

[Vortrag anl. der Auftaktveranstaltung der Diakonie Schleswig-Holstein im EU-Jahr 2010:  
Gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Kiel, 20. April 2010]

Uta Klein<sup>1</sup>

## **Armut und soziale Ausgrenzung in Schleswig-Holstein - Entwicklung und Prozesse<sup>2</sup>**

Ich befasse mich in meinem Beitrag mit Armut und Ausgrenzung spezifisch für Schleswig-Holstein. Dabei werde ich eingehen auf die Ausprägung von Armut – auch im Vergleich mit anderen Bundesländern – damit wir eine Vorstellung darüber haben, wo SH steht. Für unsere Diskussion ist auch wichtig, wie die bisherige Armutsberichterstattung des Landes, der Kommunen, der Städte einzuschätzen ist. Abschließend formuliere ich Anforderungen an Land und Kommunen.

- Armut und soziale Ausgrenzung: Grundsätzliches
- Ausprägung der Armut in Schleswig-Holstein
  - Zur Datenlage
  - Schleswig-Holstein im Bundesvergleich und nach Regionen
  - Trends der Entwicklung der Armut (Hauptbetroffene)
  - Sozialraum und Armut bzw. Segregation
- Armutsberichterstattung Land, Städte, Kommune
- Anforderungen an Land und Kommunen

### ***Grundsätzliches***

Dabei muss zunächst geklärt sein, welche Kriterien zur Bestimmung von Armutslagen und Ausgrenzung herangezogen werden.

---

<sup>1</sup> Professorin am Institut für Sozialwissenschaften, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Kontakt: uklein@soziologie.uni-kiel.de

<sup>2</sup> Der mündliche Vortrag ist kürzer als die hier dokumentierte schriftliche Fassung

Die häufigsten Angaben zum Armutsrisiko beruhen auf dem Konzept der relativen Einkommensarmut. Danach gilt als armutsgefährdet, wer über ein bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen (auch Äquivalenzeinkommen genannt) von weniger als 60 % des gesellschaftlichen Durchschnitts verfügt. Warum wird das gewählt? Die Annahme ist, dass bei einem solchen Einkommen die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben nicht mehr ohne weiteres möglich ist.

Die Betrachtung des Haushaltsnettoeinkommens alleine vermittelt ein sehr ungenaues Bild von Armut. Wenn z.B. eine Einkommensarmut nur vorübergehend auftritt und eventuell sogar durch angesparte Ressourcen aufgefangen werden kann, ist eine Einschränkung der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben nicht unbedingt die Folge oder aber auch subjektiv akzeptabel.

Daher wird in der Forschung Wert darauf gelegt, Armut über längere Zeiträume hinweg zu betrachten und die Messung der Armut über das Haushaltsnettoeinkommen zumindest auch durch Werte zum Lebensstandard zu ergänzen.

Weitergehend sind Ansätze, die an Lebenslagen ansetzen und über das Einkommen hinausgehend Lebenslagedimensionen wie Gesundheit, Bildung oder Wohnen berücksichtigen, so wie dies bereits im „2. Armuts- und Reichtumsbericht“ der Bundesregierung unternommen wurde – die so genannte mehrdimensionale Armutsmessung. Das Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen – aufbauend auf dem von Amartya Sen entwickelten Capability-Ansatz – erlaubt Aussagen darüber, welche Lebenslagen und Teilhabeergebnisse zu unterscheiden sind und inwieweit diese Unterschiede zurückzuführen sind auf ungleiche Verwirklichungschancen. Armut in der Lesart Amartya Sens ist dann gleichzusetzen mit einem Mangel an Verwirklichungschancen und Reichtum dagegen mit einem sehr hohen Maß an Verwirklichungschancen.

Für uns ist diese Herangehensweise auch in Zusammenhang mit Sozialraum interessant – das werde ich später noch vertiefen – da wir darüber Hinweise erhalten, wann der Zusammenhalt einer Gesellschaft bedroht ist, wann es zu Segregation, zu Ausschlussmechanismen kommt. Welche Lebensbereiche sind relevant, um Ausschlussmechanismen zu verhindern bzw. präventiv vorzugehen?

So definiert die Europäische Kommission (2004) Exklusion als Ausschluss der Teilhabe an wichtigen gesellschaftlichen Bereichen oder Aktivitäten aufgrund von Bedürftigkeit, von Krankheit oder Pflege oder Alter.

Wenn ich untersuchen möchte, wann sich Teilhabe*chancen* auch verwirklichen lassen, d.h. wann sie zu erhöhten Verwirklichungschancen (also einer Erweiterung von Handlungsspielräumen von Menschen) führen und vice versa, dann liegt auf der Hand, dass es einerseits um gesellschaftliche Realisierungschancen (Arbeitsmarkt, soziale Sicherungssysteme, Bildungssystem) und andererseits um individuelle Voraussetzungen geht.

## ***Ausprägung der Armut in Schleswig-Holstein***

### **Zur Datenlage**

Meine Suche nach Angaben zu Schleswig-Holstein, zur Länderebene gestaltete sich äußerst aufwändig. Dies, weil der bundesweite Armuts- und Reichtumsbericht (der letzte Mitte 2008) keine Länderanalysen vornimmt und der letzte Armutsbericht des Landes Schleswig-Holstein wiederum aus dem Jahre 1999 stammt. Die Zahlen zur Einkommenssituation in diesem Bericht wiederum stammen von 1993 (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe), dazu wurden Befragungen vorgenommen. Abgesehen davon, dass die Zahlen inzwischen 17 Jahre alt sind, haben sich seitdem Berechnungsgrundlagen verändert. So macht es keinen Sinn, die heutigen Zahlen mit den damaligen zu vergleichen.

