

Britta Klagge

Räumliche Disparitäten des Sozialhilfebezugs in Deutschland: ein Überblick

Spatial Disparities in the Receipt of Welfare Benefits in Germany: A Survey

Kurzfassung

Wirtschaftlicher und sozialer Strukturwandel in den letzten 30 Jahren haben die Entwicklung und Struktur der Armutsbevölkerung in Deutschland entscheidend beeinflusst. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1970 geht mit einer wachsenden Armut einher, die im vorliegenden Beitrag über den Bezug von Sozialhilfe operationalisiert wird. Neben Arbeitslosen haben sich im Zuge tiefgreifender demographischer Veränderungsprozesse insbesondere Ausländer und Kinder zu besonderen Risikogruppen der Armut entwickelt. Den Schwerpunkt des Beitrags bildet die Darstellung und empirische Analyse räumlicher Disparitäten des Sozialhilfebezugs; thematisiert werden neben dem West-Ost- und dem Nord-Süd-Gefälle der Stadt-Land-Gegensatz sowie innerstädtische Disparitäten. Wichtige Determinanten der bestehenden Disparitäten sind neben dem Anteil von Risikogruppen an der Bevölkerung auch politische Maßnahmen (insbesondere Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland) und Unterschiede in Wertvorstellungen und Verhaltensweisen. Insgesamt ist das Muster der Disparitäten relativ stabil. Die größte Entwicklungsdynamik ist innerhalb Ostdeutschlands festzustellen, wo sich die Armutsdisparitäten zwischen Stadt und Land denen in Westdeutschland in den 1990er Jahren stark angeglichen haben.

Abstract

Economic and social structural change over the last 30 years have had a decisive impact on the development and the structure of the poor population in Germany. Rising unemployment has been accompanied by growing poverty, which in the contribution is defined by reference to welfare reciprocity rates. Apart from the unemployed, foreigners and children have also become special groups with a high risk of poverty, partly as a consequence of deep structural changes in the demographic make-up of Germany's population. The main focus of the article is the description and analysis of spatial disparities in Germany in respect of poverty, especially the west-east and the north-south divide, as well as urban-rural differences and inner-city segregation. Important determinants of these disparities are the relative size of risk groups in the respective populations, but also policies (especially labour-market policies in eastern Germany) and behavioural differences. The observed disparity patterns are quite stable over time. The most dynamic development is taking place in eastern (formerly East) Germany, where over the 1990s the urban-rural disparity pattern has become more and more similar to that found in western Germany.

1 Einleitung

In Deutschland und anderen Industrieländern ist die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der letzten 30 Jahre durch tiefgreifende strukturelle Wandlungsprozesse geprägt, und insbesondere seit den 1980er Jahren hat die Zahl der (relativ) armen Menschen deutlich zugenommen. Hintergrund dieser Entwicklung

sind in erster Linie Veränderungen in der Wirtschafts- und Erwerbsstruktur. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die gestiegene Arbeitslosigkeit und der wachsende Anteil von prekären gegenüber unbefristeten und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen. Der steigende Anteil von

Einpersonen- und Alleinerziehenden-Haushalten ist ein weiterer Faktor, da im Fall von Einkommensausfällen (z.B. durch Arbeitslosigkeit) nur in geringem Umfang finanzielle Ausgleichsmechanismen innerhalb des Haushalts wirksam werden können.

Es ist eine weit verbreitete Annahme, dass mit der wachsenden sozialen Polarisierung eine stärkere räumliche Differenzierung der Bevölkerung hinsichtlich ihrer sozialen Merkmale einhergeht, dass also mit wachsenden sozialen Disparitäten auch die räumlichen Disparitäten zunehmen.¹ Dieser Prozess kann auf mindestens drei räumlichen Ebenen stattfinden:

- (1)
Ungleichheiten zwischen Großregionen; in Deutschland insbesondere Unterschiede zwischen West und Ost sowie zwischen Nord und Süd;
- (2)
Polarisierung zwischen städtischen und ländlichen Regionen und insbesondere zwischen Stadt und Umland (als Folge der Suburbanisierung mittlerer und höherer Einkommensgruppen);
- (3)
Disparitäten innerhalb der Städte, also zwischen den Quartieren in einer Stadt.

Im vorliegenden Beitrag werden zu allen drei Ebenen Ergebnisse empirischer Analysen vorgestellt. Die Datengrundlage hierfür bilden Sozialhilfedaten in Form von Sozialhilfedichten. Die Sozialhilfedichte berechnet sich als Zahl der Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen je 1 000 Einwohner. Diese Hilfeform wird gezahlt, wenn das Haushaltseinkommen einen bestimmten – haushalts- und lebenslagenspezifischen – Betrag unterschreitet und ist zur Bestreitung des „normalen“ Lebensunterhalts wie Ernährung, Kleidung und Unterkunft einschließlich Heizung, Hausrat und anderen Bedürfnissen des täglichen Lebens vorgesehen.

Diese Armutsdefinition ist nicht unproblematisch, da sie nur die so genannte Einkommensarmut (Ressourcenansatz) und hier auch nur die staatlich bekämpfte Armut misst (vgl. Abb. 1).² In der jüngeren Literatur werden daher neben mangelnden finanziellen Ressourcen auch andere Unterversorgungslagen berücksichtigt, wie z.B. in den Bereichen Wohnen, Gesundheit, Bildung und soziale Beziehungen (Lebenslagenansatz bzw. multidimensionale Armutskonzepte).³

Armutsbegriffe, die auf dem Konzept der multiplen Unterversorgungen basieren, sind aber im Gegensatz zum Sozialhilfebezug statistisch nur sehr schwer zu fassen. Dies gilt auch für jene Armutsdefinitionen nach dem Ressourcenansatz, bei denen Armut über die Abweichung von einem durchschnittlichen Haushaltseinkommen (40 %, 50 % oder 60 %-Schwellenwerte) definiert wird und bei denen das Problem der „Dunkelziffer der Armut“ bzw. der „verdeckten Armut“ entfällt.⁴ Trotz der problematischen Gleichsetzung von staatlich bekämpfter Armut mit tatsächlicher (Einkommens-) Armut stellen Sozialhilfedaten insbesondere für regionale Vergleiche die beste Datenquelle dar, denn sie sind flächendeckend und räumlich differenziert verfügbar.⁵

Bei der Interpretation der Sozialhilfedaten sind außerdem einige weitere Punkte zu berücksichtigen, die sich u.a. durch die Neuordnung der Sozialhilfestatistik zum Jahr 1994 ergeben haben.⁶ Während bis einschließlich 1993 insbesondere Daten für demographische Teilgruppen nur in Form von jahreskumulierten Fallzahlen erhoben wurden, werden ab 1994 ausschließlich Stichtagserhebungen durchgeführt. Werte der beiden Erhebungen sind nur bedingt vergleichbar; auf jahreskumulierten Fallzahlen basierende Zeitreihen enden daher 1993.⁷ Darüber hinaus erhalten Asylbewerber seit Ende 1993 (geringere) Leistungen nach dem neuen Asylbewerberleistungsgesetz und fallen damit aus der Sozialhilfestatistik heraus.⁸ Des Weiteren ist bei der Analyse regionaler Daten ab 1990 die unterschiedliche Stellung Berlins als Teil West- und / oder Ostdeutschlands zu berücksichtigen.

