



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg



Armut im städtischen Raum Informationsbedarf, Datenlage und Analysemöglichkeiten

DAGStat-Symposium „Die Folgen von Hartz IV“

30. April 2009



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Inhaltsübersicht

1. Erfahrungsbasis und empirische Grundlage des Vortrages
2. Armutsmessung und Hartz IV - deckt sich das?
3. Kommunalen Informationsbedarf
4. Datenlage und Datenangebot nach Hartz IV
5. Erfahrungen und Einschätzungen der Städte
6. Der Mangel an (kommunal-)statistischen Ressourcen
7. Methodische Standards kommunaler Sozialberichterstattung
8. Zusammenfassende Überlegungen

Erfahrungsbasis und empirische Grundlage des Vortrages

- Zuständigkeit für die Sozialberichterstattung der Stadt Freiburg als wissenschaftlicher Mitarbeiter für Stadtforschung im Zeitraum 2001 bis 2008
- Seit Wintersemester 2008 tätig an der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg als Professor für Soziologie und empirische Sozialforschung
- Online-Erhebung im März/April 2009 bei 67 Städten zu den Erfahrungen mit der Umstellung auf Hartz IV



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Profil der befragten Städte

- 67 Städte haben teilgenommen, davon
 - 26 % unter 100.000 Einwohner
 - 33 % 100.000 bis unter 200.000 Einwohner
 - 18 % 200.000 bis unter 300.000 Einwohner
 - 7 % 300.000 bis unter 400.000 Einwohner
 - 16 % 400.000 und mehr Einwohner
- Lediglich eine Stadt ohne „abgeschottete Statistikstelle“
- Trägerschaft
 - 61 Städte als Arbeitsgemeinschaft von Kommune und BA
 - 6 Städte in kommunaler Trägerschaft (Optionskommune)

Armutsmessung und Hartz IV

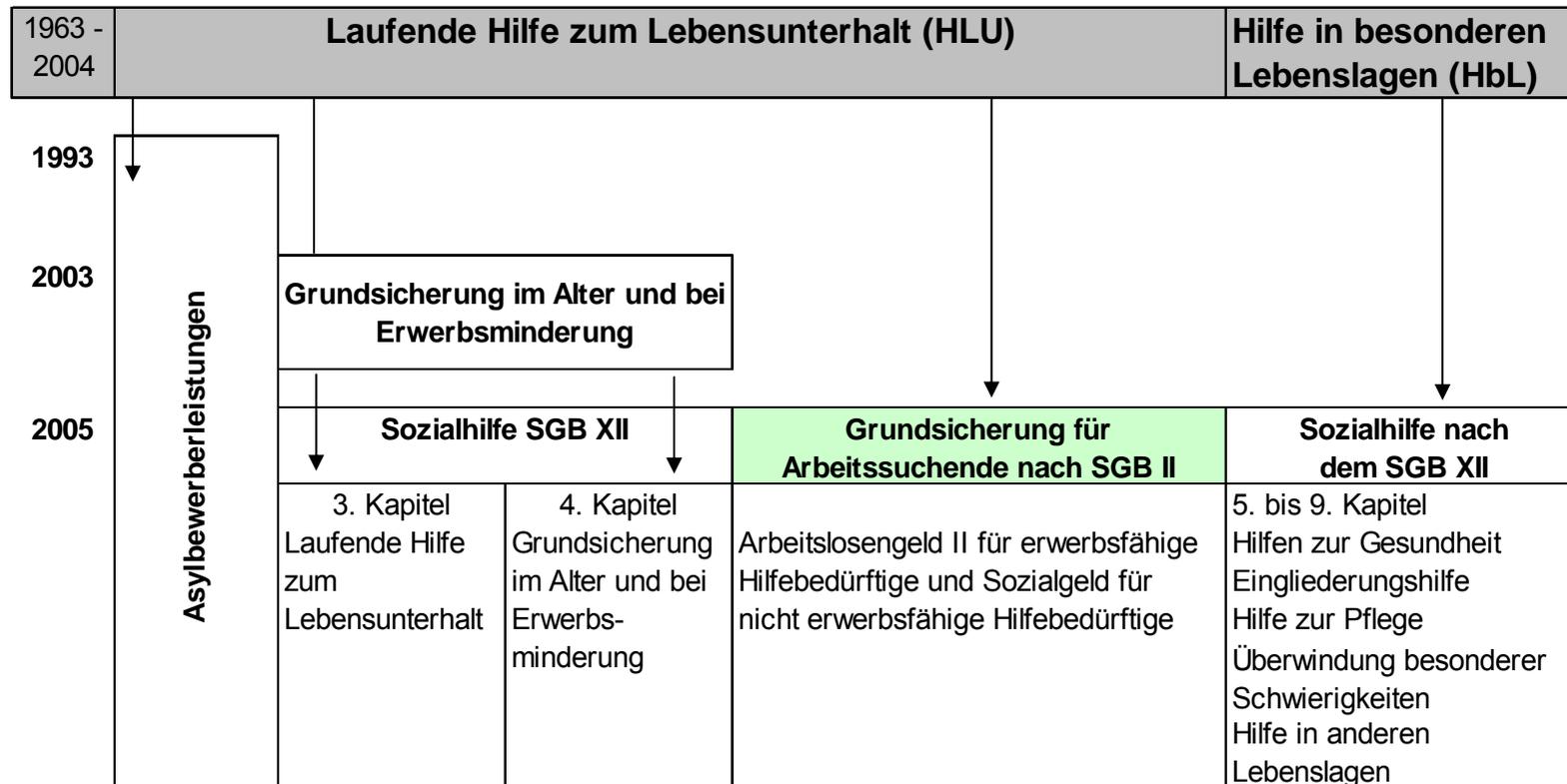


Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Armut ist nicht deckungsgleich mit Hartz IV

- Hartz IV ist nur eine von mehreren Grundsicherungsleistungen
- Ein angemessener Armutsbegriff ist weiter zu fassen als der Bezug von Grundsicherungsleistungen

Ausdifferenzierung der Grundsicherungsleistungen





Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Methoden der Armutsmessung

- Ressourcenansatz
 - Einkommen als zentrale Größe weil es andere Defizite kompensieren kann
 - Messung über Einkommensschwellen, z.B. Abstand zum Median-Einkommen
- Lebenslagenansatz
 - Armut ist mehrdimensional
 - Definition von Unterversorgungsschwellen in verschiedenen Lebensbereichen (Einkommen, Armut, Wohnen, Bildung)
- Beispiel „Capabilities“ - Amartya Sen
 - Finanzielle Armut / Bildung / Wohnen / soziale Netzwerke / Gesundheit / ökologischer Schutz



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Erste Zwischenüberlegung

- **Die Herausforderung an statistische Informationssysteme und Berichte besteht in der Integration der Bereiche**
- Hartz IV / SGB II deckt weder quantitativ noch qualitativ die Armutsbevölkerung und ihre Armutsdimensionen ab
- Dennoch sind die Zahlen zu den SGB II-Empfängern eine zentrale Grundlage für Armutsindikatoren

Beispiel Stadt Essen (31.12.2006): Auf SGB II entfallen 84%, auf SGB XII, Kap. 3 (Grundsicherung Alter/Erwerbsm.) entfallen weitere 11 % der Bedarfsgemeinschaften und 3 % auf das Asylbewerberleistungsgesetz.

Kommunaler Informationsbedarf



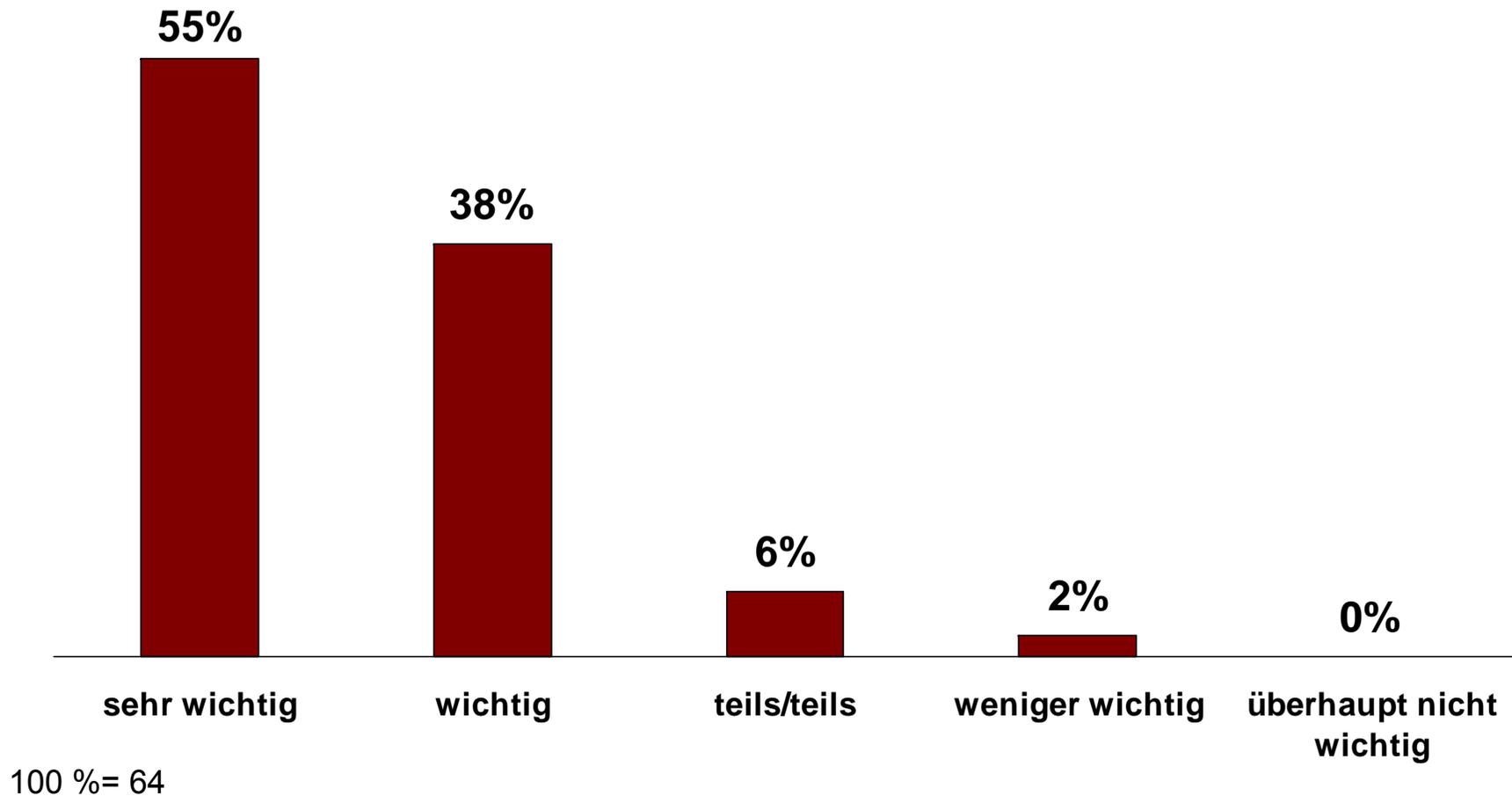
Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Informationsbedarf auf kommunaler Ebene