Ein Antrag der Fraktion der Grünen im Landtag auf einen aktuellen Landesbericht zur Armutsbekämpfung wurde abgelehnt (vergangene Wahlperiode).

Ich werde also im Folgenden vor allem Daten der Sozialberichterstattung der amtlichen Statistik verwenden, d.h. Daten der statistischen Ämter.<sup>3</sup>

Fast alle Angaben, die ich im Folgenden verwende, basieren auf dem Mikrozensus. Der Mikrozensus ist die größte Haushaltsbefragung der amtlichen Statistik (1% der Bevölkerung), findet einmal jährlich statt und ist für Analysen zu Einkommensarmut besonders für die Länderebene wichtig. Die Einkommenserfassung im Mikrozensus bezieht sich auf das persönliche Nettoeinkommen der Haushaltsmitglieder und das Haushaltsnettoeinkommen im Monat vor der Befragung (Summe sämtlicher Einkünfte wie Lohn/Gehalt, Rente, Einkommen aus Vermietung/Verpachtung, Kindergeld, Wohngeld, Transferleistungen Unterhalt usw.). Unterteilt wird in 24 Einkommensklassen. Angemerkt wird, dass bei den Antworten in der Befragung vor allem die relevanten Einkommen angegeben werden und es zu einer Untererfassung kommen könnte.

---

<sup>3</sup> Diese wird als gemeinsames Projekt der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wird von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe getragen. Indikatoren werden aus den folgenden vier Themengebieten bereits gestellt: Einkommensarmut und -verteilung (inkl. Armutsgefährdungsquote nach soziodemografischen Merkmalen, Gini-Koeffizient), Abhängigkeit von Mindestsicherungsleistungen, Bildung, Erwerbsbeteiligung. [www.amtliche-sozialberichterstattung.de](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de)

**Mikrozensus**

Größte Haushaltsbefragung der amtlichen Statistik (1%)  
 Findet einmal jährlich statt  
 Für Analysen zu Einkommensarmut besonders für Länderebene wichtig

Einkommenserfassung: Persönliches Nettoeinkommen der Haushaltsmitglieder + Haushaltsnettoeinkommen im Monat vor der Befragung; 24 Einkommensklassen  
 Haushaltsnettoeinkommen: Summe sämtlicher Einkünfte (Lohn/Gehalt, Rente, Einkommen aus Vermietung/Verpachtung, Kindergeld, Wohngeld, Transferleistungen Unterhalt usw.).  
 Bei Antworten werden v.a. die relevanten Einkommen angegeben -> Untererfassung

**„Leben in Europa“ (EU-SILC)**

EU-weit vergleichbare Statistik, wird jährlich erhoben, bildet nicht Migrationshintergrund ab

**SOEP des DIW**

Jährlich erhoben, kontinuierliche Zeitreihenvergleiche möglich, auch Längsschnittanalysen möglich. Daten sind nicht international vergleichbar.



Drei weitere Datenquellen seien erwähnt, die auch auf der Befragung einer Stichprobe aus der Bevölkerung basieren. Die Befragungen beziehen jeweils unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte mit ein und daher hat jede durch ihre spezifische Konzeption Vorzüge.

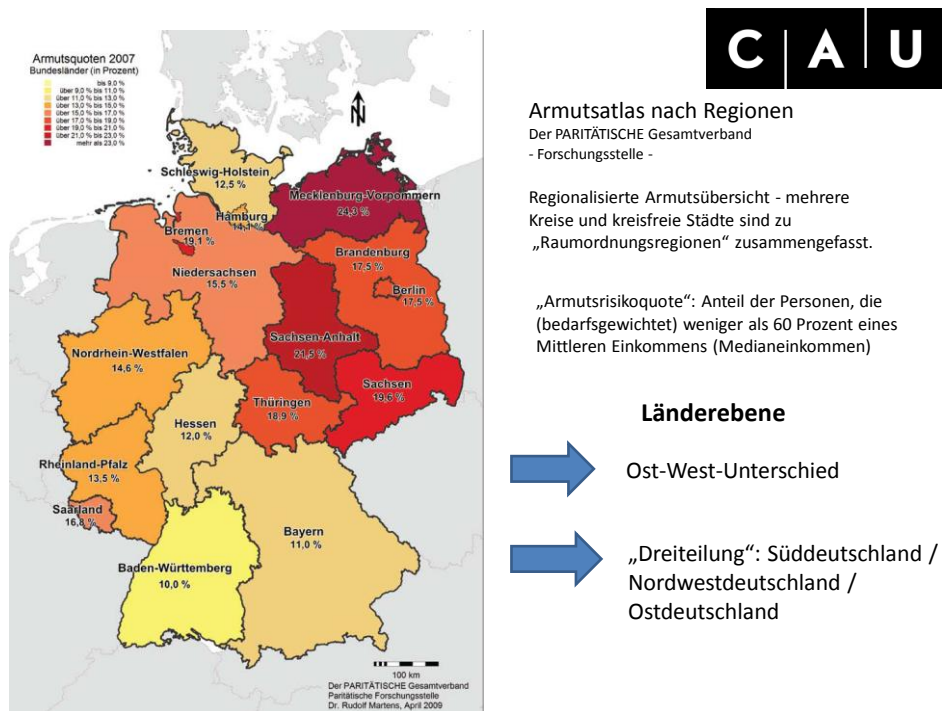
Die so genannte EU-SILC wird seit 2005 jährlich erhoben und ist EU-weit vergleichbar. Sie dient zur Basis der nationalen Strategieberichte über Sozialschutz und soziale Eingliederung aller Mitgliedstaaten der und auf ihrer Grundlage basieren die Berichte der EU-Kommission über die Entwicklung der Armutsbekämpfung. Sie ermöglicht Längsschnittanalysen.

