft Herausforderungen zu bewältigen haben. Es bleibt deshalb Aufgabe der Familienpolitik, die großen Unterschiede an verfügbarem Pro-Kopf-Einkommen und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zwischen den privaten Haushalten, die Kinder und Jugendliche zu erziehen haben, und denen die dies nicht, noch nicht oder nicht mehr zu leisten haben, zu vermindern.

Im folgenden sind insbesondere die nachstehenden begrifflichen Inhalte zu unterscheiden:

- Für die steuerliche Freistellung ist der existenznotwendige Aufwand – das sind die tatsächlichen typisierenden Mindestausgaben – maßgebend.

- Der durchschnittliche Bedarf im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt wird aufgrund des geltenden Sozialhilferechts unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Wertes der im jeweiligen Zeitraum zu berücksichtigenden Bedarfe ermittelt.
- Die tatsächlich aufgewandten Unterhaltskosten von Kindern lassen sich für bestimmte Zeitperioden mit statistischen Verfahren empirisch ermitteln. Die haushaltsbezogen ermittelten Aufwendungen sind dabei den Kindern als Haushaltsmitgliedern sachgerecht zuzuordnen.

#### 1. Existenzminimum und Unterhaltskosten

- 1.1 Wie hat sich das Existenzminimum eines Kindes im Laufe des Jahres 1992 insbesondere unter Berücksichtigung der Erhöhung der Sozialhilfe-Regelsätze zum 1. Juli 1992 entwickelt, und welche Höhe hat es derzeit?

Der durchschnittliche Sozialhilfebedarf eines Kindes im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt setzt sich aus dem für das Kind geltenden Regelsatz, dem durchschnittlichen Betrag für einmalige Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie den anteiligen Kosten für die Wohnung (Miete und Heizung) zusammen.

Die Regelsatzleistung für Kinder steht in einem vom Alter des Kindes abhängigen prozentualen Verhältnis zu dem auf der Ebene der Länder festgelegten Eckregelsatz für Alleinstehende und Haushaltsvorstände. Dieser Eckregelsatz belief sich im ersten Halbjahr 1992 im arithmetischen Mittel der Länder des früheren Bundesgebietes auf 473 DM und in den neuen Bundesländern einschl. Berlin-Ost auf 446 DM; zum 1. Juli 1992 erhöhte sich diese Leistung im arithmetischen Mittel der alten Bundesländer auf 508 DM und in den neuen Bundesländern auf 489 DM im Monat.

Die Regelsatzleistung für Kinder beträgt bis zur Vollendung des siebten Lebensjahres 50 % – bei Kindern von Alleinerziehenden 55 % –, vom Beginn des 8. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 65 %, von Beginn des 15. Lebensjahres bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres 90 %. In dem nach der Zahl der Altersjahrgänge in diesen Altersklassen gewichteten Durchschnitt belief sich 1992 der monatliche Regelsatz eines Kindes im früheren Bundesgebiet auf 306 DM (bis zum 30. Juni 1992) bzw. auf 329 DM (ab dem 1. Juli 1992) und in den neuen Bundesländern auf 288 DM bzw. 316 DM.

Der Durchschnittsbetrag der einmaligen Leistungen für Kinder kann nach einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes für 1991 (vgl. Wirtschaft und Statistik 2/1993) auf 20 % der Regelsatzleistung veranschlagt werden. Im Durchschnitt beliefen sich somit die einmaligen Leistungen für ein Kind im ersten Halbjahr 1992 auf monatlich 61 DM (früheres Bundesgebiet) bzw. 58 DM (neue Bundesländer) und im zweiten Halbjahr 1992 auf 66 DM (früheres Bundesgebiet) bzw. 63 DM (neue Bundesländer).

Informationen über die von der Sozialhilfe übernommenen Kosten der Unterkunft liegen nicht personenspezifisch für einzelne Familienmitglieder, sondern für

den Haushalt insgesamt vor. Für das frühere Bundesgebiet werden die bis 1990 erhobenen Daten aus den Sonderauswertungen der Wohngeldstichprobe (für Sozialhilfeempfänger) des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit dem Mietenindex für die Haushalte von Rentnern und Sozialhilfeempfängern fortgeschrieben; die Wohnkosten in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost sind für 1992 vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erhoben worden (vgl. Drucksache 12/4062).

Die Kosten für Miete und Heizung steigen mit zunehmender Haushaltsgröße. Nach der Wohngeldstichprobe für 1990 können unter Berücksichtigung von geschätzten Heizkosten in Höhe von ca. 23 % der Kaltmiete für das frühere Bundesgebiet folgende Werte angenommen werden:

**Tabelle 1**

Schätzung der Warmmieten der Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, früheres Bundesgebiet

Haushaltsgröße	1. Halbjahr	2. Halbjahr	1. Halbjahr
	1992	1992	1993
	DM/Monat	DM/Monat	DM/Monat
3-Personen-Haushalt	681	700	724
4-Personen-Haushalt	743	763	790
5-Personen-Haushalt	796	817	846
6- und mehr Personen-Haushalt	906	931	963

Quelle: Bundesministerium für Familie und Senioren.

Für die neuen Bundesländer können die entsprechenden Kosten wie folgt angesetzt werden:

**Tabelle 2**

Schätzung der Warmmieten der Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in den neuen Bundesländern

Haushaltsgröße	Jul 1992	Jul 1993
	DM/Monat	DM/Monat
3-Personen-Haushalt	361	459
4-Personen-Haushalt	416	532
5-Personen-Haushalt	491	646

Quelle: Bundesministerium für Familie und Senioren.

Da eine Erhöhung der Mieten in den neuen Bundesländern erst ab Januar 1993 erfolgt ist, wird davon ausgegangen, daß sich die bis Mitte 1992 gültigen Mietpreise bis zum Jahresende nicht wesentlich verän-

dert haben. Ab 1. Januar 1993 ist hier eine Erhöhung der Kaltmiete um ca. 1,80 DM je qm zu berücksichtigen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts werden im Regelfall die Kosten der Unterkunft bei Haushaltsgemeinschaften zur Ermittlung des Einzelanspruchs im Rahmen der Sozialhilfe nach der Zahl der Haushaltsmitglieder aufgeteilt. Danach sind die anteiligen Wohnkosten eines Kindes so anzusetzen, daß aus der durchschnittlichen Warmmiete von Haushalten unterschiedlicher Größe ein gewichteter Pro-Kopf-Anteil ermittelt wird. Ein solches Verfahren führt im früheren Bundesgebiet zu folgendem Ergebnis:

**Tabelle 3**

Pro-Kopf-Anteil der im Haushalt lebenden Personen an den Wohnkosten  
Früheres Bundesgebiet

Haushaltsgröße	1. Halbjahr	2. Halbjahr	1. Halbjahr
	1992	1992	1993
	DM/Monat	DM/Monat	DM/Monat
3-Personen-Haushalt	227	233	241
4-Personen-Haushalt	186	191	197
5-Personen-Haushalt	159	163	169
6- und mehr Personen-Haushalt	151	155	161
gewichteter Pro-Kopf-Anteil	185	190	197

Quelle: Bundesministerium für Familie und Senioren.

Für die neuen Bundesländer ergibt sich folgendes Bild:

**Tabelle 4**

Pro-Kopf-Anteil der im Haushalt lebenden Personen an den Wohnkosten  
Neue Länder und Berlin-Ost

Haushaltsgröße	Juli 1992	Juli 1993
	DM/Monat	DM/Monat
3-Personen-Haushalt	120	153
4-Personen-Haushalt	104	133
5- und mehr Personen-Haushalt	98	129
gewichteter Pro-Kopf-Anteil	108	138

Quelle: Bundesministerium für Familie und Senioren.

Wird auf dieser Grundlage der durchschnittliche Sozialhilfebedarf als Existenzminimum von Kindern für

einen einfachen Lebensunterhalt zugrunde gelegt, so ergeben sich folgende Werte:

**Tabelle 5**

Durchschnittlicher Sozialhilfebedarf eines Kindes (DM/Monat)

Leistungsart	1. Halbjahr	2. Halbjahr	1. Halbjahr
	1992	1992	1993
Früheres Bundesgebiet			
Regelsatz Kind/Kinder	306	329	329
Einmalige Leistungen Kinder	61	66	66
Anteilige Kosten der Unterkunft	185	190	197
Sozialhilfebedarf	552	584	591
Neue Länder und Berlin-Ost			
Regelsatz Kind/Kinder	289	316	316
Einmalige Leistungen Kinder	58	63	63
Anteilige Kosten der Unterkunft	108	108	138
Sozialhilfebedarf	454	487	518

Quelle: Bundesministerium für Familie und Senioren.

In der ersten Jahreshälfte 1993 lag demzufolge der durchschnittliche Sozialhilfebedarf eines Kindes in den alten Bundesländern bei 591 DM und in den neuen Bundesländern bei 518 DM.

- 1.2 Trifft es zu, daß die Bundesregierung die vom Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagene Differenz-Methode zur Berechnung des Existenzminimums eines Kindes gewählt hat, und welche Stellungnahmen erfolgten hierzu insbesondere seitens der einzelnen Familien- und Wohlfahrtsverbände, der Gewerkschaften und des Bundes der Steuerzahler?

Wie bereits in der Beantwortung der Kleinen Anfrage der Fraktion der SPD zu „Kinderkosten- und Familienlastenausgleich“ zum Ausdruck gebracht (Drucksache 12/1030 vom 5. August 1991), kommen für die Ermittlung des Existenzminimums von Kindern mehrere Berechnungsmodi in Betracht.

Soweit bekannt, haben sich u. a. der Familienbund der Deutschen Katholiken, der Verband alleinstehender Mütter und Väter – Bundesverband (VAMV) und die Union der Leitenden Angestellten (ULA) in Stellungnahmen gegen die Berechnung des steuerlich freizustellenden Existenzminimums von Kindern nach der Differenzmethode gewandt.

- 1.3 Welcher Betrag wird durch die Summe aus Kinderfreibetrag und dem (in einen Freibetrag umgerechneten) Kindergeld gegenwärtig steuerfrei gestellt, und welchen Steuersatz legt die Bundesregierung ihren Berechnungen zugrunde?

Nach den bereits erwähnten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai und 12. Juni 1990 muß für die Beurteilung, ob das bestehende duale System des Kinderlastenausgleichs den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, Kindergeld in einen fiktiven Kinderfreibetrag umgerechnet und dieser dann zusammen mit dem im Einkommensteuerrecht enthaltenen Kinderfreibetrag dem Betrag des Existenzminimums eines Kindes gegenübergestellt werden. Im Einzelfall ist das Kindergeld mit dem jeweiligen Grenzsteuersatz umzurechnen; das ist der Steuersatz, mit dem sich der Kinderfreibetrag in diesem Fall steuermäßig auswirkt. Im Rahmen zulässiger Typisierung darf aber auch mit einem einheitlichen Grenzsteuersatz umgerechnet werden. Dabei in Einzelfällen entstehende Härten sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann hinzunehmen, wenn von der Benachteiligung nur eine kleine Zahl von Haushalten betroffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz gering ist. Nach Auffassung der Bundesregierung kann im bestehenden dualen System des Familienlastenausgleichs und beim derzeitigen Einkommensteuertarif eine Umrechnung mit einem Grenzsteuersatz von 40 % als ausreichend angesehen werden.

Aufgrund der Verbesserungen durch das Steueränderungsgesetz 1992 wird bei Steuerpflichtigen mit einem Grenzsteuersatz von 40 % im Ergebnis ein Einkommensbetrag in folgender Höhe von der Besteuerung freigestellt:

Tabelle 6

Kinderfreibetrag	4 104 DM
Mindestkindergeld ( $12 \times 70 = 840$ DM), umgerechnet in einen fiktiven Kinderfreibetrag ( $840 \text{ DM} : \frac{40}{100} =$	<u>2 100 DM</u> )
im Ergebnis steuerfrei gestellter Betrag	<u>6 204 DM</u>

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

- 1.4 Gibt es eine Differenz zwischen dem gegenwärtigen Existenzminimum eines Kindes und dem steuerfrei gestellten Einkommensbetrag (Summe aus Kinderfreibetrag und Kindergeld), und wenn ja, wie hoch ist diese Differenz?

Der durchschnittliche Sozialhilfebedarf eines Kindes beträgt für 1993 nach vorläufiger Rechnung (vgl. Antwort zu Frage 1.1) rd. 7 100 DM (West) bzw. rd. 6 250 DM (Ost). Das unter Anwendung der Differenzmethode für steuerliche Zwecke ermittelte durchschnittliche Existenzminimum eines Kindes beträgt für das Jahr 1993 rd. 5 940 DM.

Der 1993 in der Einkommensteuer je Kind steuerfrei gestellte Betrag bewegt sich, ergänzt um den sich

durch Umrechnung ergebenden Äquivalenzbetrag, auf einer mittleren Linie von 6 204 DM (vgl. Antwort zu Frage 1.3).

- 1.5 Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß der derzeitige Kinderlastenausgleich die Forderung des Bundesverfassungsgerichtes nach Steuerfreistellung des Existenzminimums eines Kindes erfüllt, und wenn ja, wie groß darf die Differenz zwischen dem jeweiligen Existenzminimum und dem steuerfrei gestellten Einkommensbetrag nach Ansicht der Bundesregierung sein, um dem verfassungsrechtlichen Gebot Genüge zu tun?

Ja. Zur Zeit entspricht der Kinderfreibetrag zusammen mit dem Mindestkindergeld dem verfassungsrechtlichen Gebot der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eines Kindes (vgl. Antworten zu Fragen 1.3 und 1.4). Die Bundesregierung wird diesem verfassungsrechtlichen Gebot auch in Zukunft Genüge tun. Deshalb erübrigen sich hypothetische Überlegungen.

- 1.6 Wie hoch beziffert die Bundesregierung die derzeitigen durchschnittlichen Unterhaltskosten für ein Kind, und wie lautet das zugrundeliegende Berechnungsverfahren?

Auf der Basis der jetzt vorliegenden Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) beliehen sich im früheren Bundesgebiet im Jahr 1988 die durchschnittlichen monatlichen Lebenshaltungskosten eines Kindes unter 18 Jahren bei Alleinerziehenden mit einem Kind auf 544 DM, bei Ehepaaren mit einem Kind auf 691 DM und bei Ehepaaren mit zwei Kindern auf 492 DM. In allen drei Haushaltstypen variierten die für den Lebensunterhalt von Kindern erbrachten Aufwendungen der Familienhaushalte in hohem Maße mit dem Einkommen. Bei monatlichen Haushaltsnettoeinkommen bis zu einer Höhe von 2 500 DM beliefen sich die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten eines Kindes bei Alleinerziehenden mit einem Kind auf 450 DM, bei Ehepaaren mit einem Kind auf 476 DM und bei Ehepaaren mit zwei Kindern auf 306 DM. Bei monatlichen Haushaltsnettoeinkommen über 5 000 DM betragen dagegen die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten eines Kindes bei Alleinerziehenden mit einem Kind 933 DM, bei Ehepaaren mit einem Kind 869 DM und bei Ehepaaren mit zwei Kindern 607 DM. Aufwendungen der Eltern für den Lebensunterhalt ihrer Kinder differieren also erheblich mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familienhaushalte, für die neben dem Einkommen auch die Haushaltsgröße maßgebend ist.

Die Auswertung der laufenden Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 wird aktuelle durchschnittliche Lebenshaltungsaufwendungen für Kinder in den alten und neuen Bundesländern ausweisen (vgl. Antwort zu Frage 1.9).

Tabelle 7

Durchschnittliche Aufwendungen von Familienhaushalten für den privaten Verbrauch  
Nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen  
1988/DM

Davon nach monatlichem Haushaltsnettoeinkommen von ... bis unter ... DM

Privater Verbrauch von ...	Insgesamt		Unter 2 500		2 500 bis 3 000		3 000 bis 4 000		4 000 bis 5 000		5 000 bis 10 000		10 000 bis 25 000	
	Haus- halte	Darunter Kinder	Haus- halte	Darunter Kinder	Haus- halte	Darunter Kinder	Haus- halte	Darunter Kinder	Haus- halte	Darunter Kinder	Haus- halte	Darunter Kinder	Haus- halte	Darunter Kinder
Ehepaaren mit 2 Kindern <sup>1)2)</sup>	3 779	984	(2 134)	(611)	2 635	706	3 067	819	3 642	942	4 588	1 180	(6 660)	(1 645)
Ehepaaren mit 1 Kind <sup>1)2)</sup>	3 543	691	(2 137)	(476)	2 749	565	3 178	618	3 683	726	4 500	846	(6 275)	(1 154)
Alleinerziehenden mit 1 Kind <sup>1)2)</sup>	2 178	544	1 748	450	(2 401)	(602)	(3 187)	(778)	(3 339)	(812)	(4 436)	(933)	—	—

1) Kinder unter 18 Jahren.

2) In Klammern gesetzte Zahlenangaben weisen auf eine beschränkte Repräsentativität hin.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988.

- 1.7 Wie hoch beziffert die Bundesregierung die derzeitigen durchschnittlichen Unterhaltskosten für ein Kind der Altersstufen
- bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres,
  - von Beginn des 8. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres,
  - von Beginn des 15. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres,
  - von Beginn des 19. Lebensjahres an?

Auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) beliefen sich im früheren Bundesgebiet im Jahr 1988 die durchschnittlichen monatlichen Lebenshaltungskosten eines Kindes unter 18 Jahren bei:

Tabelle 8

Ehepaaren mit 2 Kindern unter 6 Jahren	462 DM
6 bis unter 12 Jahren	537 DM
12 bis unter 18 Jahren	—
Ehepaaren mit 1 Kind unter 6 Jahren	640 DM
6 bis unter 12 Jahren	680 DM
12 bis unter 18 Jahren	764 DM
Alleinerziehenden mit 1 Kind unter 6 Jahren	(482 DM)
6 bis unter 12 Jahren	534 DM
12 bis unter 18 Jahren	579 DM

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988.

Die Auswertung der laufenden Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993 wird aktuelle altersbezogene Durchschnittsaufwendungen für Kinder für die alten und neuen Bundesländer ausweisen.

