

Schulte, Katja; Stoek, Holger; Voges, Wolfgang

Working Paper

Sozialhilfeverläufe im lokalen Kontext: Strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen in Bremen und Halle, Saale

ZeS-Arbeitspapier, No. 16/1999

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Centre for Social Policy Research (ZeS)

Suggested Citation: Schulte, Katja; Stoek, Holger; Voges, Wolfgang (1999) : Sozialhilfeverläufe im lokalen Kontext: Strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen in Bremen und Halle, Saale, ZeS-Arbeitspapier, No. 16/1999, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (ZeS), Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/41495>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Katja Schulte, Holger Stoek, Wolfgang Voges

Sozialhilfeverläufe im lokalen Kontext

**Strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen
in Bremen und Halle/Saale**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 16/99

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
D-28209 Bremen

Die Ergebnisse, die in diesem Aufsatz vorgestellt werden, sind innerhalb des Projektes „Evaluation of Social Policies against Social Exclusion at the Local Urban Level (ESOPO)“ entstanden. Das Projekt wurde finanziert im Rahmen des TSER-Programmes der Europäischen Kommission; die internationale Koordination oblag Prof. Dr. Chiara Saraceno (Turin), die deutsche Teilstudie wurde von PD Dr. Wolfgang Voges (Bremen) geleitet.

Herausgeber:
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Barkhof
Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: 0421/218-4362
Fax: 0421/218-7540
email: srose@zes.uni-bremen.de
<http://www.barkhof.uni-bremen.de/zes>
ZeS-Arbeitspapiere
ISSN 1436-7203

Zusammenfassung

Bei den bisherigen Analysen zur Dauer und Kontinuität von Sozialhilfeverläufen in verschiedenen Städten wurden vornehmlich Aspekte betrachtet, die in der Person des/der Hilfeempfangenden liegen. Strukturelle Einflüsse wurden dagegen bis auf wenige Ausnahmen nur am Rande thematisiert.

Das Ziel dieses Papiers besteht in der Bereitstellung von überindividuellen Hintergrundinformationen zu Sozialhilfeverläufen in Bremen und Halle/Saale. Hierzu werden die lokale Arbeitsmarktsituation und die jeweilige Sozialhilfepraxis detailliert untersucht und mit den vorhandenen Forschungsergebnissen verknüpft.

Inhalt

1. Einleitung	5
2. Lokale Arbeitsmarktsituation	7
3. Lokale Praxis der Sozialhilfegewährung	17
4. Sozialhilfeverläufe im lokalen Kontext	21
5. Fazit	27
6. Literatur	29

1. Einleitung

Seit Beginn der neunziger Jahre hat sich in der deutschen Armutsforschung eine neue Richtung formiert: die sogenannte *dynamische Armutsforschung* setzt sich zum Ziel, Armut nicht länger als zeitkonstanten, sondern vielmehr als zeitveränderlichen Zustand zu betrachten. Dauer und Häufigkeit von Sozialhilfebezügen - als Ausdruck bekämpfter Armut - wurden hierbei ausgiebig untersucht, insbesondere auch für die beiden Städte Bremen und Halle/Saale¹.

In die bisherigen Analysen der Sozialhilfeverläufe in einer Stadt wurden jedoch vornehmlich Aspekte einbezogen, die in der Person des/der Hilfeempfangenden liegen. Strukturelle Aspekte dagegen wurden bis auf wenige Ausnahmen² nur am Rande oder nicht systematisch berücksichtigt. So wurden z.B. die Variablen „Geschlecht“, „Alter“, „Nationalität“ und „Haushaltszusammensetzung“ als Einflußfaktoren untersucht. Darüber hinaus wurden vielfach Ursachenkonstellationen für den Bezugsbeginn und das Bezugsende betrachtet. Da die Beginn- und Endeursachen aber auch einzelnen Hilfeempfangenden zugeordnet sind, erweckt die dynamische Armutsforschung so insgesamt oft den Anschein, der Verlauf eines Sozialhilfebezuges hinge in erster Linie von Eigenschaften der Person oder des Haushaltes ab und die jeweiligen Kontextbedingungen spielten nur eine untergeordnete Rolle.

Gleiches gilt für die vorliegenden Vergleiche von Sozialhilfeverläufen von Erstbeziehern/-bezieherinnen aus zwei verschiedenen Städten (Bremen und Halle) und für vorliegende Kohortenvergleiche, d.h. den Vergleich von Sozialhilfeverläufen von Erstbezieher/innen aus zwei unterschiedlichen Jahren. Auch hier wurden die

¹ Vgl. hierzu z.B. Buhr 1995; Buhr/Weber 1996; Weber 1996; Gangl 1998 für Bremen sowie Rentzsch/Buhr 1996; Olk/Rentzsch 1997; Buhr et al. 1998 für Halle/Saale und einen Vergleich beider Städte. Für andere Städte liegen ebenfalls Analysen vor, so z.B. für die Stadt Bielefeld von Andreß 1994 oder für eine hessische Kleinstadt von Hagen/Hock 1996. Untersuchungen für die Bundesrepublik insgesamt auf der Basis des Sozio-Ökonomischen Panels existieren z.B. von Voges/Rohwer 1991; Ludwig-Mayerhofer 1992; Sommer 1996.

² Neben den in Abschnitt 2 diskutierten Arbeiten zum Einfluß der lokalen Arbeitsmarktsituation sind hier Duncan/Voges 1993 und insbesondere Farwick/Voges 1997 zum Einfluß von Nachbarschaften zu nennen.

spezifischen Besonderheiten des lokalen Kontextes abgesehen von vereinzelt Indikatoren nicht berücksichtigt, vielmehr standen die Ergebnisse für einen übergreifenden Ost-West-Vergleich oder für allgemeine Veränderungen in den achtziger Jahren.

Das Ziel dieses Papieres besteht in der Reflexion über mögliche Einflüsse eines lokalen Kontextes auf Sozialhilfeverläufe. Es werden Hintergrundinformationen zu den Städten Bremen und Halle/Saale geliefert, die zusammen mit den Ergebnissen zu Sozialhilfeverläufen ein vollständigeres Bild der Situation der Sozialhilfeempfangenden in den jeweiligen Städten ergeben. Ein weiterer Nutzen dieser Betrachtungen besteht darin, validere Aussagen über die angestrebte regional und zeitlich übergreifende Gültigkeit der Untersuchungsergebnisse zu Sozialhilfeverläufen treffen zu können.

Wichtig sind zum einen *strukturelle Bedingungen des lokalen Kontextes* wie die spezifische Arbeitsmarktsituation, das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die städtische Sozialstruktur oder auch vorhandene Leistungen des 3. Sektors. Welche Ursachen zum Sozialhilfebezug führen, wie lange dieser dauert, ob und warum eine Person den Hilfebezug (dauerhaft) beenden kann, hängt nicht nur von ihr allein, sondern auch von Faktoren aus ihrer Umwelt ab. In diesem Papier wollen wir insbesondere auf die jeweilige lokale Arbeitsmarktsituation eingehen.

Ein anderer Faktor, der zu berücksichtigen ist, betrifft die jeweilige *Sozialhilfepraxis*. Auch sie kann, je nach Ausgestaltung, Einfluß auf den Sozialhilfeverlauf nehmen. Die Betrachtung des institutionellen Rahmens von Sozialhilfeverläufen ist für eine umfassende Bewertung unseres Erachtens mindestens ebenso notwendig wie die Berücksichtigung der vorstehend genannten strukturellen Kontextbedingungen.

Wir beginnen mit der Darstellung der lokalen Arbeitsmarktsituation in den beiden ausgewählten Städten (Abschnitt 2). Hierauf folgen Ausführungen zu unterschiedlichen Ausgestaltungen der Sozialhilfepraxen (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 schließlich verknüpfen wir die jeweils vorfindbaren Sozialhilfeverläufe mit den Informationen aus den vorhergehenden Abschnitten sowie mit einigen Ergebnissen aus qualitativen Interviews mit Betroffenen. Im Fazit werden wir die Ergebnisse kurz zusammenfassen und ihre Bedeutung für zukünftige Forschungsvorhaben darlegen (Abschnitt 5).

2. Lokale Arbeitsmarktsituation

Eine Möglichkeit, einen Sozialhilfebezug zu beenden, besteht im Antreten eines Arbeitsplatzes, der ein ausreichendes Einkommen ermöglicht. Ob es gelingt, einen solchen zu finden, hängt auch von der Situation auf dem Arbeitsmarkt ab. Unsere erste These lautet daher: Unterschiedliche Verbleibrisiken in der Sozialhilfe lassen sich auch auf lokal unterschiedliche Arbeitsmarktbedingungen zurückführen.

Die bisherigen Forschungsergebnisse zum Einfluß der lokalen Arbeitsmarktsituation auf die Austrittschancen aus der Sozialhilfe sind widersprüchlich. Weber (1996) kann einen Einfluß der lokalen Arbeitsmarktsituation (gemessen über die Arbeitslosenquote) bestätigen. Gangl (1998) bzw. Buhr et al. (1998) und ähnlich auch Gustafsson/Voges (1998) kommen in ihren Analysen von Sozialhilfeverläufen zu einem gegenteiligen Ergebnis: sie finden keinen Einfluß der Arbeitsmarktsituation (hier operationalisiert über die sogenannten Stellenandrangszahl, d.h. die Anzahl der Arbeitslosen pro offene Stelle) vor.