Nicht auf der Folie aufgeführt ist die Einkommens- und Verbrauchstichprobe (EVS). Sie wird alle fünf Jahre erhoben, die letzte bezieht sich auf 2008. Hier würden dann die Ausgaben für den Konsum als Indikator genommen, d.h. eine ausgabenorientierte Armutsmessung vorgenommen. Man weiß beispielsweise, dass bei den Ausgabenarmen der Personenkreis erfasst wird, der nicht nur vorübergehend in finanzielle Schwierigkeiten geraten ist, sich bereits über eine längere Zeit hinweg in Armut befindet (vgl. Noll/Weck 2007).

Eine wichtige Informationsquelle für die bundesweite Armutserfassung ist das SOEP, das Sozioökonomisches Panel des DIW. Es wird Jährlich erhoben, ermöglicht kontinuierliche Zeitreihenvergleiche und auch Längsschnittanalysen. Die Daten sind nicht international vergleichbar und ich habe sie nicht verwendet, da sie für die Länderebene statistisch zu unsicher sind.

## Schleswig-Holstein im Bundesvergleich

Wo steht Schleswig-Holstein im Bundesvergleich? Das sehen wir schön auf der folgenden Karte, die von der Forschungsstelle des Paritätischen Gesamtverbandes erstellt wurde.



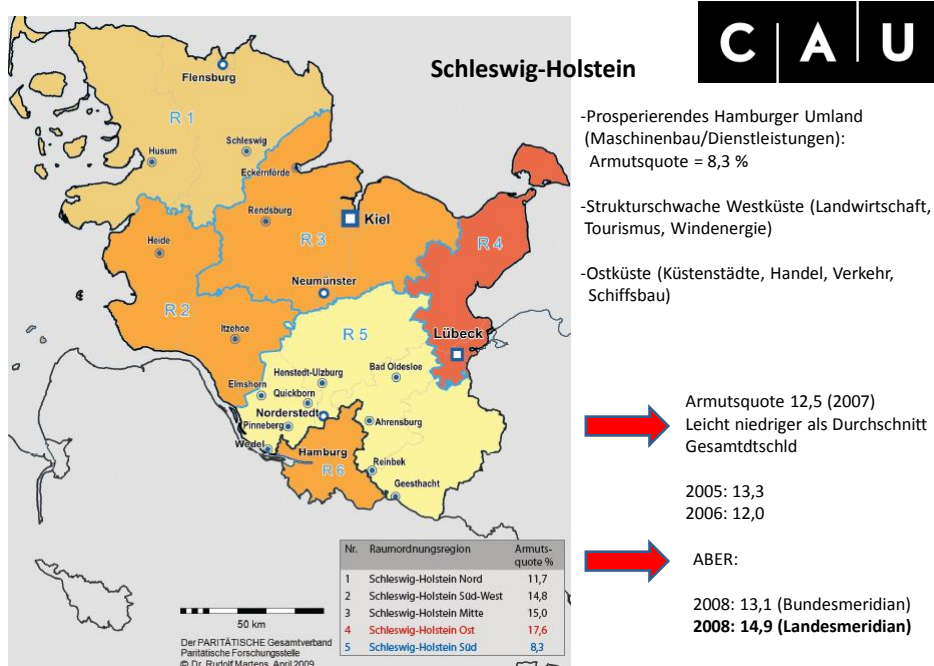
Hier finden Sie die Länderunterschiede hinsichtlich der Armutsquoten (2005-2007). Nicht überraschend und bekannt ist der bundesweite Ost-West-Unterschied: insgesamt höhere Armutsquoten in den ostdeutschen Bundesländern – durch Rottöne dargestellt, während ein großes Westdeutschland insgesamt deutlich niedrigere Armutsquoten aufweist. Allerdings ist hier die Spannweite der Armutsquoten größer als in Ostdeutschland: Werte in Bremen im einen Extrem, Werte in Baden-Württemberg als niedrigste Armutsquoten in Deutschland.

Grob kann man von einer Dreiteilung sprechen: Westdeutschland mit dem südwestdeutschen Bereich (mit Hessen, Baden-Württemberg und Bayern), dem nordwestdeutschen Bereich und ganz deutlich die höhere Armutsbelastung in Ostdeutschland.

Schleswig-Holstein liegt hier leicht unter dem Gesamtdurchschnitt. Dies relativiert sich nachher noch, wenn der Landesmedian genommen wird.

Eine Differenzierung innerhalb Schleswig-Holsteins sehen Sie auf der folgenden Karte. Hier wird unterteilt in „Raumordnungsregionen“. (In der Raumordnungsberichterstattung des

Bundes werden dafür mehrere Kreise und kreisfreie Städte zu „Raumordnungsregionen“ zusammengefasst. Es gibt derzeit 96 Raumordnungsregionen).<sup>4</sup>



Die sechs Regionalräume sind sehr unterschiedlich aufgestellt:

- Das prosperierende Hamburger Umland (kennzeichnend sind Maschinenbau und Dienstleistungen) – hier haben wir eine Armutsquote von 8,3 Prozent, die nur in Süddeutschland und in der Region München erreicht wird;
- Der ländliche Bereich Schleswig-Holstein Nord mit einer Armutsquote von unter 12 Prozent - unter dem westdeutschen Durchschnitt liegt
- Die Gebiete Schleswig-Holstein Mitte und Südwest mit ca. 15 Prozent (darunter die strukturschwache Westküste, die von Landwirtschaft, Tourismus und Windenergie geprägt ist)
- in Schleswig-Holstein Ost hohe Armutsquoten, 17,6 Prozent, also mehr als den doppelten Wert von Schleswig-Holstein Süd.