Das seit längerem vorbereitete Auswertungsprogramm der EVS 1988 legt eine etwas andere Altersaufgliederung fest, als die in der Fragestellung gewünschte. Die Zahlen sind gleichwohl aufschlußreich. Sie bestätigen die Abhängigkeit der Lebenshaltungsaufwendungen vom Alter (von der Entwicklung) der Kinder. Sie weisen auch auf den Einfluß der Haushaltsgröße auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Haushalten hin. Eine ergänzende Tabelle stellt die Lebenshaltungskosten von Kindern mehr in den Zusammenhang aufeinander folgender Familienphasen. Kinder kosten mit zunehmendem Alter nicht nur mehr, Eltern sind in der Regel mit zunehmendem Lebensalter (bis zum Rentenalter) auch zunehmend wirtschaftlich leistungsfähiger. Unterhaltskosten für Kinder von 18 und mehr Jahren wurden nicht ermittelt.

- 1.8 Wie beurteilt die Bundesregierung die Berechnungen der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, nach denen die familiären Verbrauchsausgaben für ein Kind im Jahr 1986 durchschnittlich pro Monat 730 DM betragen, und wie hoch sind die durchschnittlichen Verbrauchsausgaben demzufolge heute?

Die Familienwissenschaftliche Forschungsstelle des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg führte eine Zusatzerhebung zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1983 durch, deren Ergebnisse sie 1987 in der Untersuchung „Aufwendungen der Familien für ihre minderjährigen Kinder“ veröffentlichte. Die nur in Baden-Württemberg durchgeführte Zusatzerhebung ergab, „... daß die Höhe der familialen Verbrauchsausgaben für ein Kind unter anderem davon abhängt, wie hoch das Haushaltsnettoeinkommen, das Alter der Kinder sowie die Zahl der Kinder in der Familie ist“ (a. a. O., S. 52).

„Bei einer detaillierten Differenzierung der Familien über diese drei Merkmalsausprägungen hinweg erstreckt sich die gesamte Bandbreite der durchschnittlichen Verbrauchsausgaben für ein Kind von 500 DM (3. Kind einer Drei-Kinder-Familie aus der unteren Einkommensgruppe) bis 1100 DM (einziges Kind einer Familie aus der oberen Einkommensgruppe); der gewichtete Durchschnittswert der Verbrauchsausgaben liegt bei rund 700 DM pro Monat.“ (a. a. O., S. 52). Dieser Durchschnittswert wurde danach mit dem Preisindex für die einfache Lebenshaltung eines Kindes auf 730 DM für das Jahr 1986 hochgerechnet.

Fortschreibungen werden statistisch um so unschärfer, je weiter sie sich zeitlich von ihrer Ausgangsbasis entfernen. Inzwischen wurden mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1988 und 1993 die Haushaltsaufwendungen privater Haushalte erneut erfaßt. Durchschnittliche Lebenshaltungskosten von Kindern werden auf diesen zeitnäheren Basen ermittelt.

- 1.9 Liegen der Bundesregierung aktuellere bzw. unterschiedliche Berechnungen der durchschnittlichen Unterhaltskosten für ein Kind vor, und wenn ja, zu welchem Ergebnis kommen diese Berechnungen?

Lebenshaltungskosten von Kindern auf der Grundlage der repräsentativen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) werden erstmals im Rahmen der EVS 1988 ermittelt. Bis dahin wies die EVS Aufwendungen für den privaten Verbrauch stets nur haushaltsbezogen aus. Die Aufwendungen von Familienhaushalten für den privaten Verbrauch sind nunmehr in der EVS statistisch auf Erwachsene und Kinder aufzuschlüsseln. Maßgebend hierfür sind zwei wissenschaftliche Untersuchungen für die Aufwendungsbereiche „Ernährung“ und „Verkehr“, die im Rahmen der Arbeit der vom Bundesministerium für Familie und Senioren initiierten Arbeitsgruppe „Lebenshaltungsaufwendungen Kinder“ erstellt wurden. Zum einen handelt es sich um das grundlegende Gutachten „Bestimmung von personenspezifischen Mengenschlüsseln für EVS-Lebensmittelgruppen“ von Prof. Dr. Karg (München-Freising, 1991), zum anderen um die Untersuchung „Verkehrsausgaben für Kinder in unterschiedlichen Haushaltstypen“ von Prof. Dr. Hautzinger (Heilbronn, 1990). Die Arbeitsgruppe „Lebenshaltungsaufwendungen Kinder“ (der die Bundesministerien für Familie und Senioren und der Justiz, das Statistische Bundesamt und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik,

Tabelle 10

Durchschnittliche Aufwendungen von Familienhaushalten für den privaten Verbrauch  
Nach sozialer Stellung der Bezugsperson  
1988/DM

Nach sozialer Stellung der Bezugsperson

Privater Verbrauch von ...	Landwirt <sup>1)</sup>		Gewerbetreibender/ freiberuf. Tätiger <sup>1)</sup>		Beamter		Angestellter		Arbeiter <sup>1)</sup>		Arbeitsloser		Nichterwerbstätiger <sup>1)</sup>	
	Haus- halte	Darunter Anteil der Kinder	Haus- halte	Darunter Anteil der Kinder	Haus- halte	Darunter Anteil der Kinder	Haus- halte	Darunter Anteil der Kinder	Haus- halte	Darunter Anteil der Kinder	Haus- halte	Darunter Anteil der Kinder	Haus- halte	Darunter Anteil der Kinder
Ehepaaren mit 2 Kindern	(3 434)	(930)	4 482	1 189	4 292	1 105	4 007	1 032	3 241	849	(2 575)	(699)	—	—
Ehepaaren mit 1 Kind	—	—	(4 412)	(848)	4 092	773	3 842	742	3 108	611	(2 462)	(488)	(3 050)	(643)
Alleinerziehenden mit 1 Kind	—	—	—	—	(3 616)	(826)	2 400	598	—	—	(1 622)	(399)	(1 895)	(494)

1) Geringe Fallzahlen erlauben keine Durchschnittsangaben.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988.

Köln, angehören) wird auch die Auswertung der EVS 1993 begleitet.

Für die Bestimmung der Lebenshaltungskosten von Kindern würden bisher die laufenden Wirtschaftsrechnungen (Haushaltstyp 2) des Statistischen Bundesamtes herangezogen, die in jährlichen Abständen vorliegen. Der Mangel an Repräsentativität wird bei den laufenden Wirtschaftsrechnungen in Grenzen durch ihre kontinuierliche Wiederholung kompensiert. Die Identifizierung der Aufwendungen für Kinder im Rahmen der laufenden Wirtschaftsrechnungen erfolgt jedoch weithin durch ein statistisches Aufteilungsmodell (mit alternativen Aufteilungsannahmen), in geringerem Umfang nur durch statistisch eindeutig zuordenbare Daten. Die Verlagerung der Berechnung der Lebenshaltungskosten von Kindern auf die EVS führt demgegenüber zu Ergebnissen von hoher Validität.

Wie bereits dargelegt (vgl. Antworten zu den Fragen 1.6 und 1.7) erlaubt die Bestimmung der Lebenshaltungskosten von Kindern im Rahmen der EVS Zuordnungen nach unterschiedlichen Gesichtspunkten: etwa nach dem Haushaltseinkommen, nach dem Alter der Eltern oder nach dem Alter der Kinder. Lebenshaltungskosten von Kindern können auch nach der sozialen Stellung der Eltern aufgeschlüsselt werden.

Enge Verteilungsspielräume, knappe Ressourcen und belastete öffentliche Haushalte machen es in diesem Jahrzehnt erforderlich, Sozialleistungen immer konsequenter nach dem Subsidiaritätsprinzip zu verteilen. Dies heißt auch, daß kindbezogene Leistungen nach dem Subsidiaritätsprinzip zu gestalten sind. Sie sollten um so effizienter sein, je niedriger das Einkommen und je höher die Kinderzahl der Familienhaushalte liegt.

## 2. Einkommens- und Rentenverlust

- 2.1 Wie hoch beziffert die Bundesregierung den durch Kinderbetreuung bedingten durchschnittlichen Einkommensverlust durch Erwerbsunterbrechung eines Elternteils für eine Familie mit einem bzw. zwei Kindern, welche Modellrechnungen sind der Bundesregierung in diesem Zusammenhang bekannt, und wie bewertet sie diese?

Die Frage nach dem Einkommensverzicht von Eltern wurde relativ spät aufgeworfen und in wissenschaftliche Betrachtungen einbezogen.

Bis Ende der 60er Jahre war es für die meisten Frauen im früheren Bundesgebiet – anders als für die Frauen in der ehemaligen DDR – selbstverständlich, mit der Eheschließung ihre außerhäusliche Erwerbstätigkeit aufzugeben und sich den Aufgaben in Haushalt und Familie zu widmen. Seitdem hat sich hier ein entscheidender Wandel vollzogen. In der Regel unterbrechen auch verheiratete Frauen ihre Erwerbstätigkeit nicht vor der Geburt des ersten Kindes. Kinderlose verheiratete Frauen bleibend durchgängig erwerbstätig. Erst mit diesem Wandel im Erwerbsverhalten verheirateter Frauen und der zunehmenden Zahl kinderloser Paare stellte sich auch die Frage nach dem Einkommensverlust durch Unterbrechung der Erwerbstätigkeit im Ver-

gleich zu denjenigen, bei denen beide Partner durchgängig erwerbstätig bleiben.

In seinem Gutachten „Leistungen für die nachwachsende Generation“ hat der wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim damaligen Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit 1978 erstmals die Zeitaufwendungen für Kinder des die Kinder betreuenden Elternteils bewertet. Im Dritten Familienbericht aus dem Jahr 1979 wird der Einkommensverzicht durch Aufgabe der Erwerbstätigkeit eines Elternteils wegen Kinderbetreuung zwar thematisiert, aber noch nicht im einzelnen berechnet.

Solche Berechnungen setzen etwas später, insbesondere auch unter dem Einfluß der in den Vereinigten Staaten entwickelten wirtschaftswissenschaftlichen Theorie der „New Home Economics“ ein. Autoren und Wissenschaftler wie Galler, Hellberger, Kaufmann, Lampert, Wingen und die Familienwissenschaftliche Forschungsstelle des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg haben sich dieser Frage in besonderer Weise angenommen. Diese Arbeiten – sowie Arbeiten im Zusammenhang mit Untersuchungen individueller Folgen von Arbeitslosigkeit (wie die von Licht und Steiner) – zeigen die Schwierigkeiten solcher Berechnungen. Fast jede Untersuchung wählt ihren eigenen Zugang zu dem Problem. Die Vorgehensweisen reichen von einem einfachen Vergleich der Einkommen von beiderseits erwerbstätigen kinderlosen Ehepaaren mit dem von Ehepaaren mit einem Verdienner bis zu individuellen Einkommensverlustberechnungen; es werden Pro-Kopf-Einkommensvergleiche vorgenommen oder es wird eine Schätzung unter einer Kombination unterschiedlicher Methoden versucht. Staatliche Transfers werden in Ansatz gebracht oder in anderen Berechnungen auch vernachlässigt.

So hat beispielsweise Prof. Dr. Lampert, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie und Senioren, unter Zugrundelegung eines Modells von Galler Nettoeinkommensverluste berechnet, die zwischen 110 000 DM und 540 000 DM liegen, je nach dem angenommenen Bildungsabschluß der Frau und der Dauer der Erwerbsunterbrechung zwischen drei und zehn Jahren. Die Bundesregierung sieht in solchen Berechnungen Hinweise auf die Dimension des Einsatzes von Familien für die Nachwuchssicherung in unserer Gesellschaft. Sie macht sich jedoch keinen der oben erwähnten Berechnungsansätze zu eigen, da das Erwerbsverhalten von Eltern z. Z. noch immer in einem starken Wandel begriffen und von einer großen Vielfalt individueller Modelle geprägt ist. Die Bundesregierung geht davon aus, daß es Sache eines jeden Elternpaares ist, wie die Aufgabenwahrnehmung in der Familie geregelt wird. Sie ist aber bemüht, in der Weise auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Einfluß zu nehmen, daß Eltern möglichst große Wahlmöglichkeiten für ihre individuelle Lebensgestaltung offengehalten werden.

Zur Erweiterung der Wahlmöglichkeiten von Eltern hat sie den Erziehungsurlaub und das Erziehungsgeld eingeführt ebenso wie die Anerkennung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Damit wird Eltern

die Entscheidung erleichtert, sich in den ersten Lebensjahren ganz der Erziehung ihrer Kinder zu widmen. Die Bundesregierung will nicht nur einen zeitweisen Verzicht auf Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindeserziehung ermöglichen, sie unternimmt auch erhebliche Anstrengungen, eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Berufstätigkeit zu erreichen. Hier ist allerdings die Bundesregierung nicht allein gefordert. Die Tarifvertragsparteien, die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer, müssen das in ihrem Verantwortungsbereich Liegende tun, um mehr Rücksicht auf die Wahrnehmung von Familienaufgaben zu ermöglichen. Zur Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Berufstätigkeit gehören auch Angebote der Tagesbetreuung für Kinder.

- 2.2 Wie beurteilt die Bundesregierung die während der Anhörung des Ausschusses für Familie und Senioren von Prof. Dr. Heinz Lampert, Universität Augsburg, vorgetragene Berechnung, nach der ein Ehepaar, das zwei Kinder bis zum 18. Lebensjahr versorgt, und die Frau für acht Jahre auf Erwerbstätigkeit verzichtet hat, unter Berücksichtigung staatlicher Transferleistungen eine unentgeltliche Wertschöpfung von Humanvermögen im Wert von rd. einer Mio. DM geleistet hat?

Das Modell von Prof. Dr. Lampert, nach dem die Leistungen von Familien für Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bei zwei Kindern mit rd. 1 Mio. DM bewertet werden, bedarf deutlicher Differenzierungen.

Die Ergebnisse solcher Modellrechnungen hängen stark von den dabei gewählten Prämissen ab. Bei den Prämissen besteht ein erheblicher normativer Gestaltungsspielraum. Geringfügige Veränderungen von Grundannahmen können, langfristig fortgeschrieben, zu erheblich abweichenden Ergebnissen führen. Langfristig in die Zukunft reichende Berechnungen sind stets mit Unsicherheitsfaktoren behaftet.

Die Ermittlung der Wertschöpfung des Humanvermögens aus monetärem Aufwand einerseits und der Betreuung und Erziehung der Kinder im Haushalt andererseits bedarf verschiedener Annahmen. Die Ergebnisse der Berechnungen unterliegen daher erheblichen Schätzrisiken (vgl. die von Prof. Dr. Lampert an den Ausschuss für Familie und Senioren des Deutschen Bundestages am 22. April 1992 übersandte Zusammenstellung von Opportunitätskosten von Familien mit Kindern).

Die von Prof. Dr. Lampert durchgeführte Modellrechnung, die die Belastung eines Familienhaushalts und eines Haushalts ohne Kinder gegenüberstellt, weist mit der Belastungsdifferenz nicht zwingend den Wert des gebildeten Humanvermögens nach. Die Summe der

Kosten ist nicht zwingend dem Wert des geschaffenen Humanvermögens gleichzusetzen. Würde man statt einer Opportunitätskostenbetrachtung eine Betrachtung in Nutzenäquivalenten anstellen, müßte man den Schluß ziehen, daß Eltern, die sich Kinder wünschen, den Nutzen, den sie durch die Kinder erfahren, höher bewerten als den entgangenen Nutzen durch die materiellen Einbußen. Eine soziokulturelle oder anthropologische Betrachtung benötigte überdies für eine Beurteilung der Humankapitalbildung bei Kindern zusätzliche Maßstäbe.

Die von Prof. Dr. Lampert vorgelegte Modellrechnung gibt jedoch unter den getroffenen Prämissen eine nachvollziehbare Größenvorstellung. Sie bestätigt, daß die Leistungen der Familie in der Sicherung der Generationenfolge, bei der Versorgung und Betreuung und in der Erziehung und Bildung der Kinder, eine zentrale Bedeutung für die Humanvermögensbildung der nachwachsenden Generation haben, von der die Entwicklungsfähigkeit einer Gesellschaft abhängt.

Der Bundesregierung ist daran gelegen, die Leistungen von Familien für die Gesellschaft zu verdeutlichen. Deshalb hat sie das Statistische Bundesamt beauftragt, mit Hilfe einer Zeitbudgetuntersuchung in etwa 6400 Haushalten in Ost- und Westdeutschland (und einer Befragung dieser Haushalte zu ihrer Ausstattung und zu soziodemographischen Daten ihrer Mitglieder) in Haushalt und Familie unentgeltlich erbrachte Leistungen zu untersuchen. Die Erhebungen für diese Untersuchungen sind inzwischen abgeschlossen. Erste Ergebnisse werden Ende dieses Jahres oder Anfang nächsten Jahres vorliegen. Ihre makroökonomische Bewertung soll in einem Satellitensystem zusammen mit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen werden.

- 2.3 Wie hoch beziffert die Bundesregierung den durch die Erwerbsunterbrechung bedingten durchschnittlichen Rentenverlust berechnet pro Jahr bei Einkommen von 1 800 DM, 2 500 DM, 3 500 DM brutto und Einkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze für die Rentenversicherung im Monat?

Für Jahre, für die Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung (ein Jahr für Geburten vor 1992, drei Jahre für Geburten ab 1992) angerechnet werden, ergeben sich bei einem monatlichen Einkommensausfall von 1 800 DM bzw. 2 500 DM keine Rentenverluste, da die angerechneten 0,75 Entgeltpunkte/Jahr für Kindererziehungszeiten höher sind als die wegen des Einkommensverlustes entgangenen Entgeltpunkte. Bei Einkommensausfällen von monatlich 3 500 DM und in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze ergeben sich monatliche Rentenverluste von rd. 9 DM und rd. 45 DM.

Wenn für die Zeit der Einkommensausfälle keine Kindererziehungszeiten gewährt werden, ergeben sich je Jahr des Einkommensanfalls bei

Tabelle 11

Einkommen von DM/Monat	Rentenverluste von DM/Monat (Wertbasis 7/1993) alte Bundesländer
1 800	22
2 500	30
3 500	42
Beitrags- bemessungsgrenze	78

Quelle: Bundesministerium für Arbeit.

## 3. Einkommen von Familien

- 3.1 Wie haben sich die Löhne und Gehälter von 1983 jährlich bis heute in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt?
- 3.2 Wie haben sich die allgemeinen Lebenshaltungskosten von 1983 jährlich bis heute in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt?
- 3.3 In welchem Verhältnis standen Lohn-/Gehaltsentwicklung zur Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten von 1983 jährlich bis heute in der Bundesrepublik Deutschland?

Die Fragen 3.1, 3.2, 3.3 werden der Übersichtlichkeit wegen gemeinsam beantwortet. Die nachfolgende Tabelle beschreibt die nominale und reale Entwicklung der Löhne und Gehälter im Zeitraum 1983 bis 1992.