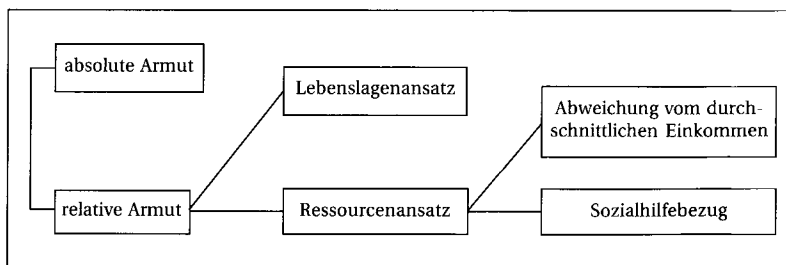


Abbildung 1
Verwendete Armutsbegriffe
und ihr Zusammenhang

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Alisch, M.; Dangschat, J.: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtteilentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. – Opladen 1998, S. 22

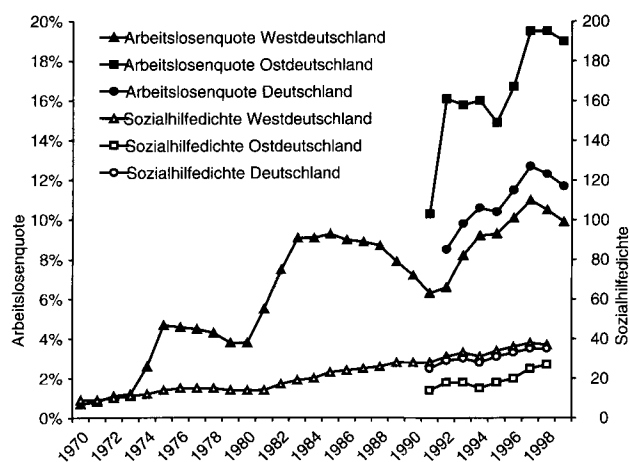
2 Sozialhilfebezug in Deutschland

Die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Westdeutschland (inkl. West-Berlin) am Jahresende hat sich von 1970 bis 1998 etwa vervierfacht. Im Jahr 1998 gab es in West- und Ostdeutschland insgesamt 2,9 Mio. Sozialhilfeempfänger, von denen über ein Drittel Kinder waren. Im Folgenden werden die Entwicklung der Sozialhilfedichten seit 1970 sowie die Veränderung des Armutsrisikos für ausgewählte demographische Teilgruppen dargestellt und wichtige Einflussfaktoren diskutiert.

2.1 Entwicklung seit 1970

Seit 1970 ist die Sozialhilfedichte – von wenigen Ausnahmejahren (1977–1981, 1990–1991) abgesehen – kontinuierlich gestiegen, allerdings mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Dass die wachsende Arbeitslosigkeit eine der Hauptursachen dieser Entwicklung ist, belegt ein Vergleich der Entwicklungsverläufe (Abb. 2). So folgt den (Rezessions-) Phasen mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit (1973–1975, 1980–1983) immer eine Phase mit einem überdurchschnittlichen Wachstum des Anteils der Sozialhilfeempfänger (1973–1977, 1981–1989). Da i. Allg. nur dauerhafte Arbeitslosigkeit und diese auch nur zeitverzögert (nach Ausschöpfen der vorgelagerten Leistungen wie Arbeitslosengeld- und -hilfe) zum Sozialhilfebezug führt, verläuft die Armutskurve auf einem niedrigeren Niveau und mit weniger starken Ausschlägen als die Arbeitslosenkurve.

Abbildung 2
Entwicklung der Arbeitslosenquoten* und der Sozialhilfedichten** in Deutschland*** ab 1970 bzw. 1991



- * Jahresdurchschnittswerte,
- ** Jahresendwerte (bis 1993 inkl. Asylbewerber),
- *** Westdeutschland inkl. West-Berlin, Ostdeutschland ohne West-Berlin

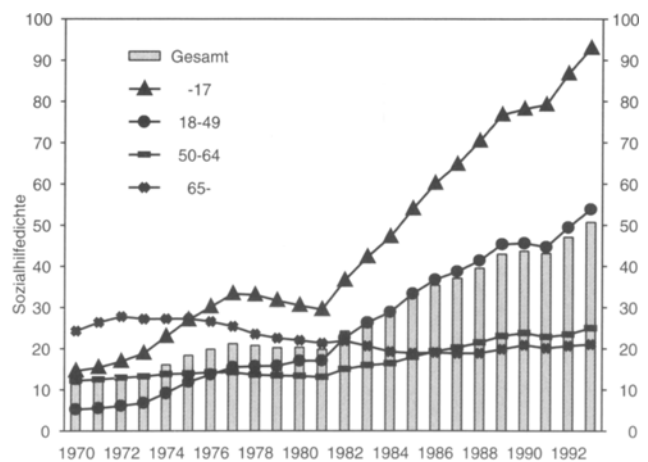
Quellen: Bundesanstalt für Arbeit, Statistisches Bundesamt

Die Entwicklung ab 1989 ist durch die Wiedervereinigung und die damit verbundenen wirtschaftlichen und demographischen Veränderungsprozesse geprägt. Zwischen 1991 und 1997 ist ein weiterer Anstieg der Sozialhilfedichten zu beobachten, der weitgehend parallel zur Entwicklung am Arbeitsmarkt verläuft. Die aktuelle Entwicklung ab 1997 zeigt zumindest für Westdeutschland einen positiven Trend, der sich angesichts der sinkenden Arbeitslosenquoten zunächst fortsetzen dürfte. Allerdings wies Westdeutschland (inkl. West-Berlin) mit 35 eine deutlich höhere Sozialhilfedichte auf als Ostdeutschland (ohne West-Berlin) mit einem Wert von 27 Empfängern je 1 000 Einwohnern am Jahresende 1998; die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland werden in Kapitel 3.1 genauer erläutert.

