

Unterschiedliche Muster des Sozialhilfebezugs in europäischen Städten

Voges, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

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

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Voges, W. (1999). Unterschiedliche Muster des Sozialhilfebezugs in europäischen Städten. *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 21, 10-13. <https://doi.org/10.15464/isi.21.1999.10-13>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Unterschiedliche Muster des Sozialhilfebezugs in europäischen Städten

Als Indikator für bekämpfte Armut wird zumeist der Bestand an Sozialhilfebeziehern herangezogen. Unser bisheriges Wissen über Sozialhilfe ist aber im internationalen Vergleich zu sehr auf den Umfang und auf strukturelle Merkmale der betroffenen Bevölkerungsgruppe konzentriert und im Bezug auf die zeitliche Betroffenheit hauptsächlich statischer Natur. Nun unterscheiden sich aber Armut und deren Folgen im erheblichen Umfang, je nachdem, ob sie kurzfristiger oder langfristiger Natur sind und ob es sich dabei um ein einmaliges, singuläres oder um ein wiederkehrendes Phänomen handelt. Zugang, Verbleib und Abgang in die Sozialhilfe sind in erheblichem Maße sozialstaatlich prädestiniert und können nur angemessen unter Berücksichtigung einer zeitlichen Dimension erfaßt werden. Die Programme existentieller Mindestsicherung in modernen Gesellschaften sind jedoch höchst unterschiedlich ausgestaltet. Die Filterung durch verschiedene Zugangskriterien führt dazu, daß von Armut bedrohte Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Chancen haben, in ihrer Armutslage durch ein Sozialhilfeprogramm unterstützt zu werden. Entsprechend den Zugangsregeln differiert die Zusammensetzung der Leistungsbezieher in den unterschiedlichen Gesellschaften. Von daher können demographische Merkmale der Leistungsbezieher nur eingeschränkt als Indikatoren für das Zugangsrisiko in bekämpfte Armut herangezogen werden. Unabhängig davon kann man jedoch der Frage nachgehen, inwieweit die Muster des Sozialhilfebezugs auf Unterschiede in der Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit verweisen.

Dazu werden hier Ergebnisse aus zwei Projekten in sechs europäischen Ländern zusammengefaßt (vgl. Saraceno et al. 1998, Voges et al. 1998), in deren Mittelpunkt die Frage nach dem Ausmaß von Armut sowie die Möglichkeiten der Armutsbekämpfung durch Sozialhilfeprogramme stand. Die Auswirkungen der Programme wurden an Hand der zeitlichen Muster des Sozialhilfebezugs, der Zusammensetzung der Bedürftigen sowie der Ursachen für den Bezug untersucht. Nun werden nationale Sozialhilfeprogramme häufig durch eine lokale sozialstaatliche Administration modifiziert, bzw. wenn keine nationalen Vorgaben vorliegen wie in Italien, entsprechend dem lokalen Bedarf gestaltet. Vor diesem Hintergrund hatten die Projekte eine explizit lokale Ausrichtung, d.h. der internationale Vergleich ist daher auf einer kleinräumigen städtischen Ebene angesiedelt. Die einbezogenen Städte befinden sich in europäischen Ländern mit unterschiedlichen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen für existentielle Mindestsicherung. Die untersuchten Städte sind: Barcelona und Vitoria (Spanien), Bozen, Mailand, und Turin (Italien), Göteborg und Helsingborg (Schweden), Lissabon (Portugal) sowie Bremen (Deutschland). Datengrundlage bilden repräsentative, für den Vergleich standardisierte Längsschnittdaten zur Sozialhilfe mit kontrolliertem Erstbezugsstatus. Die Bremer 10 Prozent-Längsschnittstichprobe von Sozialhilfeakten dient hierbei als Vorbild zur Erzeugung von vergleichbaren Datensätzen in den anderen beteiligten Städten.