Tabelle 12

	Brutto-, Netto- lohn- u. -gehaltssumme je Beschäftigten <sup>1)</sup>		Preisindex der Lebenshal- tungskosten	Brutto-, Netto- reallohnentwicklung	
	1	2	3	4	5
	– Veränderung gegen Vorjahr in % –				
Alte Bundesländer					
1983	3,2	2,3	3,3	– 0,1	– 1,0
1984	3,0	1,9	2,4	0,6	0,5
1985	2,9	1,7	2,0	0,9	– 0,3
1986	3,6	4,0	– 0,2	3,8	4,2
1987	3,1	2,1	0,1	3,0	2,0
1988	3,0	3,3	1,1	1,9	2,2
1989	3,0	2,1	2,9	0,1	– 0,8
1990	4,7	7,7	2,7	2,0	4,9
1991	6,0	2,9	3,6	2,5	– 0,6
1992	5,5	4,1	4,0	1,5	0,1
Neue Bundesländer					
1992	35,8	15,9	10,5	22,9	4,9

1) Inländerkonzept.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Für die neuen Bundesländer stehen erstmals für das Jahr 1991 ausgewählte absolute Zahlen aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zur Verfügung, so daß Veränderungsraten erstmals für das Jahr 1992 berechnet werden können.

- 3.4 Wie haben sich die durchschnittlichen Warm- und Kaltmieten von 1983 jährlich bis heute in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt?

Die Entwicklung der Warmmieten wird von der amtlichen Statistik nicht erfaßt. Angaben liegen nur zur sogenannten Bruttokaltmiete (Grundmiete zuzüglich kalter Betriebskosten ohne Heizkosten) vor, die durch den im Rahmen der Preisstatistik erstellten Teilindex – Wohnungsmieten des Preisindexes für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte – gemessen wird. Danach stiegen die Bruttokaltmieten aller privaten Haushalte in den alten Bundesländern in den zehn Jahren von 1983 bis 1992 um rd. ein Drittel oder durchschnittlich um 3,2 % jährlich.

Zum Vergleich: In dem davor liegenden Zehnjahreszeitraum betrug die durchschnittliche jährliche Mietsteigerungsrate ca. 4,5 %.

Für die neuen Bundesländer liegt der Mietenindex erst ab dem Jahr 1991 vor. Von 1991 auf 1992 stieg die Bruttokaltmiete – ausgehend von einem bekanntermaßen niedrigen Ausgangsniveau – um durchschnittlich 126,5 %.

- 3.5 Wie haben sich von 1983 jährlich bis heute die durchschnittlichen Warm- und Kaltmieten in ländlichen Gebieten im Vergleich zu den Mieten in Ballungsräumen entwickelt?

Der Mietenindex wird nicht für unterschiedliche Regionen ausgewiesen. Ein statistisch exakter Vergleich der Mietentwicklungen in Ballungsräumen und ländlichen Gebieten ist deshalb nicht möglich.

- 3.6 Wie haben sich von 1983 jährlich bis heute die Warmmieten im Verhältnis zu Löhnen/Gehältern entwickelt?
- 3.7 Welchen Einkommensanteil mußten die in Frage 3.9 genannten Haushaltstypen zur Finanzierung der Wohnkosten von 1983 jährlich bis heute im Durchschnitt aufbringen?

Wie bereits in der Antwort auf Frage 3.4 dargelegt, liegen aus der amtlichen Statistik keine Angaben zu den Warmmieten vor.

Ein Vergleich der Bruttokaltmietenentwicklung mit der Entwicklung der verfügbaren Einkommen ist auf der Grundlage der vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen laufenden Wirtschaftsrechnungen für drei unterschiedliche Haushaltstypen (Haushaltstyp 1: Zwei-Personen-Haushalte von Rentnern und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen, Haushaltstyp 2: Vier-Personen-Haushalte von Angestellten und Arbeitern mit mittlerem Einkommen, Haushaltstyp 3: Vier-Personen-Haushalte von Beamten und Angestellten mit höherem Einkommen) möglich. Allerdings sind in der Ausgabengruppe Wohnungsmieten fiktive Mietwerte für Eigentümerwohnungen enthalten, die auf der Basis der Quadratmetermiete vergleichbarer Mietwohnungen ermittelt wurden. Für die Haushaltstypisierung der Frage 3.9 liegen dagegen keine Angaben über Mieten und Einkommen vor.

Aufgrund im Jahr 1986 erfolgter methodischer Änderungen bei den laufenden Wirtschaftsrechnungen ist ein Vergleich von Werten vor und nach dem Jahr 1986 nicht sinnvoll. Deshalb werden im folgenden nur Angaben für den Zeitraum 1986 bis 1992 gemacht. In diesem Zeitraum stieg in den alten Bundesländern der für das Wohnen ohne Heizen ausgegebene Anteil des verfügbaren Einkommens von 20,6 % auf 22,5 % (HH-Typ 1), 15,2 % auf 16,7 % (HH-Typ 2) und 13,2 % auf 13,5 % (HH-Typ 3).

Die Werte für die einzelnen Jahre weist die nachstehende Tabelle aus. Der Anstieg der Wohnkostenbelastung ist u. a. auf die Zunahme der Wohnflächen und die Verbesserung der Wohnqualität infolge von Modernisierungsmaßnahmen zurückzuführen. Bei den jährlich fortgeschriebenen Einkommen der drei Haushaltstypen handelt es sich um Durchschnittseinkommen dieser Haushaltsgruppen.

**Tabelle 13**

Anteile der Wohnkosten (Bruttokaltmiete) am verfügbaren Einkommen privater Haushalte

Jahr	Alte Bundesländer in %		
	HH-Typ 1	HH-Typ 2	HH-Typ 3
1986	20,6	15,2	13,2
1987	20,5	15,2	13,3
1988	20,9	16,1	13,7
1989	22,2	16,4	13,9
1990	22,0	16,2	13,3
1991	22,6	16,1	13,6
1992	22,5	16,2	13,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, laufende Wirtschaftsrechnungen.

In den neuen Bundesländern werden die laufenden Wirtschaftsrechnungen seit dem Jahr 1991 erstellt. Die Wohnkostenbelastung stieg hier im Zeitraum 1991 bis 1992 von 6,1 % auf 9,4 % (HH-Typ 1), 4 % auf 6,7 % (HH-Typ 2) und 3,6 % auf 5,4 % (HH-Typ 3).

- 3.8 Zu welchem Zeitpunkt hat die Bundesregierung seit dem 1. Oktober 1982 Mietrechtsänderungen durchgeführt, und welche Auswirkungen hatten diese auf die Höhe der Mieten?

#### Mietpreisrecht

Für den an die Kostenmiete gebundenen sozialen Wohnungsbau sind in der Zeit nach 1982 die einschlägigen Verordnungen („Zweite Berechnungsverordnung“ und „Neubaumietenverordnung“) dann geändert worden (1984, 1988 und 1992), wenn eine Anpassung der Instandhaltungs- und Verwaltungskostenpauschalen – als feste Bestandteile der Kostenmiete – an die Sach- und Personalkostenentwicklung notwendig wurde. Dieses führte jeweils zu einer durchschnittlichen Mieterhöhung von etwa 0,30 DM je qm Wohnfläche monatlich.

Bei der Umlage der Kosten für die Wasserver- und -entsorgung wurde im sozialen Wohnungsbau sichergestellt, daß diese bei Vorhandensein von Wasserzählern in allen Wohnungen eines Gebäudes verbrauchsabhängig erfolgt. Bei der Müllentsorgung wurde die Zugrundelegung einer verbrauchsabhängigen Abrechnung ermöglicht.

In den neuen Bundesländern wurden zum 1. Oktober 1991 durch die „Erste Grundmietenverordnung“ und die „Betriebskostenumlageverordnung“ die Grundmieten um durchschnittlich gut 1 DM pro qm angehoben und die Betriebskosten bei Begrenzung der umlagefähigen Heiz- und Warmwasserkosten auf höchstens 3 DM pro qm und Monat auf die Mieter umgelegt. Dadurch haben sich die Bruttokaltmieten sowie die Warmmieten (Bruttokaltmiete zuzüglich Heizkosten) in etwa vervierfacht.

Infolge der am 1. Januar 1993 wirksam gewordenen „Zweiten Grundmietenverordnung“ sind die Bruttokaltmieten in den neuen Ländern um knapp 60 % angestiegen.

#### Allgemeines Mietrecht

Mit dem Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen vom 20. Dezember 1982 wurde für Mieterhöhungen in laufenden Verträgen innerhalb von drei Jahren eine Kappungsgrenze in Höhe von 30 % eingeführt. Außerdem wurde geregelt, daß für die Höhe der Vergleichsmiete nur noch die Mietvereinbarungen der letzten drei Jahre maßgeblich sind.

Zur Mietentwicklung nach 1982 siehe die Antwort auf Frage 3.4.

Mit dem Gesetz zur dauerhaften sozialen Verbesserung der Wohnungssituation im Land Berlin vom 14. Juli 1987, das Ende 1994 ausläuft, wurde abweichend von § 2 MHG für Altbauten eine Kappungsgrenze für Mietanhebungen in laufenden Verträgen in Höhe von 5 % pro Jahr eingeführt. Die im gleichen Gesetz geregelte Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietung auf 10 % oberhalb der bisherigen Miete ist Ende 1991 ausgelaufen. Der Mietanstieg hat sich dadurch nicht beschleunigt. Die Altbaumieten in Berlin/West stiegen laut Mietenindex sowohl 1991 wie auch 1992 um durchschnittlich 4,6 %. Im Bundesdurchschnitt, der auch kleine Städte und ländliche Regionen mit relativ geringer Marktanspannung berücksichtigt, stiegen die Altbaumieten 1991 und 1992 um 4,5 % bzw. 6,3 %.

Aufgrund des Gesetzes zur Überführung der Wohnungsgemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt (Artikel 21 des Steuerreformgesetzes 1990) vom 25. Juli 1988 können die Landesregierungen in Gebieten mit erhöhtem Wohnbedarf durch Rechtsverordnungen bestimmen, daß bei nicht-preisgebundenem Wohnraum ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen die Mieterhöhungen in laufenden Verträgen in der Zeit vom 1. Januar 1990 bis zum 31. Dezember 1995 auf 5 % jährlich begrenzt werden. Darüber hinausgehenden Mieterhöhungsbegehren des Eigentümers muß der Mieter nicht zustimmen. Dies gilt nicht für Mietverhältnisse, die nach dem 31. Dezember 1989 eingegangen wurden. Von der 5 %-Kappungsgrenze geht ein mietpreisdämpfender Einfluß aus, der sich aber in seinem Umfang nicht quantifizieren läßt.

Zum 1. September 1993 ist das Vierte Mietrechtsänderungsgesetz in Kraft getreten, das den Mieterschutz verbessert und günstigere Investitionsbedingungen im Wohnungsbau schafft. Die in der Zukunft zu erwartenden

Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Mietentwicklung lassen sich gegenwärtig noch nicht abschätzen.

- 3.9 Welches durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen entfiel von 1983 jährlich bis heute bei folgenden Haushaltstypen auf die einzelnen Familienmitglieder:
- Ehepaare ohne Kinder,
  - Familien mit einem Kind,
  - Familien mit zwei Kindern,
  - Familien mit drei Kindern,
  - Familien mit vier Kindern,
  - Alleinerziehende mit einem Kind,
  - Alleinerziehende mit zwei Kindern,
- und worauf beruhen diese Berechnungen?

Für die aufgeführten Haushaltstypen weist die amtliche Statistik keine durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommensangaben auf (vgl. Antwort zu Frage 4.20). Angaben in dieser detaillierten Struktur ließen sich auch nur im Rahmen spezieller Untersuchungen ermitteln. Möglicherweise wird eine im zweiten Halbjahr 1993 geplante Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes über die Einkommensverhältnisse von Haushalten mit Kindern in Deutschland (alte und neue Bundesländer) durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen für Familienhaushalte unterschiedlichen Typs ausweisen können. Die Ergebnisse der Sondererhebung dürften im Frühjahr 1994 vorliegen. Ein Vergleich durchschnittlicher Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Haushaltstypen ist aber nur begrenzt aussagefähig. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Haushalts läßt sich nicht allein mit der Betrachtung der Einkommensentstehungsseite beurteilen; hinzu treten muß eine Analyse der Einkommensverteilung und Einkommensverwendung.

Eine Analyse gewichteter Pro-Kopf-Einkommen privater Haushalte mit und ohne Kinder enthalten u. a. der Familien-Survey I „Die Familien in West-Deutschland“ (1991) und der Familien-Survey II „Die Familien in den neuen Bundesländern“ (1992) des Deutschen Jugendinstituts (DJI) München (a. a. O., Einkommensanalysen von Weidacher).

- 3.10 Wie haben sich von 1983 jährlich bis heute die dem einzelnen Familienmitglied (der in 3.9. genannten Haushaltstypen) nach Abzug der durchschnittlichen Aufwendungen für die Kosten der Lebensführung rechnerisch zur Verfügung stehenden Einkommensbeiträge entwickelt?

Die amtliche Statistik weist für die in Frage stehenden Haushaltstypen keine durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen und durchschnittlichen Pro-Kopf-Lebenshaltungskosten in jährlicher Folge aus (vgl. Antwort zu Frage 4.20). Eine Durchschnittsbildung addierter Lebenshaltungskosten von Erwachsenen und Kindern dürfte auch wenig aussagefähig sein. Die Bestrebungen gehen vielmehr dahin, Lebenshaltungskosten sowohl von Erwachsenen (Eltern) wie von Kindern statistisch immer besser ermitteln zu können. Auf

Initiative der Bundesregierung wurden auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1988 erstmals für einzelne Familientypen durchschnittliche Lebenshaltungskosten für Eltern und für Kinder ermittelt.

Aussagen in der Richtung der Fragestellung vermittelt eine Aufschlüsselung der Haushaltsbudgets von Familienhaushalten im Rahmen der EVS 1988 nach der Mittelverwendung – in der nachstehenden Tabelle 14 – nach Ausgaben für den privaten Verbrauch, übrigen Ausgaben und der Ersparnisbildung. Die Daten bestätigen die generelle Erfahrung, daß der Anteil der Konsumausgaben an den Gesamtausgaben

eines privaten Haushalts um so höher und der Anteil an der Ersparnisbildung um so niedriger liegen, je geringer die ausgabenfähigen Mittel der Haushalte sind. Auch wenn sich hinter Durchschnittsbetrachtungen Variationsbreiten verbergen, weisen die statistischen Daten darauf hin, daß Familien mit ein oder zwei Kindern in einem bestimmten Umfang – wenn auch in deutlich unterschiedlichem Maße – über die Bestreitung des Lebensunterhalts hinaus wirtschaftlich zu Lebensvorsorge und Ersparnisbildung fähig sind. Ein Teil der Ersparnisbildung ist dabei bedingt durch die Rückzahlung von Krediten (zum Teil im Zusammenhang mit der Wohneigentumbildung, insbesondere bei Ehepaaren mit zwei Kindern).

Tabelle 14

Durchschnittliche monatliche Haushaltsbudgets von Familienhaushalten nach der Mittelverwendung 1988

Familientyp	Ausgabenfähige Einkommen und Einnahmen		davon wurden ausgegeben für									
			privaten Verbrauch		und zwar für				übrige Ausgaben <sup>1)</sup>		Ersparnis	
					Erwachsene		Kinder					
DM	%	DM	%	DM	%	DM	%	DM	%	DM	%	
Ehepaare mit 2 Kindern	4 802	100	3 779	78,7	2 795	58,2	984	20,5	588	12,2	435	9,1
Ehepaare mit 1 Kind	4 249	100	3 543	83,4	2 852	67,1	691	16,3	494	11,6	212	5,0
Alleinerziehende mit 1 Kind	2 495	100	2 178	87,3	1 634	65,5	544	21,8	198	7,9	119	4,8

1) Versicherungsbeiträge, sonstige geleistete Einkommensübertragungen (z. B. Kfz-Steuer, Vereinsbeiträge, Geldgeschenke etc.).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988.

- 3.11 In welchem Verhältnis stehen die Kosten von Kindereinrichtungen zu den Einnahmeverbesserungen bei Sozialversicherungen und Steuern durch die Berufstätigkeit von Frauen?

Die Beantwortung würde eine detaillierte Untersuchung voraussetzen. Bereits die Abgrenzung der Kostenbestandteile von Kindereinrichtungen, die in eine Gegenüberstellung mit Sozialabgaben und Steuern einbezogen werden könnten, stößt auf methodische Fragen. Auch wird das Steueraufkommen gemeinhin nicht nach Frauen und Männern aufgeteilt. Ehepaare werden in der Regel gemeinsam zur Einkommensteuer veranlagt; das Ehegattensplitting wirkt sich je nach der Verteilung der Einkünfte auf die Ehegatten in unterschiedlicher Höhe aus. Es wirkt sich z. B. dann am stärksten aus, wenn einer der beiden Ehepartner keine Einkünfte hat. Auch im steuerlichen Bereich gibt es also Abgrenzungsfragen. Dies ließe die Berechnung einer gültigen Gesamtrelation auch bei

einer eingehenderen Untersuchung als Wagnis erscheinen.

Als Anhaltspunkt für weitere Überlegungen können in diesem Zusammenhang die durchschnittlichen Betriebskosten je Kindergarten-Ganztagesplatz im Jahr 1992 beziffert werden.

Tabelle 15

Jährliche Betriebskosten eines Kindergartenplatzes bei ganztägiger Kindesbetreuung – 1992 –

Kindergärten		Betriebskosten/ Platz/Jahr
Ost	ganztags über Mittag	ca. 4 800 DM
West	ganztags über Mittag	ca. 9 000 DM
Regelplätze		ca. 5 300 DM

Quelle: Bundesministerium für Frauen und Jugend.

#### 4. Armut und Verschuldung von Familien

- 4.1 Ist der Bundesregierung das Ergebnis der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses vom 9. Oktober 1991 zum Steueränderungsgesetz 1992 bekannt, nach dem Kindererziehung in mindestens 85 % aller Fälle dominierender Armutsfaktor ist, und wie erklärt die Bundesregierung diese Feststellung?

Der Bundesregierung ist bekannt, daß bei der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 9. Oktober 1991 zum Steueränderungsgesetz 1992 der Vertreter eines Verbandes – Dr. Jürgen Borchert, Heidelberg, im Auftrag der Deutschen Liga für das Kind in Familien und Gesellschaft e. V. – unter Hinweis auf außersteuerliche Gegebenheiten wie Verschuldung, Arbeitslosigkeit, Zerrüttung und Wohnungsprobleme, Kindererziehung in mindestens 85 % aller Fälle als dominierenden Armutsfaktor bezeichnet hat.

