

Dynamische Armutforschung in Ostdeutschland - Dauer und Ursachen von Sozialhilfeverläufen im sozialpolitischen Kontext

Rentzsch, Doris

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rentzsch, D. (1997). Dynamische Armutforschung in Ostdeutschland - Dauer und Ursachen von Sozialhilfeverläufen im sozialpolitischen Kontext. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften ; Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie im Oktober 1996 in Dresden ; Band 2: Sektionen, Arbeitsgruppen, Foren, Fedor-Stepun-Tagung* (S. 561-567). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-138456>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

Programmen und ihrer Wirkung auf Lebensverläufe zeigen sich aber für Männer und Frauen erhebliche Unterschiede.

Literatur

- Allmendinger, Jutta 1994, Lebenslauf und Sozialpolitik. Die Ungleichheit von Mann und Frau und ihr öffentlicher Ertrag. Frankfurt a.M./New York.
- Allmendinger, Jutta 1989, Educational Systems and Labour Market Outcomes. In: *European Sociological Review* (5): 231-250.
- Allmendinger, Jutta und Thomas Hinz 1996, Mobilität und Lebensverlauf. In: Hradil, St./Immerfall St. (Hg.), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich*, Opladen.
- Erikson, R.C. und J.H. Goldthorpe 1992, *The Constant Flux*. Oxford.
- Esping-Andersen, Gosta 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford Press.
- Leisering, Lutz 1996, Grenzen des Sozialversicherungsstaates? Sozialer Wandel als Herausforderung staatlicher Einkommenssicherung. In: Kaufmann, Franz.-Xaver (Hg.), *Sozialpolitik im französisch-deutschen Vergleich*. Wiesbaden: Chemieforschung: 860-880.
- Myles, John 1995, *After the Golden Age: Labour Market Polarization and the Canadian Public Policy*. Tallahassee: Florida State University.
- Soskice, David 1990, Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Co-ordinated and Non-coordinated Market Economies. In: Brunetta, R. and C. Dell'Aringa (Hg.), *Labour Relations and Economic Performance*. London: 170-211.
- Soskice, David 1994, Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System. In: Lynch, L.M. (Hg.), *Training and the Private Sector*. Chicago: 25-60.

Prof. Dr. Jutta Allmendinger, Ludwig-Maximilians-Universität, Institut für Soziologie, Konradstr. 6, D-80801 München

4. Dynamische Armutsforschung in Ostdeutschland – Dauer und Ursachen von Sozialhilfverläufen im sozialpolitischen Kontext

Doris Rentzsch

1. Vorbemerkung

Über die Armut in den neuen Bundesländern gibt es bislang mehr Vermutungen als empirisch begründetes Wissen. Auch die sozialpolitische Auseinandersetzung zu diesem Thema ist eher verhalten. Hinsichtlich der brisanten Frage nach der im vereinten Deutschland stattfindenden Armutsdynamik tendieren die derzeitigen Vorstellungen im wesentlichen zu zwei unterschiedlichen Visionen. *Erstens*, auf dem Wege einer raschen Angleichung der Lebensverhältnisse werden sich ostdeutsche Lebenslagen sehr bald nach westdeutschem Muster differenzieren und zu gleichen Formen sozialer Ungleichheit – z.B. gleichen Problemgruppen – auch gleichen Mechanismen einer Ausgrenzung und gleichem Armutsumfang wie im Westen führen. *Zweitens*, infolge nachlassender Transfers und stagnierender Innovationsprozesse werden ostdeutsche Lebensverhältnisse zunehmend durch ein um sich

greifendes Armutspotential gekennzeichnet sein, das die bislang bekannten westdeutschen Formen und Ausmaße weit in den Schatten stellen und von entsprechenden sozialen Konflikten begleitet sein wird.

Ob bzw. inwieweit Prophezeiungen dieser Art berechtigt sind, steht in Frage. Zumindest scheint es voreilig, eines von beiden Szenarien anzunehmen, ohne vorher empirisch analysiert zu haben, wie ostdeutsche Armutsprozesse bisher verlaufen sind.

Im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen erste Forschungsbefunde hinsichtlich der zeitlichen Dimension ostdeutscher Armutslagen im Bereich der Sozialhilfe, die aus einer Halleischen Längsschnittstudie (HLS) hervorgehen. Die HLS ist Bestandteil des DFG-Projekts »Sozialhilfedynamik in den neuen Bundesländern«, das dem Sfb 186 seit 1994 angehört und am Beispiel der Stadt Halle/Saale Untersuchungen zum Verlauf individueller Armutslagen durchführt. Konzeptionell stützt sich das Halleische Forschungsprojekt auf den Ansatz der »dynamischen Armutsforschung«, der im Rahmen des Bremer Armutsprojekts »Sozialhilfekarrieren« entwickelt wurde (Buhr 1995, Leibfried/Leisering u.a. 1995) und in der HLS zum ersten Mal im ostdeutschen Kontext angewendet wird.