Eine Korrektur der Zahlen ergibt sich, wenn anstelle des Bundesmedians (Bundesdurchschnitts - 2008: 13,1%) der Landesmedian genommen wird: dann liegt die Armutsgefährdungsquote bei 2008: 14,9.<sup>5</sup>

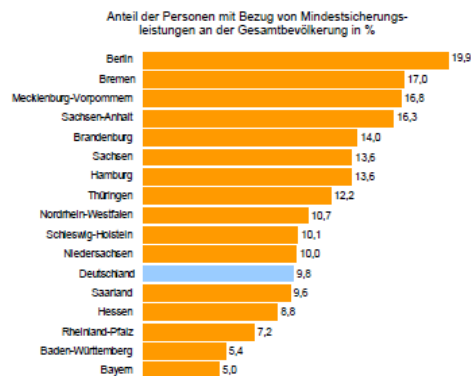
<sup>4</sup> Schwarze Linie: Ländergrenzen; Blaue Linie: Raumordnungsregionen; Dünne hellgraue Linie: Kreisgrenze. Städte: Einwohner über 100.000 und Städte: Einwohner von über 50.000 bis 100.000 sind unterschieden.

Neben Armutsgefährdungsquoten sind Zahlen zur Mindestsicherung Indikatoren für die Armutslage der Menschen, Leistungen, um ihren grundlegenden Lebensunterhalt zu bestreiten.<sup>6</sup> Vor allem die Menschen in Stadtstaaten und den neuen Bundesländern waren 2007 verstärkt auf Leistungen der Mindestsicherung angewiesen (Berlin am höchsten mit 19,9 %). In Schleswig-Holstein jede 10. Person, am niedrigsten Bayern 5,0 mit Prozent .

## Soziale Mindestsicherung im bundesdeutschen Vergleich

C | A | U

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel



Quellen: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Entnommen aus: *Bericht Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007*

### Trends der Entwicklung der Armut (Hauptbetroffene)

Die Armutsgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian hat sich insgesamt seit 2006 erhöht, wie wir sehen – in einem deutlicheren Ausmaß als die Armutsgefährdungsquote des gesamten Bundesgebietes.

Für die nächsten Angaben beziehe ich mich auf den Landesmedian. Es ist für unsere Zwecke sinnvoller, den Landesmedian zu wählen, denn dadurch wird den Unterschieden im Einkommensniveau zwischen den Bundesländern bzw. Regionen Rechnung getragen. Der

<sup>5</sup> Nach der neuen OECD Skala berechnet: Hierbei wird die erste erwachsene Person eines Haushaltes mit dem Faktor 1,0 gerechnet, alle weiteren Personen ab 14 und mehr Jahren mit dem Faktor 0,5 und Kinder von 0 bis unter 14 Jahren mit 0,3.

<sup>6</sup> Zu den Mindestsicherungsleistungen werden gezählt:

- Arbeitslosengeld II/Sozialgeld nach dem SGB II „Grundsicherung für Arbeitsuchende“
- Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Rahmen der Sozialhilfe nach dem SGB XII
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Rahmen der Sozialhilfe nach dem SGB XII
- Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
- Leistungen der Kriegspopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz

Bundesmedian bezieht sich auf das mittlere Einkommen (Median) im gesamten Bundesgebiet, so dass Unterschiede im Einkommensniveau zwischen den Bundesländern nicht beachtet werden.

	2006	2007	2008
Gesamtes Bundesgebiet	14,0	14,3	14,4
Schleswig-Holstein (Bundesmedian)	12,0	12,5	13,1
Schleswig-Holstein (Landesmedian)	14,1	13,9	14,9

Differenzieren wir nach Alter und Geschlecht.

#### Nach Alter/Geschlecht (2008, gemessen am Landesmedian)

	< 18	18 < 25	25 < 50	50 < 65	≥ 65
Alle	19,2	23,9	13,8	11,1	13,2
Männlich		23,4	13,5	10,8	10,6
Weiblich		24,5	14,1	11,4	15,2

Wir sehen, dass der Geschlechterunterschied vor allem bei den über 65 Jährigen ins Gewicht fällt. Hier macht sich bemerkbar, dass Deutschland noch stärker als andere EU-Länder ein typisches Geschlechterarrangement vorweist, das auf dem Ernährermodell beruht. Durch die Abhängigkeit der Altersversorgung vom vorherigen Erwerbsverlauf, sind die Rentenbezüge der Männer höher als die der Frauen, deren Berufsverläufe (noch) diskontinuierlicher sind.

Innerhalb der Altersgruppen sehen wir aber bereits das erste Problem: Die höchste Armutsgefährdungsquote weisen die 18 bis unter 25 Jährigen auf und die zweithöchste die unter 18Jährigen.

Das Armutsrisiko ist besonders hoch für folgende Gruppen:



- Alleinerziehende und Alleinlebende
- Familien mit drei und mehr Kindern
- Personen mit Migrationshintergrund
- Langzeitarbeitslose
- Gering Qualifizierte

Im Einzelnen:

	1- Personen- haushalt	2 Erw. ohne Kind	1 Erw. mit Kind (ern)	2 Erw. und ein Kind	2 Erw. und zwei Kinder	2 Erw. und drei oder mehr Kinder	Sonstiger Haushalt mit Kind(ern)
Bundes- median	22,6	6,5	36,8	9,5	8,7	21,8	16,6
Landes- median	24,9	7,7	41,0	10,9	10,2	24,8	19,0

Wenn Sie auf die Differenzierung nach Haushaltstypen schauen, sehen Sie sofort den absoluten Ausreißer bei dem Typus Ein-Erwachsenenhaushalt mit Kind oder Kindern – eine Armutsgefährdungsquote von 41 Prozent. Das heißt: fast jede zweite Alleinerziehende unterliegt der Einkommensarmut.