Die Bundesregierung teilt diese Aussage nicht. Eine solche monolaterale Betrachtungsweise widerspricht auch Informationen der Wissenschaft über die Ursachen von Armut, die einen ganzen Fächer unterschiedlicher Ursachen ausweisen.

Es würde zu weit führen, hier die unterschiedlichen Formen psychosozialer oder wirtschaftlicher Armut zu betrachten. Die Armutsdiskussion leidet ebenso unter der unterschiedlichen Abgrenzung des Begriffs Armut wie unter der unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Bewertung dessen, was als Armut verstanden wird. Ein einfaches Leben etwa muß nicht als arm begriffen werden. Es hieße auch, in einer pluralen Gesellschaft und marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung die Rolle des Staates überschätzen, wollte man ihn für jede Ausprägung von Armut verantwortlich machen. Gegen wirtschaftliche Armut stehen die Institutionen des Sozialstaates, die großen Systeme der sozialen Sicherung bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und im Alter, an ganz unterschiedliche Bedarfssituationen anknüpfende Sozialleistungssysteme und eine Einkommensbesteuerung nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Haushalte, schließlich die Sozialhilfe als letztes Netz der wirtschaftlichen Sicherung eines einfachen Lebens.

Dennoch dürfen Erscheinungen wirtschaftlicher Armut in privaten Haushalten nicht unterschätzt werden. Zu berücksichtigen ist dabei, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Haushaltes nicht allein vom Einkommen, sondern auch vom Zeitbudget eines Haushalts, vom gegebenen Sachvermögen und vom Potential an Arbeitsfähigkeit abhängt. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit drückt sich in einer Kombination bei der Verwendung dieser Ressourcen aus, die dabei

begrenzt substituierbar sind. Der Anspannung einzelner Ressourcen kann auf verschiedenen Wegen begegnet werden.

Betrachtet man allein die Einkommensschichtungen von Familienhaushalten in Deutschland nach der Vereinigung, so zeigt sich, daß 1992 in den alten Bundesländern rd. ein Fünftel der Familienhaushalte mit Kindern mit ihrem zu versteuernden Einkommen die Steuerfreigrenze nicht überschritten haben, in den neuen Bundesländern rd. ein Drittel. Bei diesen Familien können einfache bis schwierige wirtschaftliche Lebensverhältnisse angenommen werden. Die Einkommenslage alleinerziehender Eltern erweist sich dabei als besonders kritisch. Rund die Hälfte der Alleinerziehenden in den neuen wie in den alten Bundesländern haben mit ihrem zu versteuernden Einkommen die Steuerfreigrenze nicht überschritten (vgl. Antwort zu Fragen 4.3, 4.6 und 4.7).

Das Gutachten „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland“ (GPForschungsgruppe, München, 1990) nennt als Auslöser für das Eintreten von Überschuldung (der Unfähigkeit, allen Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können) in Rangfolge: Arbeitslosigkeit, Probleme bei der Haushaltsführung, niedriges Einkommen, Bildungsdefizit, Trennung oder Scheidung, Haushaltsgründung, Suchterkrankung, Unfall oder Krankheit, Überversicherung, Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen, Schwangerschaft. Arbeitsmarktfaktoren wie Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen haben also für wirtschaftliche Lebenslagen, die zur Überschuldung und Armut führen, eine erstrangige Bedeutung (vgl. Antwort zu Frage 4.9).

Dies gilt auch für Lebenslagen, die zum Bezug von Sozialhilfe führen (vgl. Antworten zu den Fragen 4.3, 4.6 und 4.7).

- 4.2 Welche Höhe hätten die durchschnittlichen Sozialhilfe-Regelsätze in den alten Bundesländern heute bei Beibehaltung des Warenkorbbes, der bis 1990 Gültigkeit hatte?

Da mit dem Übergang zu einem neuen Bedarfsmengenschema der frühere Warenkorb aufgegeben wurde, erfolgt zu dem damaligen Warenkorb keine laufende Preisbeobachtung mehr, so daß eine präzise Beantwortung nicht möglich ist.

Ein Vergleich der Entwicklung der durchschnittlichen Eckregelsätze mit dem Preisindex für Haushalte von Rentnern und Sozialhilfeempfängern ergibt folgendes Bild (Indizes der Preisentwicklung, Wirtschaft und Statistik 1/1992 und 1/1993):

Tabelle 16

Jahr	Eckregelsatz (Jahres- durchschnitt)	Veränderung gegenüber Vorjahr	Preisindex eines SH-Emp- fänger-HH	entsprechend erhöhter Regelsatz	Differenz in DM	in %
1990	436					
1991	460	+5,5 %	+4,3 %	455	5	1,2
1992	491	+6,7 %	+3,5 %	471	20	3,2

Quelle: Bundesministerium für Familie und Senioren.

- 4.3 Gibt es seit 1983 Untersuchungen hinsichtlich der Struktur der Sozialhilfeempfänger und den Ursachen des Sozialhilfebezugs, und zu welchen Ergebnissen kommen diese Untersuchungen?

Seit 1983 gibt es eine Fülle von Untersuchungen zu der in der Frage genannten Thematik. Hinsichtlich der Strukturdaten ist insbesondere auf die jährliche Sozialhilfestatistik und auf die vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Auswertungen hinzuweisen, deren Ergebnisse in „Wirtschaft und Statistik“ veröffentlicht wurden. Zur Beantwortung weiterer Fragen hat das Bundesministerium für Familie und Senioren eine Reihe von Untersuchungen in Auftrag gegeben:

- H. Hartmann, Regelsatz und Warenkorb in der Sozialhilfe, Schriftenreihe des BMJFG Bd. 175, Stuttgart 1985,
- W. Krug/N. Rehm, Disparitäten der Sozialhilfedichte, Schriftenreihe des BMJFG Bd. 190, Stuttgart 1986,
- H. Jacobs/A. Ringbeck, Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit, ISG Köln 1992.

Als Auswahl weiterer wichtiger Veröffentlichungen seien noch genannt:

- C. Sellin/K. Besselmann, Erscheinungsformen und Auswirkungen sozialer Not und Verarmung, ISG Köln 1987,
- P. Semrau, Entwicklung der Einkommensarmut, in: Döring/Hanesch/Huster 1990,
- M. Buhr/W. Voges, Eine Ursache kommt selten allein... Ursachen und Ursachenwechsel in der Sozialhilfe, in: Sozialer Fortschritt 11/1991,
- W. Voges/G. Rohwer, Zur Dynamik des Sozialhilfebezugs, in: Rendtel/Wagner 1992,
- Deutscher Caritasverband (Hrsg.), Arme unter uns: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armut-untersuchung, Freiburg 1992.

Einige zentrale Ergebnisse lassen einen Strukturwandel der Hilfe zum Lebensunterhalt erkennen:

- Der Anteil der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) im Alter von 65 Jahren und darüber ist stark rückläufig; während dieser Personenkreis im Jahr 1963 noch 25 % aller Sozialhilfeempfänger ausmachte,

ging sein Anteil über 10,4 % (1985) auf 7,1 % (1991) zurück. Der wichtigste Grund für diese Entwicklung ist darin zu sehen, daß der Bedarf älterer Menschen in zunehmendem Maße aus Leistungen der Rentenversicherung gedeckt wird. Entsprechend ging die Nennung unzureichender Versicherungs- und Versorgungsansprüche als Hauptursache des Sozialhilfebezugs von 20,5 % im Jahr 1983 über 13,7 % (1986) auf 10,3 % im Jahr 1991 zurück.

- Im Jahr 1985 bezogen 478 078 Kinder laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (34,3 % aller Empfänger), im Jahr 1991 waren es 659 620 (bzw. 36,3 %). Darin schlägt sich u. a. der – im Vergleich zu seiner Relevanz unter den Haushalten insgesamt – relativ hohe Anteil der Alleinerziehenden nieder, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen; Semrau (1990) spricht diesbezüglich von einer „neuen Problemgruppe“. Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, daß die Nichtanrechnung des Erziehungsgeldes in der Sozialhilfe zur Folge hat, daß Bedürftigkeit im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt auch in den Fällen vorliegt, in denen tatsächlich auch Leistungen nach dem Erziehungsgeldgesetz gewährt werden. Schließlich spielt hier auch der hohe Anteil ausländischer Kinder eine Rolle, der 1985 erst 12,3 %, 1991 aber 32,3 % betrug.
- Deutlich in den Vordergrund gerückt ist Arbeitslosigkeit als Ursache des Sozialhilfebezugs. Während 1980 lediglich bei 10,5 % der Haushalte Arbeitslosigkeit die Hauptursache des Bezugs war, bildete dies 1990 bei 32,1 % und 1991 bei 29,7 % aller Bezieherhaushalte die Hauptursache: Zu differenzieren ist hier allerdings zwischen der Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen und der Gruppe derjenigen, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt lediglich zur Überbrückung des Zeitraums beziehen, der zwischen Eintritt der Arbeitslosigkeit und dem Empfang der Leistungen des Arbeitsamtes liegt. Den Untersuchungen der Universität Bremen zufolge ist dies immerhin bei einem hohem Anteil der Bezieherhaushalte mit Arbeitslosigkeit als Hauptursache der Fall (vgl. die genannten Beiträge von Voges u. a.). Aus der gleichen Untersuchung läßt sich allerdings auch entnehmen, daß ein erheblicher Teil der Hilfeempfänger nur kurzfristig laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhält. In etwa 20 % der Fälle liegt der Bezugszeitraum zwischen einem und sechs Monaten.
- Von neueren Studien werden in zunehmendem Maße auch Möglichkeiten und Maßnahmen zur

Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit diskutiert. Dabei werden zum einen eine Verbesserung vorrangiger Leistungen und eine raschere Gewährung zustehender Leistungen angemahnt. Zum andern wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, spezifische Maßnahmen für besondere Problemgruppen zu entwickeln, etwa in Form von Wiedereingliederungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose oder von Schuldnerberatungsstellen für überschuldete Haushalte. Insbesondere einer Verbesserung der Beratung von Sozialhilfebeziehern durch die zuständigen Stellen ist in Zukunft verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Bundesregierung hat diese Anregungen bereits aufgegriffen und im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) eine Änderung des § 17 des Bundessozialhilfegesetzes mit dem Ziel herbeigeführt, durch Beratung und Unterstützung die Vermeidung und Überwindung von Lebenslagen zu fördern, in denen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich oder zu erwarten sind. Der Anspruch auf Beratung und Unterstützung ist als Soll-Bestimmung ausgestaltet. Er umfaßt auch den Hinweis auf das Beratungsangebot von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, von Angehörigen der rechtsberatenden Berufe und von sonstigen Stellen. Ist die weitere Beratung durch eine Schuldnerberatungsstelle oder eine andere Fachberatungsstelle geboten, ist auf ihre Inanspruchnahme hinzuwirken. Die angemessenen Kosten dieser Beratung sollen übernommen werden, wenn eine Lebenslage im obengenannten Sinne sonst nicht überwunden werden kann; in anderen Fällen können Kosten übernommen werden. Die Bundesregierung unterstreicht mit dieser Neuregelung ihren Willen, auch in Zeiten finanzieller Restriktionen das Notwendige und Mögliche zu einer Weiterentwicklung der Sozialhilfe zu tun.

- 4.4 Wie viele Familien/Alleinerziehende haben von 1983 jährlich bis heute Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) bezogen, und
- wie hoch war jeweils der prozentuale Anteil von Familien/Alleinerziehenden gemessen an der Gesamtzahl der BSHG-Empfänger,
  - wie hoch war jeweils der prozentuale Anteil gemessen an der Gesamtzahl aller Familien/Alleinerziehenden?

Parallel zum allgemeinen Anstieg der Haushalte, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, ist im letzten Jahrzehnt auch die Zahl der Haushalte von Ehepaaren mit Kindern (mit Ausnahme des Jahres 1991) sowie von Alleinerziehenden kontinuierlich gestiegen.

**Tabelle 17**

Haushalte von Ehepaaren mit Kindern und alleinerziehenden HV<sup>1)</sup> mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1983 bis 1991

Jahr	Ehepaare mit Kindern	Alleinerziehende
1983	86 115	167 682
1984	96 479	180 427
1985	112 508	198 167
1986	123 334	218 047
1987	130 673	228 871
1988	151 014	237 612
1989	178 243	249 418
1990	179 610	256 020
1991	173 422	264 431

1) HV = Haushaltsvorstand.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983–1991, Jahresgesamtzahlen.

In Relation zur Gesamtheit der Haushalte mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt ist der Anteil von Familien in etwa konstant geblieben. Im Jahr 1983 stellten die Haushalte von Ehepaaren mit Kindern 8,7 % aller Empfänger-Haushalte, 1989 betrug der entsprechende Anteil 11,7 % und ging 1991 auf 11,1 % zurück. Im gleichen Zeitraum ist der prozentuale Anteil der Alleinerziehenden von 16,9 % im Jahr 1983 auf 17,0 % geringfügig gestiegen (höchster Wert 1984 mit 17,3 %, niedrigster Wert 1990 mit 16,2 %). Während also der Anteil der Eltern mit Kindern im Betrachtungszeitraum insgesamt etwas zugenommen hat, blieb der (relativ hohe) Anteil der Alleinerziehenden-Haushalte im wesentlichen unverändert, was sich auch in einem relativ konstanten Gesamtanteil beider Haushaltstypen niederschlägt.

Tabelle 18

Haushalte von Ehepaaren mit Kindern und Alleinerziehenden in Relation zu allen Haushalten mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen 1983 bis 1991

Jahr	Empfänger- haushalte insgesamt	davon: Ehepaare mit Kindern	davon: Alleiner- ziehende	davon: Familien insgesamt
1983	991 910	8,7 %	16,9 %	28,6 %
1984	1 041 604	9,3 %	17,3 %	26,6 %
1985	1 168 208	9,6 %	17,0 %	26,6 %
1986	1 270 263	9,7 %	17,2 %	26,9 %
1987	1 334 843	9,8 %	17,1 %	26,9 %
1988	1 404 568	10,8 %	16,9 %	27,7 %
1989	1 527 444	11,7 %	16,3 %	28,0 %
1990	1 578 263	11,4 %	16,2 %	27,6 %
1991	1 558 287	11,1 %	17,0 %	28,1 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

Über Anteile der Sozialhilfe (HLU) empfangenden Familien an der Gesamtzahl der Familien gibt die nachstehende Tabelle Auskunft.

Tabelle 19

Haushalte von Ehepaaren mit Kindern und Alleinerziehenden mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in Relation zur Gesamtzahl der entsprechenden Haushalte

Jahr	Ehepaare mit Kindern insgesamt	davon: Bezieher von HLU	Allein- erziehende insgesamt	davon: Bezieher von HLU
	in 1 000		in 1 000	
1983				
1984		(kein Mikrozensus)		
1985	8 635	1,3 %	1 760	11,3 %
1986	8 649	1,4 %	1 831	11,9 %
1987	8 618	1,5 %	1 884	12,1 %
1988	8 939	1,7 %	1 511	15,7 %
1989	8 964	2,0 %	1 499	16,6 %
1990	9 158	2,0 %	1 453	17,6 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1985 bis 1990; Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1990, Jahresgesamtzahlen.

4.5 Wie viele Familien/Alleinerziehende hätten von 1983 jährlich bis heute grundsätzlich Anspruch auf Leistungen nach dem BSHG gehabt, und

- wie hoch wäre jeweils der prozentuale Anteil von Familien/Alleinerziehenden gemessen an der Gesamtzahl der BSHG-Empfänger gewesen,
- wie hoch wäre jeweils der prozentuale Anteil dieser Familien/Alleinerziehenden gemessen an der Gesamtzahl aller Familien/Alleinerziehenden gewesen?

Die Frage geht davon aus, daß sich die in der amtlichen Sozialhilfestatistik ausgewiesene Zahl der Hilfeempfänger nicht mit der Zahl der Anspruchsberechtigten deckt. Ihre Beantwortung setzt daher voraus, daß exakte Informationen über die „Dunkelziffer“ derer vorliegen, die ihr Recht auf Leistungen der Sozialhilfe nicht ausschöpfen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Bezüglich der Dunkelziffer ist man nach wie vor auf grobe Schätzwerte angewiesen. Indizien sprechen allerdings dafür, daß seit 1983 die Dunkelziffer aus

unterschiedlichen Gründen rückläufig war und daß sie insbesondere bei Ehepaaren mit Kindern und Alleinerziehenden deutlich unterdurchschnittlich ist. Dies gilt für den Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt. Im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen, für die allerdings keine speziellen Untersuchungen vorliegen, dürfte die Dunkelziffer vergleichsweise wesentlich niedriger liegen. Bei Pflegebedürftigen in Heimen dürfte die Ausschöpfungsquote 100 % betragen.

4.6 Welche wesentlichen Ursachen haben Familien/Alleinerziehende von 1983 jährlich bis heute in den Leistungsbezug des BSHG gebracht?

In der amtlichen Sozialhilfestatistik wird für jeden Haushalt, der im Laufe eines Jahres laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhält, die jeweilige Hauptursache der Hilfestatistik ausgewiesen.

Für die Haushalte der Ehepaare mit Kindern gilt (Tabellen 20 und 21), daß in allen Jahren von 1983 bis

1991 Arbeitslosigkeit die bei weitem wichtigste Ursache war. Auch wenn der relative Anteil der Haushalte, für die Arbeitslosigkeit Hauptursache der Hilfestatistik war, seit 1987 rückläufig verlief; war diese Ursache immerhin noch für fast jeden zweiten Fall der Haushalte von Ehepaaren mit Kindern entscheidend. Andere Faktoren, wie etwa unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche, denen noch bis zum Ende der 70er Jahre eine erhebliche Bedeutung zukam, haben deutlich an Gewicht verloren. 1984 galten diese Lücken des sozialen Sicherungssystems noch für 10 % der Haushalte von Ehepaaren mit Kindern als Hauptursache der Hilfestatistik, 1991 jedoch nur noch für 2,6 %. Deutlich gestiegen ist im letzten Jahrzehnt die Bedeutung vielfältiger „sonstiger Ursachen“, zu denen die Sozialhilfestatistik bisher leider keine differenzierten Informationen liefert.

Für die Haushalte von Alleinerziehenden bietet sich ein deutlich anderes Bild (Tabellen 22 und 23). Die bei weitem wichtigste einzelne Ursache war hier – wenn auch mit leicht rückläufiger Tendenz – der Ausfall des Ernährers/der Ernährerin. Arbeitslosigkeit gilt hier nur für ca. 15 % der Fälle als Hauptursache.