2.2 Betroffenheit verschiedener Altersgruppen

Zwischen 1970 und 1993 haben sich die Relationen der Sozialhilfedichten verschiedener Altersgruppen in Westdeutschland deutlich verändert, obwohl in allen Altersgruppen – mit Ausnahme der über 65-Jährigen – der Anteil der Sozialhilfeempfänger gestiegen ist (Abb. 3; aktuell siehe Abb. 5). In den frühen 1970er Jahren waren alte Menschen, vor allem Frauen ohne eigene Rentenansprüche, die Altersgruppe mit dem höchsten Armutsrisiko. Seitdem haben die Verbesserung der Alterssicherung, insbesondere die Dynamisierung der Renten, zu einem (relativen) Abbau der Altersarmut geführt; heute sind alte Menschen die am wenigsten von Armut betroffene Altersgruppe.⁹

Abbildung 3
Entwicklung der Sozialhilfedichten* verschiedener Altersgruppen im Vergleich zum Durchschnitt in Westdeutschland (inkl. West-Berlin) 1970–1993



- * Jahreskumulierte Fallzahlen

Quelle: Statistisches Bundesamt

Eine starke Steigerung des Anteils der Sozialhilfeempfänger ist dagegen in der Gruppe der Kinder zu verzeichnen. Im westdeutschen Durchschnitt haben Anfang der 1990er Jahre über 80 von 1 000 Kindern im Laufe eines Jahres mindestens einmal Sozialhilfe bezogen. Kinder sind damit heute die am stärksten von Armut betroffene Altersgruppe; dies gilt insbesondere für Kinder, die mit nur einem Elternteil aufwachsen.¹⁰ Neben Haushalten mit drei und mehr Kindern sind Alleinerziehenden-Haushalte der Typ mit dem höchsten Armutsrisiko. Dieser ist besonders stark von Armut betroffen, da das allein erziehende Elternteil, i.Allg. die Mutter, auf Grund der Kindererziehung nur eingeschränkt erwerbstätig sein kann, gleichzeitig aber das andere Elternteil, i.Allg. der Vater, seinen Unterhaltsverpflichtungen in vielen Fällen nicht oder nur teilweise nachkommt.

2.3 Ausländerarmut

Während Ausländer in den 1970er Jahren noch niedrigere Sozialhilfedichten aufwiesen als die deutsche Bevölkerung, hat sich die Sozialhilfedichte der Ausländer seit 1980 sukzessive von derjenigen der deutschen Bevölkerung abgekoppelt (Abb. 4). Ein generelles Problem besteht darin, dass in der Sozialhilfestatistik nicht zwischen verschiedenen Ausländergruppen differenziert wird. Insbesondere in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren stellten Asylbewerber einen großen Anteil der ausländischen Sozialhilfeempfänger und waren ein wichtiger Einflussfaktor für die hohen Wachstumsraten der Sozialhilfedichte der Ausländer.¹¹

Die aktuellen Daten, in denen Asylbewerber nicht mehr berücksichtigt sind, zeigen jedoch, dass das Armutsrisiko von Ausländern in Deutschland immer

noch um ein Vielfaches höher liegt als das der deutschen Bevölkerung, bei einer Sozialhilfedichte von 91 für Ausländer gegenüber 30 für Deutsche (Jahresendwerte 1998). Genauere Untersuchungen zeigen allerdings, dass Ausländer im Hinblick auf Sozialhilfebezug ähnliche Merkmale aufweisen wie die deutsche Bevölkerung, d.h. sie gelangen über ähnliche Ursachen in die Sozialhilfe. Ausländer sind stärker als Deutsche von Arbeitslosigkeit betroffen, haben relativ mehr Kinder und sind damit überproportional stark in Gruppen mit hohem Armutsrisiko vertreten.¹²

3 Räumliche Disparitäten des Sozialhilfebezugs

Im Hinblick auf die regionale Verteilung von Armut und Sozialhilfebezug existieren pauschale Vorurteile über das Nord-Süd-Gefälle und über die Armut in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland. Um zu einem umfassenden Verständnis zu kommen, ist es notwendig, sich näher mit den Hintergründen und Ausprägungen im groß- und kleinräumigen Vergleich zu beschäftigen. Neben den Disparitäten zwischen West und Ost sowie zwischen Nord und Süd werden dabei im Folgenden der Stadt-Land-Gegensatz sowie innerstädtische Disparitäten berücksichtigt.

3.1 Ost-West-Vergleich

Seit dem 1. Januar 1991 können auch die Menschen in Ostdeutschland Sozialhilfe beziehen. Trotz der schlechteren wirtschaftlichen Situation liegt aber die Sozialhilfedichte in Ostdeutschland (noch) unter der in Westdeutschland (vgl. Abb. 2). Hierfür können verschiedene Gründe angeführt werden. Erstens ist auf

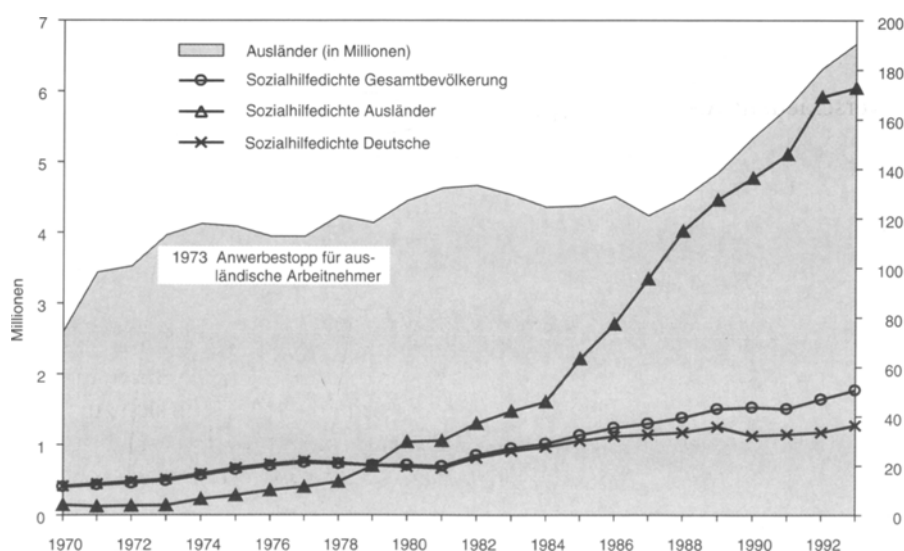


Abbildung 4
Vergleich der Entwicklung der Sozialhilfedichten* von Ausländern, Deutschen und der Gesamtbevölkerung vor dem Hintergrund der absoluten Ausländerzahl in Westdeutschland (inkl. West-Berlin)** 1970–1993

* Jahreskumulierte Fallzahlen;

** Die Ausländerzahl für Westdeutschland schließt ab 1991 Ost-Berlin mit ein, da Ausländer in der ehemals geteilten Stadt nur noch zentral erfasst werden. Da die Zahl der Ausländer in Ost-Berlin im Vergleich zu West-Berlin sehr klein ist, ist dies unproblematisch.