Es ist richtig und absichtlich, dass ich hier die weibliche Form gewählt habe, denn tatsächlich betrifft die Einkommensarmut bei Alleinerziehenden vor allem Frauen. 2008 waren in der Bundesrepublik Deutschland etwa 658.000 Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern auf Arbeitslosengeld II (Hartz IV) angewiesen, darunter über 624.000 (94,9%) Frauen (vgl. BIAJ 2008). Dies unterscheidet sich erstaunlich stark nach Bundesländern: Von den Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern waren 2008 auf ALG II angewiesen: jeweils mehr als die Hälfte in Sachsen-Anhalt (58%) sind in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Bremen und Sachsen (jeweils 53%), in Bayern dagegen (27 %), in Baden-Württemberg 30% und in Rheinland-Pfalz 35%. In Kiel bezogen lt. Sozialbericht 2007 Alleinerziehende zu 45% Grundsicherung, alleine in Kiel-West/Mettenhof 68%. In Lübeck betrug nach dem letzten Sozialatlas der Anteil der Alleinerziehenden an Hartz IV-Bezug etwa 50%.

Wir wissen auch, dass Alleinerziehende ein erhöhtes Risiko tragen, in einen Überschuldungsprozess zu geraten. Die Gründe dafür sind bekannt: Ausbleibende Unterhaltszahlungen, hohe Arbeitslosigkeit, da der mangelnde Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung eine Vollzeitberufstätigkeit mit kleinen Kindern verhindert.

Laut OECD nahm etwa der Anteil der Alleinerziehenden in Deutschland von 1995 bis 2005 viermal so schnell zu wie im EU-Durchschnitt.

Ich möchte an dieser Tabelle aber auch zeigen, dass es einfach nicht stimmt, wenn es sehr allgemein heißt: Kinder sind ein Armutsrisiko. Dies ist eine so pauschale Aussage, dass sie falsch ist. Zwei Erwachsene mit entweder einem oder mit zwei Kindern liegen bzgl. der Armutsgefährdungsquote unter dem Durchschnitt. Ab drei Kindern stimmt die Aussage, hier sehen wir tatsächlich einen enormen Anstieg der Armutsquote.

Wir sehen auch, das mag Sie vielleicht verwundern, dass Einpersonenhaushalte, also Single Haushalte eine überdurchschnittlich hohe Armutsquote aufweisen.

In Deutschland war innerhalb des letzten Jahrzehnts der Zuwachs an Single- und Alleinerziehenden überdurchschnittlich hoch. So ist auch die Armutsrate für diesen Haushaltstyp übermäßig stark angestiegen (OECD 2008). Wir wissen auch aus den Erfahrungen der Schuldnerberatungsstellen, dass Einpersonenhaushalte überproportional an Überschuldung beteiligt sind (vgl. Überschuldungsstatistik).

Migrationshintergrund zeigt sich in allen Untersuchungen als Armutsrisiko. Dies bestätigt sich auch in Schleswig-Holstein.

	2008 (gemessen am Landesmedian)
Mit Migrationshintergrund	32,2
Ohne Migrationshintergrund	12,4

### Erwerbsstatus

	Erwerbstätige	Erwerbslose	Nichterwerbspersonen Rentner/innen Pensionäre < 18 Jährige Sonstige (Nichterw.)		
			18,5		
Landes-meridian	8,3	55,3	13,0	19,6	30,1

Nicht umsonst fokussiert die Europäische Strategie so sehr auf Beschäftigungsfähigkeit. Nur um ein Beispiel zu geben: In Haushalten mit Kindern sinkt die Armutsgefährdung mit der Aufnahme einer Vollbeschäftigung von 48 auf 8 (bei Alleinerziehenden) bzw. 4 (bei 2 Erwachsenen) Prozent (vgl. BMAS 2008). Erwerbslosigkeit ist die wichtigste Einzelursache für Armut und soziale Ausgrenzung. Erwerbsarbeit kann in den Industrieländern als die wichtigste Vergesellschaftungsform bezeichnet werden, deren Verlust eine schwere Beeinträchtigung von Teilhabechancen bedeutet und Auswirkungen auf gesellschaftliche Platzierung aber auch Selbstverwirklichung hat. Das heißt nicht, dass erwerbstätig sein umgekehrt nicht arm ist. Denn 8,3 Prozent der Erwerbstätigen (Im EU-Schnitt etwa 8 Prozent) sind so genannte working poor, d.h. arm trotz Arbeit. Die Hälfte aller Erwerbslosen allerdings unterliegt der Einkommensarmut.

Die Risiken für Arbeitslosigkeit wiederum sind ungleich zwischen den gesellschaftlichen Gruppen verteilt. Hier schließt sich sozusagen der Kreis zu den besonders von Armut Betroffenen, die ich eben genannt habe: Vom Arbeitslosigkeitsrisiko besonders betroffen sind Alleinerziehende, Menschen mit Migrationshintergrund (die Diskrepanz zwischen Arbeitslosenquoten von Inländern und Ausländern im Vergleich ist in Deutschland im EU-Vergleich sehr hoch) und – darauf möchte ich noch genauer eingehen: Geringqualifizierte und Jugendliche. Denn Geringqualifizierte tragen zudem das Risiko, arbeitslos zu bleiben (nicht nur zu werden).