**Tabelle 20**

Haushalte von Ehepaaren mit Kindern und Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Hauptursache der Hilfestellung, 1983 bis 1991

Jahr	Haushalte insgesamt	Krankheit	Hauptursache der Hilfestellung						Sonstige Ursachen
			Tod des/der Ernährers(in)	Ausfall des/der Ernährers(in)	Unwirtschaftliches Verhalten	Arbeitslosigkeit	Unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche	Unzureichendes Erwerbseinkommen	
1983	86 115	3 944	100	1 205	1 544	41 186	12 173	8 759	17 204
1984	96 479	3 899	163	1 207	1 531	50 747	9 688	10 385	18 857
1985	112 508	3 969	63	1 423	1 292	60 598	10 179	12 897	22 087
1986	123 334	4 436	69	1 712	872	71 702	6 851	12 805	24 887
1987	130 623	4 475	53	1 706	775	73 061	6 445	13 540	30 568
1988	151 014	4 897	–	1 791	823	83 339	5 120	13 381	42 163
1989	178 243	4 537	–	1 834	817	94 336	4 870	15 285	56 564
1990	179 610	4 283	–	1 748	787	89 585	4 649	16 061	62 497
1991	173 422	4 071	–	1 772	693	78 219	4 554	16 971	67 142

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

**Tabelle 21**

Haushalte von Ehepaaren mit Kindern und Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Hauptursache der Hilfestellung, 1983 bis 1991, in %

Jahr	Haushalte insgesamt	Krankheit	Hauptursache der Hilfestellung						Sonstige Ursachen
			Tod des/der Ernährers(in)	Ausfall des/der Ernährers(in)	Unwirtschaftliches Verhalten	Arbeitslosigkeit	Unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche	Unzureichendes Erwerbseinkommen	
1983	86 115	4,6 %	0,1 %	1,4 %	1,8 %	47,8 %	14,2 %	10,2 %	20,0 %
1984	96 479	4,0 %	0,2 %	1,3 %	1,6 %	52,6 %	10,0 %	10,8 %	19,5 %
1985	112 508	3,5 %	0,1 %	1,3 %	1,2 %	53,9 %	9,0 %	11,5 %	19,7 %
1986	123 334	3,6 %	0,1 %	1,4 %	0,7 %	58,1 %	5,6 %	10,4 %	20,2 %
1987	130 623	3,4 %	0,0 %	1,3 %	0,6 %	55,9 %	4,9 %	10,4 %	23,4 %
1988	151 014	2,9 %	–	1,2 %	0,5 %	55,2 %	3,4 %	8,9 %	27,9 %
1989	178 243	2,5 %	–	1,0 %	0,5 %	52,9 %	2,7 %	8,6 %	31,7 %
1990	179 610	2,4 %	–	1,0 %	0,4 %	49,9 %	2,6 %	8,9 %	34,8 %
1991	173 422	2,3 %	–	1,0 %	0,4 %	45,1 %	2,6 %	9,8 %	38,7 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

**Tabelle 22**

Haushalte von alleinerziehenden HV mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Hauptursache der Hilfestellung, 1983 bis 1991

Jahr	Haushalte insgesamt	Hauptursache der Hilfestellung							
		Krankheit	Tod des/der Ernährer(s/in)	Ausfall des/der Ernährer(s/in)	Unwirtschaftliches Verhalten	Arbeitslosigkeit	Unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche	Unzureichendes Erwerbseinkommen	Sonstige Ursachen
1983	167 682	2 359	2 229	72 089	947	13 109	8 823	18 359	49 767
1984	180 425	2 498	2 100	71 525	1 022	16 877	8 639	20 770	56 996
1985	198 167	2 422	2 534	80 853	966	21 756	9 149	23 660	56 827
1986	218 047	3 031	2 379	86 591	998	31 866	7 075	26 020	60 087
1987	228 848	3 041	2 409	90 341	848	53 410	6 658	26 772	65 369
1988	237 612	2 997	2 277	92 632	677	36 672	4 558	23 767	74 032
1989	249 418	3 068	2 192	89 255	638	40 155	4 280	25 417	84 413
1990	256 020	2 884	2 184	86 764	605	41 142	3 779	27 566	91 096
1991	264 431	2 940	2 327	85 330	576	40 439	4 017	29 426	99 376

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

**Tabelle 23**

Haushalte von alleinerziehenden HV mit Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Hauptursache der Hilfestellung, 1983 bis 1991, in %

Jahr	Haushalte insgesamt	Hauptursache der Hilfestellung							
		Krankheit	Tod des/der Ernährer(s/in)	Ausfall des/der Ernährer(s/in)	Unwirtschaftliches Verhalten	Arbeitslosigkeit	Unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche	Unzureichendes Erwerbseinkommen	Sonstige Ursachen
1983	167 682	1,4 %	1,3 %	43,0 %	0,6 %	7,8 %	5,3 %	11,0 %	29,6 %
1984	180 425	1,4 %	1,2 %	39,6 %	0,6 %	9,4 %	4,8 %	11,5 %	31,6 %
1985	198 167	1,2 %	1,3 %	40,8 %	0,5 %	10,9 %	4,6 %	11,9 %	28,7 %
1986	218 047	1,4 %	1,1 %	39,7 %	0,5 %	14,6 %	3,2 %	11,9 %	27,6 %
1987	228 848	1,3 %	1,1 %	39,5 %	0,4 %	14,6 %	2,9 %	11,7 %	28,6 %
1988	237 612	1,3 %	1,0 %	39,0 %	0,3 %	15,4 %	1,9 %	10,0 %	31,2 %
1989	249 418	1,2 %	0,9 %	35,8 %	0,3 %	16,1 %	1,7 %	10,2 %	33,8 %
1990	256 020	1,1 %	0,9 %	33,9 %	0,2 %	16,1 %	1,5 %	10,8 %	35,6 %
1991	264 431	1,1 %	0,9 %	32,3 %	0,2 %	15,3 %	1,5 %	11,1 %	37,6 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

Bei beiden Haushaltstypen zeigt sich über den gesamten Zeitraum von 1983 bis 1991 eine weitgehende Konstanz einer spezifischen Ursache des Sozialhilfebezugs.

Eine weitere Ursache für die steigende Zahl von Sozialhilfeberechtigten liegt auch in den in den letzten Jahren erfolgten Ausweitungen des Leistungsspektrums der Sozialhilfe. So sind im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt die Eckregelsätze real stärker gestiegen als die Lebenshaltungskosten. Leistungsausweitungen gab es auch für Alleinerziehende mit Kindern sowie ältere Personen.

4.7 Wie unterscheiden sich die Ursachen des Leistungsbezugs in den alten und neuen Bundesländern?

Ende 1992 erhielten nach einer Schnellumfrage des Bundesministeriums für Familie und Senioren in den neuen Bundesländern insgesamt fast 514 000 Menschen Leistungen der Sozialhilfe. Knapp 353 000 Personen wurde laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt und gut 201 000 Leistungsbezieher erhielten Hilfe in besonderen Lebenslagen. Darunter waren etwa 125 000 Empfänger von Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen. Etwa 41 000 Bedürftige nahmen gleichzeitig Hilfen aus beiden großen Leistungsbereichen der Sozialhilfe in Anspruch.

Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (HLU) erhielten Ende 1992 knapp 314 000 Bedürftige, 44,3 % mehr als noch ein Jahr zuvor. 20 von 1000 Einwohnern Ostdeutschlands waren somit auf HLU-Leistungen angewiesen. Zum

Vergleich: Der entsprechende Wert für die alten Bundesländer betrug am Jahresende 1991 28 von 1 000.

Regional weist die Inanspruchnahme von HLU deutliche Unterschiede auf. So variiert der Anteil der Hilfeempfänger je 1 000 Einwohner zwischen elf in Sachsen und 32 in Brandenburg. Generell läßt sich feststellen, daß in Relation zur Bevölkerung in Sachsen und Thüringen unterdurchschnittlich, in den anderen Ländern hingegen überdurchschnittlich häufig laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen gewährt wird.

Der Sozialhilfebezug wird in den neuen Bundesländern im wesentlichen durch arbeitsmarktbezogene Faktoren verursacht, die im zweiten Halbjahr 1990 zusammen in 86 % und 1991 in 76 % der Fälle ausschlaggebend waren. Die bei weitem am häufigsten genannte Ursache ist Arbeitslosigkeit, die 1990 bei 68,3 % und 1991 bei 63,6 % aller Bezieherhaushalte zum Angewiesensein auf Hilfe zum Lebensunterhalt führte. An zweiter Stelle der Hauptursachenstatistik steht ein unzureichendes Erwerbseinkommen (zweites Halbjahr 1990: 17,5 %, 1991: 12,7 %).

Die starke Dominanz der Arbeitslosigkeit zieht sich durch alle Haushaltstypen. Während jedoch in den alten Bundesländern für Alleinerziehende der Ausfall des Ernährers im Vordergrund stand (s. o. 4.6), gilt in den neuen Bundesländern auch hier eine Dominanz der Verursachung durch Arbeitsmarktfaktoren (Tabellen 24 und 25). Bei mehr als der Hälfte der Alleinerziehenden ist Arbeitslosigkeit die Hauptursache, bei Berücksichtigung beider arbeitsmarktbezogenen Faktoren sind es 86,3 % (1990) bzw. 74,6 % (1991). Der Ausfall des Ernährers spielt demgegenüber mit ca. 2 % (1990 und 1991) eine deutlich geringere Rolle als im Westen.

**Tabelle 24**

## Hauptursache der Hilfestellung in den neuen Bundesländern

	Haushalte	Krankheit	Tod des/der Ernährer(s/in)	Ausfall des/der Ernährer(s/in)	Unwirtschaftliches Verhalten	Arbeitslosigkeit	Unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche	Unzureichendes Erwerbseinkommen	Sonstige Ursachen
insgesamt									
1990	60 962	1 151	218	425	344	41 626	1 839	10 664	4 695
1991	156 018	2 335	551	1 158	689	99 304	6 469	19 879	25 633
Ehepaare mit Kindern									
1990	9 909	139	–	11	27	5 969	107	3 561	468
1991	23 637	185	–	19	48	14 188	271	7 055	1 871
Allein-erziehende									
1990	15 535	352	67	314	21	8 416	311	4 987	1 067
1991	42 284	542	162	850	54	23 177	717	8 356	8 426

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1990 bis 1991.

**Tabelle 25**

## Hauptursache der Hilfestellung in den neuen Bundesländern in %

	Haushalte	Krankheit	Tod des/der Ernährer(s/in)	Ausfall des/der Ernährer(s/in)	Unwirtschaftliches Verhalten	Arbeitslosigkeit	Unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche	Unzureichendes Erwerbseinkommen	Sonstige Ursachen
insgesamt									
1990	60 962	1,9 %	0,4 %	0,7 %	0,6 %	68,3 %	3,0 %	17,5 %	7,7 %
1991	156 018	1,5 %	0,4 %	0,7 %	0,4 %	63,6 %	4,1 %	12,7 %	16,4 %
Ehepaare mit Kindern									
1990	9 909	1,4 %	–	0,1 %	0,3 %	60,2 %	1,1 %	35,9 %	4,7 %
1991	23 637	0,8 %	–	0,1 %	0,2 %	60,0 %	1,1 %	29,8 %	7,9 %
Allein-erziehende									
1990	15 535	2,3 %	0,4 %	2,0 %	0,1 %	54,2 %	2,0 %	32,1 %	6,9 %
1991	42 284	1,3 %	0,4 %	2,0 %	0,1 %	54,8 %	1,7 %	19,8 %	19,9 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1990 bis 1991.

- 4.8 Wie hoch ist die Zahl der Familien/Alleinerziehenden, die gegenwärtig unter privater Verschuldung und Überschuldung leiden?

Das im Auftrag der Bundesregierung erarbeitete Gutachten zur „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland“ (GP-Forschungsgruppe, München, 1990) ging für 1989 von rd. 1,2 Mio. überschuldeten Haushalten in den alten Bundesländern aus.

Die dem Indikatormodell der Überschuldung zugrundeliegenden Parameter (Anzahl der Kreditkündigungen, Energieschulden, Eidesstattliche Versicherungen, Lohn- und Gehaltspfändungen) sind von der GP-Forschungsgruppe für den Zeitraum 1991/1992 in den alten Bundesländern aktualisiert worden.

Die Zahl der Kreditkündigungen ist leicht zurückgegangen (um 5%). Die Häufigkeit von Energieschulden ist in regionaler Sicht gegenüber 1988 teilweise zurückgegangen, teilweise jedoch angestiegen (z. B. in München). Die Erhebung der Energieschulden ist gegenüber 1988 erweitert worden. Aufgrund dieser zusätzlichen Informationen, bei denen auch ländliche Regionen stärker einbezogen worden sind, geht das Forschungsinstitut von einer durchschnittlichen Energieschuldenquote von 1,5 % der Haushalte aus.

Die Zahl der Eidesstattlichen Versicherungen liegt für 1991 für die alten Bundesländer vor. Sie ist gegenüber 1989 von 630 000 auf 521 857 zurückgegangen. Die Neu-Erhebung der Lohn- und Gehaltspfändungen ist noch nicht abgeschlossen; es deutet sich jedoch in den Bundes-Schufa-Daten aus dem Jahr 1991 eine leichte Erhöhung an.

**Tabelle 26**

Berechnung der Anzahl überschuldeter Haushalte

	1989 ABL	1991 <sup>1</sup> /1992 <sup>2</sup> ) NBL + ABL
Kreditkündigungen	330 000	315 000 <sup>1</sup> )
Eidesstattliche Versicherungen	630 000	645 000 <sup>1</sup> )
Energieschulden	650 000	530 000 <sup>2</sup> )
Lohn/Gehaltspfändungen	189 000	250 000 <sup>1</sup> )
Anzahl überschuldeter Haushalte	1,17 Mio.	1,20 Mio.

Berechnungsweise: vgl. S. 110ff. des in der Schriftenreihe des BMFuS (Band 3) veröffentlichten Gutachtens zur „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland“ der GP-Forschungsgruppe, München 1990.  
Quelle: GP-Forschungsgruppe, München.

Die Zahl der überschuldeten Haushalte wäre demnach leicht rückläufig gewesen, wenn man allein die Entwicklung in den alten Bundesländern betrachtet.

Bei einer solchen Interpretation wäre jedoch nicht berücksichtigt, daß die Anzahl der überschuldeten

Haushalte sich aus einem Sockel und einer Zugangs- und Abgangsmenge zusammensetzt. Das Indikatormodell berücksichtigt im wesentlichen nur die Zugänge, jedoch nicht die Abgänge und die Sockelmenge. Hinweise über deren Größenordnung lassen sich derzeit lediglich aus den Daten zur Entschuldung ableiten, die 1989 im Rahmen des Überschuldungsgutachtens ermittelt worden sind. Die Entschuldungsphase scheint demnach durchschnittlich vier Jahre zu betragen, wobei bei 20 % der Klienten keine Entschuldung gelingt, d. h. 20 % leben dauerhaft in Armut.

Wenn man aufgrund der vorliegenden Daten davon ausgeht, daß jährlich rund 1,2 Mio. Menschen neu in eine Überschuldungssituation hineingeraten, dann hätte sich nach Annahmen des Forschungsinstituts allein seit 1989 ein Sockel von 720 000 ( $3 \times 240\,000$ ) Haushalten aufgebaut. Die Anzahl der überschuldeten Haushalte könnte demnach im Jahr 1992 bei  $720\,000 + 1\,200\,000 = 1\,920\,000$  Haushalten in den alten und neuen Bundesländern gelegen haben.

Der Anteil überschuldeter Familienhaushalte dürfte sich dabei auf rund 1,25 Mio. Haushalte belaufen haben.

Diese extrapolierten Daten bedürfen allerdings einer empirischen Überprüfung.

- 4.9 Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Ursachen und die Höhe von Verschuldung und Überschuldung aufgrund verschiedener Untersuchungen und Modellprojekte?

Die Motive für Verschuldung sind komplex. Seit den 80er Jahren überwiegen als Motive zur Verschuldung das Bedürfnis nach Ansehen und Geltung sowie das Bedürfnis nach der Individualisierung und Diversifizierung von Lebenslagen. So zeigt sich auch in den verschiedenen empirischen Untersuchungen relativ einheitlich, daß Kredite mehrheitlich zur Finanzierung gehobener Konsumgüter aufgenommen werden. Dies sind in erster Linie Autos und Möbel. Es bestätigt sich weiterhin, daß Konsumentenkredite als eine Art Allzweckdarlehen für Renovierungszwecke verwendet werden. Kredite werden jedoch auch – vor allem von der einkommensschwachen Bevölkerung – zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Umschuldung aufgenommen. Insgesamt wird seit Anfang der 70er Jahre der private Verbrauch zunehmend durch Kreditaufnahme finanziert.

Nach der Wende haben auch die Haushalte in den neuen Bundesländern ihr Kreditverhalten relativ schnell der westdeutschen Situation angeglichen. Dies resultiert im wesentlichen aus dem Nachholbedarf der ostdeutschen Bevölkerung nach Jahrzehnten der Mangelwirtschaft in der ehemaligen DDR. Außerdem signalisiert der Erwerb von Luxus- und Prestigegütern das Bedürfnis nach Geltung. Dies drückt sich auch in den Anschaffungen aus, die 1991 erworben wurden. So haben sich neu angeschafft: 34 % ein Kraftfahrzeug, 22 % einen Videorecorder, 18 % ein Farbfernsehgerät, 12 % eine Stereoanlage.

Die Höhe der Verschuldung kann differenziert nach der Anzahl der betroffenen Haushalte und nach der Höhe der Schuldenbeträge betrachtet werden. Nach dem Gutachten zur „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland“ waren 1989 rd. 33 % der westdeutschen Haushalte in Form von Dispositions-, Raten- und Rahmenkrediten verschuldet. Nach neuen, von der Bundeschufa zur Verfügung gestellten Daten sowie einer Untersuchung zur wirtschaftlichen Situation von Familien in den neuen Bundesländern kommt das Forschungsinstitut für das Jahr 1991 zu dem Schluß, daß die Anzahl der kreditnehmenden Haushalte von 9,1 Mio. Haushalten im Jahr 1989 (alte Bundesländer) auf mindestens 10,5 Mio., wahrscheinlich jedoch auf 12,7 Mio. Haushalte (alte und neue Bundesländer) angestiegen ist.