Vorangestellt wird der Versuch, auf der Basis der amtlichen Statistik bzw. von Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) eine Standortbestimmung hinsichtlich des Umfangs und der Entwicklung der Armutsbevölkerung in den neuen Bundesländern vorzunehmen (2). Darauf folgt die Darstellung der Ergebnisse der HLS (3) und am Ende ein kurzes Resümee (4).

2. Standortbestimmung Armut-Ost

In der Sozialhilfestatistik – als der offiziellen Informationsquelle für sozialpolitische Leistungen und Leistungsempfänger im Zusammenhang mit unmittelbarer Armutsbekämpfung – sind über die Armut-Ost wie -West Anhaltspunkte gegeben, die nur sehr spezifische Aussagen zu Armutsumfang und -prozeß gestatten. So vermitteln die Angaben über die Empfänger(innen) einer laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtunge (HLu), d.h. die armutstypische Personengruppe in der Sozialhilfe, entweder ein Bild über das Ausmaß der Sozialhilfebedürftigkeit am Jahresende (Stichtagszahlen) oder aus einer davon ausgehenden, schwer interpretierbaren kumulativen Perspektive, bei der die im Verlaufe eines Jahres dazuströmenden Sozialhilfезugänge (Jahresfallzahlen) erfaßt werden, die -abgänge aber unberücksichtigt bleiben. Das Problem besteht darin, daß sowohl Stichtags- als auch Jahresfallzahlen infolge der außer Acht gelassenen unterschiedlichen Dauer der einzelnen Sozialhilfeepisoden im Prinzip keine Aussage zum (jahres)durchschnittlichen Umfang der Sozialhilfebedürftigkeit zulassen. Gleichzeitig ist nicht zu unterschätzen, daß in den Grenzen der Aussagefähigkeit dieser Kennziffern mit Hilfe dieser Statistik jahresweise nachvollzogen werden kann, inwieweit hier eine Entwicklung stattgefunden hat. So läßt sich beispielsweise anhand der durchschnittlichen Dichte der HLu-Empfänger(innen) am Jahresende, die auf 100 Einwohner der neuen Bundesländer bezogen wird, im statistisch erfaßbaren Analysezeitraum¹ eine tendenziell zunehmende Armutsdichte feststellen. Das Niveau der alten Bundesländer wird damit allerdings noch weit unterboten (Tabelle 1, Spalte 2).

Neben einer Orientierung an der Sozialhilfe ist für eine Standortbestimmung Armut-Ost auch die Zugrundelegung eines relativen Armutskonzepts sinnvoll. Als Armutskriterium fungiert hier nicht die laufende Unterstützungsbedürftigkeit, sondern ein normativ bestimmter relativer Abstand sozial geringer Einkommen zum durchschnittlichen Wohlstandsniveau, welches anhand des durchschnittlichen monatlichen Nettoeinkommens im Haushaltszusammenhang gemessen wird. Nach einer Empfehlung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft sollte hierbei eine 50% -Armutsschwelle zugrunde gelegt werden. Auswertungen des SOEP (Krause 1994) decken in diesem Zusammenhang – unter Bezugnahme auf die ostdeutsche Einkommensentwicklung – Armutsquoten für die neuen Bundesländer auf, die im Vergleich zu den Sozialhilfedichten entschieden höher liegen, insgesamt aber eine ähnliche Dynamik aufweisen (Tabelle 1, Spalte 3).

Tabelle 1: Entwicklung der Armutsdichte in den neuen Bundesländern (%)

| Jahr | Dichte ¹ der Hlu- Empfänger(innen) am Jahresende ² | Dichte ³ der relativen Einkommensarmut (50%) | Dichte der Schattenarmut |
|------|--|---|--------------------------|
| 1990 | 0,8 (2,8) | 3,5 | >2 |
| 1991 | 1,4 (2,8) | 4,3 | >2 |
| 1992 | 1,9 (3,1) | 6,1 | >4 |
| 1993 | 1,9 (3,3) | 6,3 | >4 |