Inwieweit bereits die institutionellen Regelungen der Sozialhilfeprogramme unterschiedliche Muster des Sozialhilfebezugs herbeifüh-

ren, wird deutlich, wenn man einige ausgewählte Merkmale der Programme betrachtet (Tabelle 1). In einem Sozialhilfeprogramm, das von einem universalen Anspruch auf finanzielle Unterstützung ausgeht, ist Einkommensarmut ein ausreichendes Merkmal, um Leistungen zu beziehen. Wird dagegen ein kategoriales Modell praktiziert, reicht der Umstand, einkommensarm zu sein, nicht aus, um Sozialhilfe zu erhalten. Andere Kategorien wie z.B. Vorhandensein minderjähriger Kinder sind bedeutsam, um in den Sozialhilfebezug zu gelangen. Auch der Umstand, daß einige Städte eine finanzielle Mindestsicherung nur im Rahmen eines begrenzten Budgets gewährleisten, beeinflusst die Muster des Sozialhilfebezugs. Bei knappen finanziellen Mitteln werden Leistungen entsprechend zeitlich kürzer gewährt. Als weitere Einflußgröße auf die Sozialhilfemuster erweist sich die zeitliche Gewährung von Sozialhilfeleistungen entsprechend be-

stimmter Haushaltskonstellationen. Einige Städte machen darüber hinaus noch eine explizite oder implizite Unterscheidung zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen, während andere Städte keine derartige Regelung aufweisen. Zumeist werden die Jüngeren als die „unwürdigen“ Armen betrachtet. In einigen Sozialhilfeprogrammen werden daher die unter 25-jährigen ausgeschlossen bzw. sind nur in bestimmten Haushaltskonstellationen anspruchsberechtigt. Schließlich erweist sich die Leistungshöhe bezogen auf den lokalen Lebensstandard als eine wesentliche Einflußgröße auf die Sozialhilfemuster.

Dauer von Sozialhilfebezug in den Ländern unterschiedlich

Betrachtet man zunächst die Häufigkeit und die mittlere Verweildauer für den ersten und erneuten Sozialhilfebezug in Tabelle 2, dann werden große Unterschiede zwischen den ausgewählten Städten sichtbar. Die mittlere Verweildauer für den erstmaligen Sozialhilfebezug reicht von 2,5 Monaten in Bozen bis zu 33,5 Monaten in Lissabon. Würde man die Städte auf Grund der Dauer des ersten Sozialhilfebezugs in eine Rangskala bekämpfter Armut einordnen, würden Lissabon und Barcelona mit ihren sehr langen Bezugszeiten den einen Endpunkt bilden. Der gegenüberliegende Endpunkt ergäbe sich durch den außerordentlich kurzen ersten Sozialhilfebezug in Bozen und Göteborg. Vitoria würde hier eine mittlere Position einnehmen. Daß aus der Dauer des ersten Zeitraums mit Sozialhilfeleistungen nur begrenzt auf die zeitliche Betroffenheit von Armut geschlossen werden kann, wird deutlich, wenn man die Häufigkeit des Sozialhilfebezugs berücksichtigt. Dabei zeigt sich ein linearer Zusammenhang zwischen der Dauer des ersten Leistungsbezugs und der Anzahl weiterer Phasen des Sozialhilfebezugs. Je länger der erstmalige Sozialhilfebezug dauert, desto seltener tritt ein weiterer Leistungsbezug auf. Umgekehrt zeigt sich, daß bei einem kürzeren ersten Sozialhilfebezug wiederholt weitere Leistungen gezahlt werden. Ein Viertel bis nahezu die Hälfte der erstmalig kurzfristigen Leistungsbezieher benötigen später erneut weitere finanzielle Unterstützung.

Tabelle 1: Ausgewählte Merkmale der Sozialhilfeprogramme

Stadt	Anspruch	Budget für Programm	Art des Bezugs	Altersgrenzen	Leistungshöhe
Barcelona	universal	unbegrenzt	unbefristet	25-65	sehr gering
Bozen	universal	begrenzt	unbefristet ^o	keine	ausreichend
Bremen	universal	unbegrenzt	unbefristet	keine	ausreichend
Göteborg	universal	unbegrenzt	unbefristet	keine	ausreichend
Helsingborg	universal	unbegrenzt	unbefristet	keine	ausreichend
Lissabon	kategorial [*]	unbegrenzt	unbefristet	keine	sehr gering
Mailand	kategorial	begrenzt	befristet	18-60 ^o	gering
Turin	kategorial	begrenzt	befristet	keine	gering
Vitoria	universal	unbegrenzt	unbefristet	25-65	sehr gering

Erläuterung: (*) altes Programm bis 1997, (°) teilweise implizit befristet, (o) administrativ weniger generös gegenüber jüngeren Bedürftigen.