Es verwundert daher nicht, dass: Hauptbetroffene von Armut – besonders der verfestigten Armut – Gering Qualifizierte sind.

**Qualifikation (bezogen auf Person mit dem höchsten Einkommen im Haushalt: Haupteinkommensbezieher) <sup>7</sup>**

	2006	2007	2008
Niedrig (ISCED 0 bis 2)	35,2	36,9	41,2
Mittel (ISCED 3 und 4)	12,5	12,1	13,4
Hoch (ISCED 5 und 6)	4,5	4,2	4,7

---

ISCED Eingruppierung: Level 0 (Vorschulische Erziehung) / Level 1 (Grundbildung) / Level 2 (Sekundarbildung Unterstufe) / Level 3 (Sekundarbildung Oberstufe) / Level 4 (Postsekundäre Bildung) / Level 5 (Tertiäre Bildung, erste Stufe) / Level 6 (Tertiäre Bildung, Forschungsqualifikation)

Hier liegt Deutschland im EU Vergleich nicht gut da: die Beschäftigungsquote der Gering Qualifizierten erreicht in Dänemark und Schweden jeweils zwei Drittel, in Deutschland nur knapp 55 Prozent.

In der Regel wird ja in der Öffentlichkeit nur über die Erwerbsquoten oder Arbeitslosenquoten gesprochen, aber nicht über die Unterschiede hinsichtlich des Qualifizierungsniveaus. Traditionelle Arbeitsplätze für un- und angelernte Arbeiter sind massenhaft weggefallen. Während früher einfache Arbeiter durchaus guten Lohn und soziale Sicherheit erzielen konnten, hat sich deren Situation massiv verschlechtert.

Nicht nur was das Armutsrisiko anbetrifft, ist Qualifizierung entscheidend, sondern auch was den Aufstieg im Falle einer atypischen Beschäftigung und Niedrigeinkommen anbetrifft: hier zeigen sich deutlich bessere Aufstiegschancen für Männer, für Jüngere und für höher Qualifizierte (vgl. Konle-Seidl und Eichhorst 2008). D.h. der Verbleib im Niedriglohnsektor ist für Frauen, Ältere und gering Qualifizierte hoch.

Besonders was die perspektivische Entwicklung anbetrifft, sind die Raten der so genannten „Drop Outs“, d.h. der Jugendlichen, die weder in Ausbildung noch in Beschäftigungsverhältnissen sind. Sie liegt in Deutschland bei immerhin 12 Prozent. Und jeder achte Jugendliche (hier stimmt die männliche Form) erwirbt in Deutschland derzeit keinen qualifizierten Abschluss.

Die Armutsentwicklung in Deutschland ist deswegen so brisant, weil hier deutliche Unterschiede in der Verwirklichung der Bildungs- und Erwerbsteilhabe (ich erinnere an die Ergebnisse der PISA-Studien) mit materiellen Gefährdungen im unteren Bereich der Sozialstruktur zusammen wirken.

Zusammenfassend: Das Armutsrisiko ist besonders hoch für

Alleinerziehende

Familien mit drei und mehr Kindern

Personen mit Migrationshintergrund

Langzeitarbeitslose

Hauptbetroffene von Armut – besonders der verfestigten Armut –  
sind Gering Qualifizierte

## ***ArmutBerichterstattung Land, Städte, Kommune***

In den 16 Bundesländern existieren sehr unterschiedliche Ansätze zur Beobachtung bzw. Analyse der sozialen Entwicklung. Das reicht von Einzelexpertisen zu bestimmten Lebenslagen bis zu ausdifferenzierter Armut- und ReichtumsBerichterstattung mit Betroffenenbeteiligung. Auf einer Landesebene sind Informationen zur Entstehung, zum Ausmaß und zur Entwicklung von Armut notwendig, um präventive Maßnahmen und Maßnahmen zum Abbau von Armut zu entwickeln.

Ich sagte zu Beginn bereits, dass der letzte ArmutBericht des Landes Schleswig-Holstein aus dem Jahre 1999 stammt.

Etwa seit Mitte der 1980er-Jahre legen auch Kommunen in Deutschland Sozialberichte vor. In der Regel sind das Großstädte, aber durchaus auch inzwischen kleine und mittlere Städte. Die Berichte sind untereinander kaum vergleichbar, da sie methodisch und inhaltlich unterschiedlich vorgehen.

Die Berichte auf dieser Ebene sind darauf ausgerichtet, sozialpolitische Planungs- und Steuerungsprozesse zu befördern – sie sind daher mit der Sozialplanung verbunden. Sie dienen den Kommunen zur Entwicklung von Handlungsstrategien. Die Berichte sind deswegen auch stadtteilbezogen.

Indikatoren beispielsweise im Sozialbericht der Stadt Kiel unterteilt nach Sozialräumen (Sozialzentrumsbereichen) Nord, Mitte, Ost, Süd, Südost/Gaarden, West/Mettenhof: Wohnen (Mietpreise, Wohnungssuchende u.a.); Sozialraumbeschreibungen (Armutsdichte, Arbeitslosenzahlen, Bildungsbeteiligung u.a.), Menschen in besonderen Lebenslagen (Kinderarmut, Menschen mit Behinderung, Migranten/innen, Gewaltvorkommen, Jugendstraffälligkeit). Transferleistungen (ALG II u.a.).

Aus solchen Berichten lässt sich ablesen, wie die Leistungsangebote und –qualität kommunaler Stadtpolitik aussieht und es lassen sich Gebiete mit hohem bzw. niedrigem sozialpolitischem Interventionsbedarf lokalisieren.