Für die Höhe der Verschuldung im Konsumentenkredit gibt der Monatsbericht April 1993 der Deutschen Bundesbank Anhaltspunkte. Die Bundesbank weist für 1992 eine durchschnittliche Verschuldung der kreditnehmenden Haushalte (Ratenkredite, Festkredite, Inanspruchnahme von eingeräumten Kreditlinien, nicht vereinbarte Überziehungen bzw. Kreditüberschreitungen auf laufenden Konten sowie sonstige nicht in regelmäßigen Raten rückzahlbare Kredite, einschließlich Hypothekarkredite auf andere als Wohnungsgrundstücke) in Höhe von knapp 30 000 DM aus. Ende 1992 hat das Konsumentenkreditvolumen 324,4 Mrd. DM erreicht, wovon ca. 20 Mrd. DM auf die neuen Bundesländer entfallen. Allein an Ratenkrediten, die annähernd die Hälfte des aufgenommenen Konsumentenkreditvolumens ausmachen, haben 1991 3,7 Mio. Personen neue Kredite in der Höhe von 49,9 Mrd. DM aufgenommen.

Verschuldung und Überschuldung sind ganz unterschiedlich zu beurteilen. Verschuldung kann als ein normaler und kalkulierbarer Vorgang wirtschaftlichen Verhaltens verstanden werden. Verschuldung soll in aller Regel zu einer Erhöhung von Lebensqualität führen. Überschuldung kann als Nichterfüllung von Zahlungsverpflichtungen definiert werden, ausgelöst durch kumulierende kritische Lebensbedingungen, als Folge einer ökonomischen und psychosozialen Destabilisierung. Überschuldung führt eindeutig zu einer Verringerung der Lebensqualität. Sparen und Verschulden in privaten Haushalten sind also in der Regel normale Vorgänge einer marktwirtschaftlich entwickelten Wirtschaftsgesellschaft. Überschuldung stellt eine Abweichung von dieser Regel dar. Die Übergänge von Verschuldung zur Überschuldung sind fließend. Normale Vorgänge der Kreditaufnahme können von einer Verschuldungssituation in eine Überschuldungssituation umschlagen. Ursachen für dieses Umschlagen können kritische Lebensereignisse bilden. Dazu gehören vor allem Arbeitslosigkeit sowie Trennung oder Scheidung oder Unfall und Krankheit. Außerdem geraten zunehmend mehr Haushalte mit niedrigem Einkommen in ein „Überschuldungskarussell“. Dies wird nicht nur durch das Eintreten kritischer Lebensereignisse hervorgerufen, sondern auch durch gestiegene Lebenshaltungskosten, die bei einem niedrigen Haushaltseinkommen den finanziellen Spielraum stark verkürzen. Besonders deutlich zeichnet diese „Kostenspi-

rale“ das genannte Überschuldungsgutachten nach: Immerhin bei jedem fünften überschuldeten Haushalt sind die Sicherung des Lebensunterhaltes sowie der zusätzliche Bedarf, der durch Hausstandsgründung oder die Geburt von Kindern entstanden ist, der ursprüngliche Anlaß zur Kreditaufnahme gewesen.

Verschärft wird die geschilderte Situation dadurch, daß eine zunehmende Entdinglichung des Geldverkehrs eingetreten ist. In dem genannten Überschuldungsgutachten wird darauf hingewiesen, „daß auf dem Wege neuer Kredit- und Zahlungsinstrumente eine Trennung der Waren- und Dienstleistungskäufe von dem dinglichen Akt des Bezahlers stattfindet. Für die Konsumenten ist damit die Gefahr des Realitätsverlustes verbunden und das Risiko der Fehleinschätzung der tatsächlichen Kaufkraft, des Verhältnisses von realisiertem Konsum und dessen finanzieller Deckung durch eigenes verfügbares Einkommen“.

Auch die Höhe der individuellen Überschuldung ist angewachsen. 1989 betrug die durchschnittliche Überschuldung eines überschuldeten Haushaltes in den alten Bundesländern 34 000 DM. 1992 dürfte sie in den alten Bundesländern auf durchschnittlich etwa 55 000 DM angestiegen sein, wie eine aktuelle Umfrage der GP-Forschungsgruppe ergibt. Auch für die neuen Bundesländer liegen jetzt Informationen für die durchschnittliche Überschuldung vor. Sie dürfte 1992 dort bei 9 500 DM pro Haushalt gelegen haben.

- 4.10 In welchem Umfang sind insbesondere Familien/Alleinerziehende von dem Problem der Verschuldung und Überschuldung betroffen, und welche Auswirkungen hat diese Lebenssituation auf Familien/Alleinerziehende?

Die Verschuldung in den alten und neuen Bundesländern betrifft in erster Linie Familien in der Aufbauphase. 58 % der Ratenkredite werden von Kreditnehmern im Alter zwischen 21 und 40 Jahren genommen. Dies äußert sich auch darin, daß nahezu jeder zweite Kreditnehmer ein Familienhaushalt mit Kindern ist. Rund ein Drittel der alleinerziehenden Frauen müssen zur Finanzierung ihres Lebensunterhaltes Kredite aufnehmen.

In den neuen Bundesländern ist der relative Anteil der Kreditnehmer unter alleinerziehenden Frauen weitaus geringer („Die wirtschaftliche Situation von Familien in den neuen Bundesländern“, GP-Forschungsgruppe, München, 1992). Der Aussagewert von punktuellen Informationen bei sich rasch verändernden Verhältnissen ist jedoch begrenzt.

Nach dem Gutachten zur „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland“ (GP-Forschungsgruppe, München, 1990) sind Familien in der Aufbauphase noch stärker von Überschuldung betroffen, als ihr Anteil an den Kreditnehmern ausmacht. 65 % sind zwischen 21 und 40 Jahre alt. 1989 waren in den alten Bundesländern unter den überschuldeten Haushalten 28 % Ehepaare mit Kindern und 19 % Alleinerziehende. Wie eine Umfrage des Forschungsinstituts zeigt, ist in den alten

Bundesländern bei Schuldnerberatungsstellen vor allem der Anteil der überschuldeten Ehepaare mit Kindern gewachsen. Sie stellen 1992 rund 40 % des Klientels, während der Anteil der Alleinerziehenden mit rund 21 % weitgehend gleich geblieben ist.

Die Überschuldungshöhe von Familien (ohne Alleinerziehende) liegt 1992 in den alten Bundesländern über der durchschnittlichen Überschuldung von 55 000 DM. Bei Alleinerziehenden liegt die Überschuldungssumme zwar durchschnittlich bei 20 000 bis 25 000 DM, da aber jede zweite überschuldete Alleinerziehende ein Haushaltsnettoeinkommen von unter 1 500 DM hat, steht die Rückzahlung der Überschuldungssumme vor besonders großen Problemen. Ohne Schuldenregulierung ist in diesen Fällen eine langjährige Überschuldungssituation vorprogrammiert.

Die Folgen der Überschuldung sind nach finanziellen und psychosozialen Konsequenzen zu differenzieren.

Zum einen verstricken sich überschuldete Familien durch Umschuldungen immer tiefer in die Überschuldungssituation, ohne ihre angehäuften Schulden nur ansatzweise abtragen zu können. Sobald sich die Forderungen der Gläubiger auf diese Art nicht länger hinausschieben lassen, spitzt sich die Situation durch gerichtliche Schuldbeitreibungsmaßnahmen weiter zu: Mahnbescheide, Vollstreckungsbescheide, Sach- und Lohnpfändungen, Abgabe einer Eidesstattlichen Versicherung und Zwangsversteigerungen führen zusätzlich zu einem Anwachsen der Verbindlichkeiten. Die Betroffenen verlieren oft den Überblick über ihre Schulden und sehen keine Möglichkeit mehr, sich aus dem Schuldenberg durch eigene Anstrengung zu befreien.

Die psychosozialen Auswirkungen der Überschuldungssituation sind in dem genannten Überschuldungsgutachten wie folgt beschrieben worden: „Mit dem Eintritt von Überschuldung ist eine psychosoziale Destabilisierung verbunden, die sich nach Auskunft von Schuldnerberatern in Ehe- und Familienproblemen äußert, Suchtverhalten fördern kann und oft durch eine emotionelle und kognitive Blockade gekennzeichnet ist. Die Blockade äußert sich in wirklichkeitsfernen Schuldkomplexen, Hemmungen, Panik und Ohnmachtsgefühlen, so daß den Überschuldeten häufig auch keine adäquaten Reaktionen mehr auf Gläubigermaßnahmen möglich sind.“

In nicht wenigen Fällen wird außerdem von Schuldnerberatern berichtet, daß die Schulden regelrecht krank machen, d. h. psychosomatische und organische Erkrankungen auftreten.

- 4.11 Welche Hilfsangebote hält die Bundesregierung für notwendig, um Familien/Alleinerziehenden in diesen Problemsituationen Unterstützung anbieten zu können, und welche Hilfsangebote sind gegenwärtig realisiert?

Zur Zeit besteht das Hilfsangebot für überschuldete Familien vor allem in Form von Schuldnerberatung durch freie Träger und kommunale Stellen. Als nach-

gefragt und nützlich hat sich die Ratgeberbroschüre des Bundesministeriums für Familie und Senioren „Was mache ich mit meinen Schulden? Hilfe für überschuldete Familien durch Schuldnerberatung“ erwiesen, die zur Zeit aktualisiert wird. Die Broschüre vermittelt die Anschriften der in den alten und neuen Bundesländern tätigen Schuldnerberatungsstellen und gibt Verhaltenshilfen.

Gegenwärtig kann von rund 400 Schuldnerberatungsstellen in den alten Bundesländern und rund 100 Beratungsstellen in den neuen Bundesländern ausgegangen werden. Damit ist jedoch bei weitem keine flächendeckende und bedarfsgerechte Versorgung überschuldeter Haushalte erreicht. Es muß davon ausgegangen werden, daß die Kapazitäten der Beratungsstellen lediglich für 5 % bis 10 % der Überschuldetenanzahl ausreichen. Aus der gegenwärtig laufenden Umfrage der GP-Forschungsgruppe zur Aktualisierung der genannten Ratgeberbroschüre läßt sich leider eine Erschwerung der Situation ablesen. Zwar ist es erfreulicherweise gelungen, in den letzten zwei Jahren in den neuen Bundesländern rund 100 Schuldnerberatungsstellen aufzubauen. In den alten Bundesländern ist jedoch bedauerlicherweise ein Rückgang der Kapazitäten zu erkennen. Die Zahl der Schuldnerberatungsstellen mit nur einem Schuldnerberater hat zugenommen (von 39 % auf 50 %), die Zahl der Schuldnerberatungsstellen mit Wartezeiten ist ebenfalls angestiegen (von 54 % auf 72 %) und die Anmeldefristen haben sich von ein bis zwei Wochen auf durchschnittlich vier bis acht Wochen verlängert.

Der Deutsche Bundestag befindet sich in der Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Vorhabens einer Insolvenzrechtsreform (Entwurf einer Insolvenzordnung, Drucksache 12/2443). Bestandteil dieses Reformvorhabens ist ein Verfahren der Restschuldbefreiung, das es überschuldeten privaten Haushalten in Zukunft ermöglichen soll, sich aus einer ggf. lebenslangen Überschuldung zu befreien. Die von der Wissenschaft untersuchten Ursachen für Überschuldung (vgl. Antworten zu den Fragen 4.1 und 4.9) weisen aus, daß es sich bei Verschuldungsprozessen privater Haushalte, die in Überschuldung enden, in ganz überwiegendem Maße um Folgen schwieriger Lebenslagen und nicht um vorsätzlich herbeigeführte Situationen handelt. Bei gegebenen Überschuldungsrisiken und einer nicht zu unterschätzenden Zahl überschuldeter privater Haushalte (vgl. Antwort zu Frage 4.8) liegt es im Interesse einer sozialen Befriedung, wenn die Möglichkeit einer Restschuldbefreiung bald Gesetz wird. Wirtschaft wie Gesellschaft benötigen ein neues Insolvenzrecht.

Durch die Neuregelung des § 17 BSHG im Rahmen des FKPG werden die Träger der Sozialhilfe verpflichtet, als Hilfe zum Lebensunterhalt auch auf die Inanspruchnahme weiterer Beratung durch eine Schuldnerberatungsstelle hinzuwirken. Die angemessenen Kosten einer solchen Beratung sollen übernommen werden, wenn eine Lebenslage, in der Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich oder zu erwarten sind, sonst nicht überwunden werden kann.

In anderen Fällen können Kosten übernommen werden.

- 4.12 Wie beurteilt die Bundesregierung wissenschaftliche Forschungsergebnisse, daß bis zu einem Drittel der Familien ihren Sozialhilfeanspruch nicht geltend machen?

Nicht jeder, der sozialhilfeberechtigt wäre, nimmt die Leistungen nach dem BSHG auch in Anspruch; mehrfach wurden Versuche unternommen, das quantitative Ausmaß dieser Nichtbeanspruchung einzuschätzen. Die Untersuchungen beschränkten sich dabei allerdings auf die Hilfe zum Lebensunterhalt. Bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen dürfte die Ausschöpfungsquote vergleichsweise höher liegen, bei der Hilfe zur Pflege im Heim bei nahezu 100 %. Terminologisch ist zunächst zu klären, ob jeweils die „Dunkelziffer“ oder die „Ausschöpfungsquote“ betrachtet wird: bei einem (angenommenen) gleichen Anteil von Sozialhilfebeziehern und sozialhilfeberechtigten Nichtbeziehern läge die Dunkelziffer bei 100 %, die Ausschöpfungsquote bei 50 %. Im folgenden soll einheitlich die Quote der Ausschöpfung betrachtet werden.

Eine Reihe von Untersuchungen kommt – allerdings mit uneinheitlichen methodischen Herangehensweisen – zu Ausschöpfungsquoten, die zwischen 21 % (Geissler 1974) und 70 % (Semrau 1990) liegen. Die von Hartmann (1981) referierten Untersuchungsergebnisse ergeben Quoten, die im wesentlichen zwischen 50 % und 60 % liegen; Hartmann selbst ermittelt eine Ausschöpfung von 52 %.

Der Verzicht von Leistungsberechtigten auf eine Inanspruchnahme der Sozialhilfe kann verschiedene Ursachen haben; am häufigsten dürften mangelnde Information, fehlende Kenntnis der Anspruchsvoraussetzungen, Angst vor der Stigmatisierung als Sozialhilfeempfänger und vor sozialer Kontrolle eine Rolle spielen. Vor allem bei älteren Menschen kommt die Sorge hinzu, sie könnten indirekt (über die Heranziehung von Verwandten ersten Grades) ihre Kinder belasten. Daher ist auch in erster Linie bei älteren Menschen, die sich zudem unsicher im Umgang mit Behörden fühlen, mit einer relevanten Unterausschöpfung zu rechnen. Unter Hinweis auf den rückläufigen Anteil älterer Menschen an den Sozialhilfebeziehern sowie auf ein gewandeltes Bewußtsein bei der Inanspruchnahme zustehender Leistungen unter jüngeren Berechtigten wird daher allgemein von einer tendenziellen Steigerung der Ausschöpfungsquote ausgegangen.

Neuere Untersuchungsergebnisse (Semrau 1990), die auf einer Auswertung des EVS in einer Zeitreihe unter Beibehaltung methodischer Einheitlichkeit beruhen, lassen ebenfalls eine steigende Tendenz der Ausschöpfung erkennen: Der Ausschöpfungsgrad ist demzufolge von 53,3 % im Jahr 1969 über 56,3 % (1973) und 65,5 % (1978) auf 70,1 % im Jahr 1983 gestiegen. Die dabei immer noch verbleibende Quote der Nichtausschöpfung von etwa einem Drittel ist jedoch differenziert zu betrachten: Eine Analyse der Altersstruktur führt zu dem Ergebnis, daß Personen im Alter von 65 Jahren und darüber eine geringe Ausschöpfung von nur 43 % aufweisen. Da davon auszugehen ist, daß die im hier vorliegenden Kontext besonders interessierenden Familien und Alleinerziehenden nicht zu dieser Altersgruppe gehören, ist deren Durchschnitt geson-

dert zu berechnen. Auf der Grundlage der Altersstruktur der Bevölkerung ergibt sich für unter 65jährige eine Ausschöpfungsquote von 75 %. Dementsprechend nimmt etwa ein Viertel der Sozialhilfeberechtigten dieser Altersgruppe die zustehende Leistung nicht in Anspruch (Stand: 1983).

Die Bundesregierung bemüht sich, durch Hinweise und Informationsschriften die Betroffenen auf ihre Rechte hinzuweisen. Sie weist dabei insbesondere darauf hin, daß die Inanspruchnahme von Sozialhilfe die Wahrnehmung eines Rechtsanspruchs ist. Es wird auch in Zukunft Aufgabe aller zuständigen Stellen sein, mit Information und Beratung die Nichtinanspruchnahme weiter zu reduzieren.

- 4.13 Teilt die Bundesregierung die Auffassung, Alleinerziehende seien die Gruppe mit dem höchsten Risiko, sozialhilfebedürftig zu werden, wenn ja, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung zur Verbesserung der finanziellen Situation Alleinerziehender, wenn nein, wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

In einer vergleichenden Betrachtung von Einkommensschichtungen nach Haushaltstypen zeigt sich, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines relativ hohen Anteils von Alleinerziehendenhaushalten gemessen an ihren Einkommensverhältnissen stark eingeschränkt ist.

Die Zahl der Haushalte von alleinerziehenden Beziehern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) hat seit 1983 kontinuierlich zugenommen und macht mit ca. 17 % aller Bezieherhaushalte eine wesentliche Leistungsgruppe aus. Der Anteil der Alleinerziehenden, die HLU beziehen, ist dabei von 11,3 % im Jahr 1985 auf 17,0 % (Jahresende: 19,2 %) im Jahr 1991 angestiegen. Ein Vergleich der verschiedenen Haushaltstypen zeigt, daß Alleinerziehende unter den Beziehern von HLU deutlich überrepräsentiert sind.

#### Tabelle 27

Anteil unterschiedlicher Haushaltstypen an allen Haushalten sowie an den Bezieherhaushalten von HLU im früheren Bundesgebiet (Jahresende 1991)

	alle Haushalte 1991	Haushalte von HLU-Beziehern Jahresende 1991
insgesamt	28 583 000	1 004 891
darunter		
– Einzelpersonen	35,1 %	45,6 %
– Alleinerziehende	6,5 %	19,2 %
– Familien mit Kindern	30,8 %	10,6 %

Quelle: Bundesministerium für Familie und Senioren.