Datenbasis: Eigene Erhebung

Tabelle 2: Dauer und Häufigkeit des Sozialhilfebezugs

Stadt	1. Sozialhilfebezug		2. Sozialhilfebezug		3. Sozialhilfebezug		4. Sozialhilfebezug	
	Dauer	Anzahl	Dauer	Anzahl	Dauer	Anzahl	Dauer	Anzahl
Barcelona	26,9	585	25,6	85	15,0	11		
Bozen	2,5	315	2,4	101	3,0	46	3,7	13
Bremen	5,6	849	5,6	202	3,2	45	4,1	19
Göteborg	3,4	2213	3,3	847	3,5	368	3,2	152
Helsingborg	4,1	244	3,7	115	5,2	40	7,4	16
Lissabon	33,5	198	X	X	X	X	X	X
Mailand	4,9	791	5,9	285	5,0	116	5,9	34
Turin	6,1	1230	6,7	519	6,8	186	6,6	53
Vitoria	11,6	385	9,3	134	12,2	32	(*)	7

Erläuterung: Dauer als Median in Monaten, (*) >50% rechtszensierte Dauern, keine Möglichkeit den Median zu berechnen, (X) kein weiterer Sozialhilfebezug.

Datenbasis: Eigene Erhebung

Die Beendigung des Sozialhilfebezugs muß nicht mit der Überwindung einer Armutslage einhergehen. Es spricht einiges dafür, daß ein Abgang aus dem Sozialhilfebezug von sehr unterschiedlichen Bedingungen abhängt. Betrachtet man unter den Bedürftigen zu einem bestimmten Zeitpunkt den Anteil der Abgänger aus der Sozialhilfe, so werden die unterschiedlichen Muster zur Beendigung des Sozialhilfebezugs deutlich (Tabelle 3). In den Städten mit kurzfristigem ersten Sozialhilfebezug wie Bozen und Göteborg beenden zahlreiche Leistungsbezieher den Sozialhilfebezug bereits nach einem Monat. Umgekehrt ist der Anteil derjenigen, die zu diesem Zeitpunkt wieder den Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe bestreiten können, in den Städten mit langfristigem Sozialhilfemuster außerordentlich niedrig. Je länger Leistungsbezieher im Sozialhilfebezug stehen, desto geringer ist ihre Chance, diesen Zustand zu überwinden. Dies schlägt sich auch in einem entsprechend niedrigen Anteil an Sozialhilfeabgängern ab dem 9. Monat in allen Städten nieder. Der lokale Unterschied wird besonders deutlich, wenn man die Entwicklung in den Städten aus demselben Land vergleicht.

Bedürftige in spanischen Städten erhalten nicht nur geringe finanzielle Unterstützung, sondern haben nur geringe Chancen, Sozialhilfeabhängigkeit zu überwinden. Die deutlichen Unterschiede im Anteil der Sozialhilfeabgänger zwischen Barcelona und Vitoria zu bestimmten Monaten resultieren aus einer unterschiedlichen administrativen Nutzung von Möglichkeiten der Arbeitsbeschaffung. Beschäftigungsmaßnahmen in Vitoria innerhalb der ersten 6 Monate führen dazu, daß mehr Bedürftige aus dem Sozialhilfebezug ausscheiden und den Lebensunterhalt durch Erwerbseinkommen bestreiten können. Obschon in Barcelona dasselbe Instrumentarium zur Verfügung steht, wird es dort nicht in gleicher Weise genutzt.

Die Zahlen für die schwedischen Städte verweisen auf hohe Abgänge nach kurzfristigem Sozialhilfebezug. Der hohe Anteil an Sozialhilfeabgängern ist einerseits dadurch bedingt, daß hier Sozialhilfe zur Überbrückung kurz-

fristiger Einkommenschwäche in Anspruch genommen wird. Andererseits wird die Kurzfristigkeit des Leistungsbezugs wie in Vitoria durch enge institutionelle Verknüpfung des Sozialhilfeprogramms mit den Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung erreicht, hier allerdings mit deutlich größerem Erfolg. Für die italienischen Städte zeigen sich aufgrund eines fehlenden nationalen Gesetzes zur existentiellen Mindestsicherung große Unterschiede im Anteil der Sozialhilfeabgänger zu bestimmten Zeitpunkten. Dies resultiert in Mailand und Turin zunächst aus der zeitlich unterschiedlich befristeten Gewährung von Sozialhilfe für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Darüber hinaus schlagen sich die Restriktionen eines begrenzten Budgets auch in kürzeren Dauern der Leistungsgewährung nieder. Dementsprechend findet sich in Mailand und Turin ein gegenüber allen anderen Städten größerer Anteil an Sozialhilfeabgängern im 3. und 6. Monat. Demgegenüber führen in Bozen die administrative Überprüfung der Bedürftigkeit sowie die Inanspruchnahme von Leistungen zur kurzfristigen Überbrückung von Einkommenschwäche zu einem hohen Anteil an Sozialhilfeabgängern nach einem Monat.