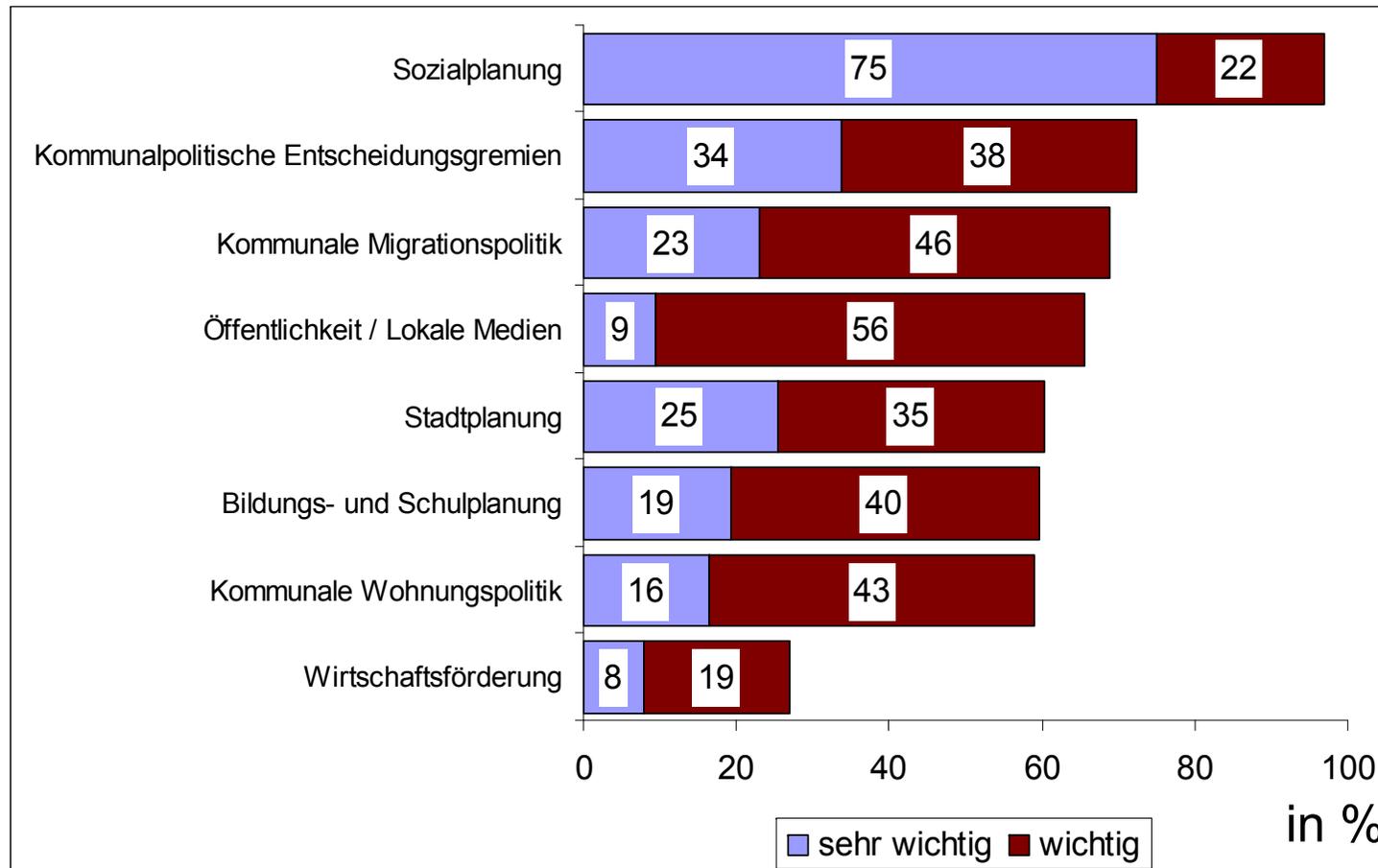
- **Planungs- und Steuerungsperspektive**
 - Evaluation und Steuerung kommunaler Arbeitsmarktpolitik
 - Integrierte Sozialberichterstattung als Grundlage moderner Sozialplanung und sozialpolitischer Steuerung.“ (VSOP 2007)
- **„Informationen und demokratische Infrastruktur“:**
Armut- und Sozialberichterstattung gehört zur demokratischen Infrastruktur

Folgerung: Die Bewertung des Informationsangebotes kann nicht unabhängig von den Fragestellungen und Berichtszielen erfolgen

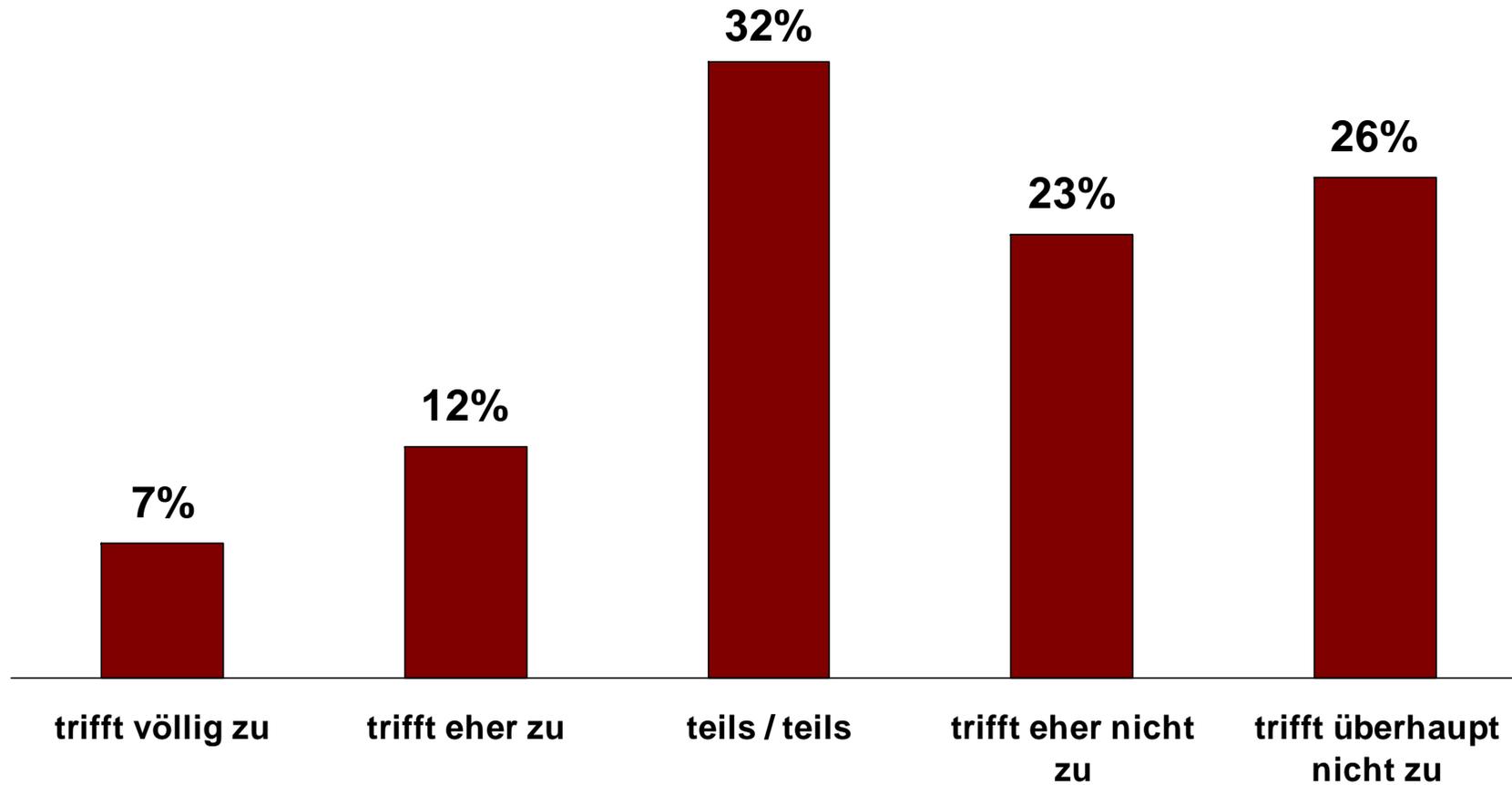
Wie wichtig sind die Daten zu den SGB II / „Hartz-IV“ - Empfängern aus der Sicht Ihres statistischen Arbeitsbereiches?



Wie wichtig sind die SGB II / „Hartz-IV“ Daten für verschiedene Bereiche?



Armut ist kein Erfolgsthema, deshalb ist die Politik an Armutsdaten nicht sehr interessiert



100 %= 57

Datenlage und Datenangebot nach Hartz IV

Datenangebot der Bundesagentur

1. Berichte und Online-Angebot der Bundesagentur
2. Arbeitsmarktdaten in kleinräumiger Gliederung
3. Pseudonymisierte Einzeldaten
4. Online-Verbindungen zu Datenwürfeln

Berichte- und Onlineangebote der Bundesagentur

Detaillierte Informationen

Kategorie	Kreisdaten		
	Thema	Zeit & Region	Anzeigen
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsmarkt • Ausbildungsmarkt • Beschäftigung • Förderung • Eingliederung von behinderten Menschen • Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) • Einnahmen und Ausgaben der BA • Kreisdaten • Leistungen nach dem SGB III • Zeitreihen • Daten für Eingliederungsbilanzen 	* * Veröffentlichungstermine der Kategorie Kreisdaten * *		<div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Aktuelle Ausga ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Deutschland ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; text-align: center;">Anzeigen</div>
	Aktueller Report für Kreise und kreisfreie Städte	<div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">März 2009 ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Aachen ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; text-align: center;">Anzeigen</div>	
	Arbeitslose - Monats-/Jahresquoten	<div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">2008 ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Deutschland ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; text-align: center;">Anzeigen</div>	
	Arbeitslose - Monats-/Jahreszahlen	<div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">2008 ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Deutschland ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; text-align: center;">Anzeigen</div>	
	Arbeitslose in zugelassenen kommunalen Trägern	<div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">März 2009 ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">zugelassene k ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; text-align: center;">Anzeigen</div>	
	Arbeitslose in zugelassenen kommunalen Trägern - Meldungen nach XSozial - Plausibilität	<div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">März 2009 ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">zugelassene k ▾</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px; text-align: center;">Anzeigen</div>	