1 Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

2 Werte in Klammern: alte Bundesländer

3 Krause 1994, S.19

Vergegenwärtigt man sich, daß der Abstand zwischen den beiden Armutsindikatoren auf einen Personenkreis verweist, der ein Niedrigeinkommen unter der 50%-Armutsschwelle besitzt und dennoch keine Sozialhilfeunterstützung bezieht, so kann diese Differenz als »Schattenarmut« identifiziert werden (Tabelle 1, Spalte 4). Die Diskrepanz zwischen Aussagen zur Armut-Ost, die einmal auf dem Sozialhilfe- und andermal auf dem Armutskonzept der relativen Armut basiert, soll im gegebenen Fall vor allem auf das Problem aufmerksam machen, daß es im Bereich der Sozialhilfe ausschließlich um die »registrierte« Armut geht. Zum Problem »Schattenarmut« gibt es in den neuen Bundesländern ein besonders großes Wissensdefizit, zu dessen Überwindung allerdings Spezialuntersuchungen erforderlich sind.

3. Zu den Befunden der HLS

Dem Konzept der »dynamischen Armutsforschung« folgend stützt sich die HLS auf Erhebung und Auswertung von ereignisorientierten Individualdaten aus Sozialamtsakten. Anhand dieser Mikrodaten wird der Verlauf von Sozialhilfeeepisoden nachvollzogen, wobei ein maximal mögliches retrospektives Beobachtungsfenster herangezogen wird. Ausgehend vom Stichmonat der Erhebung 10/1995 war das für die analysierten zwei Sozialhilfeszugangskohorten der Stadt Halle – 1990, 1991 – ein Analysezeitraum von 64 bzw. 58 Monaten. Der folgenden vergleichenden Auswertung beider Kohorten liegen einheitlich 58 Monate Beobachtungszeit zugrunde. Die Erhebung selbst basiert auf einer 10 %-

Zufallsauswahl der Sozialhilfefzugangskohorten 1990 und 1991. Die Auswertung konzentriert sich auf die HLU-Empfänger(innen) außerhalb von Einrichtungen.

Zunächst zur *Dauerhaftigkeit und Kontinuität* des Sozialhilfieverlaufs. In der Darstellung wird eine Sozialhilfebezugsdauer bis zu einem Jahr als Kurzzeit- und eine von mehr als drei Jahren als Langzeitsozialhilfebezug gekennzeichnet. Es werden drei Indikatoren für die Charakterisierung des Sozialhilfieverlaufs herangezogen: die Bruttodauer, die Nettodauer, und der Mehrfachbezug.

Die Bruttodauer mißt den absoluten zeitlichen Abstand zwischen dem Zeitpunkt des ersten und letzten Sozialhilfebezugs, d.h. sie umfaßt auch Zwischenzeiten, in denen keine Sozialhilfe gezahlt wird, falls die Sozialhilfe zu einem späteren Zeitpunkt wieder einsetzt. Die Nettodauer mißt dagegen die in der Sozialhilfe verbrachte Zeit, d.h. zwischenzeitliche Unterbrechungen werden hier als nicht sozialhilferelevant vernachlässigt. Die Ausprägung des Mehrfachbezugs verweist auf die Wahrscheinlichkeit, nach Beendigung der ersten Sozialhilfeepisode erneut sozialhilfeabhängig zu werden. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, ähnelt sich die Verteilung der Dauer des Sozialhilfebezugs in den untersuchten Kohorten.

Tab. 2: Sozialhilfeantragsteller 1990 u. 1991 nach der Dauer d. Bezuges (%)(Quelle: HLS)

| Dauer | kurz | mittel | lang |
|--------------------|------|--------|------|
| <i>Bruttodauer</i> | | | |
| 1990 | 53,8 | 18,6 | 27,6 |
| 1991 | 49,5 | 27,5 | 23,0 |
| <i>Nettodauer</i> | | | |
| 1990 | 58,2 | 20,2 | 21,6 |
| 1991 | 60,5 | 29,1 | 10,4 |

Hervorzuheben ist folglich:

- Ein großer Teil der Antragstellenden sowohl in der Zugangskohorte 1990 als 1991 ist Kurzzeitbezieher. Hinsichtlich der defacto in der Sozialhilfe verbrachten Zeit sind mehr als 58 % (1991) bzw. 60 % (1991) der jeweiligen Zugangskohorte Kurzzeitbezieher.
- Langzeitbezug tritt in beiden Kohorten vergleichsweise wenig auf. In der Zugangskohorte 1990 ist Langzeitbezug allerdings ausgeprägter als in der Zugangskohorte 1991.

Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, daß Mehrfachbezug in beiden Zugangskohorten bei über 20 % der Antragstellenden auftritt, wobei er im Zugang 1991 (28,5 %) etwas häufiger als 1990 (23,1 %) anzutreffen war.