Quelle:
Bundesministerium des Inneren,
Statistisches Bundesamt.

Tabelle 1
Arbeitsmarktstatistik für West- und Ostdeutschland 1991 bis 1999*

	Westdeutschland (inkl. West-Berlin)					Ostdeutschland (ohne West-Berlin)				
	1991	1993	1995	1997	1999	1991	1993	1995	1997	1999
Arbeitslosenquote bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen	6,3 %	8,2 %	9,3 %	11,0 %	9,9 %	10,3 %	15,8 %	14,9 %	19,5 %	19,0 %
Arbeitslose insgesamt in 1000	1689	2270	2565	3021	2756	913	1149	1047	1364	1344
<i>darin nicht enthalten (jeweils in 1 000)</i>										
– Arbeitnehmer in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung	83	51	70	59	66	183	237	206	154	168
– Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung	349	349	303	245	215	k.A.	373	249	180	143

* Jahresdurchschnittswerte

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Grund der traditionell hohen Erwerbsbeteiligung¹³ der Anteil von Arbeitslosen und Alten mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld bzw. Rentenbezüge größer als in Westdeutschland.

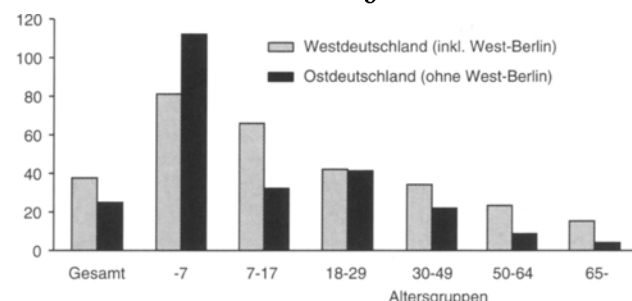
Zweitens ist immer noch ein relativ hoher Anteil potenzieller Sozialhilfeempfänger in Programme des Arbeitsamtes eingebunden und erhält Lohnersatzleistungen (zweiter Arbeitsmarkt). Der Rückbau dieser Programme (Tab. 1) macht sich jedoch – trotz der seit 1997 auch in Ostdeutschland sinkenden Arbeitslosenquote – in einem weiteren Anstieg der Sozialhilfedichte in Ostdeutschland bemerkbar (vgl. Abb. 2).

Dass die Sozialhilfedichte in Ostdeutschland trotz höherer Arbeitslosenquoten und einer Angleichung bei den Maßnahmen des Arbeitsamtes immer noch unter jener in Westdeutschland liegt, könnte drittens daran liegen, dass es eine höhere "verdeckte Armut", also einen größeren Anteil Sozialhilfeberechtigter gibt, die über ihren Anspruch nicht Bescheid wissen oder ihn aus verschiedenen Gründen nicht geltend machen.¹⁴

Der Vergleich der Sozialhilfedichte für verschiedene Altersgruppen in Ost- und Westdeutschland zeigt deutliche strukturelle Unterschiede (Abb. 5).¹⁵ Während die Sozialhilfedichte in Westdeutschland mit zunehmenden Alter abnimmt (vgl. Kap. 2.2), weisen in Ostdeutschland neben den unter 7-Jährigen die 18-29-Jährigen besonders hohe Sozialhilfedichten auf. Damit sind in Ostdeutschland offensichtlich junge Erwachsene, die eigentlich am Anfang ihres Berufslebens stehen sollten, die wichtigste Verlierergruppe auf dem Arbeitsmarkt und vom Rückbau der Programme des Arbeitsamtes besonders betroffen. Es ist realistisch, anzunehmen, dass die extrem hohen Sozialhilfedichten der unter 7-Jährigen in Ostdeutschland mit dieser Situa-

tion insofern in Verbindung stehen, als ganze Familien hinter den hohen Werten der beiden Altersgruppen stehen. Die Brisanz dieser Situation liegt in der mangelnden Perspektive vieler junger Menschen in Ostdeutschland und den daraus erwachsenden sozialen und psychischen Problemen.

Abbildung 5
Sozialhilfedichten* für verschiedene Altersgruppen in West- und Ostdeutschland im Vergleich 1997



* Jahresendwerte

Quelle: Breuer, W.; Engels, D.; ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH: Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe. Informationsschrift im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. – Bonn 1999 (abgerufen unter: www.bma.bund.de, im August 2000); Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

3.2 Nord-Süd-Gefälle

Der bereits seit Mitte der 1980er Jahre thematisierte Gegensatz zwischen Nord und Süd bezog sich zunächst auf die disparitären wirtschaftlichen Entwicklungen in Westdeutschland: So ist die Arbeitslosenquote in Süddeutschland tendenziell niedriger, der Anteil zukunfts-trächtiger und wachsender Branchen dagegen höher

als in Norddeutschland.¹⁶ Dieses Gefälle spiegelt sich aber auch in den Anteilen der Sozialhilfeempfänger wider, die in Süddeutschland – vor allem in Bayern und Baden-Württemberg – deutlich niedriger sind als in den meisten nördlicheren Regionen (Abb. 6).¹⁷ Neben unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen werden häufig auch Unterschiede in den Wertvorstellungen und Verhaltensweisen für diesen Gegensatz verantwortlich gemacht, auf Grund derer Sozialhilfeberechtigte in Süddeutschland gemäß dieser Sichtweise ihren Anspruch seltener geltend machen.