<http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/q.html>

Nutzung der Berichte und des Onlineangebotes der Bundesagentur

- 53 der befragten Kommunen nutzen direkt die Zahlen aus den Berichten der Bundesagentur
- Vorteile
 - breites Angebot an Merkmalen
 - regelmäßige Aktualisierung
- Nachteile
 - nur für kreisfreie Städte
 - Daten sind in Berichtsform aufbereitet und nicht unmittelbar mit anderen Daten verschneidbar: es fehlt an aussagekräftigen Sozialindikatoren
 - Unübersichtlichkeit des Angebotes

Datenübermittlungsverfahren der Bundesagentur für Arbeit - Nutzerzahlen -

	Arbeitsmarktdaten in kleinräumiger Gliederung	Pseudonymisierte Einzeldaten SGB II - Dezember 2008	Datenwürfel SGB II
	Laufende Bereitstel- lung - quartalsweise -	Jährliche Bereitstel- lung - Mai 2009 -	laufende Bereit- stellung - monatlich -
Statistisches Bundesamt	--	1	1
Statistische Landesämter	--	13	7
Kommunale Statistikstellen	183	73	28
Gesamt	183	87	36

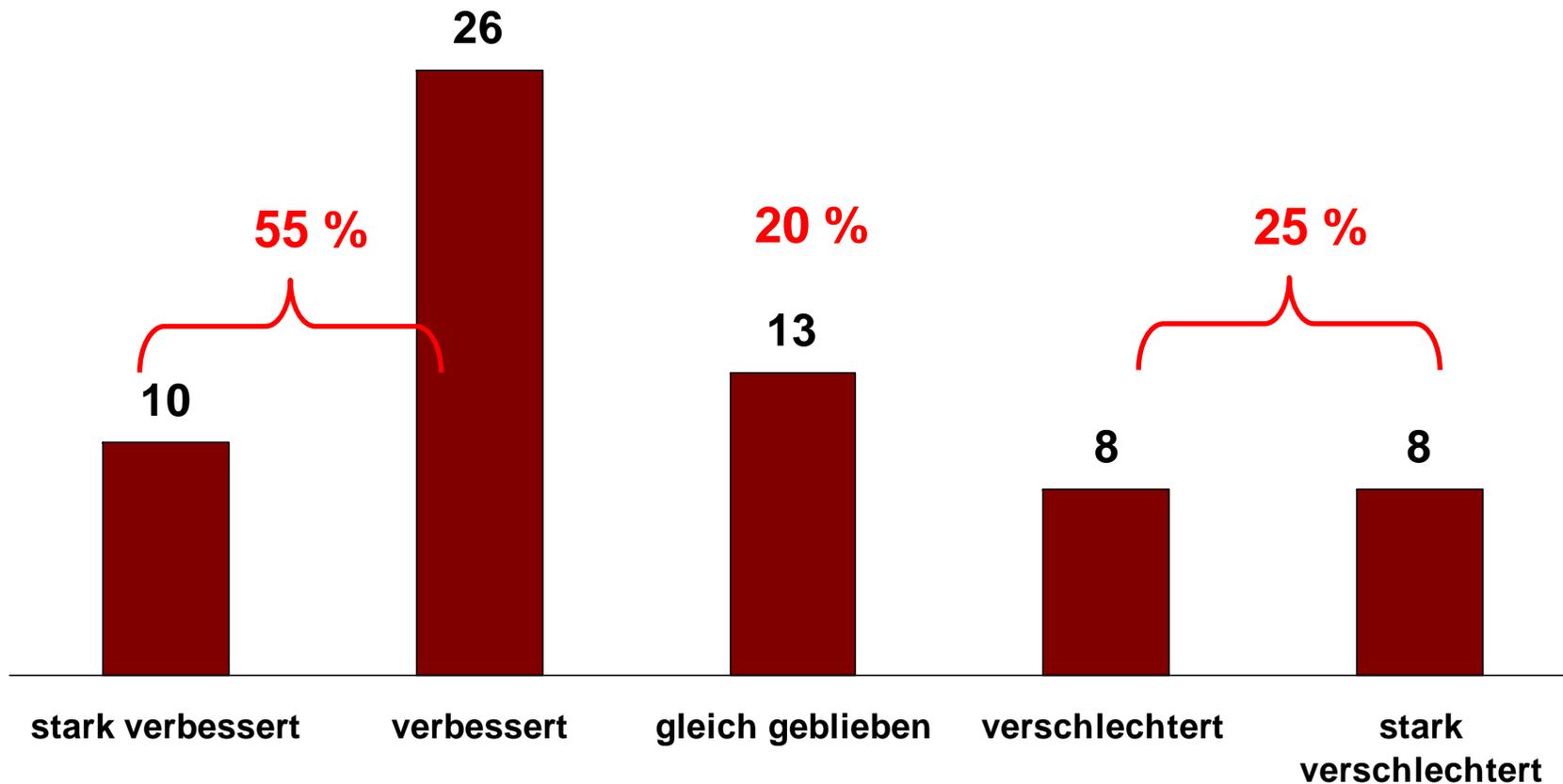
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Beteiligung an Befragung

- Von den 183 Kommunen, die kleinräumige Statistikdaten beziehen, haben 54 (30%) an der Umfrage teilgenommen
- Von den 73 Kommunen, die pseudonymisierte Einzeldaten beziehen, wurden 38 (52%) in der Umfrage erreicht.
- 6 der befragten Kommunen nutzen die Datenquader

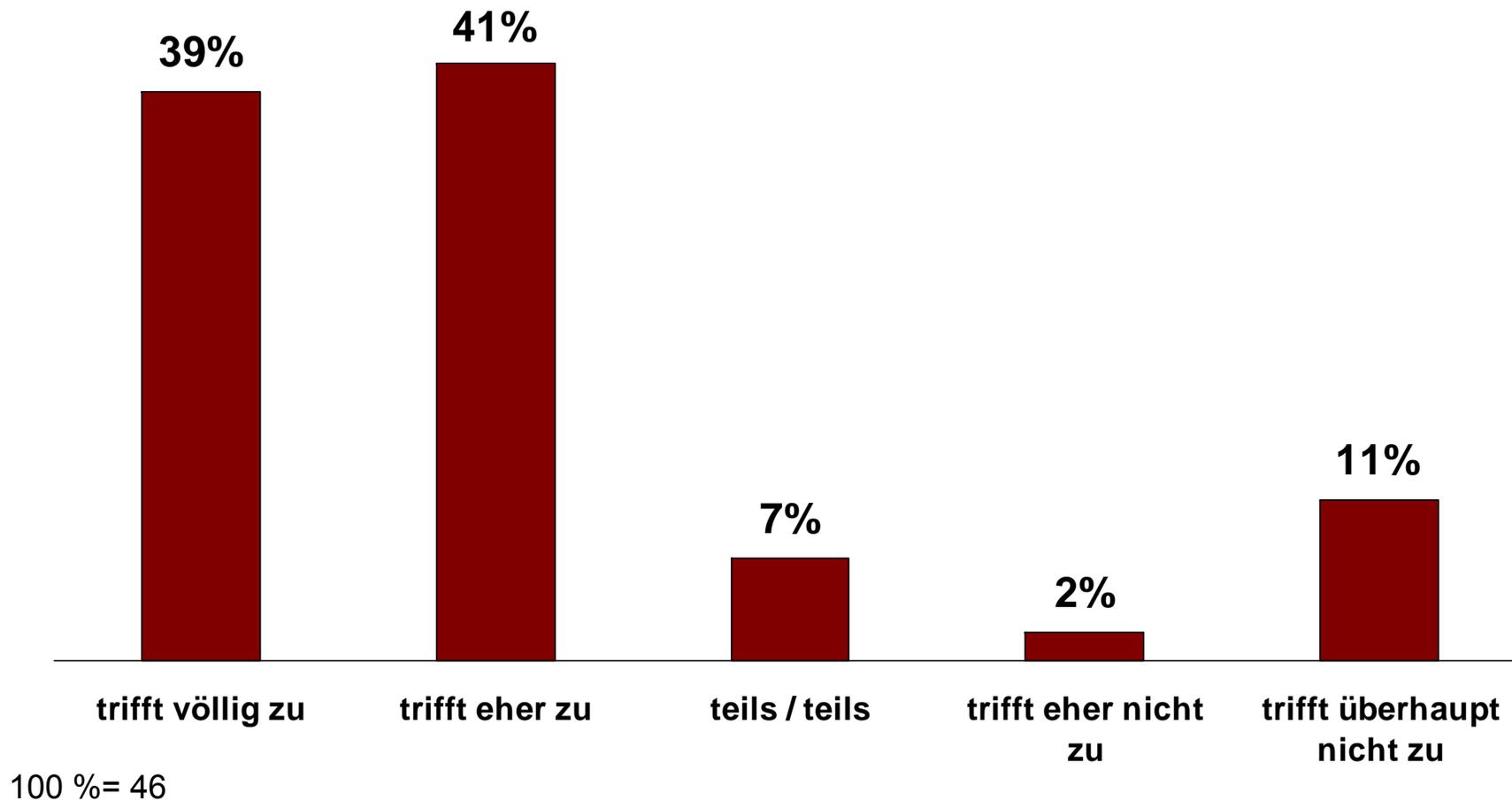
Erfahrungen und Einschätzungen der Städte mit der neuen Datenlage und dem Informationsangebot nach Hartz IV

Wenn Sie einmal insgesamt die Auswirkungen der Umstellung auf Hartz IV im Hinblick auf die statistischen Berichtsmöglichkeiten Ihrer Stadt beurteilen - wie hat sich die Berichterstattung durch den Übergang auf SGB II / Hartz IV verändert?



100 % = 65

Die Berichterstattung hat vor allem für Städte zu einer Verbesserung geführt, die bislang keine ausgebaute Sozialhilfestatistik hatten



Was hat sich verbessert? - einige Stimmen aus der Umfrage -

- Nach einem langen Vorlauf werden jetzt die Einzeldaten SGBII an die Statistikstelle geliefert.
- Das Angebot der Daten hat sich durch die Internetseiten der Bundesagentur, durch die Lieferung der pseudonymisierte Einzeldatensätze und den Datenwürfel verbessert
- Verfügbarkeit und Umfang der Daten, Unabhängigkeit in Fragen der Datenbeschaffung und -analyse vom Sozialdezernat
- Umfassendere Datengrundlage, bessere und vielfältigere kleinräumige Daten, mehr Merkmale
- Bundesweit (fast) einheitliche Auswertungsstandards



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Was hat sich verschlechtert? (I)

- Umfangreichere Sachkenntnis erforderlich. Für Gemeinden mit "kleiner" Statistikstelle weiterer Arbeitsaufwand
- Zeitreihen sind unterbrochen, Trendanalysen und "Vorwarnsysteme" müssen methodisch neu gemacht werden
- Die Daten müssen jetzt von zwei grundverschiedenen Stellen (BA und Sozialamt) übernommen und in ein gemeinsames Konzept integriert werden. Damit haben wir einen doppelten Aufwand bei der Datenaufbereitung. Die konzeptionellen Arbeiten sind noch gar nicht begonnen.