Das BSHG sieht für die Gruppe der Alleinerziehenden besondere Leistungen vor: Kinder in Haushalten von Alleinerziehenden erhalten bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres 55 % des Eckregelsatzes (statt der die-

ser Altersgruppe sonst zustehenden 50 %). Darüber hinaus ist für Personen, die mit einem Kind unter sieben Jahren oder die mit zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren zusammenleben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen, ein Mehrbedarfszuschlag von 40 % des maßgebenden Regelsatzes vorgesehen. Dieser Mehrbedarf erhöht sich bei vier oder mehr Kindern auf 60 % des maßgebenden Regelsatzes.

Nach dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) sollen insbesondere für alleinerziehende Sozialhilfeempfänger verbesserte Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme geschaffen werden. § 18 Abs. 3 BSHG wurde deshalb um eine Regelung ergänzt, die die zuständigen Träger der Sozialhilfe verpflichtet, darauf hinzuwirken, daß Alleinerziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung eines Kindes angeboten wird.

Eine weitere Unterstützungsmaßnahme ist die Nichtanrechnung des Erziehungsgeldes auf die Sozialhilfe; dabei ist zu beachten, daß die dadurch bedingte Ausweitung des Kreises der Sozialhilfeberechtigten nicht eine Zunahme der Anzahl der von Armut betroffenen Personen bedeutet, sondern materielle Armut überwinden hilft.

Zu den staatlichen Hilfen für Alleinerziehende gehören auch die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz (UVG), das seit dem 1. Januar 1992 auch in den neuen Bundesländern und Ost-Berlin gilt. Alleinerziehende, die keinen oder nicht ausreichenden Unterhalt für ein Kind unter zwölf Jahren von dem anderen Elternteil erhalten, können bei den Jugendämtern einen Unterhaltsvorschuß für das bei ihnen lebende Kind für längstens 72 Monate beantragen. Der Unterhaltsvorschuß nach dem Unterhaltsvorschußgesetz wird bis zur Höhe des für die betreffende Altersgruppe maßgeblichen Regelbedarfs nach der am Wohnort des Kindes geltenden Regelunterhalt-Verordnung gezahlt.

Das Einkommensteuergesetz (EStG) weist für Alleinerziehende eine Reihe spezifischer Steuererleichterungen auf. Hierzu zählen der Haushaltsfreibetrag von 5 616 DM (§ 32 Abs. 7 EStG) und die Berücksichtigung von Kosten der Kindesbetreuung (§ 33c Abs. 1 bis 4 EStG).

Die Bundesregierung stützt so mit einer Vielzahl spezifischer Maßnahmen die wirtschaftliche Position Alleinerziehender.

- 4.14 Wie viele Frauen haben von 1983 jährlich bis heute neben den Leistungen der Rentenversicherungen Leistungen nach dem BSHG bezogen?

Informationen über den gleichzeitigen Bezug einer Rente und laufender Hilfe zum Lebensunterhalt werden in der Sozialhilfestatistik nicht personen-, sondern haushaltsbezogen ausgewiesen. Einen Anhaltspunkt liefert die Sozialhilfestatistik mit ihren Informationen über diejenigen Haushalte von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, die einen weiblichen Haushaltsvorstand haben und bei denen Leistungen der gesetzlichen Unfall- und Rentenversicherung (oder der Handwerkerversicherung oder der Altershilfe für Landwirte) bei der Hilfgewährung angerechnet werden. Die Anzahl dieser Haushalte ist von 173 948 im Jahr 1986 (für die vorangegangenen Jahre wird dies nicht vergleichbar ausgewiesen) bis 1988 auf 184 291 gestiegen und seitdem leicht rückläufig, im Jahr 1991 belief sie sich auf 177 436 Haushalte.

**Tabelle 28**

Haushalte von Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und angerechnetem Einkommen aus Leistungen der gesetzlichen Unfall- und Rentenversicherung, der Handwerkerversicherung und der Altershilfe für Landwirte

Jahr	Anzahl	Veränderung gegenüber Vorjahr
1986	173 948	
1987	172 520	-1 %
1988	184 291	+7 %
1989	183 127	-1 %
1990	179 391	-2 %
1991	177 436	-1 %

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

Eine Aufgliederung auf die Haushaltstypen von einzelnen weiblichen Haushaltsvorständen, sonstigen einzelnen nachgewiesenen weiblichen Hilfeempfängern und auf alleinerziehende Frauen liefert das folgende Bild:

Tabelle 29

Ausgewählte Typen von Empfängerinnenhaushalten laufender Hilfe zum Lebensunterhalt und an gerechnetem Einkommen aus Leistungen der gesetzlichen Unfall- und Rentenversicherung, der Handwerkerversicherung und der Altershilfe für Landwirte

Jahr	einzelne weibl. HV	sonst. einzelne weibl. Bezieher	weibl. HV mit Kind(ern)	insgesamt
1983	123 275	9 995	6 867	140 137
1984	116 939	9 813	7 318	134 070
1985	119 088	9 452	8 167	136 707
1986	120 309	10 146	8 611	139 066
1987	120 587	9 947	8 294	138 828
1988	127 529	12 218	9 613	149 360
1989	127 305	12 136	9 212	148 653
1990	125 371	12 053	8 485	145 909
1991	123 603	12 459	8 899	144 961

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

Generell ist die Bedeutung der Hilfe zum Lebensunterhalt als Ergänzung der Alterssicherung auch für Frauen zurückgegangen. Dies macht eine Aufgliederung der Hilfeempfängerinnen nach dem Alter deutlich: Die Anzahl der Hilfeempfängerinnen im Alter von

65 und mehr Jahren war 1990 geringer als 1983, obwohl im gleichen Zeitraum aufgrund der demographischen Entwicklung die Anzahl der Frauen dieser Altersgruppe in der Gesamtpopulation um 8,5 % von 5,9 Mio. (1983) auf 6,4 Mio. (1990) gestiegen ist.

Tabelle 30

Empfängerinnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Alter von 60 und mehr Jahren, 1983 bis 1990, jeweils zum Jahresende

Jahr	im Alter von ... bis unter ... Jahren				60 und mehr insgesamt	65 und mehr insgesamt
	60 bis 65	65 bis 70	70 bis 75	75 und mehr		
1983	26 018	21 695	36 170	65 021	148 904	122 886
1984	26 437	19 860	33 730	65 297	145 324	118 887
1985	28 367	20 941	31 323	66 383	147 014	118 647
1986	29 294	22 876	27 878	65 944	145 992	116 698
1987	30 492	25 230	23 994	66 402	146 118	115 626
1988	32 682	27 396	20 967	66 615	147 660	114 978
1989	35 969	29 424	20 103	67 165	152 661	116 692
1990	38 866	31 417	22 252	67 070	159 605	120 739
1991	38 334	31 749	23 593	63 384	157 060	118 726

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

4.15 Wie hat sich die Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Familien/Alleinerziehenden von 1983 jährlich bis heute entwickelt?

Angaben dafür liegen ab 1987 im Rahmen der vom Statistischen Bundesamt jeweils im Frühjahr durchgeführten Mikrozensus-Erhebungen vor. Die zur Verfügung stehenden Daten sind in Tabelle 31 zusammengefaßt.

Tabelle 31

Ehepaare mit Kindern/Alleinerziehende nach Erwerbslosigkeit der Bezugsperson<sup>1)</sup>  
– 1 000 –

Erhebungsjahr	Ehepaare mit Kindern <sup>2)</sup>		Alleinerziehende		Familien mit Kindern <sup>2)</sup>	
	insgesamt	dar. Ehemann erwerbslos	insgesamt	darunter Erwerbslose	insgesamt	dar. mit erwerbsloser Bezugsperson
			Früheres Bundesgebiet			
März 1987	8 618	310	1 864	162	10 482	472
April 1988	8 592	278	1 865	163	10 457	442
April 1989	8 619	261	1 839	157	10 453	418
April 1990	8 778	256	1 822	142	10 600	398
April 1991	8 810	231	1 858	120	10 668	351
			Deutschland			
April 1991	11 098	360	2 540	195	13 639	555

1) Ergebnis des Mikrozensus – Bevölkerung am Familienwohnsitz.

2) Kinder ohne Altersbegrenzung.

Quelle: Mikrozensus.

Danach waren in den alten Bundesländern im Jahr 1987 von den 10,5 Mio. Familien mit Kindern rd. 470 000 von Erwerbslosigkeit betroffen; 1991 waren dies 350 000 von 10,7 Mio. Familien. Daten unter Einschluß der neuen Bundesländer liegen ab 1991 vor. Im Jahr 1991 gab es in der Bundesrepublik Deutschland (alte und neue Bundesländer) nach den Maßstäben des Mikrozensus insgesamt 13,6 Mio. Familien mit Kindern, von denen 555 000 von Erwerbslosigkeit betroffen waren.

Der im Mikrozensus verwendete Begriff der Erwerbslosigkeit stimmt nicht ganz mit dem von der Bundesanstalt für Arbeit verwendeten Begriff der Arbeitslosigkeit überein. Er ist teils umfassender, teils weniger umfassend.

Im Rahmen der Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit (BA) wird über die jährlich im September durchgeführte Strukturanalyse der Arbeitslosen der „Familienstand“ des Arbeitslosen erfaßt. Eine Differenzierung nach „verheiratet/ledig“ zeigt die zeitliche Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen nach Familienstand wie folgt:

Tabelle 32

Arbeitslose nach Familienstand im früheren Bundesgebiet bzw. in den alten Bundesländern

Jahr	verheiratet	ledig
1983	1 039 590	1 094 310
1984	1 036 258	1 106 750
1985	1 023 290	1 127 607
1986	964 358	1 081 479
1987	1 001 921	1 105 029
1988	1 043 526	1 056 112
1989	967 630	913 014
1990	908 623	819 119
1991	836 227	773 273
1992	927 807	855 801

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Dabei sind Mehrfachzählungen möglich; es ist nicht auszuschließen, daß beide Ehepartner als arbeitslos

erfaßt werden. Keine Angabe kann – aus der Arbeitsmarktstatistik der BA – zur Höhe der Zahl der alleinerziehenden Arbeitslosen gemacht werden.

Die erhobenen Daten beziehen sich auf die alten Bundesländer, für die neuen Bundesländer liegen noch keine entsprechenden Erhebungen vor.

- 4.16 Wie viele Kinder lebten von 1983 jährlich bis heute in Familien/bei Alleinerziehenden, die ihren Lebensunterhalt überwiegend durch Leistungen des AFG und/oder der Sozialhilfe bestreiten?

Angaben über Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) an Familienhaushalte fallen zwar im Rahmen der Mikrozensus-Erhebungen an, werden aber nicht standardmäßig ausgewertet. Das Statistische Bundesamt ist deshalb gebeten worden, die entsprechenden Daten mit Hilfe einer Sonderauswertung des Mikrozensus bereitzustellen. Die Ergebnisse sind in Tabelle 33 zusammengefaßt. Die Tabelle gibt nur Auskunft über Familien/Alleinerziehende, die ihren Lebensunterhalt überwiegend durch Arbeitslosengeld oder -hilfe oder durch Sozialhilfe bestreiten, da im Mikrozensus nicht nach anderen Leistungen des AFG gefragt wird.

Tabelle 33

Ledige Kinder in Familien nach überwiegendem Lebensunterhalt der Bezugsperson  
1 000

Jahr	Kinder insgesamt	Darunter Kinder bei ...		Alleinerziehenden mit überwiegendem Lebensunterhalt durch	
		Ehepaaren mit überwiegendem Lebensunterhalt der Bezugsperson durch Arbeitslosengeld/-hilfe	Sozialhilfe	Arbeitslosengeld/-hilfe	Sozialhilfe
Früheres Bundesgebiet					
1985	17 510	383	50	96	187
1986	17 492	392	67	103	223
1987	17 350	452	94	106	273
1988	17 174	367	97	106	272
1989	17 136	338	114	101	266
1990	17 539	342	154	99	254
1991	17 705	307	146	81	243
Neue Länder und Berlin-Ost					
1991	4 683	189	–	94	11
Deutschland					
1991	22 387	496	149	175	254

Quelle: Mikrozensus-Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes.

Die Anzahl der Kinder, für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gewährt wird, ist seit 1983 kontinuierlich gestiegen: Die Anzahl der Kinder unter 15 Jahren nahm von 315 892 im Jahr 1983 auf 573 886 im Jahr 1991 zu. Wesentlich mit zu dieser Entwicklung beige-

tragen hat der Anstieg von ausländischen Hilfeempfängern seit der Mitte der 80er Jahre: So hat sich die Anzahl der ausländischen Kinder unter 15 Jahren, die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, von 1983 bis 1990 versechsfacht.

Tabelle 34

Empfänger(innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen,  
im Alter bis zu 15 Jahren, 1983 bis 1991  
(jeweils zum Jahresende)

Jahr	Insgesamt	davon:	
		Ausländer	Deutsche
1983	315 892	30 496	285 396
1984	337 432	35 731	301 701
1985	386 013	49 875	336 138
1986	407 005	67 731	339 274
1987	439 555	82 996	356 559
1988	473 506	111 155	362 351
1989	515 478	134 045	381 433
1990	535 452	155 505	379 947
1991	573 886	185 819	388 067

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

4.17 Wie hoch sind die durch Arbeitslosigkeit bedingten monatlichen AFG-Leistungen durchschnittlich pro Familie/Alleinerziehende(r) von 1983 jährlich bis heute?

Daten zur Höhe der durchschnittlichen AFG-Leistungen pro Familie/Alleinerziehende(n) liegen nicht vor. Den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit können nur Angaben je Leistungsempfänger entnommen werden. Dabei wird nach den einzelnen Leistungsgruppen sowie nach Arbeitslosen mit bzw. ohne Kinder unterschieden. Es fallen unter die:

- Leistungsgruppe A: Nichtverheiratete Arbeitnehmer ohne Kinder und verheiratete Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse IV;
- Leistungsgruppe B: Nichtverheiratete Arbeitnehmer mit mindestens einem Kind und verheiratete Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse I oder II;
- Leistungsgruppe C: Verheiratete Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse III;
- Leistungsgruppe D: Verheiratete Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse V;
- Leistungsgruppe E: Arbeitnehmer mit Lohnsteuerklasse VI.

Differenziert nach Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ergibt sich – ohne Berücksichtigung von Kranken- und Rentenversicherungsbeiträgen – folgende Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Leistungen:

**Tabelle 35**

Empfänger von Arbeitslosengeld in Durchschnittsbeträgen in DM

Jahr	insgesamt	Leistungsgruppe				
		A	B	C	D	E
Mit Kindern						
1983		keine Angaben vorhanden				
1984	961	953	1 039	1 286	546	528
1985	966	969	992	1 366	567	577
1986	1 010	1 028	1 003	1 411	586	545
1987	1 025	1 077	1 015	1 442	604	600
1988	1 054	1 102	1 060	1 488	643	618
1989	1 067	1 102	1 084	1 518	661	721
1990	1 162	1 196	1 147	1 636	730	736
1991 (W)	1 225	1 298	1 186	1 717	754	850
1992 (W)	1 322	1 380	1 255	1 790	792	840
1992 (O)	935	988	949	1 165	685	677

Jahr	insgesamt	Leistungsgruppe				
		A	B	C	D	E
Ohne Kinder						
1983		keine Angaben vorhanden				
1984	805	797	940	1 147	593	472
1985	894	841	1 045	1 275	548	509
1986	926	871	1 092	1 297	563	532
1987	965	911	1 045	1 327	576	535
1988	1 026	965	1 028	1 381	613	593
1989	1 056	996	1 048	1 411	632	606
1990	1 137	1 083	1 102	1 500	722	662
1991 (W)	1 208	1 142	1 171	1 590	745	670
1992 (W)	1 292	1 207	1 223	1 703	778	694
1992 (O)	996	956	1 059	1 197	654	683

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

**Tabelle 36**

Empfänger von Arbeitslosenhilfe in Durchschnittsbeträgen in DM

Jahr	insgesamt	Leistungsgruppe				
		A	B	C	D	E
Mit Kindern						
1983		keine Angaben vorhanden				
1984	857	637	823	931	390	507
1985	860	582	756	979	342	311
1986	862	735	749	990	400	375
1987	868	789	762	1 001	423	529
1988	885	817	790	1 024	429	–
1989	900	638	798	914	908	971
1990	951	883	870	1 102	482	728
1991 (W)	971	908	886	1 123	505	634
1992 (W)	1 022	956	942	1 184	523	476
1992 (O)	657	700	737	861	451	558
Ohne Kinder						
1983		keine Angaben vorhanden				
1984	714	714	714	862	463	384
1985	756	730	852	905	388	503
1986	765	741	859	934	398	503
1987	783	759	792	956	406	458
1988	807	786	802	973	411	482
1989	811	616	789	878	852	827
1990	884	860	874	1 037	455	672
1991 (W)	902	880	888	1 042	464	665
1992 (W)	956	934	984	1 108	490	631
1992 (O)	677	700	725	655	407	521

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

4.18 Wie viele Familien/Alleinerziehende sind von 1983 jährlich bis heute nach dem Bezug von Arbeitslosengeld in den Bezug von Arbeitslosenhilfe gewechselt, und wie viele Familien/Alleinerziehende sind aus diesem Grunde im gleichen Zeitraum auf ergänzende Hilfen nach dem BSHG angewiesen gewesen?

Der Bundesregierung liegen keine statistischen Angaben über Familien/Alleinerziehende vor, die nach dem Bezug von Arbeitslosengeld in den Bezug von Arbeitslosenhilfe gewechselt sind.

Statistisch erfaßt werden – jeweils für die Monate Februar und August – Leistungsempfänger mit/ohne Kind, die im Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld Arbeitslosenhilfe beziehen (Anschluß-Arbeitslosenhilfe). Ihre Zahl ist – jeweils für Februar – der folgenden Übersicht zu übernehmen:

**Tabelle 37**

Anschluß-Arbeitslosenhilfe<sup>1)</sup>

Jahr/ Monat Februar	Männer und Frauen	davon (Spalte 2)			
		Männer		Frauen	
		insge- samt	darunter ohne Kind	insge- samt	darunter ohne Kind
1	2	3	4	5	6
1983	403 848	304 801	—	99 047	—
1984	554 042	414 508	308 442	139 534	100 354
1985	590 363	441 829	332 142	148 534	104 546
1986	593 314	443 013	334 551	150 301	104 218
1987	562 123	413 011	308 749	149 112	100 360
1988	491 379	358 024	266 330	133 355	86 864
1989	472 475	339 672	250 922	132 803	86 060
1990	416 059	295 578	218 863	120 481	79 110
1991 (W)	366 666	260 108	193 614	106 558	69 909
1992 (W) <sup>2)</sup>	355 648	252 839	187 615	102 809	69 095
1992 (O)	79 782	35 237	22 591	44 545	12 041
1993 (W) <sup>2)</sup>	411 983	291 595	213 537	120 388	81 208
1993 (O)	183 347	71 435	45 962	111 912	33 151

1) Leistungsempfänger in der Zahlenperiode, jeweils 15. des Monats.