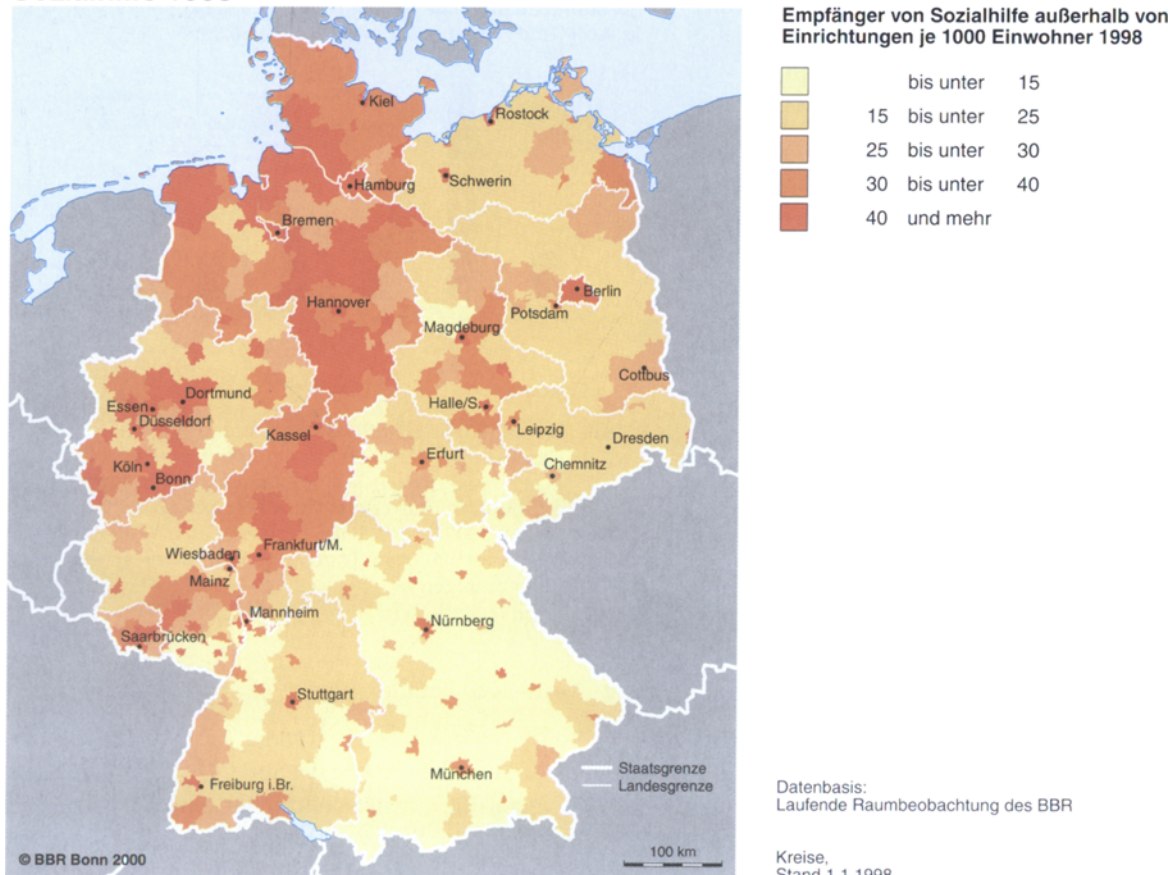
Die empirische Untersuchung der strukturellen Disparitäten der Sozialhilfedichten westdeutscher Städte hat diese Überlegungen grundsätzlich bestätigt.¹⁸ Mithilfe von Regressionsanalysen konnten drei Einflussfaktoren isoliert werden, die die im Zeitverlauf wachsenden Varianzen der städtischen Sozialhilfedichten zu über 50 % und das Nord-Süd-Gefälle nahezu vollständig erklären. Die Arbeitslosenquote stellt den mit Abstand wichtigsten Bestimmungsfaktor dar.¹⁹ Der positive Zusammenhang der Sozialhilfedichte mit dem Tertiärisierungsgrad (bei konstanter Arbeitslosigkeit) macht

deutlich, dass soziale Polarisierungsprozesse in Städten mit einer moderneren Wirtschaftsstruktur mit höheren Sozialhilfedichten einhergehen. Dieses Ergebnis legt nahe, dass Überlegungen zur sozialen Entwicklung in den so genannten „global cities“²⁰ grundsätzlich auch auf kleinere und international weniger bedeutende Städte übertragen werden können.

Als dritter signifikanter Einflussfaktor für die Erklärung des Nord-Süd-Gefälles wurde die stärkere Ausprägung eines (wert-)konservativen Milieus im Süden isoliert. Die Signifikanz dieses Einflussfaktors, der über den Anteil der katholischen und evangelischen Kirchenmitglieder operationalisiert wurde, darf aber nicht über die Probleme bei der Interpretation hinwegtäuschen. Dass in konservativen Milieus die Sozialhilfedichte niedriger ist als in weniger konservativen Milieus, kann verschiedene Gründe haben. Einerseits sind regional unterschiedliche Wertvorstellungen sowie daraus resultierende Unterschiede im Inanspruchnahmeverhalten potenzieller Sozialhilfeempfänger und damit im Ausmaß der verdeckten Armut denkbar. Die möglichen Hintergründe sind wiederum vielfältig und können mit

Abbildung 6
Sozialhilfedichten auf Kreisebene für 1998

Sozialhilfe 1998



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Unterschieden im Ausmaß der Stigmatisierung von Sozialhilfeempfängern, aber auch mit der Bedeutung von privaten Hilfsangeboten z.B. durch familiäre und kirchliche Netzwerke zusammenhängen. Andererseits ist aber auch nicht auszuschließen, dass in konservativen Milieus der Anteil bestimmter Risikogruppen wie z.B. der der Alleinerziehenden-Haushalte niedriger ist.

3.3 Stadt-Land-Gegensatz

Eine differenzierte Betrachtung des Nord-Süd-Gefälles in Westdeutschland zeigt deutliche Unterschiede auch innerhalb Nord- und Süddeutschlands, die als Stadt-Land-Gegensatz und speziell als Stadt-Umland-Gefälle anzusprechen sind (vgl. Abb. 6). Eine Analyse der Sozialhilfedichten auf Basis der siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBR zeigt, dass Kernstädte, insbesondere in Agglomerationsräumen, die höchsten Sozialhilfedichten aufweisen (Tab. 2). Dies gilt inzwischen auch für Ostdeutschland, wo Anfang der 1990er Jahre die Kernstädte (allerdings ohne Berlin) sogar durchschnittlich niedrigere Sozialhilfedichten aufwiesen als ländliche Kreise.²¹

Tabelle 2
Sozialhilfedichten* für West- und Ostdeutschland nach siedlungsstrukturellen Kreistypen 1997