Was hat sich verschlechtert? (II)

- Fehlende Transparenz beim Datenangebot der Datenbank im Internet. Sich ständig veränderndes Datenangebot. Manchmal geht der Überblick verloren, was es alles an Statistiken gibt.
- Zwei Quellen, Sozialamt (Optionskommune) für SGBII und BA für SGBIII, Eckzahlen stimmen nicht überein.
- Nach wie vor ist zu bemängeln, dass die Kommunen als Gesellschafter der ARGEN nicht Herr über Ihre Daten sind und für die kleinräumigen pseudonymisierten SGB II-Einzeldatensätze Geld zahlen müssen.

**Wenn Sie die von der Bundesagentur gelieferten
kleinräumigen Daten beurteilen sollen, wie zufrieden sind
Sie dann mit folgenden Bereichen?**

	sehr zufrieden	zufrieden	teils/teils	unzufrieden	sehr unzufrieden
	%	%	%	%	%
Datenqualität	16	63	20	2	0
Verfügbare Merkmale	13	50	29	7	2
Technische Verwendbarkeit	14	66	13	7	0
Kosten der Datenlieferung	5	35	35	20	5

Stärken der von der Bundesagentur gelieferten kleinräumigen Daten . Stimmen aus den Städten:

- „Kleinräumige Ergebnisse lassen Strukturunterschiede und Förderbedarf erkennen, soziale Brennpunkte werden ersichtlich, die durch Nivellierung der Ergebnisse auf Gesamtstadtebene nicht in Erscheinung treten würden“
- „Es gibt keine vergleichbaren Daten unterhalb der Stadtebene. Der Zensus 2011 wird ebenso wenig solche Daten liefern.“
- Gelobt wird auch: „Vergleichbarkeit“, „Differenziertheit“ „Aktualität“

Schwächen der von der Bundesagentur gelieferten kleinräumigen Daten . Stimmen aus den Städten:

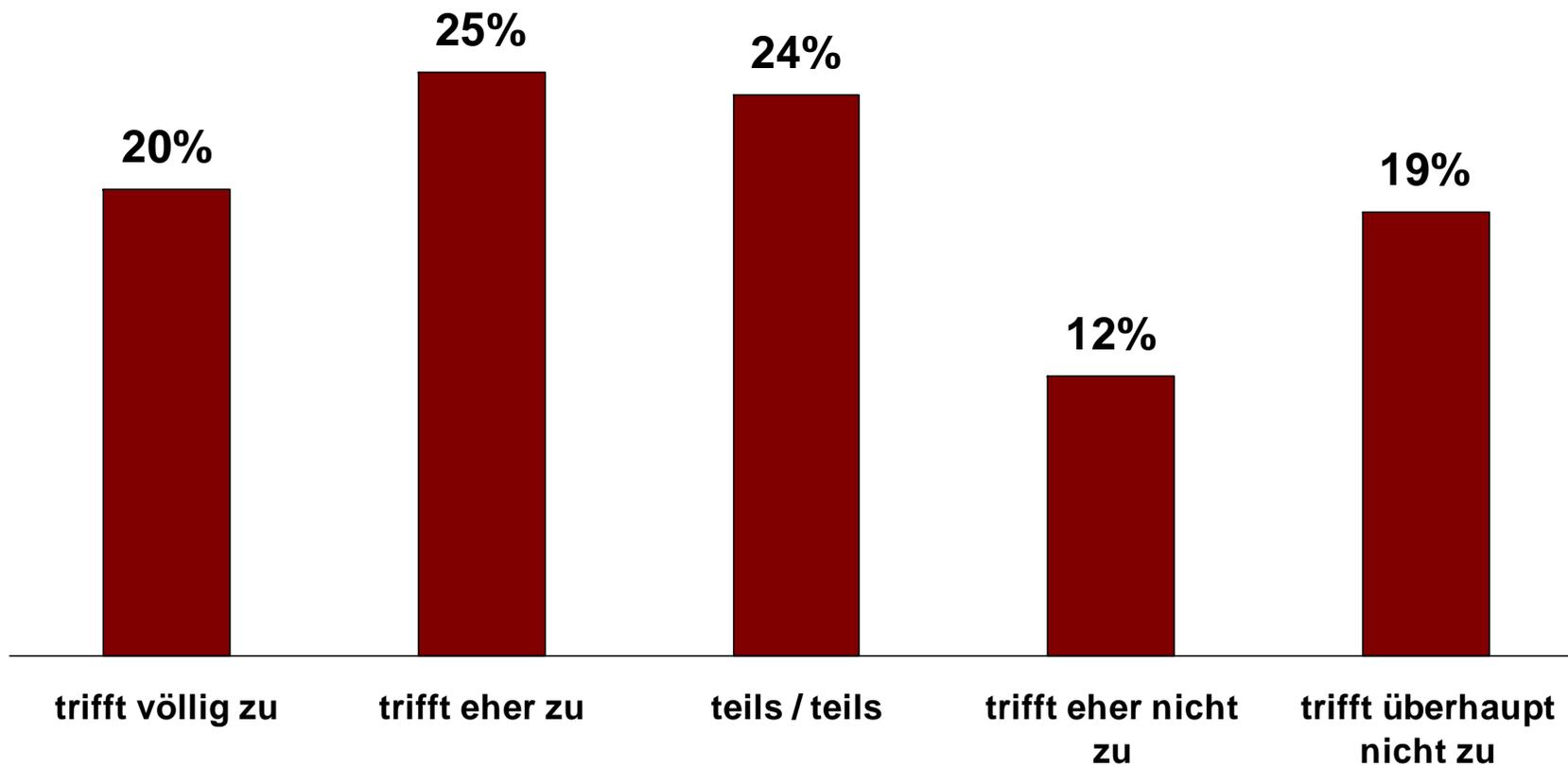
- Die Kosten sind relativ hoch (mehr als 1.000 € □ pro Jahr); die Aktualisierung der kleinräumigen Gliederung kostet jedes Mal Geld.
- „Bei einzelnen Merkmalen: völlig unzureichende Datenqualität: nur bei 2 von 27.500 Personen gab es eine Angabe zur Schul/Berufsbildung“
- "Nicht leistungsrelevante Merkmale sind wenig zuverlässig (was aber bei den eigenen HzL-Daten wohl nicht anders war)“
- „Keine Panel-Daten, keine "Biografien" möglich“

Schwächen der von der Bundesagentur gelieferten kleinräumigen Daten . Stimmen aus den Städten: (II)

- „Pseudonymisierte SGB II-Einzeldatensätze führen durch Beschränkung auf einen einzigen jährlichen Stichmonat zur Unterschätzung der Zahl der Kurzzeitbezieher; letztlich sind auf dieser Grundlage keine Aussagen über durchschnittliche Bezugsdauern einzelner Personengruppen möglich“

Mangel an (kommunal-)statistischen Ressourcen

Wegen knapper personeller Ressourcen kann die vorhandene Datenbasis (bislang) nicht ausreichend ausgewertet werden



100 %= 59

Personelle Ressourcen der Kommunalstatistik

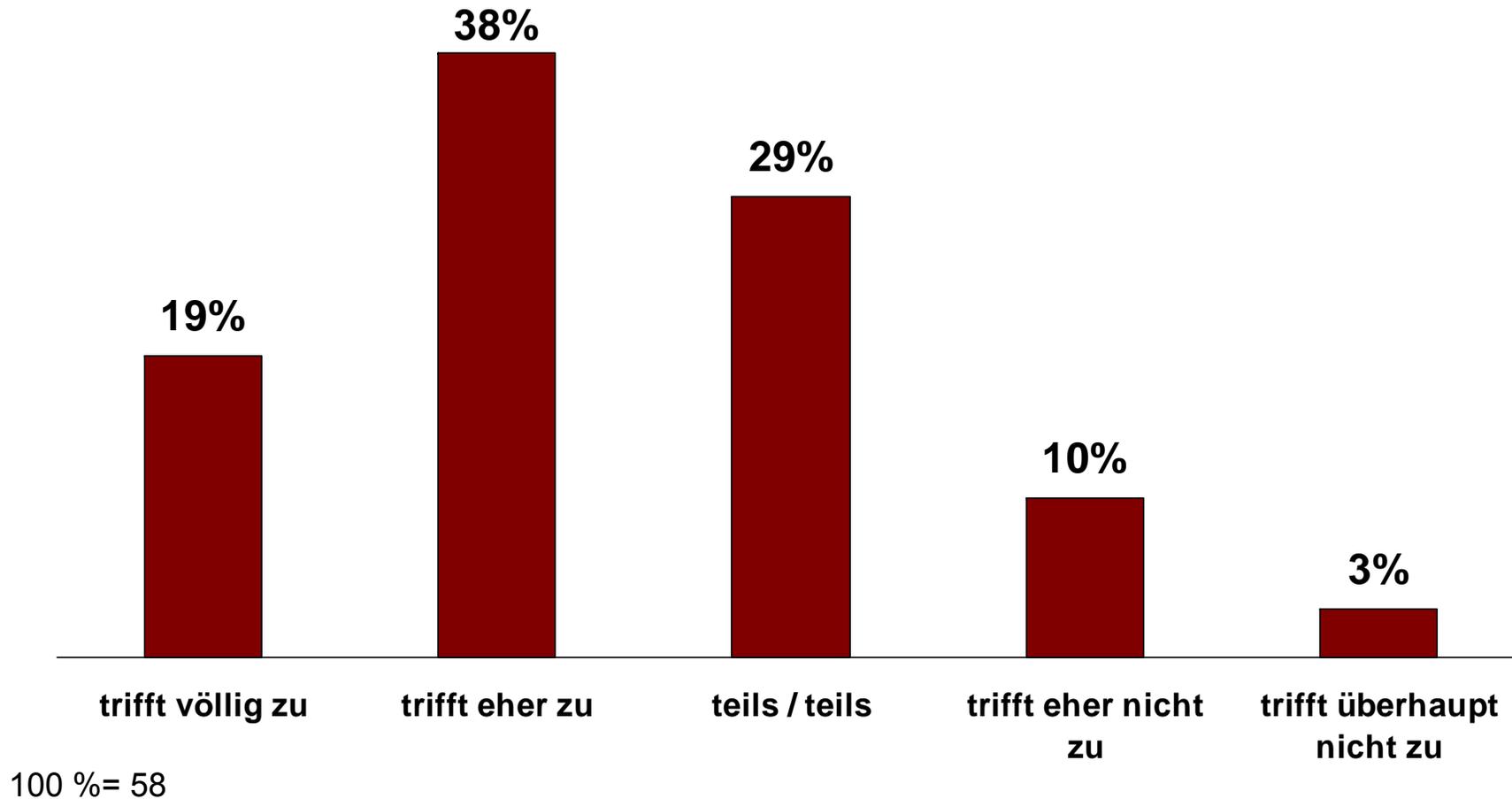
Personalausstattung der Statistikstellen