Alle Autoren betrachten in ihren Untersuchungen jedoch jeweils nur einen einzigen Indikator. Die Situation auf dem zweiten und dritten Arbeitsmarkt, d.h. das Angebot an AB-Maßnahmen, Fortbildungen und Umschulungen und die Anzahl an BSHG-§19-Stellen, bleibt unberücksichtigt. Auch wird die Arbeitsmarktlage nicht für verschiedene Gruppen, z.B. nach Geschlecht, Dauer der Arbeitslosigkeit oder Qualifikation, differenziert. In diesem Papier wird hingegen eine umfassende Betrachtung der Arbeitsmarktsituation angestrebt, die eine validere Abschätzung ihres Einflusses erlauben soll.

Da sich die betrachteten Sozialhilfeverläufe (vgl. Abschnitt 4) auf den Beginn der neunziger Jahre beziehen, wird die wirtschaftliche Situation der beiden Städte Bremen und Halle insbesondere für diesen Zeitraum vorgestellt. Wir beginnen zunächst mit einer generellen Beschreibung der ökonomischen Situation, gefolgt von Daten zur lokalen Arbeitslosigkeit und zur aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Bremen gehört zu den ökonomisch schwächeren Regionen Westdeutschlands. Trotz der Ansiedlung einiger zukunftsträchtigerer Industrien (wie z.B. Automobilbau und Luft- und Raumfahrtindustrie) konnte die ökonomische Struktur, die maßgeblich von maritimen Faktoren und einem überproportionalen Anteil an Problembranchen geprägt wurde und wird, nicht wesentlich verbessert werden. In den siebziger Jahren folgte die ökonomische

Entwicklung in Bremen noch mehr oder weniger dem allgemeinen Bundestrend. Dies änderte sich zu Beginn der achtziger Jahre, als der ökonomische Aufschwung in Westdeutschland an Bremen über mehrere Jahre vorbei ging. Während in Westdeutschland im Durchschnitt das Bruttosozialprodukt und die Produktivität wuchsen, verschlechterte sich die ökonomische Lage in Bremen. Obwohl Bremen nun seit den späten achtziger Jahren dem allgemeinen Trend wieder folgt, konnte der Abschwung zu Beginn der Achtziger bis heute nicht kompensiert werden (vgl. Nemitz 1991; Heseler 1996).

Nichtsdestotrotz konnten ab 1987 zwischenzeitlich beträchtliche Erfolge auf dem Arbeitsmarkt registriert werden. Aufgrund der damaligen günstigen ökonomischen Rahmenbedingungen, wirtschaftspolitischen Anstrengungen des Landes Bremen und des Einigungsbooms wuchs die Beschäftigung zwischen 1984 bis zum Höhepunkt 1992 um knapp 30.000 Arbeitsplätze. Seit 1992 jedoch gingen wieder mehr und mehr Arbeitsplätze bei anhaltendem Produktivitätsfortschritt verloren (zwischen 1992 und 1995 minus 16.000 Arbeitsplätze). Insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe wurden Stellen reduziert (minus 8.500). Die besonderen Schwierigkeiten von Bremen lagen dennoch nicht nur in diesem „De-Industrialisierungstrend“, sondern auch in der Stagnation des Dienstleistungssektors (Heseler 1996).

Rudolph (1990) typisiert die Stadt *Halle* auf der Basis der Berufstätigenerhebung von September 1989 dagegen als „städtisches Dienstleistungszentrum“. Der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich überwog schon zu dieser Zeit mit gut 57% den Anteil der Beschäftigten in der Industrie (knapp 42%). Die wirtschaftliche Struktur des direkten Umlandes von Halle war zu DDR-Zeiten allerdings stark industriell bestimmt. Neben der Chemieindustrie waren bis 1989/90 insbesondere auch der Braunkohletagebau und der Maschinen- und Fahrzeugbau dominant. Mit der Stilllegung vieler Altanlagen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung kam es zu einem drastischen Beschäftigungsabbau - von einst rund 60.000 Beschäftigten der Chemiekonzerne Buna und Leuna z.B. blieben etwa 8.000 Arbeitsplätze übrig. Die entstehende hohe Arbeitslosigkeit konnte jedoch durch den massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente teilweise abgefangen werden.

Neben einer modernisierten Chemieindustrie im direkten Umfeld der Stadt sind heute der Maschinen- und Anlagenbau sowie der Waggonbau weiterhin wichtige Säulen der Wirtschaftsstruktur. Zudem erfolgt die Ansiedlung großflächiger Produktions-,

Dienstleistungs- und Handelseinrichtungen auf Gewerbeflächen des die Stadt Halle umgebenden Saalkreises (vgl. isw 1995). Einen großen Anteil an allen Erwerbstätigen stellt auch der öffentliche Dienst (einschließlich privater Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck). Zwar wurden auch hier seit 1991 über 5.000 Stellen abgebaut, jedoch arbeiteten auch 1995 noch knapp 30% aller Erwerbstätigen in diesem Wirtschaftszweig (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 1998).

Tabelle 1: *Arbeitslosenrate und Anzahl der Arbeitslosen auf eine offene Stelle (Arbeitsamtsbezirke³; Jahresdurchschnitte)*

Jahr	Arbeitslosenrate		Anzahl der Arbeitslosen auf eine offene Stelle	
	Bremen	Halle	Bremen	Halle
1988	15,5%	-	20,7	-
1989	13,3%	-	16,3	-
1990	12,2%	-	9,7	-
1991	9,4%	9,7%	6,4	15,3
1992	9,4%	13,3%	6,7	19,6
1993	11,0%	13,7%	14,0	11,7
1994	12,1%	13,7%	22,2	12,9
1995	12,4%	13,0%	19,5	19,0

Quelle: Bremen: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, Halle: Arbeitsamt der Stadt Halle.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenraten in beiden Städten. *Bremen* weist in Westdeutschland kontinuierlich die höchsten Arbeitslosenzahlen aller Länder auf. Zwischen 1985 und 1988 lag die Rate der registrierten Arbeitslosen in Bremen bei ca. 15%. 1989 sank die Quote aufgrund des ökonomischen Aufschwungs auf 13,3% und ging zu Beginn der neunziger Jahre sogar auf unter 10% zurück, insbesondere 1991 trat eine wesentliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ein. Nach einer Stagnation im Jahr 1992 stieg die Arbeitslosenquote jedoch wieder an und lag 1995 bei 12,4%. Die Entwicklung der offenen Stellen zeigt ein ähnliches Bild. Während 1988 auf jede offene

³ Um eine Vergleichbarkeit zwischen beiden Regionen hier und zu den nachfolgenden Tabellen zu gewährleisten, wurden als Bezugseinheit die Arbeitsamtsbezirke gewählt. Die Arbeitslosigkeit in der *Stadt* Bremen wird dadurch leicht unterschätzt.

Stelle in Bremen noch 21 Arbeitslose kamen, sank die Quote bis 1991 auf etwa 6 zu 1. Ab 1993 erhöhte sich dieses Verhältnis wieder rapide bis zu einer Quote von etwa 20 Arbeitslosen pro offener Stelle 1995.

Die Arbeitslosenzahlen von *Halle* zu Beginn der neunziger Jahren waren zwar besser als im ostdeutschen Durchschnitt, aber dennoch Kennzeichen einer insgesamt prekären Arbeitsmarktlage. 1991 lag die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt bei 9.7%, 1992 stieg sie auf über 13% an, wo sie bis 1994 mit leicht aufwärts zeigender Tendenz verblieb (Höchststand Januar 1994 mit 14,3%). Nach dem Januar 1994 sank die Arbeitslosenquote kontinuierlich.

Interessant ist auch die Entwicklung des Verhältnisses von Arbeitslosen in Bezug auf die vorhandenen offenen Stellen. Auch hier ist von 1991 zu 1992 eine deutliche Verschlechterung zu beobachten (von einer Quote von 15:1 zu 20:1). In den Jahren 1993 und 1994 trat jedoch eine Verbesserung ein, die Anzahl der offenen Stellen wuchs beträchtlich. Somit standen hier in diesen Jahren sogar relativ mehr Stellen zur Verfügung als in Bremen. 1995 hatte sich das Niveau in beiden Städten dann angenähert.

Tabelle 2: Arbeitslosenraten für Männer und Frauen (Jahresdurchschnitte)

Jahr	Bremen (Arbeitsamtsbezirk)		Land Sachsen-Anhalt	
	weiblich	Männlich	Weiblich	männlich
1990	13,0%	11,7%	-	-
1991	10,0%	9,0%	12,3%	8,5%
1992	9,8%	9,2%	20,8%	10,2%
1993	10,6%	11,2%	22,8%	12,0%
1994	11,4%	12,7%	23,3%	12,3%
1995	11,5%	13,0%	20,9%	12,3%

Quelle: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Chancen für Männer und Frauen im Zeitverlauf auf, Arbeit zu finden. 1990 lag in *Bremen* die Arbeitslosenquote der Frauen leicht über der der Männer. Die weitere Entwicklung belegt wiederum insbesondere für das Jahr 1991 für

beide Geschlechter gestiegene Chancen, Arbeit zu finden. Ab 1993 verschlechterte sich die Situation wieder, jedoch mehr für Männer als für Frauen.