Siedlungsstrukturelle Kreistypen		Sozialhilfedichten 1997	
		Westdeutschland (ohne West-Berlin)	Ostdeutschland (inkl. West-Berlin)
Agglomerationsräume	Kernstädte	57	63
	Hochverdichtete Kreise	27	16
	Verdichtete Kreise	27	18
	Ländliche Kreise	35	19
Verstädterte Räume	Kernstädte	56	33
	Verdichtete Kreise	29	21
	Ländliche Kreise	26	20
Ländliche Räume	Kreise höherer Dichte	25	25
	Kreise geringerer Dichte	22	23

* Jahresendwerte

Quelle: BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. Ausgabe 1999. – Bonn 2000. = BBR-Berichte 3

Erklärungen für die höheren Anteile der Sozialhilfeempfänger in den Kernstädten liefern neben den höheren Arbeitslosenquoten vor allem die Konzentrationen von Gruppen mit einem höheren Armutsrisiko wie Alleinerziehenden-Haushalte und Ausländer.²² Die Angleichung der Situation in Ost- an jene in Westdeutschland wird vor dem Hintergrund umfangreicher Suburbanisierungsprozesse insbesondere in den Räumen Berlin und Leipzig verständlich. Während dort Anfang der 1990er Jahre die Unterschiede in der soziodemographischen Struktur der Menschen und Haushalte in

städtischen und ländlichen Regionen eher gering waren, ist es infolge von nach der Wiedervereinigung einsetzenden Suburbanisierungsprozessen zu räumlichen Differenzierungsprozessen gekommen. Die sehr niedrigen Sozialhilfedichten in den die Kernstädte umgebenden Kreisen, also den (hoch)verdichteten und ländlichen Kreisen in den Agglomerationsräumen und in geringerem Maße den verstädterten Räumen, stützen diese Erklärung.

3.4 Innerstädtische Segregation

Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion über räumliche Disparitäten der Armut stehen vor allem die als sogenannte „soziale Brennpunkte“ bezeichneten Stadtteile mit einem besonders hohen Anteil armer Bevölkerung. Die hier auftretenden Strukturen, Prozesse und Probleme bilden den Anlass für Spekulationen über die „Amerikanisierung“ deutscher Städte und auch den Vergleich der randstädtischen Quartiere des sozialen Wohnungsbaus mit den französischen „banlieues“.²³

Eine differenzierte Analyse zeigt, dass Verallgemeinerungen dieser Art problematisch sind. In einer vergleichenden Untersuchung der Entwicklung des Sozialhilfebezugs in den Städten Düsseldorf, Essen, Frankfurt, Hannover und Stuttgart²⁴ wurde gezeigt, dass mit steigenden Sozialhilfedichten zwar die Konzentration der Armen in den meisten Stadtteilen gestiegen ist, dass die residenzielle Segregation auf der Ebene der Stadtteile (durchschnittlich 10 000–14 000 Einwohner) seit Mitte der 1980er Jahre aber nicht signifikant zugenommen hat.²⁵ Das Muster der Stadtteile mit besonders hohen Sozialhilfedichten ist in diesem Zeitraum relativ stabil²⁶, d.h. Verdrängungsprozesse haben bisher nicht das Ausmaß erreicht, welches die Gentrifikations-Debatte nahe legt.

Das vergleichende Untersuchungsdesign der oben angesprochenen Studie hat es ermöglicht, zwei allgemeine Typen von Stadtteilen zu isolieren, die besonders hohe Sozialhilfedichten aufweisen (Tab. 3).²⁷ Beim ersten Typ handelt es sich um dicht bebaute innenstadtnahe Gebiete, die häufig als gründerzeitliche Industrie- und Arbeiterviertel entstanden und bis heute gewerblich geprägt sind, sowie um City-Stadtteile. Der Anteil der Einpersonenhaushalte und der Ausländer ist in diesen Stadtteilen in der Regel sehr hoch. Während die Sozialhilfedichte der Deutschen ebenso wie die der Gesamtbevölkerung in diesen Stadtteilen deutlich überdurchschnittlich ist,

sind die Sozialhilfedichten der ausländischen Bevölkerung im Vergleich mit anderen Stadtteilen nicht deutlich überdurchschnittlich.

Der zweite Typ ist ein durch sozialen Wohnungsbau geprägter Stadtteil am Stadtrand. Besonders stark betroffen sind dabei Stadtteile, in denen Großwohnsiedlungen und Hochhausbauten des sozialen Wohnungsbaus, vor allem aus den 1970er Jahren, anzutreffen sind. Nicht nur in funktionaler, sondern auch in sozialer Hinsicht handelt es sich meistens um monostrukturierte Stadtteile. Sie sind im Gegensatz zu den Stadtteilen des ersten Typs eher als Stadtteile mit Familien von niedrigem bis allenfalls mittlerem sozialen Status zu kennzeichnen. In den Stadtteilen dieses Typs treten in fast allen Untersuchungsstädten die höchsten Sozialhilfedichten auf; dabei liegen sowohl die Werte für die deutsche als auch jene für die ausländische Bevölkerung deutlich über dem städtischen Durchschnitt der jeweiligen Bevölkerungsgruppe.

Diese Beschreibungen machen deutlich, dass zwischen verschiedenen Typen von Stadtteilen mit besonders hoher Armutsbetroffenheit zu differenzieren ist, die sich nicht nur bezüglich ihrer städtebaulichen und soziodemographischen Merkmale, sondern auch hinsichtlich der Struktur der Armutsbetroffenheit signifikant unterscheiden. Eine detailliertere Betrachtung legt nahe, dass Umfang und Struktur der Wirtschaft auf Stadtteilebene sowie die damit in Zusammenhang stehenden sozialen Netze einen Einfluss auf die Entwicklung von Armut im Stadtteil haben.²⁸ Insbesondere die „nur“ durchschnittliche Armutsbetroffenheit der ausländischen Bevölkerung in Stadtteilen des ersten Typs ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die lokale Wirtschaft für diese Bevölkerungsgruppe in besonderem Maße Erwerbsmöglichkeiten bietet und somit als stabilisierender Faktor wirkt.