	1. Quartil	Median	3. Quartil
Anzahl Mitarbeiter insgesamt	2	4	8
Anzahl wissenschaftliche Mitarbeiter	1	1	3

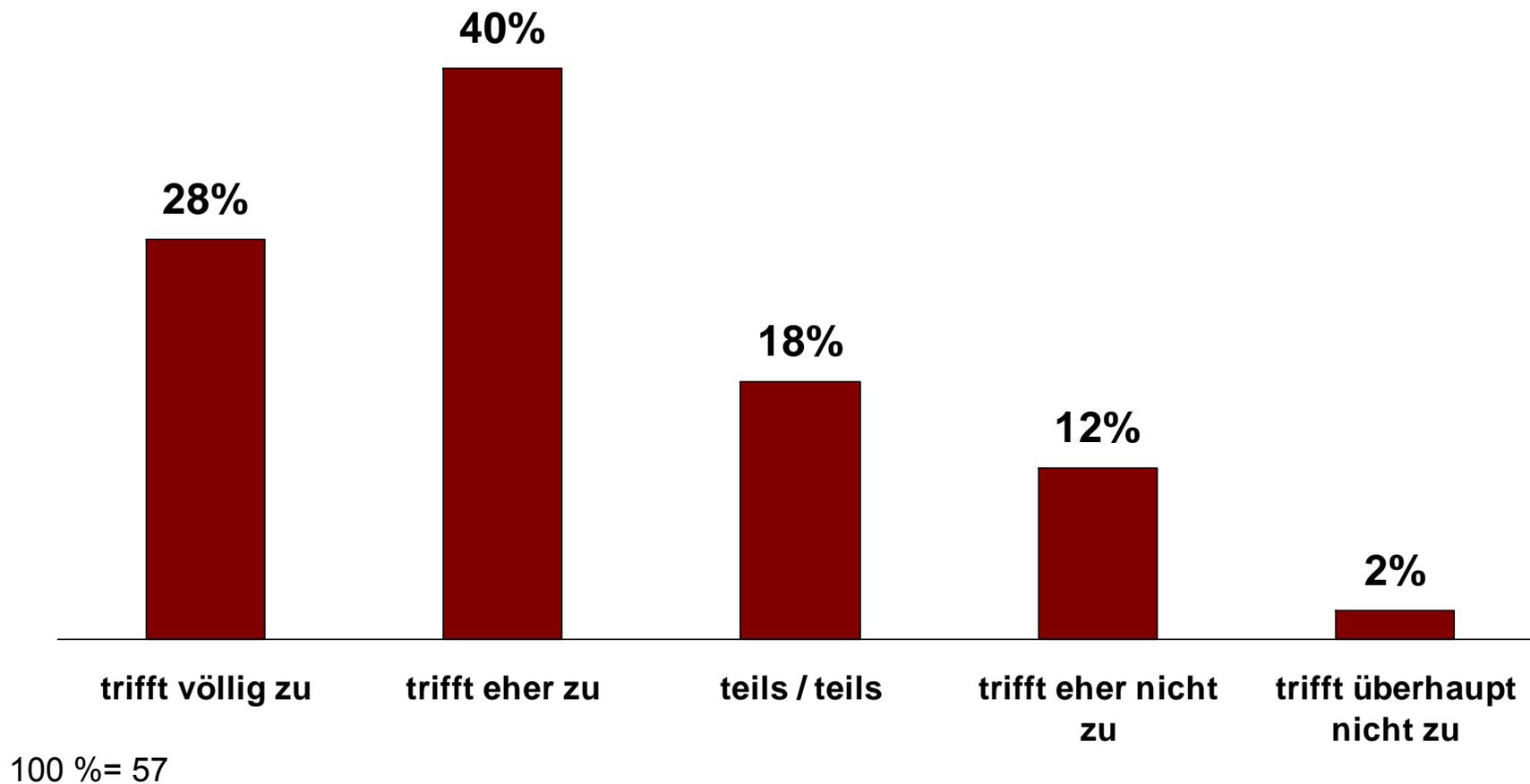
Basis 56 Kommunen

- Jede fünfte Statistikstelle hat nur einen Mitarbeiter
- 45 % der Statistikstellen haben bis zu 3 Mitarbeiter
- In knapp einem Viertel (23 %) der Statistikstellen ist kein wissenschaftlicher Mitarbeiter angestellt.
- In etwa einem weiteren Drittel der Statistikstellen (32 %) ist lediglich ein wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig.

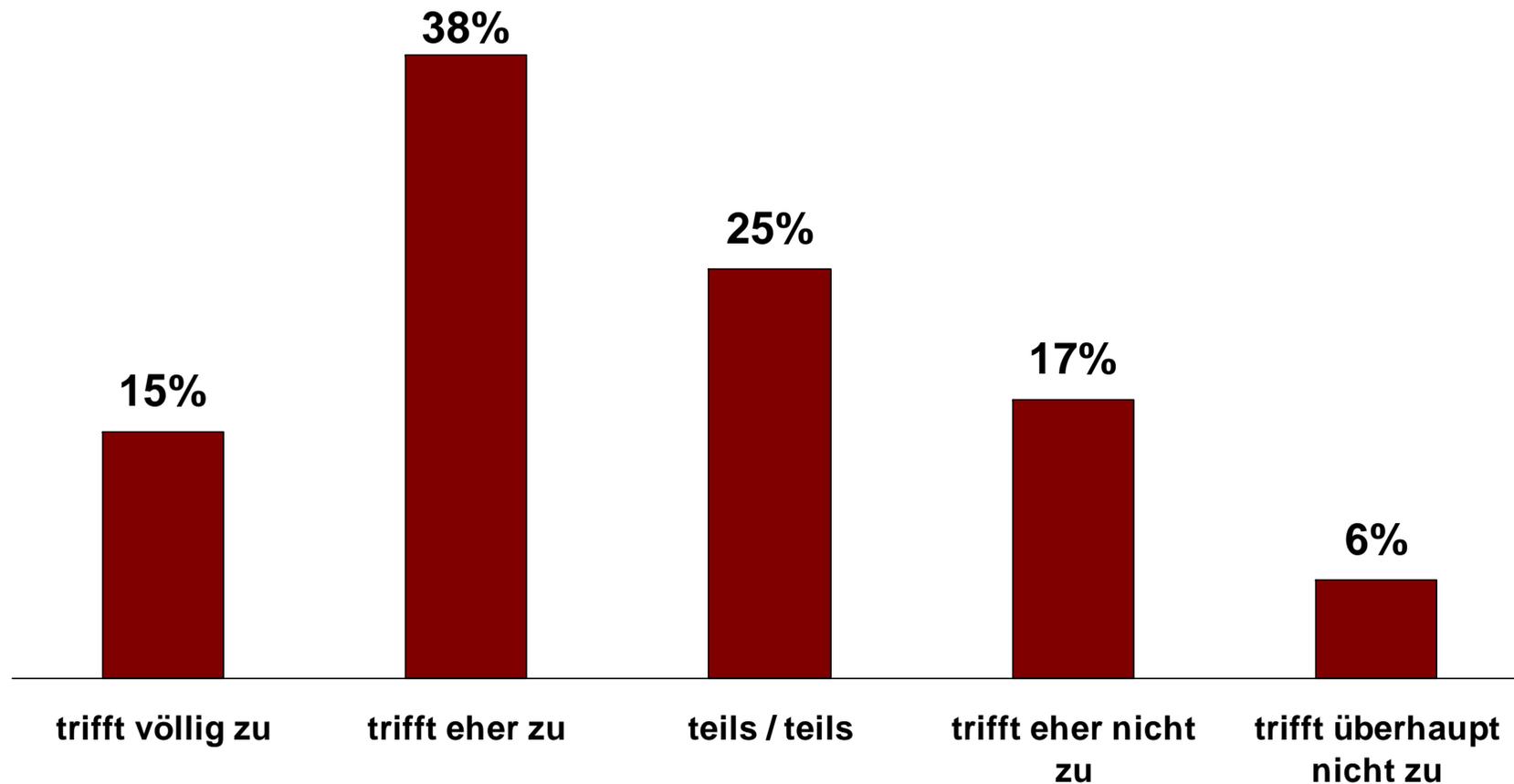
Es fehlt an städteübergreifenden Analyse- und Berichtskonzepten in diesem Bereich



Ein stärkerer Austausch zwischen den Städten wäre in diesem Bereich sinnvoll



Ein stärkerer Austausch zwischen den Städten scheitert an knappen zeitlichen Ressourcen



100 %= 59

Methodische Standards kommunaler Armuts- und Sozialberichterstattung



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Standards und Prinzipien

- Personen und Haushaltsbezug
- Jahres- und Stichtagsdaten
- Zeitreihen und dynamische Analysen (Verlaufsdaten)
- Kleinräumigkeit / Sozialraumbezug
- Lebenslagenbezug
- Interkommunale Vergleichbarkeit



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Personen- und Haushaltsbezug

- Gut verfügbar sind die Anzahl der Personen und Haushalte, die zu einem bestimmten Stichtag Leistungen beziehen
- Problematischer ist die Verfügbarkeit von Anteilzahlen
 - Bezogen auf die Einwohnerbasis oder die erwerbsfähige Bevölkerung. Wir haben teilweise erhebliche Differenzen zwischen den fortgeschriebenen Volkszählungsdaten von 1997 und den Melderegistern
 - Bezogen auf die Haushalte. Nur möglich mit Haushaltegenerierungsverfahren.