Die Aufspaltung der Arbeitslosenquoten für *Sachsen-Anhalt*⁴ zeigt, daß insbesondere Frauen unter der schlechten Arbeitsmarktsituation und dem Beschäftigungseinbruch 1991/1992 zu leiden hatten. Die Arbeitslosenquoten von Männern waren im Vergleich zu Bremen nicht viel höher, ab 1994 sogar niedriger. Die Arbeitslosenquoten von Frauen waren dagegen ab 1992 etwa doppelt so hoch wie in Bremen⁵.

Tabelle 3: *Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Bremen (Arbeitsamtsbezirk; jeweils Ende September)*

Jahr	Bestand Arbeitslose insgesamt	Veränderung zum Vorjahr	Bestand Langzeitarbeitslose	Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen	Veränderung zum Vorjahr (bezogen auf den Bestand)
1988	36.475	-	12.854	35,2%	-
1989	34.092	-6,5%	11.972	35,1%	-6,9%
1990	31.505	- 7,6%	11.108	35,3%	-7,2%
1991	24.712	- 21,6%	7.721	31,2%	- 30,5%
1992	26.763	+ 8,3%	7.343	27,4%	- 4,9%
1993	31.633	+ 18,2%	8.562	27,1%	+ 16,6%
1994	33.315	+ 5,3%	11.495	34,5%	+ 34,3%
1995	34.147	+ 2,5%	11.728	34,3%	+ 2,0%

Quelle: Arbeitsamt Bremen.

Ein anderer Blickwinkel stellt die Betrachtung der Langzeitarbeitslosen zu einem Zeitpunkt dar. Im September 1989 betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in *Bremen* 35%. Hier zeigt sich deutlich der zwischenzeitliche Aufschwung bis 1992, insofern als der Bestand an langfristig Arbeitslosen überproportional zurückging.

⁴ Für den Arbeitsamtsbezirk Halle liegen solche Angaben leider nicht im Zeitverlauf vor. Insgesamt liegen die Arbeitslosenquoten von Halle unter denen von Sachsen-Anhalt. Das Verhältnis zwischen der Arbeitslosenquote von Männern und der von Frauen scheint aber aufgrund der vorliegenden Informationen zu einigen Jahren ähnlich zu sein.

⁵ In dieser hohen weiblichen Arbeitslosenquote spiegelt sich natürlich auch die generell höhere Frauenerwerbsquote in Sachsen-Anhalt wider. Während sie dort im betrachteten Zeitraum bei über 70% lag (Fucke 1996), betrug sie in Bremen unter 60% (Statistisches Landesamt 1996).

Eine weitere Aufsplittung zeigt, daß 1990 und 1991 insbesondere die Anzahl der Arbeitslosen zurückging, die seit ein bis zwei Jahren arbeitslos waren, während ab 1992 nur noch die Gruppe der länger als zwei Jahre Arbeitslosen zurückging. Ab 1993 nahmen Langzeitarbeitslose dann wieder rapide zu.

Für *Halle* liegen Daten zu Langzeitarbeitslosen leider erst ab 1993 vor⁶. 1993 stellten sie im Arbeitsamtsbezirk Halle etwa ein Drittel aller Arbeitslosen, also einen etwas höheren Anteil als in Bremen im gleichen Jahr. Ihre Anzahl sank bis 1995 jedoch deutlich um insgesamt 21%, während die Anzahl der Arbeitslosen insgesamt nur um 4% sank.

Als letzten Indikator der Arbeitsmarktlage in beiden Städten gehen wir auf die aktive Arbeitsmarktpolitik ein (vgl. Tabelle 4). In *Bremen* wird diese im interregionalen Vergleich in überdurchschnittlichem Maße betrieben. Insbesondere in den Jahren 1987 bis 1992 nutzte Bremen verschiedene Instrumente, um die hohe Arbeitslosigkeit zu verringern. Im Spitzenjahr 1991 kamen auf 8 Arbeitslose ein/e ABM-Beschäftigte/r. Infolge drastischer Leistungseinschnitte und der Haushaltsprobleme der Bundesanstalt für Arbeit ging 1992 und 1993 die ABM-Beschäftigung um mehr als 50% zurück. Somit wurde das Hauptinstrument aktiver Arbeitsmarktpolitik in dieser Zeit von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit abgekoppelt und bewegte sich sogar eher gegenläufig (Quote 1995: 17 zu 1).

Die Anzahl der Teilnehmer/innen an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung entwickelte sich ähnlich. Nach einem starken Ausbau dieser Maßnahmen (allein 1991 von 2.400 Stellen im Januar zu 12.900 Stellen im Dezember) wurde bis 1992 ein relativ hohes Niveau gehalten. Danach sank die Teilnehmer/innenzahl drastisch, von 1992 zu 1993 minus 12,1%, von 1993 zu 1994 nochmals minus 24,2%.

⁶ Lt. telefonischer Auskunft des Arbeitsamtes Halle.

Tabelle 4: Teilnehmer/innen an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik
(Jahresdurchschnitte, Arbeitsamtsbezirke)

Jahr	Bremen			Halle	
	ABM-Teilnehmer/innen	tariflich entlohnte Beschäftigte nach BSHG-§19*	Teilnehmer/innen an Maßnahmen zur berufl. Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung	ABM-Teilnehmer/innen	Teilnehmer/innen an Maßnahmen zur berufl. Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung
1988	3.770	370**	6.046	-	-
1989	2.819	460 **	5.080	-	-
1990	2.813	600 **	4.965	-	-
1991	3.176	807	5.407	4.362	7.100
1992	2.804	818	5.604	11.478	14.200
1993	1.417	1.013	4.924	6.346	8.700
1994	1.460		3.731	4.276	6.600
1995	2.057		3.845	4.770	8.400

* Land Bremen

** Schätzung

Quelle: Bremen: Arbeitsamt Bremen, Lüsebrink/Pollmeyer (1994), Halle: Arbeitsamt Halle.

Die Beschäftigung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängenden nach §19 BSHG ("Hilfe zur Arbeit (HzA)") wurde dagegen konsequent ausgebaut (vgl. Lüsebrink/Pollmeyer 1994). Hierbei handelt es sich in Bremen in der Regel um einen einjährigen tariflich entlohten Arbeitsvertrag, der in der Folge zu AFG-Leistungen berechtigt. Nach noch relativ geringen Zahlen 1989 stieg die Anzahl der Beschäftigten kontinuierlich, bis 1993 und 1994 schließlich etwa jedem/r siebten arbeitslosen Sozialhilfeempfängenden eine solche Beschäftigung angeboten werden konnte. Allerdings sollte auch erwähnt werden, daß hierbei Filtermechanismen wirksam werden, die insgesamt zu einer „Bestenauslese“ führen. So finden Frauen oder insbesondere Personen mit weiterreichenden Problemen

sozialer oder gesundheitlicher Art weniger Zugang zu einer solchen Beschäftigung als Männer oder Personen, die weniger Problemlagen oder eine bessere Ausbildung aufweisen (vgl. hierzu auch Priester/Klein 1992; Voges/Klein 1994; Gangl 1998).

Andere Formen der Beschäftigung nach §19 BSHG wie etwa die sogenannte „Prämienarbeit“ (vgl. dazu weiter unten) wurden in Bremen meist nur im Vorlauf zu einer tariflich entlohnten Beschäftigung eingesetzt⁷. Zudem waren Projekte, die mit Hilfe des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert wurden, für die Beschäftigung von Sozialhilfeempfangenden von Bedeutung. 1990 gab es insgesamt gut 1.000 Teilnehmer/innen an EG-Maßnahmen im Lande Bremen, bis 1992 hatten sich Zahlen verdreifacht (vgl. Baumeister 1995).

In *Halle* gibt es ebenfalls eine umfangreiche aktive Arbeitsmarktpolitik. 1991 waren 4.300 ehemalige Arbeitslose in AB-Maßnahmen beschäftigt, was einer Quote von sechs Arbeitslosen auf eine/n ABM-Beschäftigte/n entspricht; 1992 verdreifachten sich nahezu die Stellen auf 11.400 (Quote: 3 zu 1), danach sank die Anzahl um die Hälfte und lag 1995 schließlich bei 4.700 (Quote 6 zu 1), was immer noch deutlich über den Bremer Werten lag.

Im Hinblick auf die Anzahl der Teilnehmer/innen bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung lag ebenfalls für das Jahr 1992 ein Spitzenwert von über 14.000 vor. In den Jahren davor und danach war die Anzahl um etwa die Hälfte geringer, aber stets etwa doppelt so hoch wie in Bremen. Zudem spielten in Halle Vorruhestands- und Altersübergangsgeld eine wichtige Rolle bei der Entlastung des Arbeitsmarktes. Über 20.000 Personen nahmen diese Leistungen bis Mitte 1994 in Anspruch (vgl. isw 1995).