Abfolge von Zeiten des Sozialhilfebezugs entscheidend

Ein kurzer erstmaliger Sozialhilfebezug steht also nicht durchweg für gute Chancen, eine Armutslage zu überwinden. Er kann auch administrative Ursachen haben. Legt man den Leistungsbezug als Indikator zu Grunde, er-

hält man stets ein Ergebnis, das vor allem auf Unterschiede in den sozialstaatlichen Rahmenbedingungen verweist. Nun ist die Dauer des Sozialhilfebezugs sicher nicht mit Phasen der Armut und Sozialhilfebedürftigkeit identisch, denn die Beendigung des Bezugs dieser sozialstaatlichen Transfers ist keineswegs gleichbedeutend mit der Überwindung einer Armuts-lage. Sozialhilfeprogramme, die eine befristete Gewährung von Sozialhilfe kennen, geben mitunter auch einen bestimmten Zeitraum vor, nach dem Personen überhaupt erneut anspruchsberechtigt sind. Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, sich die Abfolge von Phasen mit *und* ohne Sozialhilfeleistungen zu vergegenwärtigen.

Betrachtet man den Anteil an Sozialhilfebezieher, die sich nach einem Jahr noch im Sozialhilfebezug befinden bzw. die zu diesem Zeitpunkt bereits zum zweiten, dritten oder vierten Mal Sozialhilfe benötigen, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den ausgewählten Städten. Außerdem wird deutlich, wie groß der Anteil von Beziehern ist, die nur vorübergehend ohne Sozialhilfe den Lebensunterhalt bestreiten können und später erneut auf Leistungen angewiesen sind (temporäre Nichtbezieher) sowie die, die innerhalb des Beobachtungszeitraums nicht mehr sozialhilfebedürftig werden (permanente Nichtbezieher).