Die *Ursachen* sowohl für den Beginn als auch für die Beendigung des Sozialhilfebezugs werden in der HLS möglichst differenziert erfaßt. Sie geben wesentliche Anhaltspunkte dafür, welche Wege in die Sozialhilfe und welche wieder aus ihr herausführen. Die Struktur der nach 10 Hauptgruppen zusammengefaßten Ursachenkategorien gibt Hinweise auf häufige und weniger häufige Verursachungszusammenhänge.

Tab. 3: Sozialhilfeantragsteller 1990 und 1991 nach Häufigkeit v. Sozialhilfeepisoden (%)

| Anzahl der Episoden | 1990 | 1991 |
|---------------------|------|------|
| 1 | 76,9 | 71,5 |
| 2 | 16,4 | 18,1 |
| 3 | 6,0 | 6,8 |
| 4 | - | 2,9 |
| 5 | - | 0,6 |
| 6 | 0,7 | - |

Quelle: HLS

Tab. 4: Sozialhilfeantragsteller 1990 u. 1991 nach Ursachen d. Antragstellung zu Beginn d. Bezuges (%)

| Ursache | 1990 | 1991 |
|-------------------------------|------|------|
| Arbeitslosigkeit | 59,7 | 56,6 |
| Erwerbseinkommen unzureichend | 13,4 | 12,3 |
| Ausbildungskontext | 3,0 | 3,6 |
| Rentenkontext | 5,2 | 3,9 |
| Krankheit | 2,2 | 4,2 |
| Schwangerschaftskontext | 2,9 | 5,5 |
| Familienkontext | 10,5 | 4,5 |
| Zuwanderung | 0,8 | 6,8 |
| besondere soziale Situation | 1,5 | 1,0 |
| sonstige | 0,8 | 1,6 |

Quelle: HLS

Übereinstimmend war in beiden Kohorten der Grad des Einflusses einiger Ursachen der Antragstellung.

- Erstens, in beiden Zugangsjahren war Arbeitslosigkeit bei über der Hälfte der Antragsteller die Ursache einer Beantragung von Sozialhilfe. Hierbei stellten die Fälle, bei denen die Sozialhilfe als Vorschußkasse der Arbeitslosenversicherung fungierte, also das Warten auf einen Bescheid vom Arbeitsamt die Ursache der Sozialhilfeantragstellung war, einen hohen Anteil (1990 21,6 %, 1991 30,4 %).
- Zweitens, in beiden Zugangsjahren war eine Beantragung von Sozialhilfe relativ häufig infolge eines unzureichenden Erwerbseinkommens erforderlich (1990 – 13,4 %, 1991 – 12,3 %).
- Drittens, in beiden Kohorten spielten Sozialhilfeverursachungen im Zusammenhang mit Ausbildung, Rente, Krankheit Schwangerschaft/Geburt sowie einer besonderen sozialen Situation, wie Haft, Nichtsehaftigkeit, Sucht usw. im Vergleich mit den erstgenannten Ursachen eine geringe Rolle.

Für einen Vergleich der Wege aus der Sozialhilfe wenden wir uns den Ursachen zu, die eine Beendigung des Sozialhilfebezuges herbeigeführt haben. Zunächst ist festzustellen, daß in

beiden Zugangskohorten ein nicht zu übersehender Anteil der Antragsteller weiterhin im Bezug steht.

Tab. 5: Sozialhilfeantragsteller 1990 und 1991 nach Bezugsstatus und Ursache für das Ende des Sozialhilfebezuges – am Ende des Beobachtungszeitraums (%)

| Bezugsstatus/Beendigungsursache | 1990 | 1991 |
|--|------|------|
| Sozialhilfebezug nicht beendet | 16,4 | 12,9 |
| Sozialhilfebezug beendet | 83,6 | 87,1 |
| <i>-Beendigungsursache</i> | | |
| Einsetzen vorrang. sozialer Leistungen | 32,1 | 37,9 |
| Arbeitsaufnahme | 5,9 | 9,4 |
| Erhöhung des Erwerbseinkommens | 8,2 | 4,5 |
| Ausbildungs- Umschulungsbeginn | 0,8 | 2,6 |
| Einsetzen privaten Unterhalts | 3,7 | 2,6 |
| Abschiebung/Rückkehr/Fortzug | 0,8 | 3,9 |
| keine weitere Vorsprache | 14,9 | 18,1 |
| sonstige | 17,2 | 8,1 |

Quelle: HLS

Hinsichtlich der Ursachen der Beendigung fallen folgende Gemeinsamkeiten auf:

- In beiden Kohorte wird der Sozialhilfebezug am häufigsten durch das Einsetzen vorrangiger sozialstaatlicher Leistungen beendet. Das bedeutet, daß für diese Fälle ab Zeitpunkt der Beendigung des Sozialhilfebezugs ein vorgelagertes Sicherungssystem aufkommt. Eine eigenständige Existenzsicherung ist hiermit indes nicht eingetreten.
- Der Beendigungsgrund Arbeitsaufnahme hat in beiden Kohorten sehr geringe Bedeutung. Mit nur 5,9 % aller Fälle trat er besonders selten in der Kohorte 1990 auf.
- In beiden Kohorten kam es relativ häufig vor, daß der Sozialhilfebezug infolge des weiteren Fernbleibens der Empfängerin oder des Empfängers eingestellt wurde, die sogenannte keine weitere Vorsprache. Vermutlich verbergen sich hinter dieser Beendigungsursache Gründe, die aus den Sozialhilfeakten nicht ermittelbar sind. Expertengespräche haben ergeben, daß hier Sachverhalte wie Fortzüge an andere Orte, Reaktivierung sozialer Netze oder auch Probleme der Betroffenen mit den bürokratischen Auflagen einer Sozialhilfeunterstützung eine Rolle spielen.

4. Resümee

Anknüpfend an die Ausgangsfragestellung nach der Armutsentwicklung in den neuen Bundesländern stützen die Befunde der HLS folgende Argumentationen.

In den ersten Jahren der Transformation hat der Einfluß des wirksamen sozialen Sicherungssystems – inklusive sozialpolitischer Übergangsregeln für sozial Schwache laut Einigungsvertrag – im Zusammenhang mit Nachwirkungen einer langjährig hohen Erwerbsbeteiligung zu DDR-Zeiten – zu einer spürbaren Eindämmung der Sozialhilfeabhängigkeit

geführt. Für die weitere Entwicklung ist absehbar, daß das Ausmaß der Armut-Ost stark von der weiteren sozialstaatlichen Rahmung abhängen wird.

Vor allem die empirisch belegte hohe Bedeutung vorrangiger sozialstaatlicher Leistungen als häufigster Grund einer Beendigung des Sozialhilfebezugs läßt folgern, daß ein spürbares Anwachsen des Sozialhilfepotentials zu erwarten ist, wenn

- Leistungsabbau und eine Verschärfung von Zugangsbeschränkungen bei vorgelagerten Sicherungssystemen stattfinden, z.B. durch das geplante Arbeitsförderungsreformgesetz,
- sozialpolitischer Sonderregelungen laut Einigungsvertrag auslaufen, z.B. der Sozialzuschlag für Niedrigrenten,
- Langzeitarbeitslosigkeit zunimmt und eine Rückkehr ins Erwerbsleben immer schwieriger wird.

Anmerkung

- 1) Aktuellere Angaben konnte das Statistische Bundesamt bedauerlicherweise Anfang 1997 noch nicht zur Verfügung stellen.

Literatur

Buhr, P. 1995, Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug. Studien zur Sozialwissenschaft Band 153, Opladen.

Leibfried, St., L. Leisering, P. Buhr, M. Ludwig, E. Mädje, Th. Olk, W. Voges und M. Zwick 1995, Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt/M.

Krause, P. 1994, Armut im Wohlstand: Betroffenheit und Folgen. Diskussionspapier des DIW Nr. 88, Berlin.

Dr. Doris Rentsch, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Pädagogik, Brandbergweg 23, D-06099 Halle/Saale

5. Alleinerziehen – zwischen Unabhängigkeit und Abhängigkeit

Sabine Huth und Heidrun Großmann

Einleitung

Unter gesellschaftlichen Bedingungen und sozialpolitischen Rahmungen, die sich in wesentlichen Punkten unterschieden, hat Alleinerziehen als Lebensform in Ost und West für Frauen an Bedeutung gewonnen. Heute leben in jeder fünften Familie in Deutschland Mütter mit ihren Kindern allein. Dabei war und ist Alleinleben mit Kindern in Ostdeutschland in weit stärkerem Maße verbreitet als im alten Bundesgebiet: Einerseits wurden in der DDR mehr Ehen mit Kindern als im Westen geschieden, andererseits wurden und werden mehr ostdeutsche Kinder außerhalb einer Ehe geboren. Entgegen aller Prognosen ist die Zahl alleinerziehender Mütter nach dem gesellschaftlichen Umbruch nicht zurückgegangen.¹ Allerdings sind die Bedingungen, Kinder allein großzuziehen heute ganz andere. Ein