2) Angaben für Bundesgebiet West (W) und Bundesgebiet Ost (O).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

In welchem Ausmaß der Übergang von Arbeitslosengeld zu Arbeitslosenhilfe zur Sozialhilfebedürftigkeit geführt hat, ist für die Jahre ab 1983 nicht exakt zu quantifizieren. Informationen liegen allein über die Anzahl derjenigen Haushalte vor, bei denen bei der Gewährung von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt Einkommen aus Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe angerechnet oder in Anspruch genommen wurde.

Die Anzahl der Familienhaushalte unter den Haushalten mit Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt, bei denen Arbeitslosengeld oder -hilfe angerech-

net wurde, ist bis 1989 deutlich gestiegen und ist seit 1990 wieder rückläufig.

**Tabelle 38**

Familienhaushalte von Empfänger(n/innen) laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen mit angerechnetem oder in Anspruch genommenen Einkommen aus Arbeitslosengeld oder -hilfe, 1983 bis 1991

Jahr	Ehepaare mit Kindern	Allein- erziehende	Insgesamt
1983	40 186	11 820	52 006
1984	47 257	14 585	61 842
1985	55 296	17 964	73 260
1986	58 092	22 174	80 266
1987	60 416	25 771	86 187
1988	65 206	23 395	88 601
1989	71 210	24 610	95 820
1990	64 243	21 852	86 095
1991	52 754	19 709	72 463

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13: Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, 1983 bis 1991, Jahresgesamtzahlen.

Der Übergang vom Bezug von Arbeitslosengeld zum Bezug von Arbeitslosenhilfe dürfte hier eine wichtige Rolle als Ursache der Sozialhilfebedürftigkeit spielen, aber bei weitem nicht alle in der obigen Statistik ausgewiesenen Fälle erklären, da vielfach auch Sozialhilfe als kurzfristige Überbrückungsleistung bis zur Zahlung von Arbeitslosengeld gewährt wird.

4.19 Wie begründet die Bundesregierung die Anrechnung des Kindergeldes auf die Sozialhilfe, und wie beurteilt die Bundesregierung die seit langem bestehende Forderung, das Kindergeld ganz oder teilweise nicht auf die Sozialhilfe anzurechnen?

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE vom 29. Mai 1990, BVerfGE 82, 60 m. w. N.) ist das Kindergeld dazu bestimmt, den Aufwand, insbesondere die wirtschaftliche Belastung, die Eltern durch die Sorge für ihre Kinder entsteht, teilweise auszugleichen.

Kindergeld wird von jeher zu den laufenden Geldleistungen gerechnet, die der Sicherung des Lebensunterhalts zu dienen bestimmt sind. Sozialhilfe in der Gestalt von Hilfe zum Lebensunterhalt ist gegenüber dem Kindergeld subsidiär. Soweit Hilfe zum Lebensunterhalt an Familien geleistet wird, dient dies ebenfalls der Sicherung des notwendigen Lebensunterhaltes der Familienmitglieder. Bei einer anrechnungsfreien Gewährung des Kindergeldes käme es insoweit zu einer den allgemeinen Grundsätzen des Sozialrechts zuwiderlaufenden konkurrierenden und kumulierenden staatlichen Leistung für denselben Zweck. Die Anrechnung auf die Hilfe zum Lebensunterhalt entspricht im übrigen der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (z. B. BVerwGE 39, 314; 60, 6; FEVS 28, 177).

Bekanntlich beruht das System der Sozialhilfegewährung in der Bundesrepublik Deutschland auf dem Prinzip, daß die Sozialhilfe für jede hilfebedürftige Person den gesamten, für eine menschenwürdige Lebensführung notwendigen Bedarf voll abzudecken hat. Durch die Regelsatzleistungen, die einmaligen Leistungen und die Übernahme der Kosten der Unterkunft geschieht dies für Kinder in gleicher Weise wie für erwachsene Hilfeempfänger. Mit steigender Kinderzahl nimmt daher der Leistungsumfang der Sozialhilfe bei allen seinen Leistungskomponenten entsprechend zu.

Die Forderung nach einer Nichtanrechnung des Kindergeldes auf die Sozialhilfe verkehrt die familienpolitisch gebotene Argumentation. Die kindbezogene Familienförderung sollte um so mehr wirken, je niedriger das Einkommen der Eltern und je größer die Zahl der Kinder ist. Eltern sollten nicht deshalb sozialhilfeabhängig werden, weil sie Kinder haben. Geboten erscheint die Umgestaltung vorrangiger Systeme und nicht eine immer größere Belastung des nachrangigen Systems der Sozialhilfe.

- 4.20 Wie hoch ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen einer Familie mit zwei Kindern
- a) mit einer erwerbstätigen Person,
  - b) mit zwei erwerbstätigen Personen,
  - c) die von Arbeitslosigkeit betroffen ist,
  - d) die Leistungen nach dem BSHG bezieht?

Statistische Ergebnisse sind einer Unterstichprobe der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988 zu entnehmen (vgl. Antwort zu Frage 3.10).

**Tabelle 39**

Durchschnittliches Nettoeinkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern nach Zahl der Erwerbstätigen je Haushalt und Monat

1988

Gegenstand der Nachweisung	Haushalte	Monatliches	Monatliches
		Haushalts-Nettoeinkommen	Pro-Kopf-Einkommen
	1 000	DM	DM
Ehepaare mit 2 Kindern			
mit 1 Erwerbstätigen	1 465	4 873	1 218
mit 2 Erwerbstätigen	1 027	6 187	1 547

Quelle: Statistisches Bundesamt; Unterstichprobe aus der Jahresrechnung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1988 – ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 25 000 DM und mehr sowie ohne Haushalte von Ausländern und ohne Personen in Gemeinschaftsunterkünften – Früheres Bundesgebiet.

Entsprechende Angaben für die neuen Bundesländer liegen noch nicht vor.

Statistisch gesicherte Angaben über das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen einer von Arbeitslosigkeit

betroffenen Familie mit zwei Kindern können aus der amtlichen Statistik nicht entnommen werden.

Für den Sozialhilfebereich sind Angaben möglich.

In der nachfolgend für die alten und neuen Bundesländer getrennt vorgenommenen Beispielrechnung wird das monatliche Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt durch die Anzahl der Familienmitglieder dividiert.

**Tabelle 40**

Sozialhilfebedarf einer Familie mit zwei Kindern (Stand: erstes Halbjahr 1993)

Leistungsart	früheres Bundes-	neue Länder
	gebiet	und Berlin-Ost
	DM/Monat	DM/Monat
Eckregelsatz Haushaltsvorstand	508	489
Regelsatz weiterer Erwachsener	406	391
Regelsatz Kind/Kinder	658	632
Summe Regelleistungen	1 572	1 512
Einmalige Leistungen Erwachsene	150	145
Einmalige Leistungen Kinder	132	126
Summe einmaliger Leistungen	282	271
Kosten der Unterkunft einschließlich Heizkosten	790	555
Sozialhilfebedarf	2 644	2 315
Pro-Kopf-Betrag	661	579

Quelle: Bundesministerium für Familie und Senioren.

- 4.21 Wie würde sich die soziale Lage der von Arbeitslosigkeit betroffenen Familien/Alleinerziehenden verändern, wenn sich die Vorschläge zur Kürzung von Lohnersatzleistungen und weiteren Sozialleistungen durchsetzen, und welche zusätzlichen Belastungen müßten die Kommunen als Kostenträger des BSHG übernehmen?

Durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) sind Kürzungen der Lohnersatzleistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) nicht erfolgt.

Das Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms – 1. SKWPG – sieht zur Konsolidierung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes insbesondere folgende Rechtsänderungen im Bereich der Lohnersatzleistungen des Arbeitsförderungsgesetzes vor:

1. Absenkung der Lohnersatzquoten beim Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld sowie bei der Arbeitslosenhilfe und Eingliederungshilfe für Spätaussiedler um jeweils einen Prozentpunkt bei Leistungsbeziehern mit Kind/Kindern, bzw. um jeweils drei Prozentpunkte bei den übrigen Arbeitslosen.
2. Absenkung des Unterhaltsgeldes auf die (neuen) Leistungssätze des Arbeitslosengeldes; in laufenden Fällen auf die bis zum 31. Dezember 1993 geltenden Leistungssätze des Arbeitslosengeldes.

3. Absenkung des Übergangsgeldes auf 75 % bei Behinderten mit Familienpflichten bzw. 68 % bei den übrigen Behinderten.
4. Absenkung der Lohnersatzquote beim Eingliederungsgeld (nur noch Übergangsfälle) um drei Prozentpunkte.
5. Streichung der originären Arbeitslosenhilfe und Begrenzung der Anschlußarbeitslosenhilfe auf zwei Jahre mit einer Übergangsregelung für über 55jährige Arbeitslose.
6. Begrenzung der Eingliederungshilfe für Spätaussiedler auf sechs Monate.

Bei Arbeitslosigkeit des/der Hauptverdieners/in befinden sich Familien mit Kindern in einer wirtschaftlich schwierigen Phase. Zur Sicherung der Finanzierbarkeit der Arbeitslosenversicherung sind jedoch die angegebenen Einsparungen unvermeidbar. Auf die besondere Situation von Familien mit Kindern wird dabei durch die differenzierte Absenkung der Leistungssätze Rücksicht genommen. Die soziale Absicherung von Arbeitslosen und insbesondere Familien mit Arbeitslosen ist auch in Zukunft gewährleistet.

Die Mehrbelastung der Kommunen und Länder durch eine infolge dieser Maßnahme verstärkte Inanspruchnahme der Leistungen nach dem BSHG wird für 1994 auf bis zu 4 Mrd. DM geschätzt. Diesen Mehrausgaben stehen aber umfangreiche Entlastungen der Länder und Gemeinden gegenüber.

- Das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm sieht Entlastungen der Länder und Gemeinden in Höhe von rd. 4 Mrd. DM vor, insbesondere eine Nullrunde bei Beamten, Korrekturen bei der Sozialhilfe und steuerliche Maßnahmen.
- Die im Föderalen Konsolidierungsprogramm enthaltenen Maßnahmen zum Subventionsabbau, im Personalbereich und bei der Sozialhilfe werden die Länder und Gemeinden in Höhe von rd. 5 Mrd. DM entlasten.
- Aus den neuen Asylregelungen ergeben sich für die Länder und Gemeinden Entlastungen in Höhe von rd. 1 Mrd. DM.
- Die Einführung der Pflegeversicherung wird die Länder und Gemeinden ebenfalls erheblich entlasten.

Damit wurden bzw. werden die finanziellen Handlungsspielräume geschaffen, die es den Ländern und Gemeinden ermöglichen, die Mehrbelastung bei der Sozialhilfe zu finanzieren.

Nach dem vom Deutschen Bundestag verabschiedeten 2. SKWPG werden die sozialhilferechtlichen Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen dem 1. Juli 1993 und 30. Juni 1994 um insgesamt 2 % erhöht. Zwischen dem 1. Juli 1994 und dem 30. Juni 1995 soll keine Veränderung der Regelsätze erfolgen. Im anschließenden Zeitraum vom 1. Juli 1995 bis zum 30. Juni 1996 sollen sich die Regelsätze in Orientierung an der voraussichtlichen Entwicklung der durchschnittlichen Nettolohn- und Gehaltssumme der

Arbeitnehmer im alten Bundesgebiet um bis zu 3 % erhöhen können.

Die Regelung zur Regelsatzhöhe dient der Anpassung an die Nettolohnentwicklung. Das soziokulturelle Existenzminimum bleibt auch weiterhin sichergestellt. Es handelt sich um eine zeitlich begrenzte Maßnahme. Nach dem Ablauf des vorgesehenen Zeitraums erfolgt die Regelsatzbemessung wieder auf der Basis der sozialhilferechtlich bestimmten allgemeinen Regelungen.

- 4.22 Wie hat sich von 1983 jährlich bis heute die durchschnittliche Belastung bei Eigenheimen/Eigentumswohnungen, die in diesem Zeitraum erstellt wurden, im Verhältnis zu Löhnen und Gehältern entwickelt?

Amtliche statistische Angaben über die durchschnittliche Belastung aus einer Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum liegen nach Prüfung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau nicht vor. Aus Forschungsprojekten ist bekannt, daß die Eigentümer, die ihr Objekt in den Jahren 1983 bis 1985 erworben haben, eine Belastungsquote von 36 % ihres verfügbaren Haushaltseinkommens hatten. Wohneigentümerwerber der Erwerbsjahrgänge 1987 bis 1990 gaben mit monatlich durchschnittlich 1 370 DM rd. 32 % ihres Haushaltseinkommens für Zins und Tilgung aus. Neuere Zahlen liegen derzeit nicht vor.

- 4.23 In wie vielen Fällen sind Familien, die seit 1983 Wohneigentum (Einfamilienhäuser/Eigentumswohnungen) erworben haben, wegen Überschuldung von Zwangsversteigerungsverfahren betroffen?

Bundesweite statistische Angaben über die Zahl von Zwangsversteigerungen bei Familienheimen oder Eigentumswohnungen liegen nach Prüfung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau nicht vor. Die seit Mitte der 80er Jahre rückläufige Zahl der angesetzten Zwangsversteigerungstermine für den gesamten Immobiliensektor und abnehmende Forderungsausfälle von Eigenheimfinanzierungen anbietenden Kreditinstituten sprechen jedoch dafür, daß sich das Problem der Überschuldung von Wohneigentümerwerbenden zumindest in diesem Zeitraum deutlich verringert hat.

- 4.24 Wie viele Fälle davon betrafen den öffentlich geförderten Wohnungsbau?

Nach Informationen der Länder, die die Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus entsprechend der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung in eigener Verantwortung durchführen, ist die Zahl der Zwangsversteigerungen im Bereich des geförderten Wohnungsbaus sehr niedrig. Fördermittel werden grundsätzlich nur bewilligt, wenn absehbar ist, daß die finanzielle Belastung durch das Bauvorhaben vom Bauherrn langfristig getragen werden kann. Soweit unvorhergese-

hene persönliche Problemsituationen auftreten (z. B. Einkommensverluste aufgrund von Arbeitslosigkeit, aber auch Krankheit oder familiäre Veränderungen, etwa Ehescheidungen), sind die Länder bemüht, im Rahmen von Härtefallregelungen im Einzelfall Hilfeleistung zu geben und auf diesem Wege Zwangsversteigerungen abzuwenden. Ein Beispiel hierfür bietet die Wohneigentumssicherungshilfe (Darlehen) des Landes Nordrhein-Westfalen, die vor dem Verlust staatlich geförderter Eigenheime durch Zwangsversteigerung bewahrt.

#### 5. Regelunterhaltsverordnung

- 5.1 Wie hat sich die Regelunterhaltsverordnung für Kinder von 1983 jährlich bis heute in den verschiedenen Altersgruppen entwickelt?

Die Regelbedarfssätze eines Kindes nach der Regelbedarf-Verordnung haben sich seit 1983 wie folgt entwickelt:

**Tabelle 41**

1. bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres
  - a) bis zum 31. Dezember 1984 monatlich 207 DM,
  - b) vom 1. Januar 1985 bis zum 31. Dezember 1988 monatlich 228 DM,
  - c) vom 1. Januar 1989 bis zum 30. Juni 1992 monatlich 251 DM,
  - d) ab 1. Juli 1992 monatlich 291 DM;
2. vom siebten bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres
  - a) bis zum 31. Dezember 1984 monatlich 251 DM,
  - b) vom 1. Januar 1985 bis zum 31. Dezember 1988 monatlich 276 DM,
  - c) vom 1. Januar 1989 bis zum 30. Juni 1992 monatlich 304 DM,
  - d) ab 1. Juli 1992 monatlich 353 DM;
3. vom 13. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres
  - a) bis zum 31. Dezember 1984 monatlich 297 DM,
  - b) vom 1. Januar 1985 bis zum 31. Dezember 1988 monatlich 327 DM,
  - c) vom 1. Januar 1989 bis zum 30. Juni 1992 monatlich 360 DM,
  - d) ab 1. Juli 1992 monatlich 418 DM.

Quelle: Bundesministerium der Justiz.

- 5.2 Beabsichtigt die Bundesregierung, die Altersstufungen zwischen Regelunterhaltsverordnung und Sozialhilfeleistungen für Minderjährige zu harmonisieren und zu dynamisieren, und wenn nein, wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung?

Die Lebensaltersstufungen der Regelunterhalt-Verordnung orientieren sich an der typischen Entwicklung des laufenden Unterhaltsbedarfs Heranwachsender in der maßgeblichen Referenzgruppe (Betreuung des Kindes durch die alleinstehende Mutter unter den Verhältnissen einfacher Lebenshaltung). Die Vorschriften über den Regelunterhalt bedienen sich – im Interesse einer effektiven Durchsetzung wenigstens des Mindestunterhalts nichtehelicher Kinder – der Formalisierung und Schematisierung, lassen allerdings verschiedene Korrekturen zu, um den individuellen Verhältnissen Rechnung tragen zu können. Diesem Konzept entspricht die in der Praxis bewährte Differenzierung nach Lebensaltersstufen anhand typisierter sozialer Gesichtspunkte.

Die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) versteht sich demgegenüber als Einzelfallhilfe. Dies erschwert es, Komponenten des Sozialhilferechts ohne weiteres auf das Unterhaltsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs zu übertragen. Die Bundesregierung wird die sozioempirischen Grundlagen der Sozialhilfe im Rahmen künftiger Anpassungen der unterhaltsrechtlichen Regelbedarfssätze angemessen berücksichtigen.

Im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt wird, soweit eigenes Einkommen und Vermögen fehlen, notfalls der gesamte notwendige Lebensbedarf des Hilfeempfängers abgedeckt. Jeder Hilfeempfänger, auch ein Kind, hat einen eigenen Anspruch. Der notwendige Lebensunterhalt umfaßt besonders Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Ein Teil des notwendigen Lebensbedarfs wird nach Regelsätzen gewährt, die entsprechend dem spezifischen, altersbezogenen Lebensbedarf von Kindern festgelegt sind. Darüber hinaus haben auch Kinder einen bedarfsbezogenen Anspruch auf einmalige Leistungen, auf laufende Leistungen für die Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen sowie auf laufende Leistungen für die Heizung.