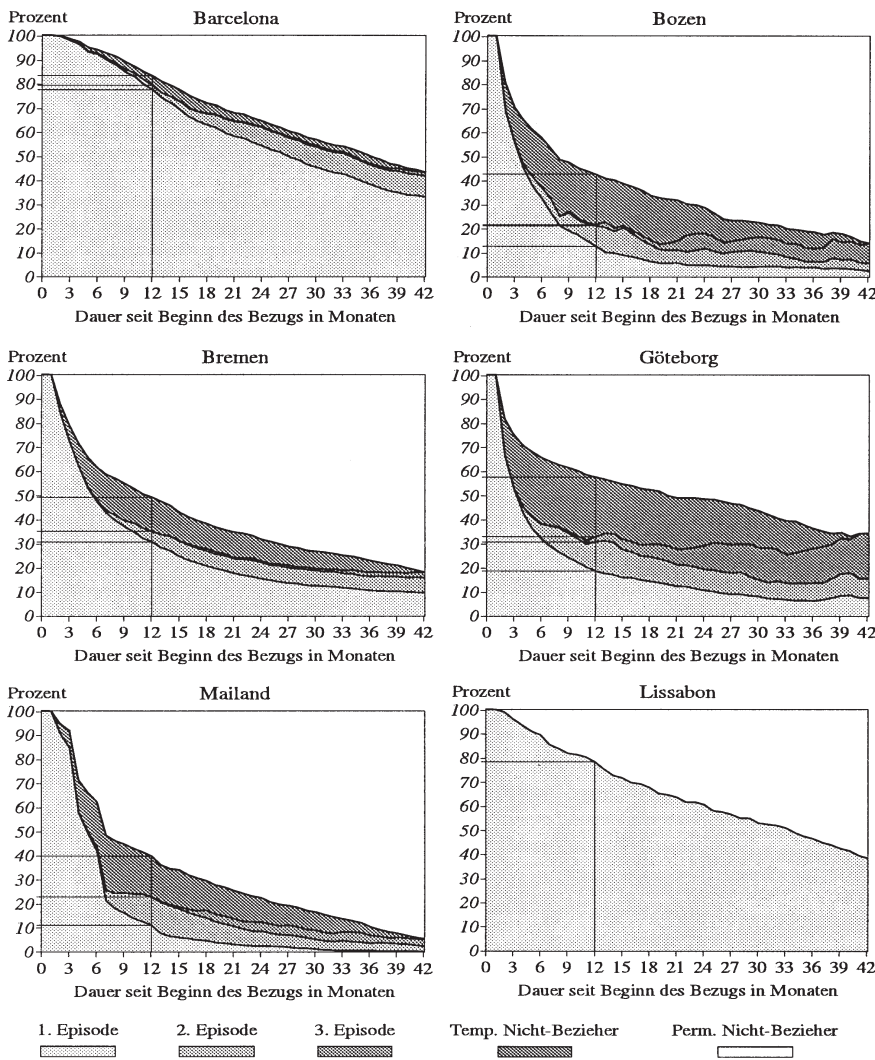
Nach einem Jahr stehen in Bremen noch 31 Prozent der Bedürftigen im erstmaligen Sozialhilfebezug, während bereits weitere 4 Prozent zum zweiten Mal Sozialhilfeleistungen benötigen. Die Sozialhilfemuster in den anderen Städten weichen davon deutlich ab. In Göteborg befinden sich nach 12 Monaten lediglich 19 Prozent der Bedürftigen noch im erstmaligen Sozialhilfebezug, während in Bremen allerdings bereits 12 Prozent zum zweiten Mal diese sozialstaatlichen Transfers beziehen. Eine ähnliche Sozialhilfdynamik kennzeichnet die Sozialhilfemuster in Bozen und Mailand. Nur 11 Prozent der Mailänder und 13 Prozent der Bozener Leistungsbezieher befinden sich nach 12 Monaten noch im ersten Sozialhilfebezug. Weitere 12 Prozent in Mailand und 9 Prozent in Bozen beziehen bereits zum zweiten Mal Sozialhilfeleistungen. Demgegenüber zeigen sich deutliche Unterschiede in den Sozialhilfemustern der Bedürftigen in Barcelona und Lissabon. Da sie eine außerordentlich geringe Chance haben, Sozi-

Tabelle 3: Anteil an Sozialhilfeabgängern nach Monaten des Leistungsbezugs in Prozent

Stadt	1. Monat	3. Monat	6. Monat	9. Monat	12. Monat	24. Monat
Barcelona	1	2	2	2	3	2
Bozen	30	10	6	2	2	0
Bremen	15	10	5	2	2	1
Göteborg	32	10	3	2	1	1
Helsingborg	21	15	4	2	3	0
Lissabon	1	2	4	1	2	3
Mailand	10	25	21	2	3	0
Turin	10	20	15	4	6	1
Vitoria	5	7	4	3	2	1

Datenbasis: Eigene Erhebung

Graphik1: Anteil von Sozialhilfebeziehern in der ersten und den nachfolgenden Episoden



Datenbasis: Eigene Erhebung

alhilfeabhängigkeit zu überwinden, verbleibt die Mehrzahl der Bedürftigen im ersten Sozialhilfebezug. In Barcelona sind 77 Prozent im ersten Leistungsbezug und nur 2 Prozent erhalten bereits zum zweiten Mal finanzielle Unterstützung. In Lissabon befinden sich 79 Prozent im erstmaligen Sozialhilfebezug.

Der Einfluß der Sozialhilfeprogramme auf die Chancen, den Lebensunterhalt ohne Sozialhilfe zu bestreiten, wird besonders deutlich, wenn man die Population betrachtet, die sich nach 12 Monaten nicht mehr im Leistungsbezug befindet, aber innerhalb des Beobachtungszeitraums erneut auf Leistungen angewiesen ist. In Bremen und Mailand finden sich nach einem Jahr 16 bzw. 17 Prozent temporäre Nichtbezieher, während der Anteil in Bozen und Göteborg 21 bzw. 25 Prozent beträgt. Mit 4 Prozent ist der Anteil der temporären Nichtbezieher in Barcelona außerordentlich gering. Der hohe Anteil in Bozen und Göteborg ist im wesentlichen auf den Überbrückungscharakter der Sozialhilfe zurückzuführen. In den Städten, in denen ein erstmaliger Sozialhilfebezug administrativ befristet ist und erst nach einem bestimmten Zeitraum ohne Leistungsbezüge fortgesetzt werden

kann, treten nicht nur häufiger Zeiten des Sozialhilfebezugs auf, sondern auch Phasen, in denen Bedürftige in den Status des Nichtbeziehers versetzt wurden, obschon sich an ihrer Sozialhilfebedürftigkeit nichts verändert hat.