Tabelle 3
Stadtteiltypen und die Häufigkeit von deutlich überdurchschnittlichen Sozialhilfedichten^a

Häufigkeit von deutlich überdurchschnittlichen Sozialhilfedichten	Charakterisierung der Stadtteiltypen				
	Niedriger bis mittlerer sozialer Status			Mittlerer bis hoher Status	
	Innenstadt	Sozialer Wohnungsbau		Stadtrand	Innenstadt
	hoher Ausländeranteil	vor allem Wohnfunktion	gewerblich geprägt		
Gesamtbevölkerung	++	++	+		
Deutsche	++	++	+		
Ausländer		++		+	

* ++ viele, + einige

Quellen: eigene Untersuchungen und Berechnungen auf Basis kommunaler Statistiken

4 Ausblick

Die differenzierte Analyse der räumlichen Disparitäten von Armut und Sozialhilfebezug hat gezeigt, dass neben ökonomischen Fakten und dem Auftreten von Risikogruppen der Armut auch Verhaltensunterschiede sowie die Ausprägung sozialer Netze als wichtige Einflussfaktoren zu berücksichtigen sind. Es liegen Hinweise vor, dass es sowohl innerhalb einer Stadt als auch im regionalen Vergleich und möglicherweise auch zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen Unterschiede bei der Bewältigung von Armut gibt.

Aus methodischer Perspektive ist dies insofern bedeutsam, als durch Sozialhilfe bekämpfte Armut nicht mit Einkommensarmut gleichgesetzt werden darf, sondern

auf Grund der Nichtberücksichtigung der „verdeckten Armut“ lediglich eine Annäherung darstellt (vgl. Einleitung). Im Hinblick auf weiterführende Untersuchungen ist außerdem anzumerken, dass alle hier erzielten Ergebnisse auf Aggregatdaten für räumliche Einheiten sowie den Aussagen in Armuts- und Sozialberichten und Expertengesprächen basieren. Um zu besser gesicherten Aussagen zu kommen, ist es notwendig, neben qualitativen Erhebungen zu den angesprochenen Themen auch Einzelfalldaten, möglichst im Quer- und Längsschnitt, zu analysieren.

Für die weitere inhaltliche Interpretation sowie aus sozialpolitischer Sicht ist es wichtig, die Bedingungen

und Beweggründe, die möglicherweise zum Verzicht auf Sozialhilfe führen, und die finanziellen und sozialen Folgen für die Betroffenen zu untersuchen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Frage interessant, welche Rolle – im Sinne des Lebenslagenansatzes – soziale Netze für die Bewältigung und/oder sogar Vermeidung von Armut spielen, und wie beispielsweise die in jüngerer Zeit stärker verfolgten stadtteilbezogenen Ansätze sozialer Arbeit die hier liegenden Potenziale nutzen können. Angesichts hoher Armutsbetroffenheiten in einzelnen Stadtteilen ist insbesondere die Verknüpfung sozialer (inkl. ethnischer) Netze mit Erwerbsmöglichkeiten in der lokalen Wirtschaft ein interessanter Ansatzpunkt für mögliche Strategien zur Reduzierung von Armut.

Allerdings sollte die Reichweite von gezielten Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut auf städtischer und Stadtteilebene nicht überschätzt werden. Darüber hinaus sind die grundsätzlichen Weichenstellungen im Bereich der Wohnungs- und der Arbeitsmarktpolitik sowie bei der Reform der sozialen Sicherungssysteme für das zukünftige Ausmaß, die räumliche Verteilung und Konzentration von Armut sowie für ihre sozialen Folgen von großer Bedeutung.

Anmerkungen

(1)

Siehe z.B. Friedrichs, J.; Häußermann, H.; Siebel, W. (Hrsg.): Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen. – Opladen 1986; Strubelt, W.; Bals, C.: Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Problem aus räumlicher Sicht. In: Informationen zur Raumentwicklung (1987) H. 9/10, S. 503 ff.; Alisch, M.; Dangschat, J.: Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtteilentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. – Opladen 1998

(2)

In Industrieländern wie Deutschland spielt absolute Armut, bei der das physische Überleben gefährdet ist, praktisch keine Rolle mehr. Untersuchungen von Armutslagen beziehen sich daher in der Regel auf die so genannte „relative“ Armut. Als relativ arm definiert der Rat der Europäischen Union Personen und Haushalte, „die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“ (zitiert nach Geißler, R.: Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Zwischenbilanz zur Vereinigung. – Opladen 1996, 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage, S. 181). Das Konzept der relativen Armut ist damit gesellschafts- und zeitbezogen variabel.

(3)

Vgl. Hartmann, H.: Sozialhilfebedürftigkeit und „Dunkelziffer der Armut“. Bericht über das Forschungsprojekt zur Lage potentiell Sozialhilfeberechtigter. – Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1981.

= Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 98; Hanesch, W. u.a.: Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands. – Reinbek b. Hamburg 1994; Leibfried, S. u.a.: Zeit der Armut. – Frankfurt 1995; Geißler, R., a. a. O.

(4)

Vgl. Hartmann, H., a. a. O.

(5)

Hinsichtlich möglicher statistischer Fehler durch regional unterschiedliche Datenerfassungs- und -darstellungsmethoden stellt Ullrich fest, dass „die Sozialhilfedaten [...] den Vergleich nicht zu scheuen [brauchen]“ und „sich die Fehlerhaftigkeit der Angaben im Rahmen vergleichbarer Erhebungen hält“ (Ullrich, A.: Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz – Indikator wirtschaftlicher Benachteiligung? In: Informationen zur Raumentwicklung (1987) H. 9/10, S. 537 ff., S. 541).

(6)

Vgl. Neuhäuser, J.: Sozialhilfe und Leistungen an Asylbewerber 1994. Ausgaben und Einnahmen. In: Wirtschaft und Statistik (1996) H. 10, S. 633 ff.

(7)

Jahreskumulierte Fallzahlen erfassen alle Empfänger von Sozialhilfe im Laufe eines Jahres, während Stichtagsdaten sich auf einen konkreten Zeitpunkt, in der Regel das Jahresende (31.12.), beziehen. Dementsprechend liegen jahreskumulierte Fallzahlen deutlich über den korrespondierenden Jahresendwerten.

(8)

Dies ist deshalb problematisch, weil die im Zeitverlauf stark schwankende Zahl der Asylbewerber insbesondere die Sozialhilfedichten der Ausländer nicht unerheblich beeinflusst hat (vgl. Klagge, B.: Armut in westdeutschen Städten. Ursachen und Hintergründe der Disparitäten städtischer Armutsraten. In: Geographische Rundschau 50 (1998), S. 139 ff.).

(9)

Die Entwicklung der Altersarmut in historischer Perspektive und ihr Rückgang ab 1970 ist Gegenstand des Beitrags von Bals und Kocks. Auf Grund geringerer Rentenbezüge waren zumindest bis in die 1980er Jahre Frauen deutlich stärker von Altersarmut betroffen als Männer (Bals, C.; Kocks, M.: Armut und Alter in historischer Perspektive und in der Gegenwart. In: Informationen zur Raumentwicklung (1991) H. 3/4, S. 193 ff.).