Die Beschäftigung von Sozialhilfeempfangenden nach §19 BSHG unterschied sich im betrachteten Zeitraum in Halle grundlegend von der Bremer Praxis. In Halle wurden kaum Arbeitsverhältnisse mit tariflicher Entlohnung angeboten – nur etwa 10 Stellen pro Jahr. Demgegenüber wurden in Halle zunehmend Maßnahmen der sogenannten „Prämienarbeit“ präferiert. Nach einer „Schonfrist“ von etwa einem Vierteljahr konnten/mußten Sozialhilfeempfangende hierbei maximal 100 Stunden im Monat arbeiten, wofür sie neben

⁷ Zu einer Evaluierung der BSHG-§19-Maßnahmen in Bremen im Hinblick auf den Verbleib der Teilnehmer/innen und die Refinanzierung des Mitteleinsatzes vgl. Jacobs 1995.

ihren Sozialhilfeleistungen eine Aufwandsentschädigung von 1,50 DM bis 3 DM pro Stunde erhielten. Sie verblieben also weiterhin in der Sozialhilfe und erwarben keine AFG-Ansprüche. Diese Arbeitsgelegenheiten sollten dazu dienen, die Hilfesuchenden in das Arbeitsleben (wieder) einzugliedern, konnten aber auch als Druckmittel gebraucht werden. Während Anfang 1991 erst 29 solcher Stellen belegt waren, verdreifachte sich deren Anzahl bis Anfang 1992 auf 101 Stellen. Von 1993 auf 1994 und ebenso von 1994 auf 1995 fand eine weitere Verdopplung statt, so daß schließlich über 400 Beschäftigte eine solche Prämienarbeit ausführten. Dies entspricht in etwa 20% der arbeitslosen Sozialhilfeempfangenden zwischen 15 und 64 Jahren.

Darüber hinaus initiierte die Stadt Halle ab 1992 diverse ESF-Projekte. Ein solches Projekt erstreckt sich über einen Zeitraum von 13 Monaten und bietet Hilfeempfangenden unter 45 Jahren die Gelegenheit zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit einschließlich eines Qualifizierungsanteils. Das Arbeitsverhältnis ist sozialversicherungspflichtig, die Hilfeempfangenden erhalten ein monatliches Festgehalt zwischen 1.600 und 2.000 DM brutto. Im Jahr 1995 gingen im Rahmen eines ESF-Projektes 650 Personen einer Tätigkeit nach. In den Statistiken des Sozialamtes werden sie dann nicht mehr geführt.

Die bisherigen Ausführungen lassen die Arbeitsmarktsituation in beiden Städten zu Beginn der neunziger Jahre recht gut deutlich werden. In der Stadt *Bremen*, deren wirtschaftliche Situation grundsätzlich eher schlecht zu bewerten ist, entwickelte sich der Arbeitsmarkt bis 1992 positiv. Verbesserungen fanden insbesondere 1990 und noch stärker 1991 statt, während 1992 eher eine Stagnation eintrat. Von der besseren Situation 1991 konnten insbesondere Frauen sowie Langzeitarbeitslose (und hier besonders diejenigen, die ein bis zwei Jahre ohne Arbeit waren) profitieren. Im Jahr 1992 nahm dagegen nur noch die Anzahl der Langzeitarbeitslosen, die länger als zwei Jahre ohne Beschäftigung waren, ab; ansonsten blieb die Situation relativ konstant. Ab 1993 verschlechterte sich die Situation wieder generell auf dem Arbeitsmarkt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik entwickelte sich ebenfalls bis 1991 positiv, welches ein Spitzenjahr diesbezüglich darstellt. Danach ging die Anzahl der ABM-Teilnehmer/innen jedoch wieder drastisch zurück. Die Hilfe zur Arbeit dagegen wurde kontinuierlich ab 1989 ausgebaut, hier fanden keine Verschlechterungen in Folgejahren statt.

Für die Sozialhilfe-Erstbezugskohorte von 1989, deren Sozialhilfeverläufe in Abschnitt 4 betrachtet werden, bedeutet dies, daß sie drei Jahre lang relativ gute Arbeitsmarktbedingungen (im ersten wie im zweiten Arbeitsmarkt) vorfand. 1990 und besonders 1991 waren die Bedingungen so gut wie lange nicht mehr, auch gerade für Problemgruppen wie Langzeitarbeitslose. Auch 1992 wurde das vergleichsweise hohe Niveau noch gehalten. Mit der stetigen Verschlechterung ab 1993 dürften hingegen die Chancen der Sozialhilfeempfangenden für eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt gesunken sein, soweit sie bis dahin nicht stattgefunden hatte. Einzig über die Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit waren ab 1993 noch gute Ausstiegsschancen gegeben.

In *Halle* entwickelte sich die Arbeitsmarktlage nach der deutschen Einheit - wenn auch insgesamt besser als im Land Sachsen-Anhalt oder im ostdeutschen Durchschnitt - stark negativ. Insbesondere im Jahr 1991 kam es zu massiven Einbrüchen. Danach blieb die Arbeitslosenquote bis 1994 relativ stabil, um dann kontinuierlich zu sinken. Die Anzahl der offenen Stellen erhöhte sich schon ab 1993. 1995 waren dagegen wieder Verschlechterungen im Bereich der offenen Stellen zu verzeichnen. Im Vergleich Männer zu Frauen wird deutlich, daß insbesondere Frauen von hoher Arbeitslosigkeit betroffen waren. Für die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit läßt sich beobachten, daß diese ab 1993 deutlich sank. Mittel aktiver Arbeitsmarktpolitik für Personen mit AFG-Ansprüchen wurden in Halle verstärkt eingesetzt - ein Spitzenjahr stellte hierbei 1992 dar. Tariflich entlohnte BSHG-§19-Stellen gab es in Halle dagegen kaum. In begrenztem Umfang waren Stellen für Sozialhilfeempfangende ohne AFG-Ansprüche in ESF-Projekten vorhanden, die ab 1992 ausgebaut wurden.

Für die Sozialhilfe-Erstbezugskohorte von 1991 bedeutete das, daß diese in relativ turbulenten Zeiten in die Sozialhilfe eintrat. 1991 und 1992 wurden noch massiv Stellen abgebaut und insbesondere Frauen hatten Probleme, eine neue Stelle zu finden. Andererseits bestanden für Personen mit AFG-Ansprüchen relativ gute Chancen, in eine AB-Maßnahme einzutreten. Dies galt insbesondere für 1992, also ein Jahr nach Eintritt in die Sozialhilfe. Ab 1993 und 1994, also zwei bis drei Jahre nach Bezugsbeginn, stieg die Anzahl der offenen Stellen wieder und auch erste Stellen in ESF-Projekten entstanden, dafür sank die Anzahl der AB-Maßnahmen.

Im Vergleich von Bremen und Halle läßt sich sagen, daß die Eintrittskohorte in die Sozialhilfe in Halle insgesamt wesentlich schlechtere Bedingungen auf dem ersten Arbeitsmarkt vorfand. Dies galt in allererster Linie für Frauen. Im Hinblick auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Personen mit AFG-Ansprüchen waren die Bedingungen in Halle jedoch in allen Jahren wesentlich besser, die Quote „Arbeitslose pro AB-Maßnahme“ lag hier z.B. doppelt bis dreifach so niedrig wie in Bremen. Für Personen ohne AFG-Ansprüche sah die Lage in Halle allerdings schlechter aus, hier war Bremen mit dem Ausbau von tariflich entlohnten BSHG-§19-Maßnahmen wesentlich aktiver.

3. Lokale Praxis der Sozialhilfegewährung

Unsere zweite These beinhaltet, daß unterschiedliche Sozialhilfedauern auch auf lokal unterschiedliche Praxen der Sozialhilfegewährung zurückzuführen sind. Die rechtliche Basis der deutschen Sozialhilfe ist das Bundessozialhilfegesetz aus dem Jahre 1962. Seither wurde das Gesetz verschiedentlich verändert und seit dem 1.1.1991 gilt es (mit einigen kleinen Modifikationen) auch in Ostdeutschland. Die grundsätzlichen gesetzlichen Richtlinien zum Bezug von Sozialhilfe sind daher weitgehend gleich in ganz Deutschland. Die Sozialhilfepraxis wird demgegenüber auch durch Ausführungsbestimmungen auf Länderebene und kommunale Anweisungen bestimmt. Diese zusätzlichen Richtlinien sollen offengelassene Punkte des Gesetzes den lokalen Umständen entsprechend regeln, wie z.B. die konkrete Bestimmung „angemessener“ Mietkosten. Lokale Variationen in der Gewährung von Sozialhilfe sind daher gegeben und auch innerhalb einzelner Kommunen, d.h. zwischen verschiedenen Verwaltungsfachkräften, können Differenzen vorkommen. Diese Unterschiede sind auch in den Ermessensspielräumen begründet, die das Gesetz dem Sozialhilfeträger gewährt, um möglichst einzelfallgerecht entscheiden zu können.

Auf der formalen Ebene der Ausführungsbestimmungen lassen sich für den betrachteten Zeitraum zwei wesentliche Besonderheiten im Vergleich der beiden Städte Bremen und Halle festhalten: zum einen wurden in Bremen BSHG-§19-Maßnahmen nur auf freiwilliger Basis angeboten und zum zweiten wurde hier grundsätzlich von der sogenannten nicht gesteigerten Unterhaltspflicht, d.h. der Unterhaltspflicht von nicht im Haushalt lebenden Verwandten ersten Grades, abgesehen (vgl. AGAB 1996).

Bremen bot relativ viele BSHG-§19-Maßnahmen an (vgl. Abschnitt 2), deren Annahme aber im Gegensatz zur Handhabung in anderen deutschen Städten - wie auch in Halle - freiwillig war. Eine Kürzung oder Streichung der Sozialhilfe bei einer Weigerung, eine solche Arbeit einzugehen, erfolgte also nicht.