Dauer der Bedürftigkeit besserer Indikator als Sozialhilfebezug

Vor dem Hintergrund der großen Unterschiede in der Abfolge von Phasen mit und ohne Sozialhilfeleistungen gilt es einen Indikator zu verwenden, der den administrativen Effekt verringert. Dies kann dadurch erfolgen, daß man nicht vom Sozialhilfebezug, sondern von einer Phase der Bedürftigkeit als zeitliche Approximation an eine Armutslage ausgeht. Dadurch bilden nicht mehr die Sozialhilfezahlungen die Grundlage für den Vergleich, sondern der Zeitraum der Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung.

Unsere Untersuchungen auf der Grundlage der Panel Study of Income Dynamics (USA) und des Sozio-Ökonomischen Panels (BRD) haben ergeben, daß es durchweg eines gewissen Zeitraums bedarf, um eine Armutslage zu über-

winden. Geht man davon aus, daß mindestens ein Jahr notwendig ist, um eine Einkommensschwäche zu überwinden und legt man diesen Zeitraum auch zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit zu Grunde, dann zeigt sich, daß eine Abfolge von kurzfristigen Sozialhilfezahlungen, gefolgt von Zeiträumen ohne Leistungen, eine längere Phase der Sozialhilfebedürftigkeit ergeben. Für die weitere Betrachtung wurde daher angenommen, daß ein Zeitraum von 12 Monaten notwendig ist, um etwa durch Erwerbsarbeit eine Phase der Bedürftigkeit auf Grund von existenzsichernder finanzieller Unterstützung zu beenden.

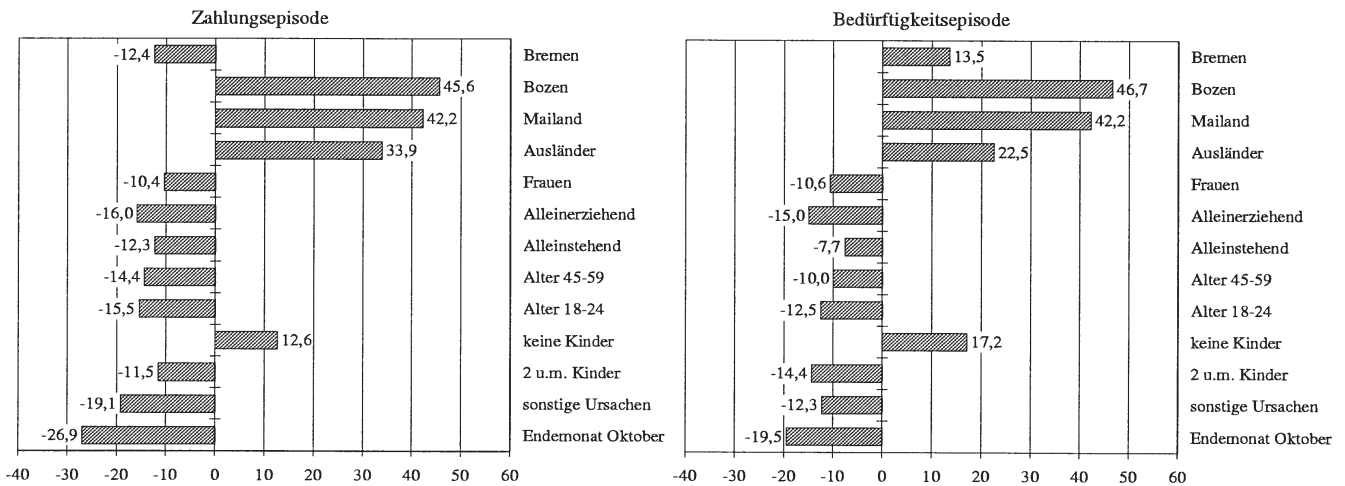
Tabelle 4 zeigt die mittlere Verweildauer in der ersten und zweiten Phase der Bedürftigkeit. Vergleicht man diese Angaben mit denen in Tabelle 2, so wird deutlich, wie und in welchem Ausmaß sich bei Zugrundelegung von Bedürftigkeit die mittlere Verweildauer in einer Armutslage vergrößert hat. Die Mehrzahl der ausgewählten Städte weist nunmehr eine mittlere Position auf. Barcelona und Lissabon gehören weiterhin zu den Städten mit langfristiger Bedürftigkeit und geringer Sozialhilfedynamik. Zu den Städten, in denen die Dauer der Bedürftigkeit so angestiegen ist, daß sie nunmehr eher eine mittlere Position einnehmen, zählen Bremen, Göteborg und Turin. Weiterhin weisen trotz Zunahme der Dauer Bozen, Helsingborg und Mailand kurzfristige Sozialhilfemuster auf.