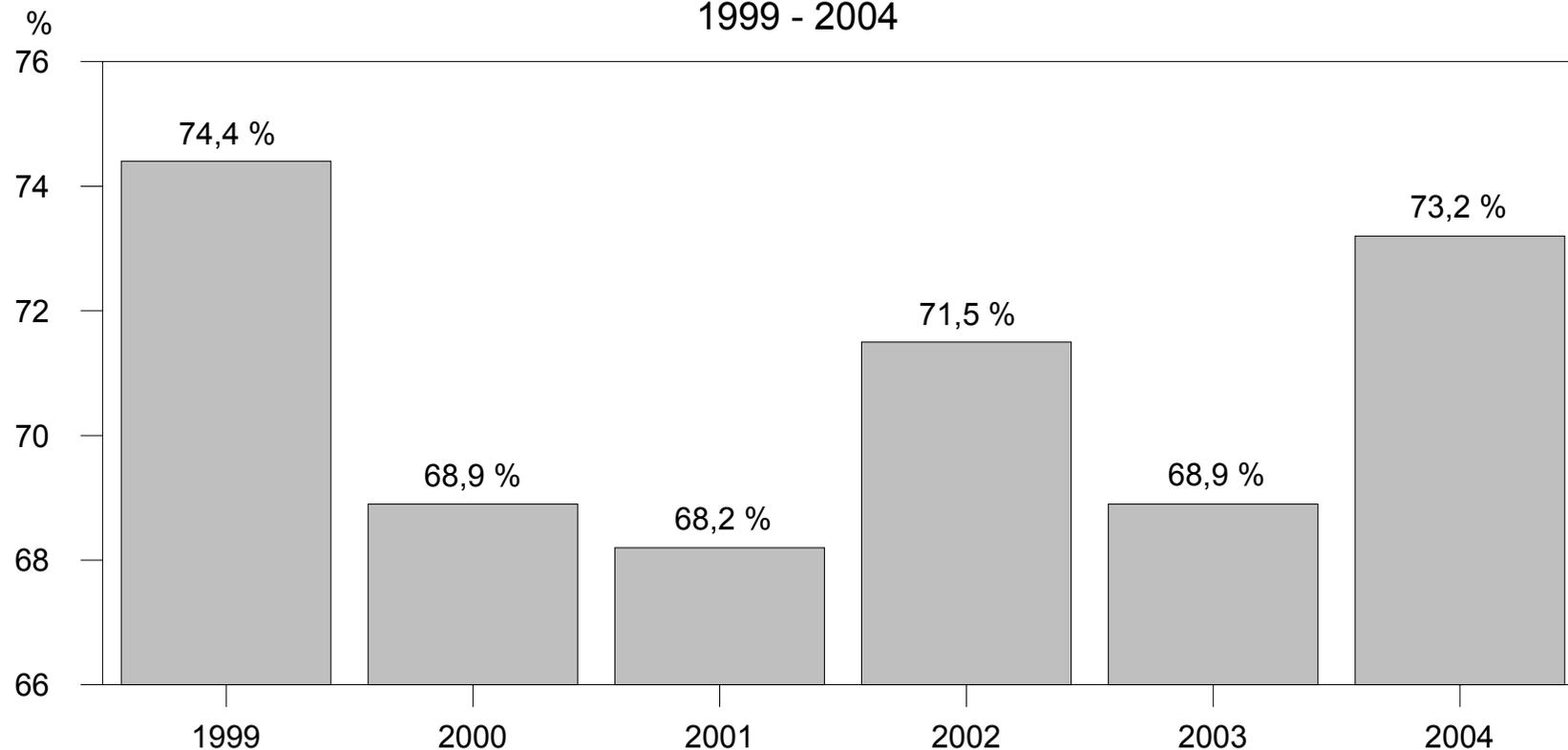
Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Jahres- und Stichtagsdaten

- Nach der Umstellung auf Hartz IV bekommen die Kommunen lediglich Stichtagsdaten geliefert.
- Stichtagsdaten bilden die Entwicklung unzureichend ab
- Langzeitempfänger sind in Stichtagsdaten überproportional berücksichtigt, während die Zahl der Kurzzeitbezieher unterschätzt wird.
- Deshalb sind keine methodisch zuverlässigen Aussagen über durchschnittliche Bezugsdauern einzelner Personengruppen möglich

Verweilkoeffizient berechnet aus Stichtags- und Jahreszahlen

Der Verweilkoeffizient^{*)} der Empfänger/innen laufender Hilfe in Freiburg
1999 - 2004



^{*)} Anteil der Empfänger am Jahresende an den Empfängern
im Jahresverlauf insgesamt.

Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung, Freiburg

Zeitreihen und dynamische Analysen (Verlaufsdaten)

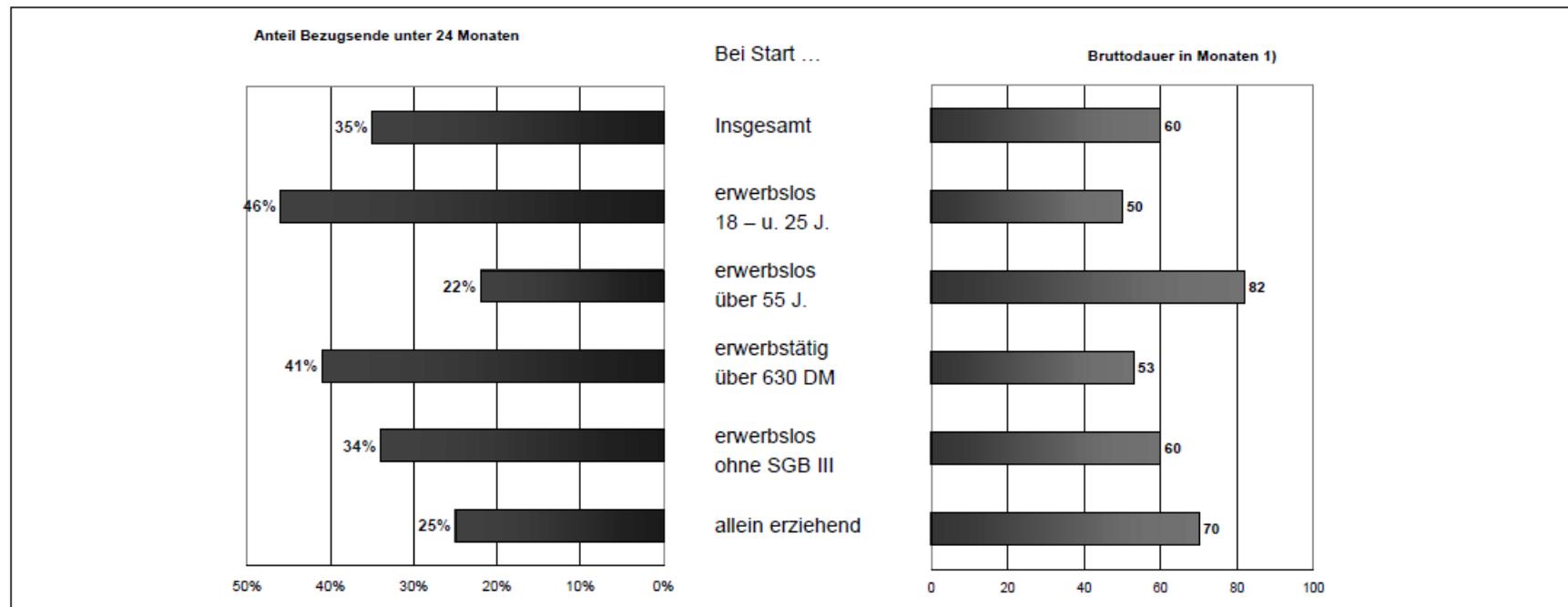
- Zeitreihen über Stichtagsdaten sind weiter möglich
- Dynamik des Leistungsbezuges kann kommunal nicht mehr untersucht werden
- Bedeutung dynamischer Analysen:
 - Ermittlung der Bezugsdauern einzelner Empfängergruppen
 - Identifizierung typischer Leistungsverläufe
 - Beschreibung von "Verlaufskarrieren"

Dynamik des Leistungsbezug konnte von den Kommunen untersucht werden

Amt für Wahlen,
Statistik und Stadtforschung

Beispiel Landeshauptstadt Wiesbaden

Dauer des Sozialhilfebezugs (brutto) und Wahrscheinlichkeit der Bezugsbeendigung innerhalb von 24 Monaten



1) geschätzte Gesamtbezugszeit einschließlich Bezugsunterbrechungen

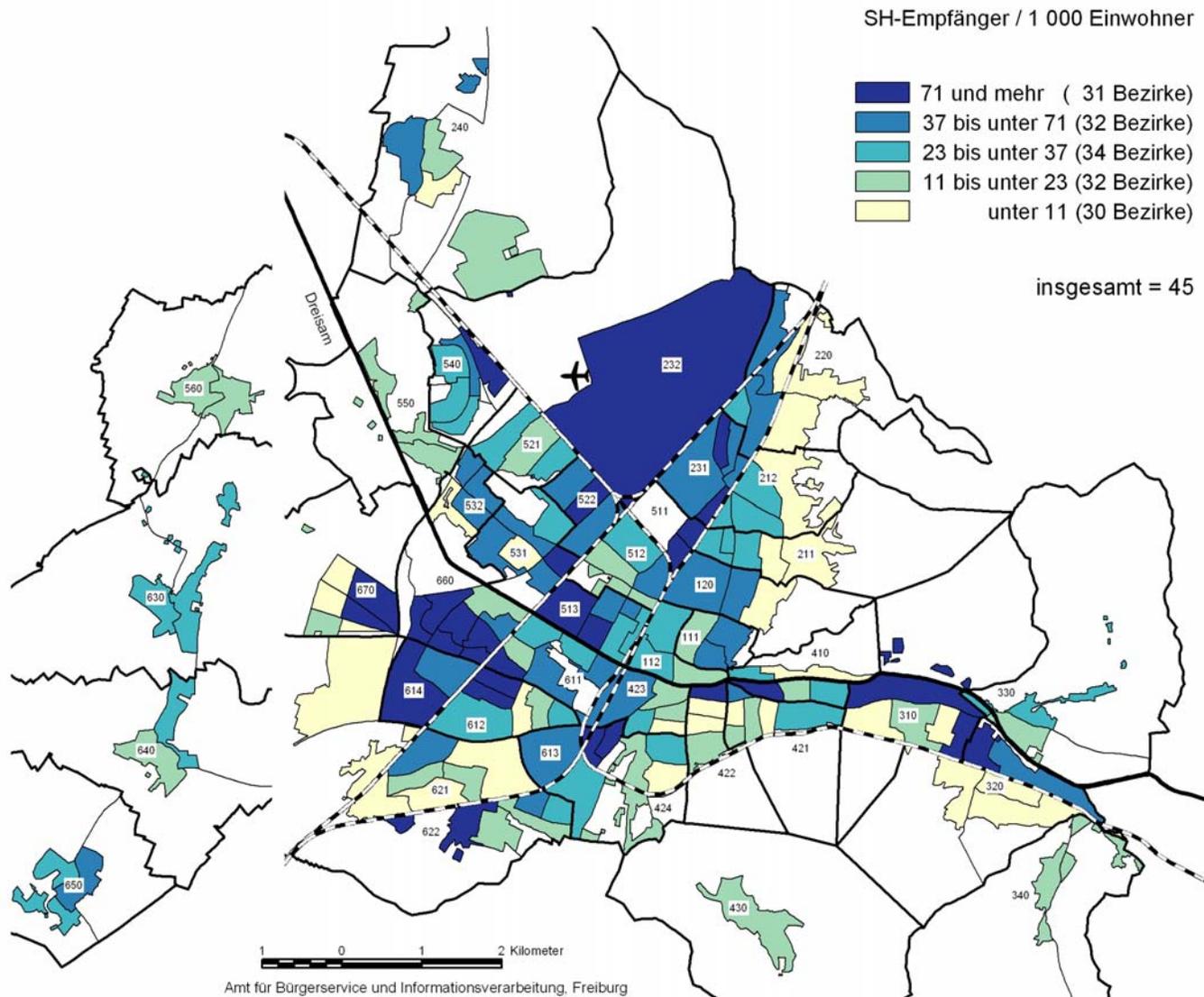


Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Kleinräumigkeit / Sozialraumbezug