In Schleswig-Holstein werden entsprechende Daten für die jeweiligen Kreisstädte nicht gesammelt und publiziert (so die Auskunft des Städteverbandes S-H) aber für die kreisfreien Städte. Kiel hatte ich genannt, Lübeck hat 2006 einen sehr umfangreichen Armut- und Sozialbericht, einen so genannten Sozialatlas 2006 herausgegeben, Neumünster 2006.

## Sozialraum und Armut bzw. Segregation

Wir wissen, dass sich sozial benachteiligte Wohngebiete vor allem entwickeln, wenn zahlungskräftige Haushalte abwandern bzw. ihren Wohnsitz woanders suchen. In sozial benachteiligten Wohngebieten konzentrieren sich Personen und Haushalte, die besonders von Armut bedroht sind und die ich eben nannte.

Bei der Erstellung von Sozialraumdaten ist daher die Armutsbetroffenheit nach Haushalten einer der Standardwerte. Es ist allerdings zu entscheiden, nach welchen Indikatoren diese ausgewählt werden: Haushalte, die eine relative Einkommensarmut aufweisen? Haushalte, die staatliche Transferleistungen beziehen (Hartz IV-Dichte)? Haushalte, in denen ein geringer Bildungsstandard, eine Wohnung mit nicht angemessener Wohnfläche, nicht akzeptabler Ausstattung und nicht als lebensnotwendige Geräte vorhanden sind (Lebenslageansatz)? Haushalte, die nicht über die Güter verfügen, die die Lebensqualität steigern (Urlaub, Ausrichtung von Kindergeburtstagen) (Deprivationsansatz)? (Vgl. Mansel und Heitmeyer 2009)?

Häufig sind in benachteiligten Stadtteilen die Haushalte nach *allen* genannten Kriterien als arm zu bezeichnen.

Besonders die Kinder und Jugendlichen müssen hier im Mittelpunkt stehen. Denn sie wachsen mit Armut auf, d.h. Arbeitslosigkeit, Armut, staatliche Transferleistungen gehören für sie zum Alltag. Es kommt ein Mangel an Bildungs-, an sozialem und kulturellem Kapital zusammen, so dass sie nicht entsprechende Kompetenzen entwickeln können, sich schulisch und beruflich adäquat zu entwickeln (vgl. ebd.). Sie haben größere Schwierigkeiten beim Übergang von Schule zu Berufsausbildung und werden auf dem Arbeitsmarkt schlechtere Chancen haben. Soziale Folgen sind bekannt, wie etwa Einschränkungen des Wohlbefindens, Einstellungsmuster und andere.

Segregation nennt man das Auseinanderentwickeln von Stadtteilen. Segregation wird verschärft, wenn Kontakte zwischen den Gruppen verschiedener Stadtteile fehlen. Desintegrationsprozesse sind die Folge, wenn, worauf Forschungen hinweisen, die Kohäsion gefährdet ist, d.h. die Gemeinschaftsgefühle sinken, ein Gefühl der politischen Machtlosigkeit entsteht und Bewohner/innen sich gegenüber Personen in anderen Stadtteilen depriviert fühlen und „zentrale Prinzipien des Miteinanders (Gerechtigkeit, Fairness)“ (ebd.: 15) schwinden.

Sozialraumdaten umfassen in der Regel Arbeitslosen- bzw. Erwerbstätigkeitsdichte, Transferleistungsbezug; Armutsdichte unterschieden nach Alter, Lebenslagedimensionen wie gesundheitliche Einschränkungen, und strukturelle Aspekte wie Dichte der Betreuungsangebote, Angebote der offenen Jugendarbeit sowie Jugendstraffälligkeit (so die Sozialraumdaten 2008 der Stadt Kiel).

## Anforderungen an Land und Kommunen

### Anforderungen an Land und Kommunen

C | A | U

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

- Bildungspolitische Maßnahmen, z.B.:
  - frühe Förderung von Kindern aus sozial schwachen Familien
  - Stärkung von Haushaltungskompetenzen (haushaltsbezogene Allgemeinbildung an Schulen/ Erwachsenenbildung)
  - Abbau von Diskriminierungen
- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, u.a.:
  - Abkehr vom deutschen „Alleinernährermodell“
  - Nachholende Qualifizierung (Beispiel: „Knowledge-Lift-Programm“ in Schweden/ Anhebung des Wissens)
- Verteilungspolitische Maßnahmen
- Sozialraumbezogene Interventionen

#### Landesebene

- Verpflichtung aufzuzeigen, wie Kommunen bei diesen Prozessen unterstützt werden.
- Monitoring
- Berichterstattung: Daten zur Einkommensarmut + Daten zur Armut im weiteren Sinne (Lebenslage bezogen)

#### Kommunale Ebene

- Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Kommunen als lokaler Sozialstaat stark erhöht.
- „Local Governance“:
  - Informationsgrundlagen
  - sozialraumorientierte Planung
  - Vernetzung und kooperative Steuerung lokaler Akteure
- Armutsprävention ist Querschnittsaufgabe, also ressortübergreifend

Anforderungen in Zusammenhang mit Armutsbewältigung und –prävention ergeben sich inhaltlich aus den zuvor gezeigten Daten für die verschiedenen politischen Felder. Um nur Beispiele zu nennen:

- Bildungspolitische Maßnahmen, z.B.:
  - frühe Förderung von Kindern aus sozial schwachen Familien
  - Stärkung von Haushaltungskompetenzen (haushaltsbezogene Allgemeinbildung an Schulen/ Erwachsenenbildung/Familienbegleitung)
  - Abbau von Diskriminierungen

Wir wissen inzwischen, dass in kaum einem anderen Industriestaat die Bildungschancen und die Chancen der sozialen Mobilität so stark von der sozialen Herkunft abhängen wie in Deutschland.

- Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen:
  - Hier möchte ich nochmal darauf hinweisen, dass das typisch deutsche „Alleinernährermodell“ ein Armutsrisiko besonders für alleinerziehende Mütter produziert. Hier muss gegen gesteuert werden.

- Nachholende Qualifizierung:  
 Beispielhaft kann hier das schwedische so genannten „Knowledge-Lift-Programm“ (etwa: Anhebung des Wissens) genannt werden, das etwa 10 Prozent aller Erwerbspersonen (Arbeitslose und Erwerbstätige) zwischen 1997 und 2002 durchliefen. Dabei erhielten gering qualifizierte Erwerbspersonen (diejenigen ohne qualifizierten Schul- oder Berufsabschluss, 25-55 Jahre) über ein Jahr lang Kurse in Sprachfertigkeiten (schwedisch und englisch), Mathematik und konkrete arbeitsplatzbezogene Fertigkeiten. Die Finanzierung übernahm der Staat, die Organisation die Kommunen.  
 Interessant für uns ist, dass sich besonders für junge Männer positive Wirkungen zeigten, d.h. diese wechselten nach der Maßnahme stärker in Erwerbstätigkeit (vgl. Albrecht u.a. 2005; 2006).
- Verteilungspolitische Maßnahmen
- Sozialraumbezogene Interventionen

Für Länder und kommunale Ebene ergeben sich dabei besondere Anforderungen.

Land: Bund und Länder geben immer weitere Aufgaben an die Städte und Gemeinden ab (s. Arbeitslosengeld II), jedoch steht den Kommunen immer weniger statt mehr Geld zur Verfügung. Aber es sind vor allem Kommunen, die beispielsweise wachsende Kinderarmut und ethnisch-soziale Spannungen auffangen müssen. Das Land hat die Verpflichtung aufzuzeigen, wie es die Kommunen bei diesen Prozessen unterstützt.

Berichterstattung oder ein Monitoring eröffnet die Möglichkeit, die Armutsauslöser/Anstoßereignisse genauer zu beobachten und entsprechend schneller zu reagieren (im Landesarmutsbericht SH 1999 zeigten sich diese: Arbeitslosigkeit, Trennung/Scheidung, Schwangerschaft/Geburt, Kreditaufnahme, keine/abgebrochene Berufsausbildung, plötzliche Krankheit, Einwanderung (entspricht auch Erhebungen von Schuldnerberatungsstellen).

Bei einer solchen Berichterstattung müssen zwar Daten zur Einkommensarmut dargestellt werden, die den Kern der Armut darstellen, aber es muss auch mit Hilfe von Befragungen und Interviews Armut im weiteren Sinne untersucht werden, d. h. auf die jeweilige Lebenslage in den Bereichen Bildung, Erwerbsarbeit, Wohnen, Gesundheit und sozialer Integration.

Kommunen: haben bereits begonnen, neue Leitbilder und Konzepte gegen soziale Spaltung und Armut zu entwickeln und umzusetzen – wie ich am Beispiel Kiel erwähnt habe - Ansätze einer integrierten Stadtentwicklung. Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Kommunen als lokaler Sozialstaat haben sich stark erhöht.



Hier besteht Bedarf an der Weiterentwicklung und an dem Austausch über Konzeptionen, Möglichkeiten und Grenzen von Ansätzen einer Armutsprävention, die lebenslagen-, zielgruppen- und sozialraumorientiert vorgehen. Die Kommunen arbeiten an neuen Steuerungskonzepten („Local Governance“). Dabei werden verbesserte Informationsgrundlagen benötigt, eine sozialraumorientierte Planung und die Kommunen benötigen die Vernetzung und kooperative Steuerung lokaler Akteure.

Wir haben anfangs betont, dass Armut verstanden werden muss als Mangel an Teilhabe- und Verwirklichungschancen. Dann wird deutlich, dass Armutsprävention eine Querschnittsaufgabe darstellt, also ressortübergreifend gestaltet werden muss.

(Dieser Herangehensweise entspricht das Vorgehen in dem Programm „Soziale Stadt“.)

In der so genannten Leipzig Charta (2007) wurde von den EU-Mitgliedsstaaten betont, dass eine nachhaltige Stadtentwicklung von der gleichzeitigen und gleichgewichtigen Berücksichtigung der ökonomischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Dimensionen abhängt. Dies ist eine Zukunftsaufgabe, die die Städte alleine nicht schultern können.

## **Literatur:**

Albrecht J. van den Berg G. J. , Vroman, S. (2005): The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels. IZA Discussion Paper 1503, Februar. Bonn

Albrecht J. van den Berg G. J. , Vroman, S. (2006): The Aggregate Labour Market Effects of the Swedish Knowledge Lift Program. IZA Discussion Paper 2385. Oktober 2006. Bonn.

BIAJ (2008). *Information des Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) vom 31. Oktober 2008*

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Lebenslagen in Deutschland. 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

OECD (2008): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris.

Mansel, Jürgen, Heitmeyer, Wilhelm (2009): Prekarität, Segregation und Armut im Sozialraum In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, 48 (2) , S. 5-20

Noll H.-H.; S. Weick (2007): Einkommensarmut und Konsumarmut – unterschiedliche Perspektiven und Diagnosen. Analysen zum Vergleich der Ungleichheit von Einkommen und Konsumausgaben. In: ISI 37, 1–6, Januar 2007.