Großer Einfluß sozialstaatlicher Merkmale auf Sozialhilfeabhängigkeit

Nun könnte man natürlich vermuten, daß die Unterschiede zwischen den Indikatoren Sozialhilfebezug und Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung doch nicht so erheblich sind und für die Betrachtung ein Hinweis auf die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen genügt. Zunächst muß man sich vergegenwärtigen, daß durch diese Praxis der Einfluß sozialstaatlicher Setzungen auf Sozialhilfemuster allenfalls über Plausibilitätsannahmen verdeutlicht wird. Der potentielle Schätzfehler wurde für Bremen und die italienischen Städte untersucht. Als abhängige Variable wurde die Wahrscheinlichkeit zu Grunde gelegt, den erstmaligen Sozialhilfebezug bzw. den ersten Zeitraum der Bedürftigkeit zu überwinden. Zusätzlich wurden weitere sozialstaatliche und individuelle Merkmale als Kontrollvariablen einbezogen.

Legt man das Turiner Sozialhilfemuster als Bezugsgröße zu Grunde, dann zeigt sich der überragende Einfluß der lokalen Politik existentieller Mindestsicherung auf die Sozialhilfedynamik. Wenn man die Charakteristika der Leistungsbezieher statistisch kontrolliert, entsteht auf der Grundlage des Sozialhilfebezugs der Eindruck, als ob die Bremer gegenüber den Turinern ein deutlich größeres Risiko haben, langfristig auf Sozialhilfeleistungen angewiesen zu sein. Da sich aber die beiden Städte hinsichtlich des Anteils an Personen mit erneutem Leistungsbezug unterscheiden, zeigen sich

Graphik 2: Einflußgrößen auf die relative Chance, eine Zahlungsepisode und eine Bedürftigkeitsepisode zu überwinden



Referenzkategorien: Turiner Sozialhilfeprogramm, Inländer, männlicher Haushaltsvorstand, Zusammenlebend, Alter des Haushaltsvorstands 25-44 Jahre, ein Kind, Einstiegsursache Arbeitslosigkeit, Endemonat Dezember. Relative Angaben in Prozent. Bei der Schätzung handelt es sich um ein Piecewise-Constant-Modell. Unterschiede sind signifikant unter dem 5%-Niveau.

Datenbasis: Eigene Erhebung

auch deutliche Unterschiede bei den Phasen der Bedürftigkeit. Gegenüber den Turinern haben die Bremer signifikant bessere Chancen, die Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung zu überwinden. Bremer Haushalte sind zwar länger auf Sozialhilfezahlungen angewiesen, wenn sie jedoch die Sozialhilfeabhängigkeit überwunden haben, werden sie seltener als die Turiner Haushalte erneut sozialhilfebedürftig. Demgegenüber sind die Unterschiede in Abhängigkeit von Zeiträumen des Leistungsbezugs oder der Bedürftigkeit in Mailand und Bozen vergleichsweise gering. Dies resultiert daraus, daß ein Teil der Leistungsbezieher in diesen Städten den erstmaligen Sozialhilfebezug erst nach einer mehr als einjährigen Phase des Nichtbezugs fortsetzt.