- Armut hat eine sozialräumliche Dimension. Soziale Ungleichheit setzt sich in räumliche Ungleichheit um.
- Nicht nur zwischen den Städten, sondern auch innerhalb der Städte sind deutliche Spaltungen zwischen „armen“ und „reichen“ Stadtteilen feststellbar.
- Die räumliche Konzentration von Armut kann zu einem eigenen Benachteiligungsfaktor werden und Armut verfestigen
- Notwendigkeit eines kleinräumigen Stadtteilmonitorings

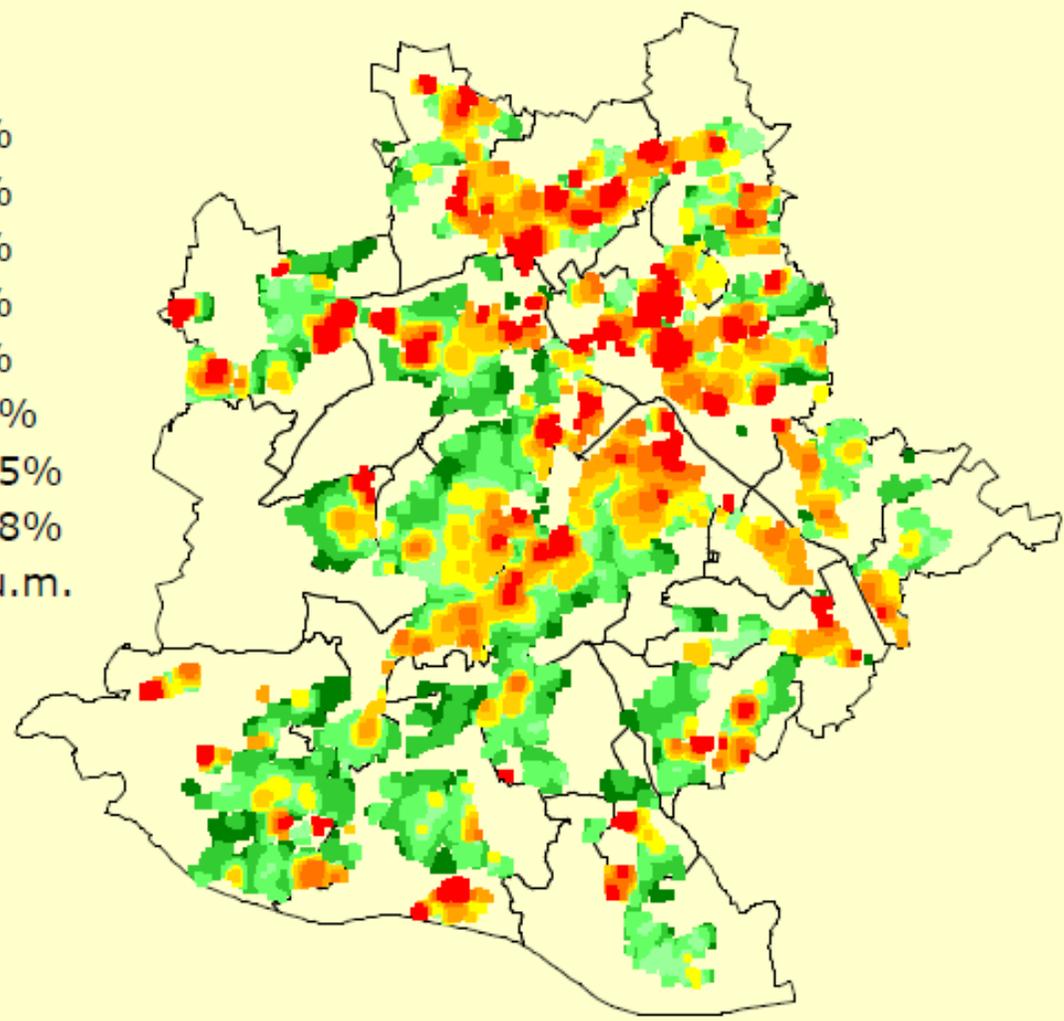
Sozialhilfedichte in den Statistischen Bezirken von Freiburg am 31.12.2004 (Empfänger insgesamt ohne Asylbewerber und Grundsicherung pro 1 000 Einwohner)



Soziale Segregation: Erhebliche räumliche Ungleichheit

ALG-II-/Sozialgeld-Empfänger bezogen auf die 0-64jährigen (HW, 2007)

- 0 - 1%
 - 1 - 3%
 - 3 - 5%
 - 5 - 7%
 - 7 - 9%
 - 9 - 12%
 - 12 - 15%
 - 15 - 18%
 - 18% u.m.
- S: 9%



Quelle: Stadt Stuttgart, Amt für Statistik



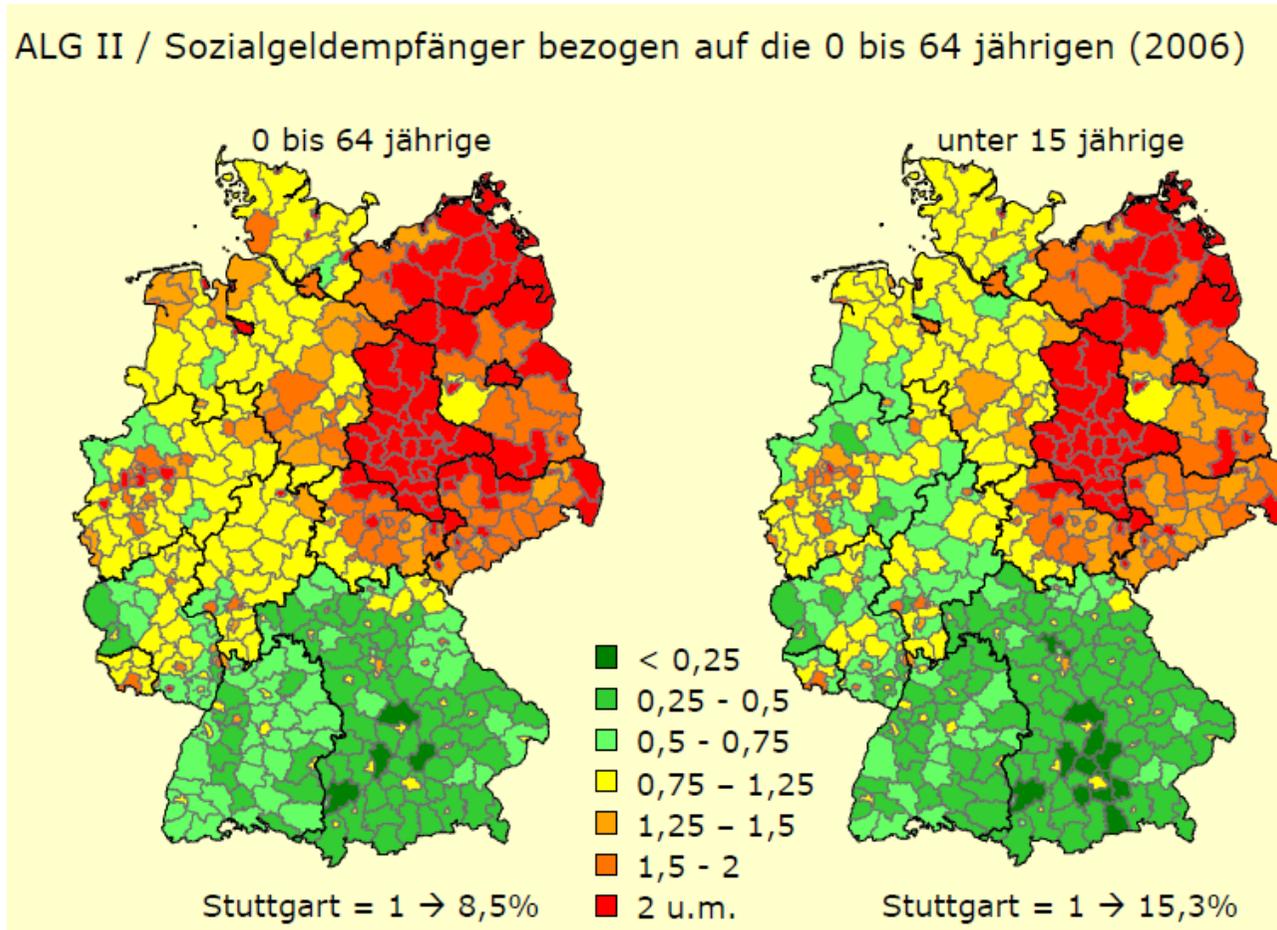
Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Interkommunale Vergleichbarkeit

- Stärken der BA-Daten für interkommunale Vergleiche
 - sofern es um Fallzahlen geht mit geringerer Merkmalsdifferenzierung
 - auf der Ebene der Stadt- und Landkreise
- Schwieriger ist die Datenlage und Informationssituation
 - wenn Anteilzahlen und Indikatoren benötigt werden (z.B. nach Haushaltsformen und demographischer Struktur)
 - für kreisangehörige Gemeinden

Beispiel für regionale Vergleiche der Stadt- und Landkreise

ALG II / Sozialgeldempfänger bezogen auf die 0 bis 64 jährigen (2006)