(10)

Vgl. Bieback, K.-J.; Milz, H. (Hrsg.): Neue Armut. – Frankfurt, New York 1995

(11)

Vgl. Wendt, H.: Asylbewerber in Deutschland. In: Geographische Rundschau 47 (1995), S. 443 ff.; Klagge, B., a. a. O.

(12)

Vgl. Büchel, F.; Frick, J.; Voges, W.: Der Sozialhilfebezug von Zuwanderern in Westdeutschland. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 49 (1997), S. 272 ff.

(13)

Hier ist insbesondere die abweichende, stärkere Erwerbsorientierung der Frauen zu nennen (vgl. Burmester, M.: Sozialhilfe-

bezug in Ost und West – Eine vergleichende Analyse auf Basis der 25 %-Stichprobe. In: *Wirtschaft und Statistik* (2000) H. 5, S. 384 ff.).

(14)

Deutscher Caritasverband; Diakonisches Werk: *Menschen im Schatten. Erfahrungen von Caritas und Diakonie in den neuen Bundesländern. Untersuchung der Lebenslagen der Rat- und Hilfesuchenden in den offenen Diensten von Caritas und Diakonie in den neuen Bundesländern.* – Karlsruhe, Stuttgart 1997, S. 5–10, 18–19

(15)

In einer sehr detaillierten vergleichenden Analyse der Sozialhilfeempfänger in Ost- und Westdeutschland auf der Basis einer 25 %-Stichprobe für 1997 stellt Burmester (a. a. O.) sogar die Behauptung auf, dass die „Sozialstruktur in beiden Teilen Deutschlands noch immer so verschieden ist, dass eine getrennte Analyse beider Gebiete angebracht ist“ (S. 384).

(16)

Vgl. Friedrichs, J. u. a.; a. a. O.

(17)

Das Nord-Süd-Gefälle des Sozialhilfebezugs ist keine neue Entwicklung, wie ältere Untersuchungen belegen (Krug, W.; Rehm, N.: *Disparitäten der Sozialhilfedichte. Eine statistische Analyse.* – Berlin, Köln, Mainz 1986. = Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bd. 190; Hotz, D.: *Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten.* In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1987) H. 9/10, S. 593 ff.; Strubelt, W.; Bals, C., a. a. O.).

(18)

Vgl. Klagge, B., a. a. O.; Klagge, B.; Taubmann, W.: *Armut in den Städten der Bundesrepublik Deutschland. Ausmaß, Strukturen und räumliche Ausprägungen. Endbericht des DFG-Forschungsprojektes Ta 49/11–1 an der Universität Bremen.* – Bremen 1999

(19)

Damit werden die Ergebnisse älterer Untersuchungen, die allerdings teilweise nicht nur westdeutsche Städte, sondern auch die Landkreise einbeziehen, bestätigt (Krug, W.; Rehm, N., a. a. O.; Hotz, D., a. a. O.). In der hier zitierten Untersuchung (Klagge, B.; Taubmann, W., a. a. O.) hat die Bedeutung der Arbeitslosigkeit als Einflussfaktor auf die Sozialhilfedichte westdeutscher Städte zwischen 1988 und 1995 allerdings abgenommen.

(20)

Vgl. Sassen, S.: *The global city: New York, London, Tokyo.* – Princeton 1991

(21)

Vgl. Klagge, B.: *Armut in Deutschland. Disparitäten zwischen Ost und West, Nord und Süd, Stadt und Land.* In: *Geographie Heute* 18 (1997), Heft 156, S. 10 ff. Der extrem hohe Wert für die Kernstädte in Agglomerationsräumen in Ostdeutschland im Jahr 1997 ist durch die Einbeziehung Berlins (mit einer Sozialhilfedichte von 78) verursacht; die anderen ostdeutschen Kernstädte in Agglomerationsräumen weisen wesentlich niedrigere, aber mit Ausnahme von Dresden dennoch hohe Werte auf (Leipzig: 32, Chemnitz: 26, Potsdam: 24, Dresden: 15).

(22)

Neben diesen strukturellen Ursachen sind als weiterer möglicher Grund für die bestehenden Stadt-Land-Unterschiede außerdem Unterschiede im Sozialhilfe-Inanspruchnahmeverhalten – und hier wiederum die Bedeutung von sozialen Netzen und/oder Stigmatisierung (vgl. 3.2) – zu berücksichtigen. Allerdings kommt Böltken nach einer Auswertung von ALLBUS-Daten von 1986 zu dem Ergebnis, dass „die bestehenden Stadt-Land-Unterschiede [...] sich [...] kaum auf kompensatorische Wirkungen spezifisch ländlicher oder kleinstädtischer Sozialsysteme bzw. auf die Tragfähigkeit entsprechender sozialer Netzwerke zurückführen [lassen]“ (Böltken, F.: *Soziale Disparitäten und soziale Netzwerke im regionalen Vergleich.* In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1987) H. 9/10, S. 543 ff., S. 549).

(23)

Vgl. Kronauer, M.: „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“. Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung. In: *Leviathan* 25 (1997), S. 28 ff.; Häußermann, H.: „Amerikanisierung“ der deutschen Städte. In: Prigge, W. (Hrsg.): *Peripherie ist überall.* – Frankfurt, New York 1998, S. 76 ff.; Klagge, B.: „Armutsghettos“ in westdeutschen Städten? Konzeptionelle Überlegungen und empirische Befunde. In: *Die Erde* 132 (2001), S. 141–160

(24)

Klagge, B.; a. a. O.; Klagge, B.; Taubmann, W.; a. a. O.

(25)

Dieses Ergebnis basiert auf dem Vergleich der Segregationsindizes nach Duncan und Duncan – also einem relativen Maß – für verschiedene Zeitpunkte (vgl. Klagge, B.; Taubmann, W., a. a. O.).

(26)

Bei kleinräumigerer Betrachtungsweise gilt dies jedoch nur eingeschränkt

(27)

Der Analyse wurde eine Stadtteiltypisierung zu Grunde gelegt, die auf Clusteranalysen basiert. Die Clusteranalysen verwenden sowohl soziodemographische Merkmale als auch Variablen zur städtebaulichen Struktur (Vgl. Klagge, B.; Taubmann, W., a. a. O.).

(28)

Vgl. Klagge, B., a. a. O.

Dr. Britta Klagge

Institut für Geographie der Universität Hamburg

Bundesstrasse 55

20146 Hamburg

E-mail: klagge@geowiss.uni-hamburg.de