Die Graphik 2 verdeutlicht auch, daß der Effekt der institutionellen Rahmenbedingungen weitaus größer ist als jeder andere Effekt personenbezogener Merkmale. Dadurch zeigt sich noch einmal erneut der außerordentlich große Einfluß sozialstaatlicher Vorgaben auf die zeitlichen Muster des Sozialhilfebezugs. Der Effekt individueller Merkmale wie Ausländer, Alleinstehend und ohne Kinder verändert sich zwischen den unterschiedlichen Approxima-

tion der zeitlichen Betroffenheit von Armut durch Sozialhilfebezug und Phasen der Bedürftigkeit deutlich. Sie verlieren durchweg an Bedeutung bei der Zugrundelegung von Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung. Besonders groß sind die Veränderungen bei den Einflußgrößen, die an andere sozialstaatliche Vorgaben gekoppelt sind. Der negative Effekt eines Einstiegs in Sozialhilfe wegen anderer Ursachen als Arbeitslosigkeit, die einen raschen Ausstieg wegen Bezugs anderer Transfers ermöglicht, hat abgenommen.

Grundlagen für Sozialhilfeprogramm im künftigen Sozialstaat Europa

Die Betrachtung hat gezeigt, daß die großen Unterschiede in den Sozialhilfemustern der europäischen Länder weitaus stärker Ausdruck der großen Unterschiede der Sozialhilfeprogramme als Unterschiede in den Merkmalen der Bedürftigen sind. Vor dem Hintergrund einer verstärkten Konvergenz der Sozialpolitik existentieller Mindestsicherung innerhalb der EG sollte man allerdings dieses Ergebnis eher als Ausdruck eines historischen Entwicklungsstands betrachten. Auf Grund des allgemeinen Zusammenwachsens der EG werden

die Abhängigkeiten der jeweiligen Mitgliedsstaaten voneinander auch im Bereich nationaler Sozialpolitik zunehmend größer. Diese Annäherung in der Sozialpolitik existentieller Mindestsicherung, obschon politisch nicht durchweg gewollt, wird auch durch Grundsatzentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs verstärkt. Als Ausdruck der Konvergenz stehen etwa Portugals Abkehr von einem lokalen, kategorialen zu einem nationalen, universalen Sozialhilfeprogramm oder Italiens Bemühungen, das fragmentierte lokale und regionale System existentieller Mindestsicherung durch ein nationales System zu ersetzen. In dieser Situation mit erhöhtem sozialen Wandel kommt einer international vergleichenden Betrachtung der zeitlichen Muster der Sozialhilfe eine besondere Bedeutung zu. Nur dadurch ist es möglich, sich den Entwicklungsstand sowie intendierte und nicht-intendierte Auswirkungen der Sozialhilfeprogramme zu verdeutlichen sowie Grundlagen für deren Gestaltung im Kontext eines „Sozialstaats Europa“ zu schaffen. Durch den Vergleich wird das Spektrum möglicher sozialpolitischer Lösungen für den Umgang mit dem Problem sozialer Ungleichheit, eingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe sowie sozialer Ausgrenzung erweitert.

Tabelle 4: Dauer und Häufigkeit der Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung

Stadt	1. Phase der Bedürftigkeit		2. Phase der Bedürftigkeit	
	Dauer	Anzahl	Dauer	Anzahl
Barcelona	34,4	585	(*)	13
Bozen	5,1	315	9,6	34
Bremen	8,1	849	10,2	83
Göteborg	10,0	2213	7,4	206
Helsingborg	6,4	244	5,2	51
Lissabon	33,5	198	X	X
Mailand	6,5	791	6,5	80
Turin	10,7	1230	9,5	154
Vitoria	15,4	385	13,0	60

Erläuterung: Dauer als Median in Monaten, (*) >50% rechtszensierte Dauern; keine Möglichkeit den Median zu berechnen, (X) keine weiteren Phasen der Bedürftigkeit.

Datenbasis: Eigene Erhebung

Saraceno, C.; Garcia, M.; Gustafsson, B.; Mingione, E.; Oberti, M.; Pereirinha, J.; Voges, W., 1998: *Evaluation of Social Policy against Social Exclusion at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied. Final Report, Brüssel.*

W. Voges; R. Müller; Y. Kazepov, 1998: *Carriere Assistenziali a Bolzano, Milano e Bremen (RFT). In: Y. Kazepov; S. Laffi (Hrsg.), La Povertà nella Provincia Autonoma di Bolzano. Contesti, politiche e dinamiche. Bozen: Autonome Provinz Bozen-Südtirol 1998, S. 73-88.*

Wolfgang Voges, Universität Bremen
Tel. 0421/218-4367