In *Halle* wurde die Verpflichtung zur Arbeit grundsätzlich restriktiver gehandhabt. War bei einer/m (arbeitsfähigen) Hilfeempfangenden die Bereitschaft zur Ausübung einer „Prämienarbeit“ nicht vorhanden, so konnte es zu stufenweisen Kürzungen kommen (im ersten Monat um 25%, im zweiten um 50%, im dritten um 75% und schließlich um 100%). Das Vornehmen einer tatsächlichen Kürzung erfolgte zwar nicht automatisch, sondern lag immer noch in der Entscheidung der Verwaltungsfachkraft. Tatsächlich fand eine Kürzung nicht in allen Fällen statt, in denen sie möglich gewesen wäre. Im Vergleich zu Bremen war die Handhabung aber insgesamt rigider.

Die nicht gesteigerte Unterhaltspflicht betrifft die Unterhaltsansprüche von Eltern, die Sozialhilfe erhalten, gegenüber ihren Kindern sowie umgekehrt die Unterhaltsansprüche von volljährigen Kindern gegenüber ihren Eltern. Seit dem 1. Juli 1989 verzichtet das *Bremer* Sozialamt in vielen Fällen generell auf die Prüfung und Einforderung dieser Unterhaltsansprüche, zumal hier auch festgestellt wurde, daß die Mehrkosten durch den entfallenden Verwaltungsaufwand aufgewogen werden. Somit mußten potentielle Hilfeempfangende nicht fürchten, daß ihre Angehörigen herangezogen werden, was den Gang zum Sozialamt erleichtert haben wird.

In *Halle* gestaltete sich die Situation anders. In der Regel versuchten die Verwaltungsfachkräfte, das Prinzip der gesteigerten Unterhaltspflicht durchzusetzen. Bei besonderen Härten wurde zwar nicht darauf bestanden, grundsätzlich wurde die Unterhaltspflicht jedoch geprüft und die Unterhaltsansprüche wurden eingefordert.

Die konkrete Praxis der Sozialhilfegewährung in Bremen und Halle wurde von uns über Expertengespräche mit Verwaltungsfachkräften auf unterschiedlichen Hierarchieebenen erhoben⁸. Dabei wurden einige entscheidende Unterschiede in der Leistungsgewährung, insbesondere auch *innerhalb* der betrachteten Städte, deutlich. Die wichtigsten

⁸ Für nähere methodische und inhaltliche Einzelheiten vgl. Saraceno et al. (1998: 34ff. sowie Appendix C). Grundlegend zu diesem Thema vgl. auch Stumpfögger/Wiethoff 1989.

Unterschiede in der Praxis betreffen die Gewährung einmaliger Leistungen, die Erstattung von Mietkosten auch oberhalb der lokalen Richtlinien, die Rigorosität bei der Durchsetzung der Verpflichtung zur Arbeit und die Durchführung von häuslichen Kontrollbesuchen bei den Hilfeempfangenden.

Wie in einem konkreten Fall entschieden wird, hängt von vielen Faktoren ab. Wie wir festgestellt haben, spielen neben der Arbeitsbelastung der Verwaltungsfachkraft in erster Linie die Besonderheiten des Falles, die „Kultur“ im jeweiligen Amt, die persönlichen Einstellungen und Erfahrungen der Verwaltungsfachkraft und das konkrete Verhalten des/der Hilfeempfangenden eine Rolle.

Für unsere Fragestellung besonders relevant ist die Auslegung der grundsätzlichen Verpflichtung zur Arbeit. In *Bremen* wird diese Verpflichtung nicht mit voller Härte umgesetzt, d.h. wenige Verwaltungsfachkräfte verlangen von den Hilfeempfangenden mehr als die Registrierung beim Arbeitsamt. Alleinerziehende z.B. werden, auch nachdem ihre Kinder das Einschulungsalter erreicht haben, generell nicht angesprochen. Auch sonst fordern nur einige Verwaltungsfachkräfte ihre Klientel zusätzlich auf, Bewerbungen nachzuweisen, wobei nicht alle die Sozialhilfe kürzen, wenn die angesprochenen Hilfeempfangenden dieser Aufforderung nicht nachkommen. Insbesondere bei Haushalten, in denen Kinder leben, wird die Hilfe nicht gekürzt, um deren Entwicklung nicht zu gefährden. Ein Fall der vollständigen Streichung der Hilfe, welcher rechtlich möglich wäre, kommt - von vereinzelten Fällen abgesehen - nicht vor.

Diese Praxis ist in erster Linie in der Überlastung der Verwaltungsfachkräfte begründet, welche für viele Entscheidungen im Arbeitsalltag eine grundlegende Größe ist. Da die Verwaltungsfachkräfte im Verlauf der Jahre immer mehr Fälle zur Bearbeitung bekommen haben, versuchen sie, alles möglichst schnell zu erledigen. Die schnellste Art und Weise, Arbeit zu erledigen, ist dabei das - auch von ihnen kritisierte, aber dennoch praktizierte - „Scheck-und-weg-Prinzip“. Dies bedeutet auf der einen Seite, daß keine Zeit bleibt, die Hilfeempfangenden angemessen zu informieren und zu beraten. Auf der anderen Seite beinhaltet diese Arbeitshaltung auch, daß die Verwaltungskräfte die Verpflichtung zur Arbeit nicht konsequent durchsetzen, jeden Antrag auf eine einmalige Leistung akzeptieren, solange er augenscheinlich plausibel ist, und kaum häusliche Kontrollbesuche durchführen. So läßt sich Zeit sparen und Konflikte mit den Hilfeempfangenden, die

ebenfalls Zeit und Nerven kosten, können vermieden werden. Zwar spielt die konkrete jeweilige Interaktion zwischen Hilfeempfangenden und Verwaltungsfachkraft die Hauptrolle bei den Entscheidungen und Vorgehensweisen der letzteren. Dennoch läßt sich das „Scheck-und-weg-Prinzip“ als *eine* Grundregel des Handelns festhalten, die in der Bremer Sozialhilfepraxis von Bedeutung ist⁹.

Für Betroffene wie Verwaltungsfachkräfte in *Halle* war das System der Sozialhilfe völlig neu. Die Verwaltungsfachkräfte hatten unterschiedlichste berufliche Werdegänge und waren kaum für rechtsstaatliches Verwaltungshandeln wie z. B. die Auslegung von (komplexen) Gesetzen und Verwaltungsvorschriften qualifiziert. Durch eine stetige berufsbegleitende Qualifizierung wurde versucht, dieses Problem zu lösen. Dadurch kam es allerdings immer wieder zu Personalengpässen. Hinzu kamen eine sehr hohe Anzahl von Fällen (bis zu 190) pro Mitarbeiter/in und extreme soziale Spannungen auf dem Sozialamt, die u.a. zum Engagement eines Wachdienstes führte. Insgesamt beherrschten somit fachliche Unsicherheiten und die allgemein schwierigen Bedingungen im Transformationsprozeß die Anfangszeit. Im Hinblick auf die Hilfestellung läßt sich daraus folgern, daß diese anfangs eher intuitiv und auch mit Rechtsmängeln belastet erfolgte. Erst nach und nach erlangte das Sozialamt seine Arbeitsfähigkeit und manche Prozesse der Hilfestellung konnten stärker automatisiert werden. Im Hinblick auf die Durchsetzung der Verpflichtung zur Arbeit gilt, was schon oben zur Prämienarbeit ausgeführt wurde. Diese wird grundsätzlich ernster genommen als in Bremen und auch konsequenter durchgesetzt. Auch Alleinerziehende mit etwas älteren Kindern werden hier beispielsweise nicht ausgenommen.

Im Hinblick auf Sozialhilfeverläufe lassen sich aus den Sozialhilfepraxen in beiden Städten folgende Einflüsse prognostizieren: Die relativ großzügige Praxis in Bremen wird wenig Auswirkungen auf Sozialhilfeverläufe genommen haben, da sie so gut wie gar nicht in sie eingriff. Einzig durch die relativ umfangreichen freiwilligen Angebote nach §19 BSHG konnten sich positive Auswirkungen im Sinne einer Beendigung des Bezuges ergeben (s. hierzu auch Gangl 1998). Die insgesamt rigidere Praxis in Halle dagegen könnte eine abschreckende Wirkung auf potentielle wie aktuelle Hilfeempfangende ausgeübt haben.

⁹ Für ausführlichere Analysen vgl. Schulz 1999.

Durch die mögliche Heranziehung von Verwandten einerseits wie die Androhung von Prämienarbeit andererseits wurde der Gang zum Sozialamt eventuell stärker vermieden oder der Hilfebezug vorzeitig abgebrochen und damit verkürzt. Durch die anfänglichen Unsicherheiten der Verwaltungsfachkräfte könnten darüber hinaus Unregelmäßigkeiten in der Hilfgewährung aufgetreten sein.

4. Sozialhilfeverläufe im lokalen Kontext

Allgemein läßt sich festhalten, daß in Bremen eine relativ hohe Anzahl von Sozialhilfeempfangenden lebt¹⁰. Mit einem Anteil zwischen 5-7% der Bevölkerung (Jahresendwerte) lag der Anteil in den neunziger Jahren etwa doppelt so hoch wie im westdeutschen Bundesdurchschnitt. Halle wies steigende Zahlen von Sozialhilfeempfangenden auf (von 0.8% der Bevölkerung Anfang 1991 zu knapp 3% Ende 1995), die mittlerweile Westniveau erreichen, aber dennoch weit unter den Bremer Zahlen liegen.

Im folgenden gehen wir anhand einiger vorhandener Ergebnisse auf die Sozialhilfeverläufe in beiden Städten ein, wie sie mittels quantitativer Daten sichtbar werden¹¹. Eine Verknüpfung mit den Ausführungen aus Abschnitt 2 und 3 soll die lokale Einbettung verdeutlichen.

¹⁰ Unter Sozialhilfeempfangenden werden hier und im folgenden nur Bezieher/innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen verstanden.

¹¹ Die folgenden Darstellungen von Sozialhilfeverläufen greifen auf Daten und Ergebnisse des Bremer Sfb186-Projektes „Sozialhilkarrieren“ unter der Leitung von Prof. Dr. Stephan Leibfried und PD Dr. Lutz Leisering sowie des Hallenser Schwesterprojektes „Sozialhilfedynamik in den neuen Bundesländern“ unter der Leitung von Prof. Dr. Thomas Olk zurück. Das Bremer Projekt untersucht Erstbezieher/innen von Sozialhilfe auf der Basis einer Längsschnittstichprobe von 10% aller Sozialhilfeakten. Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die Zugangskohorte 1989, die 58 Monate lang beobachtet worden ist. Das Hallenser Projekt untersucht ebenfalls Erstbezieher/innen von Sozialhilfe mit einer vergleichbaren Methodik. Die Daten beziehen sich in diesem Fall auf die Erstbezugskohorte von 1991. Um eine sozialstrukturelle Vergleichbarkeit der Sozialhilfeverläufe zu gewährleisten, führen wir nur die Ergebnisse für ansässige Deutsche und Ausländer/innen auf. Die Ergebnisse für Asylsuchende und Aus- und Übersiedler/innen werden hier nicht berücksichtigt, da sie in beiden Kohorten in sehr unterschiedlichem Maße vertreten sind. Daraus ergibt sich eine Fallzahl von N= 493 für Bremen und von N=287 für Halle.

Tabelle 5: Ursachen für den Beginn des Sozialhilfebezuges bei Erstbezieher/innen von Sozialhilfe

Ursachen	Bremen (1989)	Halle (1991)
Arbeitslos	57%	67%
- warten auf den Bescheid vom Arbeitsamt	26%	33%
- keine AFG-Ansprüche	19%	16%
- unzureichende ALG/ALH	8%	10%
- Sperrzeit	3%	8%
andere Ursachen	43%	33%

Quelle: Rentzsch/Buhr (1996: 12).

Wir beginnen mit der Betrachtung der Ursachen für den Bezugsbeginn. Arbeitslosigkeit stellte 1989 in Bremen wie 1991 in Halle die Hauptursache für einen Sozialhilfebezug dar. In Halle waren zwei Drittel aller Hilfeempfangenden arbeitslos, in Bremen deutlich mehr als die Hälfte. Aufgrund der geschilderten Arbeitsmarktsituation in beiden Städten für diese Zeit ist dies nicht weiter verwunderlich. Der Unterschied zwischen beiden Städten liegt insbesondere darin, daß in Halle wesentlich mehr Hilfeempfangende auf einen Bescheid des Arbeitsamtes warteten oder eine Sperrzeit aufwiesen (insgesamt über 40%!). Sie bezogen zunächst nur vorübergehend Sozialhilfe, bis der Bescheid vorlag bzw. die Sperrzeit abgelaufen war. Da auch die Arbeitsämter erst im Aufbau befindlich und überlastet waren, mußte in Halle noch häufiger als in Bremen zunächst das Sozialamt einspringen. Zudem wird deutlich, daß in Bremen mehr Neuzugänge über gar keine AFG-Ansprüche verfügten als in Halle, wo man demgegenüber etwas mehr Hilfeempfangende mit unzureichenden AFG-Ansprüchen fand. Dies paßte relativ gut zur damals vorhandenen Angebotslage bezüglich der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Auch hier waren in Bremen relativ mehr Angebote für Personen ohne Ansprüche vorhanden, während in Halle sehr viele AB-Maßnahmen vorgehalten wurden.

Im Hinblick auf die Ursachenstruktur in den folgenden Jahren ist für Halle wahrscheinlich, daß der Anteil an wartenden Arbeitslosen mit dem Aufbau des lokalen Arbeitsamtes zurückgehen und sich in etwa dem Bremer Ausmaß annähern wird. Darüber hinaus ist zu vermuten, daß in wirtschaftlich besseren Zeiten das Ausmaß an arbeitslosen Erstbeziehern/-bezieherinnen insgesamt geringer ist. Eher irrelevant ist die Arbeitsmarktsituation hingegen für den Sozialhilfeeintritt von alleinerziehenden Frauen, die ebenfalls einen großen Anteil unter den Hilfeempfangenden stellen (in Bremen: 15%,

in Halle: 26%, vgl. Buhr/Rentzsch 1996: 10). Sie haben durchweg eine hohes Zugangsrisiko, dies wurde in den von uns geführten qualitativen Interviews mit Betroffenen deutlich¹².

Tabelle 6: Dauer des Sozialhilfebezuges bei Erstbezieher/innen von Sozialhilfe

	Dauer bis zum Ende der ersten Sozialhilfeeisode	Dauer bis zum Ende der letzten Sozialhilfeeisode
Bremen		
1989 - 1990 (maximal 12 Monate)	70%	42%
1989 - 1990/1992 (12 - 36 Monate)	18%	23%
1989 - 1992ff. (über 36 Monate)	13%	35%
Halle		
1991 - 1992 (maximal 12 Monate)	71%	49%
1991 - 1992/1994 (12 - 36 Monate)	22%	27%
1991 - 1994ff. (über 36 Monate)	7%	25%

Quelle: Rentzsch/Buhr (1996: 15).

Tabelle 6 verdeutlicht die Sozialhilfedauern der Erstbezieher/innen in Halle und Bremen¹³. Auf den ersten Blick sind die Zahlen für beide Städte sehr ähnlich: ein hoher Anteil von Kurzzeitbezieher/innen sowie mittlere bis geringe Anteile von mittelfristigen und Langzeitbezieher/innen. In Halle lag der Anteil an Kurzzeitbezieher/innen von Sozialhilfe sogar noch höher als in Bremen, was in erster Linie darauf zurückzuführen ist, daß dort mehr Hilfeempfangende auf vorrangige Leistungen warteten, die in der Regel innerhalb von einem Jahr bewilligt werden.

Für Bremen läßt sich festhalten, daß annähernd 90% der Hilfeempfangenden in den Jahren des wirtschaftlichen Booms und der Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik von 1990-1992 einen ersten Ausstieg aus der Sozialhilfe schafften¹⁴. Eine dauerhafte Beendigung gelang in dieser Zeit immerhin etwa zwei Drittel der Hilfebezieher/innen. Für das verbliebene Drittel verschlechterten sich die Chancen im ersten wie im zweiten Arbeitsmarkt in den nachfolgenden Jahren wieder, so daß ihnen diesbezüglich nur der Weg

¹² Ausführlicher zu Methode und Ergebnisse der qualitativen Interviews vgl. Saraceno et al. (1998: 44ff., 198ff.).

¹³ Hier ist erneut auf den begrenzten Beobachtungszeitraum von 58 Monaten hinzuweisen, auf den sich alle Angaben beziehen.

¹⁴ Der Anteil an Hilfeempfangenden, die sich schon im Rentenalter befinden und daher diesen Ausstiegsweg nicht mehr verwirklichen können, lag in Bremen lediglich bei 3%. In Halle lag der Anteil sogar nur bei 1,8% (vgl. Buhr/Rentzsch 1996: 7).

über eine BSHG-§19-Stelle blieb - wobei auch hier die besser Gebildeten mehr Chancen hatten (vgl. hierzu auch Gangl 1998: 227). Im Hinblick auf Zugangskohorten aus späteren Jahren, die nicht bald nach ihrem Sozialhilfeeintritt eine Zeit allgemeiner ökonomischer Belebung und eine Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfahren, ist zu vermuten, daß sie länger und kontinuierlicher in der Sozialhilfe verbleiben.

In Halle hatten nur 7% aller Hilfeempfangenden eine erste Bezugsepisode, die länger als 3 Jahre dauert. Der Anteil an langfristigen Beziehern bzw. Bezieherinnen war somit trotz schlechterer Lage auf dem ersten Arbeitsmarkt geringer, was nach unseren Überlegungen auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden kann. Neben dem hohen Anteil an Personen, die nur kurzfristig auf die Gewährung vorrangiger Leistungen warteten (vgl. Tabelle 5), ist hier an die rigidere Sozialhilfepraxis sowie insbesondere den massiven Einsatz von AB-Maßnahmen in diesen Jahren zu denken.

Insgesamt sind die ersten Jahre nach dem Sozialhilfeeintritt dieser Kohorte als turbulente Zeit auf dem Arbeitsmarkt zu betrachten, in der viele Veränderungen stattfanden. Darauf deutet auch hin, daß in Halle arbeitslose Hilfebezieher/innen, die nicht nur auf vorrangige Leistungen warteten, nach einem ersten Ausstieg sehr viel schneller in die Sozialhilfe zurückfielen. Die außerhalb der Sozialhilfe überstandene Zeit betrug hier durchschnittlich nur 6,5 Monate, in Bremen dagegen 10 Monate (vgl. Buhr/Rentzsch 1996: 27). Insgesamt gesehen war in Halle ein Viertel der Hilfeempfangenden 1994/95 wieder im Bezug, in einer Zeit, in der sich die Bedingungen auf dem ersten Arbeitsmarkt wieder leicht verbesserten, sich dagegen auf dem zweiten Arbeitsmarkt eher wieder verschlechterten.

Grundsätzlich ist für Halle zu vermuten, daß die betrachteten Zahlen Ausnahmewerte darstellen, da in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung die gesamten gesellschaftlichen Strukturen stark in Bewegung waren. Auch hier sind für die Folgejahre kontinuierlichere und länger andauernde Sozialhilfebezüge wahrscheinlich.

Weiteren Aufschluß über die Ursachen des Bezugsendes wie auch Geschlechterdifferenzen in den betrachteten Kohorten gibt Tabelle 7.

Tabelle 7: Ursachen für das Ende der letzten Sozialhilfebezugsepisode und mittlere Dauer nach diesen Ursachen und nach Geschlecht (Median)

	Bremen		Halle	
	Anteil	Mittlere Dauer bis zum Bezugsende in Monaten	Anteil	Mittlere Dauer bis zum Bezugsende in Monaten
Bezug am Ende des Beobachtungsfensters nicht beendet (10/93 in Bremen bzw. 10/95 in Halle)	23%		14%	
Ursachen für das Bezugsende				
Arbeitsaufnahme	20%	13	10%	11
Eintreten vorrangiger Leistungen	25%	4,5	41%	6,5
Partnerschaft	3%	16	1%	.
keine weitere Vorsprache	10%	?	17%	?
Sonstiges	20%	10	18%	10
Geschlecht				
Männer	50%	14	46%	7
Frauen	50%	20	54%	17,5

Quelle: Rentzsch/Buhr (1996: 7, 13, 16, 18).

Am Ende des Beobachtungsfensters, also im Oktober 1993 in Bremen bzw. im Oktober 1995 in Halle, befanden sich noch 23% der betrachteten Sozialhilfeempfängenden in Bremen und 14% in Halle im Hilfebezug. Die Bremer Hilfeempfängenden sahen sich zu diesem Zeitpunkt, wie weiter oben schon ausgeführt, weiter verschlechternden Bedingungen im ersten und zweiten Arbeitsmarkt gegenüber. Ihre Chancen auf ein Bezugsende über die Aufnahme einer Erwerbsarbeit waren zu diesem Zeitpunkt deutlich geringer als zu einer früheren Phase ihres Bezuges. Dies gilt, wie weiter oben ausgeführt, nicht so für die Hallenser Hilfebezieher/innen, die im Oktober 1995 noch im Bezug standen.

Die kürzesten Sozialhilfedauern waren generell beim Eintreten vorrangiger Leistungen gegeben. Hiervon waren in Bremen allerdings nur 25% betroffen, während in Halle über 40% die Sozialhilfe auf diesem Wege verließen. Der Anteil an Personen, die über eine Arbeitsaufnahme die Hilfe dauerhaft verlassen konnten, lag in Bremen doppelt so hoch wie in Halle (20% zu 10%). Hier spiegelt sich die insgesamt positive Arbeitsmarktsituation

in den betrachteten Jahren wie auch der Ausbau der BSHG-§19-Maßnahmen wider¹⁵. 50% der Bremer Hilfebezieher/innen, die über eine Arbeitsaufnahme aus der Sozialhilfe austraten, d.h. 10% aller hier betrachteten Bremer Hilfeempfangenden, verließen die Hilfe nach 13 Monaten, d.h. vornehmlich im Jahre 1990. Die andere Hälfte schaffte es in den Folgejahren bis Oktober 1993.

Andere Analysen haben hierzu gezeigt, daß die Chancen, die Hilfe innerhalb der ersten zwei Jahre nach Bezugsbeginn zumindest einmal über den Arbeitsmarkt (also über die hier betrachtete Arbeitsaufnahme oder über eine Erhöhung von vorhandenem Erwerbseinkommen) zu verlassen, im Zeitverlauf relativ konstant blieben. Erst danach, also wenn die erste Episode bis ins Jahr 1991 hinein dauerte, sanken sie (vgl. Buhr et al. 1998: 302). Dies deckt sich mit der beschriebenen Arbeitsmarktentwicklung in Bremen in diesen Jahren.

In Halle verließen nur 10% der Erstbezieher/innen die Sozialhilfe über eine Arbeitsaufnahme. Die mittlere Dauer beim Verlassen der Hilfe über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit betrug ähnlich der Bremer Dauer etwa ein Jahr; 50% der Hilfeempfangenden, die dies schafften, also 5% aller Hallenser Hilfeempfangenden, beendeten die Hilfe im Jahr 1992: einem Jahr mit schlechten Bedingungen im ersten, aber sehr guten im zweiten Arbeitsmarkt¹⁶.

Aus qualitativen Interviews mit Betroffenen wurde zusätzlich deutlich, daß sich die Arbeitsaufnahmen in Bremen und Halle unterschieden: Während in Bremen relativ viele ehemalige Hilfeempfangende einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt gefunden haben, beendeten in Halle die meisten der von uns interviewten Hilfeempfangenden die Hilfe über eine AB-Maßnahme. Viele von ihnen waren nach einem Jahr erneut arbeitslos und empfingen zunächst Arbeitslosengeld, welches nicht viel höher als ihre vormaligen Sozialhilfeleistungen lag. Ihr Weg aus der Sozialhilfe war somit sehr viel prekärer.

¹⁵ Der Anteil an Hilfeempfangenden, die die Hilfe über eine BSHG-§19-Maßnahme verlassen konnten, betrug 4,2% (vgl. Buhr/Weber 1996: 13).

¹⁶ Weitere Analysen für Halle zeigen bezogen auf diese Jahre, daß sozio-demographische Merkmale der Hilfebezieher/innen - abgesehen vom Vorhandensein einer Berufsqualifikation - bei diesem Ausstiegsweg im Gegensatz zu Bremen nur eine geringe Rolle spielten (vgl. Buhr et al. 1998: 308f.).

Eine weitere wichtige Beendigungsursache in Halle war „keine weitere Vorsprache“ mit knapp 17%. In Bremen endeten nur knapp 10% der Sozialhilfeverläufe aufgrund dieser Ursache. Hier kann ein Zusammenhang zur rigideren und damit eventuell abschreckenderen Sozialhilfepraxis in Halle bestehen.

Im Hinblick auf Geschlechterunterschiede zeigt sich, daß Frauen in beiden Städten deutlich länger im Hilfebezug standen, in Halle die Unterschiede jedoch wesentlich stärker ausgeprägt waren. Hier ist die angesprochene vergleichsweise äußerst hohe Arbeitslosigkeit von Hallenser Frauen sicherlich von Bedeutung.

Zusammengefaßt zeigt sich, daß in Bremen in Zeiten einer guten Lage auf allen drei Arbeitsmärkten 20% der Neuzugänge in die Sozialhilfe den Bezug über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beenden konnten. In Halle dagegen verließen in insgesamt turbulenten Zeiten auf dem Arbeitsmarkt mit einem stark ausgebauten Angebot an AB-Maßnahmen nur 10% die Hilfe über eine Arbeitsaufnahme und zwar in erster Linie über ABM. Die Sozialhilfepraxis zeitigt ebenfalls einen Einfluß auf die Ursachen des Bezugsendes: in Bremen, wo deutlich großzügiger verfahren wird, brechen wesentlich weniger Personen die Sozialhilfe ohne weitere Vorsprache ab als in Halle.

5. Fazit

Wir wollten in diesem Papier an zwei Faktoren exemplarisch zeigen, wie strukturelle und institutionelle Bedingungen mit Ergebnissen zu Sozialhilfeverläufen verknüpft werden können. Auf der Basis eines Vergleichs zweier Städte mit variierenden Kontextbedingungen haben wir versucht, den untersuchten Sozialhilfeverläufen einen Rahmen zu geben. Ein statistischer Nachweis von Zusammenhängen war uns hier allerdings aufgrund fehlender Daten nicht möglich.

Insgesamt zeigte sich, daß ähnliche Werte bezüglich Sozialhilfedauern und gleiche Ursachen für das Bezugsende nicht unbedingt dieselbe Bedeutung haben müssen. Kurze Dauern können Ausdruck einer guten Arbeitsmarktlage, aber auch das Resultat eines hohen Anteils an sogenannten „Waitern“ oder einer rigiden Sozialhilfepraxis sein. Analog kann die Beendigungsursache „Aufnahme einer Erwerbsarbeit“

unterschiedliches bedeuten, je nachdem, ob es sich um eine Arbeit im ersten, zweiten oder dritten Arbeitsmarkt handelt. Insgesamt scheint die Lage auf dem zweiten und dritten Arbeitsmarkt relevanter für Sozialhilfeempfangende zu sein als die generelle Arbeitsmarktsituation. Insofern reicht ein einzelner Indikator, der die dortigen Bedingungen mißt, nicht aus.

Grundsätzlich plädieren wir dafür, Kontextbedingungen stärker in die Analyse von Sozialhilfeverläufen miteinzubeziehen, da die erzielten Forschungsergebnisse sonst im „luftleeren Raum“ bleiben. Auch die Übertragbarkeit auf andere Zeiten und Orte ist ohne eine Reflexion der jeweils vorhandenen Umweltbedingungen nicht möglich. Ergebnisse, die anhand der Bremer Sozialhilfe-Erstbezugskohorte von 1989 erzielt werden, müssen nicht repräsentativ für ganz Westdeutschland sein, analoges gilt für die Hallenser Erstbezugskohorte von 1991. Je nach den jeweils gegebenen Arbeitsmarktbedingungen und der vorherrschenden Sozialhilfepraxis können die Ergebnisse in anderen Städten anders ausfallen bzw. anderes bedeuten.

Neben der Untersuchung anderer Städte oder Landkreise wären zukünftig auch Analysen wünschenswert, die alle betrachteten Faktoren in ein Modell einbringen und deren spezifische Wirkung abzuschätzen versuchten¹⁷. Zudem fehlt es an detaillierteren Betrachtungen, die verschiedene Gruppen von Hilfeempfangenden unterscheiden und mit der Entwicklung der Erwerbschancen für diese Gruppen in Zusammenhang bringen. Auch der Haushaltskontext der Sozialhilfeantragssteller/innen, wie z.B. Arbeitsaufnahmen von Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft, sollte stärker berücksichtigt werden. Schließlich wurden hier nur zwei strukturelle Aspekte betrachtet, weitere könnten folgen und zu einem umfassenderen Bild von Sozialhilfeverläufen beitragen.

¹⁷ Im europäischen Vergleich konnte z.B. verdeutlicht werden, daß die jeweiligen Sozialhilfepraxen einen deutlich größeren Einfluß auf Sozialhilfebezugsmuster haben als die demographischen Merkmale der Hilfebezieher/innen (vgl. Voges 1999).

6. Literatur

Aktionsgemeinschaft arbeitsloser Bürgerinnen und Bürger (AGAB) e.V. (Hg.), 1996: *Sozialhilfe in Bremen. Informationen, die Sie vom Sozialamt selten hören*. Bremen.

Andreß, Hans-Jürgen, 1994: „Steigende Sozialhilfeszahlen. Wer bleibt, wer geht und wie sollte die Sozialverwaltung darauf reagieren?“, in: Michael Zwick (Hg.), *Einmal arm, immer arm? Neue Befunde zur Armut in Deutschland*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 75 - 105.

Baumeister, Hella, 1995: „Arbeit und Arbeitslosigkeit in der Region - Neue arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Initiativen braucht das Land“, in: Arbeiterkammer Bremen, Angestelltenkammer Bremen (Hg.), *Stadtstaat mit Zukunft? Zu den Perspektiven der Freien Hansestadt Bremen*. Bremen: Edition Temmen, 41 - 61.

Buhr, Petra, 1995: *Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Buhr, Petra; Weber, Andreas, 1996: *The Impact of Social Change on Social Assistance. Two Cohorts of German Welfare Recipients Compared*. Bremen: Arbeitspapier Nr. 31 des Sfb 186.

Buhr, Petra; Gangl, Markus; Rentzsch, Doris, 1998: „Wege aus der Sozialhilfe - Wege in den Arbeitsmarkt? Chancen zur Überwindung des Sozialhilfebezuges in Ost- und Westdeutschland“, in: Walter R. Heinz, Werner Dressel, Dieter Blaschke, Gerhard Engelbrech (Hg.), *Was prägt Berufsbiographien? Lebenslaufdynamik und Institutionenpolitik*. Nürnberg: IAB, S. 291 - 316.

Duncan, Greg; Voges, Wolfgang, 1993: *Do Generous Social-Assistance Programs Lead to Dependence? A Comparative Study of Lone-Parent Families in Germany and the United States*. Bremen: ZeS-Arbeitspapier Nr. 11/93.

Farwick, Andreas; Voges, Wolfgang, 1997: *Segregierte Armut und das Risiko sozialer Ausgrenzung. Zum Einfluß der Nachbarschaft auf die Verstetigung von Sozialhilfebedürftigkeit*. Bremen: Arbeitspapier Nr. 27 der ZWE „Arbeit und Region“.

Fucke, Bernd, 1996: „Zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung und -tätigkeit in Sachsen-Anhalt“, *Statistisches Monatsheft des Statistischen Landesamt Sachsen-Anhalt* 5: 3 - 12.

Gangl, Markus, 1998: „Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt“, *Zeitschrift für Soziologie* 3: 212 - 232.

Gustafsson, Björn; Voges, Wolfgang, 1998: „Contrasting welfare dynamics: Germany and Sweden“, in: Lutz Leisering, Robert Walker (Hg.), *The dynamics of modern society. Poverty, policy and welfare*. Bristol: The Policy Press, S. 243 - 261.

Hagen, Christine; Hock, Beate, 1996: *Dynamik von Armut in einer hessischen Kleinstadt. Sozialhilfeverläufe und -karrieren*. Frankfurt a.M./New York: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Heseler, Heiner, 1996: „Aktuelle Tendenzen der Arbeitsmarktentwicklung in Bremen“. Bremen: Unveröffentlichtes Arbeitspapier.

Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung e.V. Halle (isw), 1995: *Datenreport. Regionale Arbeitsmärkte Sachsen-Anhalts. Arbeitsamtsbezirk Halle*. Halle: isw.

Jacobs, Herbert, 1995: *Evaluierung von Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ in Bremen. Eine Untersuchung über den Verbleib von Abgängern der Hilfe zur Arbeit aus den Jahren 1989 bis 1992 und über die Refinanzierung des Mitteleinsatzes*. Frankfurt a.M.: Eigenverlag des Deutschen Vereins.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, 1992: „Arbeitslosigkeit, Erwerbslosigkeit und Armut: Längerfristige Armutsrisiken im Kontext von Haushalt und Sozialstruktur“, in: Stephan Leibfried; Wolfgang Voges (Hg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 32. Opladen: Westdeutscher Verlag, 380 - 402.

Lüsebrink, Karin; Pollmeyer, Bernhard, 1994: „Steuerungsprobleme regionaler Arbeitsmarktpolitik am Beispiel des Stadtstaates Bremen“, *Arbeit und Sozialpolitik* 5-6: 31 - 44.

Nemitz, Kurt, 1991: „Wirtschaftsstruktur des Unterweserraumes“, in: Volker Kröning et al. (Hg.), *Handbuch der Bremischen Verfassung*. Baden-Baden: Nomos, 647-669.

Olk, Thomas; Rentzsch, Doris, 1997: „Armutsverläufe - erste Ergebnisse einer Kohortenanalyse Hallenser Sozialhilfeempfänger(innen)“, in: Irene Becker; Richard Hauser (Hg.), *Einkommensverteilung und Armut, Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 161 - 184.

Priester, Tom; Klein, Peter, 1992: *‘Hilfe zur Arbeit’. Ein Instrument für die kommunale Arbeitsmarktpolitik?*. Augsburg: Maro.

Rentzsch, Doris; Buhr, Petra, 1996: *Im Osten nichts Neues? Sozialhilfeverläufe in Ost- und Westdeutschland im Vergleich*. Bremen: Arbeitspapier Nr. 41 des Sfb 186.

Rudolph, Helmut, 1990: „Beschäftigungsstrukturen in der DDR vor der Wende. Eine Typisierung von Kreisen und Arbeitsämtern“. *MittAB* 4: 474 - 503.

Saraceno, Chiara; Garcia, Marisol; Gustafsson, Björn; Mingione, Enzo; Oberti, Marco; Pereira, José; Voges, Wolfgang, 1998: *ESOPO. Evaluation of social policies at the local urban level: Income support for the able bodied*. Abschlußbericht für die Europäische Kommission.

Schulz, Gabriele, 1999: „Ermessensspielräume bei der Sozialhilfegewährung. Eine Exploration über entscheidungsbeeinflussende Faktoren aus Sicht der Verwaltungsfachkräfte“. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Bremen.

Sommer, Jens-Thorsten, 1996: „Sozialhilfebezug und soziale Ungleichheit. Dimensionen ‘neuer Armut’?“. Unveröffentlichte Diplomarbeit an der Universität Bremen.

Statistisches Landesamt Bremen, 1996: *Statistischer Bericht. Bevölkerung, Haushalte und Erwerbstätige im Lande Bremen*. Bremen.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 1998: *Statistischer Bericht. Erwerbstätige am Arbeitsort nach Wirtschaftsbereichen und Kreisen. 1991 - 1996*. Halle.

Stumpfögger, Nikolaus; Wiethoff, Ulrich, 1989: *Armutsverwaltung. Kritik und Perspektive der Sozialhilfe*. Berlin: edition sigma.

Voges, Wolfgang, 1999: „Unterschiedliche Muster des Sozialhilfebezugs in europäischen Städten“, *ISI* 21: 10 - 13.

Voges, Wolfgang; Klein, Peter, 1994: „‘Creaming the Poor’ in Beschäftigungsprogrammen als Ergebnis unsystematischer Ansprache von Adressaten“, in: Matthias Schulze-Böing, Norbert Johrendt (Hg.), *Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme - Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik*. Basel/Boston/Berlin: Birkhäuser, 135 - 153.

Voges, Wolfgang; Rohwer, Götz, 1991: „Zur Dynamik des Sozialhilfebezugs“, in: Ulrich Rendtel; Gert Wagner (Hg.), *Lebenslagen im Wandel: Zur Dynamik der Einkommensmobilität in Deutschland seit 1984*. Frankfurt a.M./New York: Campus, 510 - 529.

Weber, Andreas, 1996: „Sozialhilfe im sozialstrukturellen Wandel. Sozialhilfeempfänger in den 80er Jahren“. Unveröffentlichte Dissertation an der Universität Bremen.