Quelle: Stadt Stuttgart, Amt für Statistik



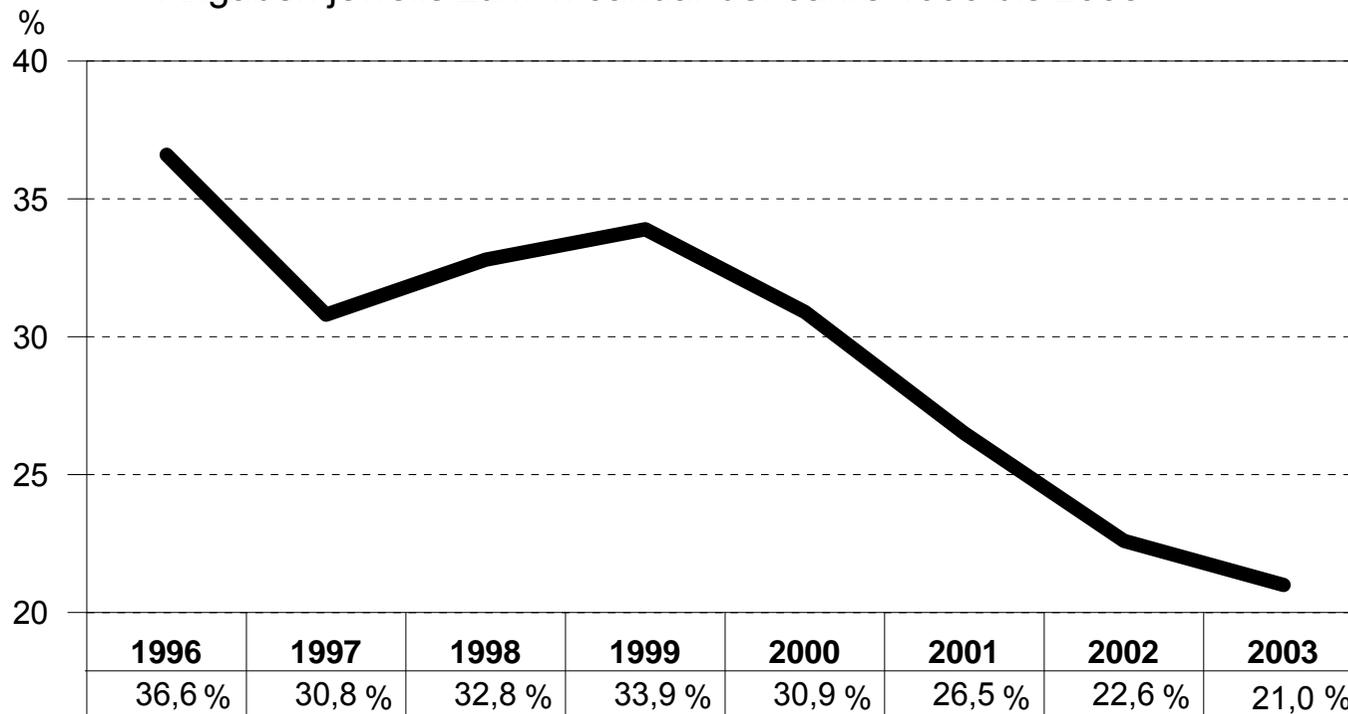
Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Differenzierung nach Lebenslagen

- Integration verschiedener existenzsichernder Hilfen (SGB XII, Asyl, SGB II)
- Berücksichtigung verschiedener Unterversorgungsbereiche (z.B. Einkommen, Arbeit, Wohnung, Bildung)
- Unterscheidung von Haushalts- und Familientypen (Singles, Zwei-Eltern-Familien, Alleinerziehende...)
- Berücksichtigung weiterer demographischer Merkmale wie z.B. Migrationshintergrund, Bildungsstatus

Beispiel „Alleinerziehende“

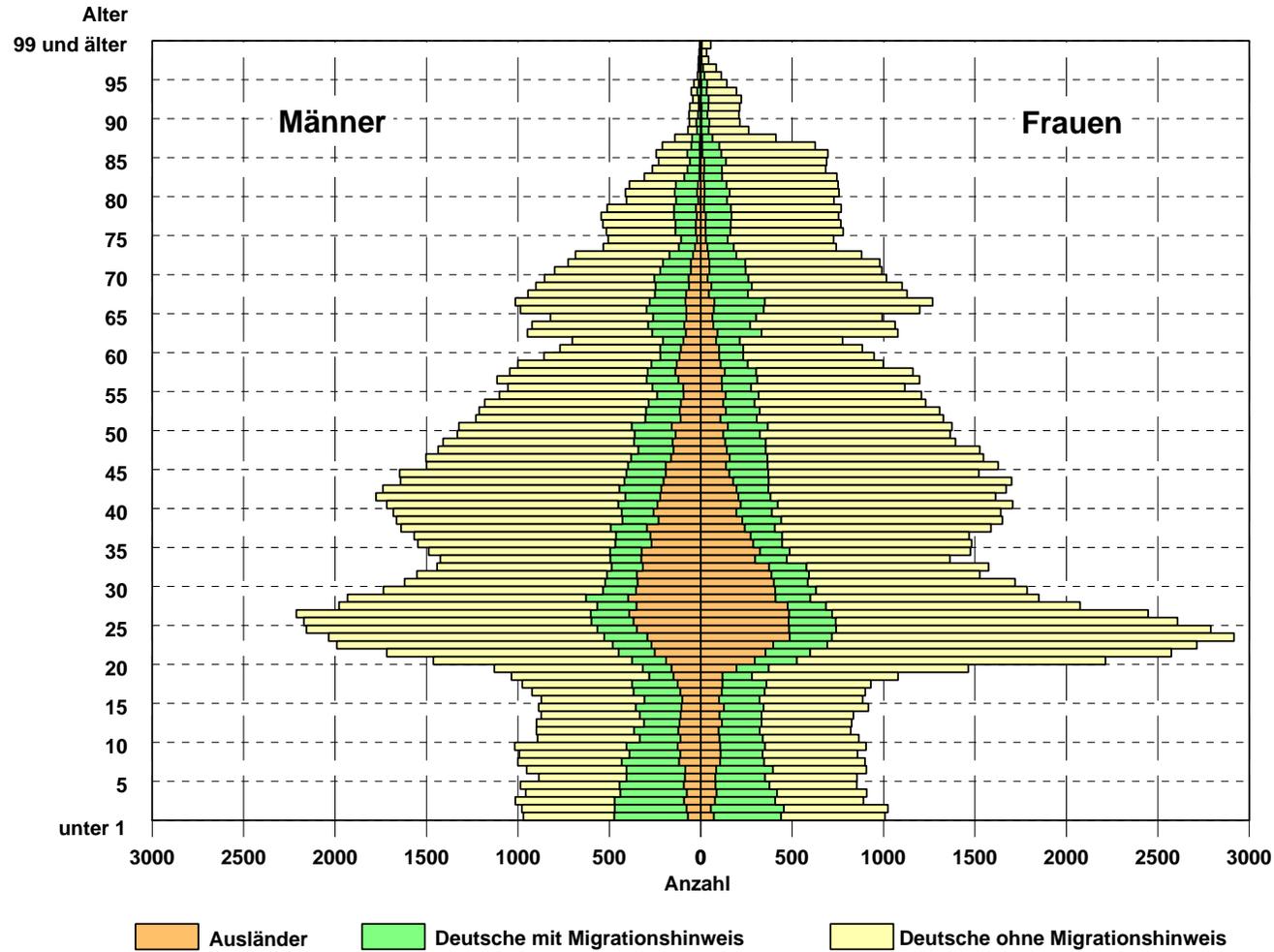
Anteil der Haushalte mit Alleinerziehenden im Sozialhilfebezug an den Haushalten Alleinerziehender insgesamt in Freiburg
- Angaben jeweils zum 1. Januar der Jahre 1996 bis 2003 -



Amt für Statistik und Einwohnerwesen, Freiburg

Beispiel „Migrationshintergrund“

Evangelische Hochschule
Ludwigsburg



Einwohner in
Freiburg am
31.12.2006

Zusammenfassende Überlegungen



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Überlegungen und Fazit

- Die Einführung von Hartz IV hatte erhebliche Konsequenzen für kommunale Sozialberichterstattung
- Die zentrale Datenbereitstellung durch die Bundesagentur für Arbeit erleichtert für viele Städte eine grundlegende Berichterstattung.
- Das Datenangebot und die Qualität der BA-Statistik wird von den Städten sehr positiv bewertet
- Viele Städte sind aber aufgrund knapper personeller Ressourcen in der Kommunalstatistik nicht (mehr) in der Lage die Daten ausreichend aufzubereiten, zu analysieren und zu berichten
- Gleichzeitig haben sich vor allem für Städte mit einer zuvor gut ausgebauten Sozialhilfeberichterstattung die Berichtsmöglichkeiten teilweise verschlechtert



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Überlegungen und Fazit (II)

- Die informationelle Infrastruktur Deutschlands ist unzureichend integriert und vernetzt. Das Informationspotential der vorhandenen Daten wird deshalb nur unzureichend erschlossen.
- Die Städtestatistik verfügt über wichtige Datenbestände und Konzepte die für eine aussagefähige und (sozial)raumbezogene Hartz-IV-Berichterstattung zentral sind, z.B.
 - Daten zur kleinräumigen Gebietsgliederung (AGK)
 - Haushaltsstruktur der Bevölkerung (HHGEN)
 - Migrationshintergrund der Bevölkerung (MigraPro)



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Überlegungen und Fazit (III)

- Ähnlich wie auf nationaler Ebene müsste überlegt werden, wie die Informationelle Infrastruktur unterhalb der Gesamtstadtebene gestärkt werden könnte, z.B.
 - durch eine Formulierung von Berichtstandards für die kommunale Sozialberichterstattung
 - durch neue standardisierte Datenkonzepte, die eine Verschneidung von Datenbeständen auf niedrig aggregierter Ebene und damit eine integrierte Sozialberichterstattung ermöglichen (Stichwort: kommunales Metadaten-System DUVA).
 - durch einen stärkeren fachlichen Austausch, die übergreifende Entwicklung von Methoden und Analysekonzepten und eine bessere Berücksichtigung der Kommunalstatistik in der wissenschaftlichen Forschung und Lehre



Evangelische Hochschule
Ludwigsburg

Nur eine Utopie ?

- Stellen wir uns vor wir ...
 - ... wüssten wie sich die soziale Ungleichheit im innerstädtischen Raum entwickelt und wir könnten „Soziale Stadtprogramme“ damit exakter ausrichten und ihre Wirkung evaluieren
 - wir könnten leichter erkennen, welche Kommunen bei der Armutsbekämpfung von Familien und Migranten besonders erfolgreich sind und von ihren erfolgreichen Ansätzen lernen

etc.

Fazit: Es würde sich lohnen, die statistischen kommunalen Informationssysteme zu stärken, um tote Winkel der Armuts- und Sozialberichterstattung auszuleuchten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit