

Petra Buhr, Monika Ludwig, Tom Priester

DIE BREMER 10% – STICHPROBE

VON SOZIALHILFEAKTEN.

Konstruktion und Auswertungsperspektiven

ZeS – Arbeitspapier Nr. 1/90

**Zentrum für Sozialpolitik
UNIVERSITÄT BREMEN
Postfach 33 04 40
2800 Bremen 33**

Dipl. Soz. Petra Buhr und Dipl. Soz.päd. Monika Ludwig sind Mitarbeiterinnen im Projekt "Sozialhilfe –
karrieren" des Sonderforschungsbereichs 186 der Universität Bremen "Statuspassagen und Risikolagen
im Lebensverlauf"; Dipl. Soz. Tom Priester ist Mitarbeiter in einem von der Hans – Böckler Stiftung
geförderten Projekt "Armutbericht Bremen – ein Modell". Die Autoren sind Mitglieder im Wissen –
schaftlichen Rat des Zentrums für Sozialpolitik der Universität Bremen.

Zusammenfassung

Tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen haben vor allem im vergangenen Jahrzehnt Armut und Sozialhilfe in das Blickfeld zumindest einer breiteren Fachöffentlichkeit gerückt. Parallel hierzu sind fast zwangsläufig auch die immensen Defizite bundesdeutscher Armutsforschung und Armutsberichterstattung – sowohl was ihre theoretische wie ihre empirische Fundierung betrifft – deutlich geworden. Gleichzeitig hat es nicht an Versuchen gefehlt, diesem Defizit abzuweichen. In dieser Hinsicht verfügt die sozialpolitische Forschung in der Bundesrepublik nun über eine einmalige, neue Datenquelle. Das Land Bremen ermittelt seit 1983 laufend eine 10% – Stichprobe aller Akten von Sozialhilfeempfängern; diese Stichprobe umfaßt derzeit etwa 10.000 Akten und sie wächst in jedem Jahr um mindestens weitere 1.000 Fälle an.

Mit dieser Stichprobe ist erstmals die Möglichkeit gegeben, eine umfassende Armutsberichterstattung modellhaft aufzubauen wie auch neue Wege in der Armutsforschung zu beschreiten. Ein besonderer Nutzen der Daten, die aus der Stichprobe zu gewinnen sind, liegt darin, daß es sich um zeitbezogene Individualdaten handelt, genauer: um prozeß – produzierte, zeitkontinuierliche und individuenbezogene Längsschnittdaten.

Im vorliegenden Arbeitspapier wird die Bremer Sozialhilfe – Stichprobe vorgestellt. Im ersten Teil wird dargelegt, ob und inwieweit aus Sozialhilfeakten gewonnene Daten für Armutsberichterstattung und Armutsforschung tatsächlich geeignet sind. Im Anschluß daran folgt im zweiten Teil eine Beschreibung der Stichprobe. Im dritten Teil wird dann das Bremer Forschungsprojekt "Sozialhilfekarrieren" vorgestellt, das für eine Teilmenge der gesamten Stichprobe – nämlich diejenigen Sozialhilfeempfänger, die im Jahre 1983 erstmals einen Antrag auf Sozialhilfe gestellt haben – eine quantifizierende Aktenanalyse durchführt und zwar mit dem speziellen Interesse einer Erforschung von 'Sozialhilfekarrieren', von Wegen durch die und aus der Sozialhilfe. Im vierten Teil schließlich wird ausgeführt, welche anderen Fragestellungen auf der Grundlage dieser laufenden Stichprobe grundsätzlich bearbeitet werden können.

Inhalt

ZU NOTWENDIGKEIT UND VORAUSSETZUNGEN VON ARMUTSBERICHTERSTAT- TUNG	7
METHODISCHE PROBLEME DER AKTENANALYSE	11
Zum Aussagewert von prozeß - produzierten Daten	11
Das Problem des Datenzugangs	16
BESCHREIBUNG DER STICHPROBE	19
Grundgesamtheit und Auswahlverfahren	19
Ablauf der Stichprobenziehung	22
Ziehung der Archiv - Stichprobe (Abgeschlossene Akten)	22
Ziehung und Kennzeichnung der Stichprobe aus der Zentralkartei (Laufende Akten)	23
Ziehung der Stichprobe aus den Neuzugängen (Laufende Akten)	24
Verweisakten	25
EIN PROJEKTBEISPIEL: SOZIALHILFEKARRIEREN	29
Zur Fragestellung des Projekts	29
Konstruktion des Erhebungsbogens	30
Datengrundlage: Inhalt und Qualität der Sozialhilfeakten	30
Entwicklung des Erhebungsbogens	34
Zur Zuverlässigkeit des Erhebungsinstruments	36
PERSPEKTIVEN DER AUSWERTUNG DER STICHPROBE FÜR ARMUTSFORSCHUNG UND ARMUTSBERICHTERSTATTUNG	39
Literatur	47
A N H A N G: Erhebungsbogen	49

Wir danken Peter Klein, Stephan Leibfried, Lutz Leisering, Wolfgang Voges und Michael Zwick für Kritik und Hilfe bei der Erstellung dieses Berichts.

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Übersicht 1: Determinanten verwaltungsmäßiger Aktenproduktion	13
Schaubild 1: Selektionsprozesse bei der Aktenproduktion und -auswertung	15
Schaubild 2: Die Zusammensetzung der Bremer 10% - Stichprobe von Sozialhilfeakten (Stand: Januar 1990)	20
Tabelle 1: Aufbau und Zusammensetzung einer laufenden 10% - Stichprobe (1983 - 1990 ff.) aller Sozialhilfeakten in Bremen (Stand: Januar 1990)	27
Tabelle 2: Schichtung der Antragskohorten der laufenden 10% - Stichprobe (1983 - 1990 ff.) aller Sozialhilfeakten in Bremen	28
Schaubild 3: Datendichte nach Dimensionen	32

ZU NOTWENDIGKEIT UND VORAUSSETZUNGEN VON ARMUTSBERICHTERSTATTUNG

Wie der "Traum von immerwährender Prosperität" (Burkart Lutz) im gesamtgesellschaftlichen Maßstab so ist spätestens seit Anfang der achtziger Jahre auch die Hoffnung vieler Sozialpolitiker zerplatzt, die Sozialhilfe – genauer: ihre Einkommensfunktion – sei ein absterbender Ast im System sozialer Sicherung. Tatsächlich ist Armut dagegen – hervorgerufen durch Wirtschaftskrise, anhaltende Massenarbeitslosigkeit und tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen – wieder zu einem relevanten gesellschaftlichen Problem geworden.

Armut wurde bisher ausschließlich als 'Sozialhilfebedürftigkeit' thematisiert, d.h. als 'bekämpfte Armut' und insoweit bisher meistens nicht so sehr als soziales, sondern vielmehr als finanzielles Problem angesehen. Immerhin hat aber dieser fiskalpolitische Druck dazu geführt, daß in den letzten fünf Jahren eine Reihe von kommunalen Armuts- und Sozialhilfeberichten entstanden sind, die sich zumindest mit der sogenannten "neuen Armut" befassen.¹

Diese Entwicklung hat zweierlei deutlich gemacht: einerseits, daß eine umfassendere Armutsberichterstattung notwendig ist, um regelmäßig und adäquat über Armut zu informieren und insoweit die Armutspolitik verstärktem Legitimationsdruck auszusetzen; andererseits, daß die Voraussetzungen für ein solches Unterfangen noch lange nicht hinreichend gegeben sind². Alle Bemühungen um eine umfassendere Armutsberichterstattung müssen deshalb vor allem darauf zielen, die empirischen Grundlagen hierfür zu verbessern.

Umfang und Entwicklung von Armut, genauer: Sozialhilfebezug ('bekämpfte Armut') werden zwar schon heute regelmäßig von Amts wegen in der jährlichen Sozialhilfestatistik ausgewiesen, die damit als eine Art amtliche, immerhin insoweit existierende, Armutsberichterstattung anzusehen ist. Diese Statistik stellt gleichwohl keine Armutsberichterstattung im umfassenden Sinne dar. Sie ist dies vor allem deshalb nicht, weil sie wesentliche Dimensionen des Armutsproblems ausblendet (vgl. dazu Buhr et al. 1990b). So informiert die Sozialhilfestatistik beispielsweise nur sehr selektiv über 'Ausmaß und Erscheinungsformen', 'Ursachen' und 'Wirkungen/Effektivität'; lediglich bezüglich der Dimension 'Verarbeitung durch die Sozialhilfe-Verwaltung' ist sie insoweit genau, als sie ausweist, wieviele (arme) Menschen in jeweils einem Jahr und in welchem Umfang *finanzielle* Mittel in Anspruch genommen haben.

Obwohl die Sozialhilfestatistik demnach als (amtliche) Armutsberichterstattung heute beachtliche Lücken aufweist, folgt daraus nicht zwingend, daß sie für eine umfassendere Armutsberichterstattung grund-

¹ Zu einer Übersicht vgl. z.B. Hofmann 1987.

² Vgl. Buhr et al. 1990b; Armutsbericht 1989; Fischer/Roth 1986; Armutsberichterstattung 1987.

sätzlich ungeeignet ist bzw. bezüglich der abzudeckenden Dimensionen nicht verbesserungsfähig wäre. Vielmehr ist es so, daß die Sozialhilfestatistik bisher nur einen sehr kleinen Teil der im Verwaltungsprozeß produzierten Daten verwertet. Die Sozialhilfeverwaltung erfragt zwar gegenwärtig eine große Zahl an Informationen, überträgt aber nur einen Bruchteil davon in die Statistik-Karte. Von daher ist für eine Verbesserung und Erweiterung der vorhandenen Armutsberichterstattung von entscheidender Bedeutung, wie die in den Sozialhilfeakten vorhandenen Informationen darüber hinaus einer der Armutsberichterstattung dienlichen Auswertung zugänglich gemacht werden können.

In dieser Hinsicht verfügt die sozialpolitische Forschung in Bremen über eine in der Bundesrepublik *einmalige, neue Datenquelle*. Das Land Bremen ermittelt *seit 1983 laufend* eine 10%-Stichprobe aller Akten von Sozialhilfeempfängern. Mit der Bremer Stichprobe ist damit erstmals die Möglichkeit gegeben, eine umfassende Armutsberichterstattung modellhaft zu entwickeln und zu erproben, wiewohl dies zunächst auf den Bereich 'bekämpfter Armut' begrenzt werden muß.

Die Stichprobe wird, schon aus Gründen des Datenschutzes, vom Senator für Jugend und Soziales in Bremen im dortigen "Amt für Soziale Dienste" gezogen. Die Stichprobe ist seit September 1987 in einem einjährigen 'investiven' Einsatz von fünf Personen zunächst gesichert und aufgebaut worden. Da es sich hierbei um eine mindestens bis in die neunziger Jahre *weiterlaufende* Stichprobe handelt, die seither von zwei ABM-Kräften und zusätzlich noch zwei Mitarbeitern³ weiter betreut wurde, wird dieses Stichprobenarchiv daher ab 1990 in eine Dauereinrichtung des Senators für Jugend und Soziales in Bremen umgewandelt. Ferner ist mittelfristig geplant, die Stichprobe in die Routine einer computerisierten Sozialverwaltung, in das sogenannte Modellvorhaben "Programmierte Sozialhilfe" (PROSOZ), zu integrieren.

Die gesamte Stichprobe umfaßt heute fast 10.000 Fälle und wächst pro Jahr derzeit mindestens um weitere 1.000 Fälle an (vgl. auch Tabelle 1 und 2). Die Stichprobe wurde bisher als Kartei mit Hilfe einer Datenbank verwaltet. Dieses Verfahren wird nun insoweit umgestellt, als die bisher vorhandenen Informationen voll standardisiert sowie mit Hilfe eines Groberhebungsbogens um wichtige Merkmale ergänzt werden sollen. Danach werden erste deskriptive Auswertungen der *gesamten* Stichprobe und daher auch ein *gezielter* Zugriff auf bestimmte Typen oder Gruppen von Sozialhilfefällen einfach möglich sein.

In den folgenden Ausführungen wird die Bremer Stichprobe vorgestellt. Zunächst wird dargelegt, ob und inwieweit aus Sozialhilfeakten erhobene Daten für eine erweiterte und verbesserte Armutsforschung wie Armutsberichterstattung tatsächlich geeignet sind. Im Anschluß daran folgt im zweiten Teil eine

³ Diese beiden Mitarbeiter haben bisher auf der Basis von Werkverträgen gearbeitet.

Beschreibung der Stichprobe. Im dritten Teil wird dann ein Forschungsprojekt⁴ vorgestellt, das für eine *Teilmenge* der gesamten Stichprobe – nämlich diejenigen Sozialhilfeempfänger, die im Jahre 1983 erstmals einen Antrag auf Sozialhilfe gestellt haben ('1983er Antragskohorte'⁵) – eine quantifizierende Aktenanalyse durchführt und zwar mit dem speziellen Interesse einer Erforschung von "Sozialhilfekarrieren", von Wegen durch die und aus der Sozialhilfe. Im vierten Teil schließlich wird ausgeführt, welche anderen Fragestellungen auf der Grundlage dieser *laufenden* Stichprobe bzw. der in den Sozialhilfeakten vorhandenen Informationen grundsätzlich bearbeitet werden können.

⁴ Teilprojekt D3 "Sozialhilfekarrieren" im Sonderforschungsbereich 186 der Universität Bremen "Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf".

⁵ Zur '83er Antragskohorte' gehören 752 Aktenfälle; damit werden nicht einmal 10% von den heute etwa 10.000 Fällen der gesamten Stichprobe ausgewertet.



METHODISCHE PROBLEME DER AKTENANALYSE

Die Auswertung von (Sozialhilfe-) Akten konfrontiert den Forscher mit besonderen methodischen Problemen. Zu nennen sind hier insbesondere die Entstehungsbedingungen von Aktendaten, die der Forscher nicht kontrollieren kann, das Problem des Datenzugangs und die Konstruktion eines zuverlässigen Erhebungsinstrumentes.

Im folgenden wird auf zwei dieser Probleme der Analyse von Sozialhilfeakten näher eingegangen. Die Schwierigkeit, ein geeignetes und zuverlässiges Instrument zur Erhebung quantifizierbarer Daten aus diesen Akten zu entwickeln, wird weiter unten am Beispiel der Untersuchung einer Kohorte von Neuanträgen auf Sozialhilfe aus dem Jahre 1983 beschrieben.

Zum Aussagewert von prozeß-produzierten Daten

Bei der Auswertung von Akten hat der Forscher es mit fremdproduzierten Daten zu tun, die nicht speziell für sozialwissenschaftliche Zwecke, sondern im Zuge des Verwaltungsprozesses entstanden sind und somit *spezifischen Entstehungsbedingungen* unterliegen:

Aktendaten "werden eben nicht im Rahmen von Datensammlungen erhoben, die vom Sozialforscher nach eigenen Bedürfnissen konzipiert und mit Hilfe von sozialwissenschaftlichen Methoden kontrolliert werden. Sie werden vielmehr in einem ganz anderen, 'fremden' Kontext gesammelt. Vollzugsverwaltungen generieren diese Daten anlässlich der Abwicklung von Verwaltungsvorgängen, nicht jedoch zum Zwecke der Forschung oder Statistik". Dies bedeutet, daß "mit Material gearbeitet wird, in das faktisch noch eine unbekannte Zahl von Störfaktoren einwirkt. Erledigungsstrategien von Sachbearbeitern, der Legitimationscharakter von Akten, Verzerrungen durch das Abfassen von Schriftstücken in ihrer Wirkung auf übergeordnete Stellen, Informationsstrategien des Klienten: Dies sind nur einige der Faktoren, die dazu führen, daß bei der Nutzung häufig unklar bleibt, welche Aussagequalitäten, aber auch welche Begrenztheiten prozeß-produzierte Daten haben" (Bick/Müller 1984: 123 f.).

Damit entfallen bei der Arbeit mit prozeß-produzierten Daten – also mit Daten, die im Rahmen der Tätigkeit von Organisationen und nicht im Rahmen sozialwissenschaftlich konzipierter Erhebungen gesammelt werden – zwar die Probleme reaktiver Verfahren (also z.B. Verzerrungen durch Interviewverhalten). Allerdings wirken auch auf die 'Aktenproduktion' eine Reihe von Störfaktoren ein. Somit sind beide Verfahren – die wissenschaftliche Erhebung von Daten und die 'verwaltungsmäßige' Datenproduktion – selektiv im Hinblick auf die (Re-)Konstruktion von Wirklichkeit. Der Forscher müßte die Entstehungsbedingungen von Aktendaten (z.B. bürokratische Regeln oder Verhaltensweisen der Sachbearbeiter) genau kennen, um verlässliche Schlußfolgerungen aus den Akten zu ziehen und keine überhöhten Ansprüche an Umfang und Inhalt des Aktenmaterials zu stellen.

Es gibt bisher kein systematisches Wissen über mögliche Einflußfaktoren auf die (Akten-) Datenproduktion; Ansätze einer Quellenkritik oder Datenkunde liegen aber vor. So unterscheiden Bick/Müller die Faktorenbündel Verwaltungstheorie/Normprogramm, faktisches Verwaltungshandeln und Verhaltensweisen der Klienten und stellen einen "Katalog von Zusatzinformationen" auf, die den Datenentstehungsprozeß näher beschreiben sollen (1984: 142).⁶

⁶ Vgl. zu Einflußfaktoren und Ansätzen einer Quellenkritik auch Lukas (1978) und Müller (1980).

Übersicht 1: Determinanten verwaltungsmäßiger Aktenproduktion

A. Verwaltungsprogramm und -handeln

1. Gesetzliche Grundlagen, Verwaltungsordnungen
 - Definition der Verwaltungsbegriffe
 - Funktion der Datenerhebung
 - Entscheidungsrelevante Faktoren des Verwaltungsprogramms
 - Ermessensspielraum des Verwaltungsprogramms
 - Bescheinigungswesen
 - Standardisierungsgrad
2. Sonstige Unterlagen
 - Dienstanweisungen
 - Schulungsunterlagen (Fallsammlungen)
 - Material von Einspruchstellen/Revisionen
3. Interaktion zwischen Klienten und informationssammelnden Stellen
 - Instrumente der Datenerhebung: Anträge und Formulare
 - Kontaktformen, - Dauer und Ablauf -
4. Ausdifferenzierung der Informationsbearbeitung
 - Auslagerung der Datenerhebung auf den Klienten
 - Vorsortierungs-, Erhebungs- und Entscheidungsprozesse
 - Zahl der zuvor involvierten Stellen
5. Systeme der Aktenlagerung
 - Struktur der Aktenhaltung
 - Struktur und Umfang des Einzelmaterials
6. Sachbearbeiterverhalten bzw. -strategien
 - Nachfragestrategien
 - Hilfestellung für den Klienten
 - Validierung von Angaben
 - Kontaktaufnahme mit anderen Stellen

B. Eigenschaften des Klientels

1. Kompetenz
 - Ratsuche in interpersonalen Netzwerken
 - Bürokratische Kompetenz im Umgang mit Behörden
2. Interessenlage
 - Betroffenheit/Angewiesenheit des Klienten
3. Akzeptanz des Entscheidungsprogramms
 - Bereitschaft, fehlerhafte Angaben zu machen
 - Schwellenwerte der Melde- bzw. Anzeigebereitschaft (Dunkelfeld)
 - Ausmaß der Erfassung nicht beabsichtigter Klienten

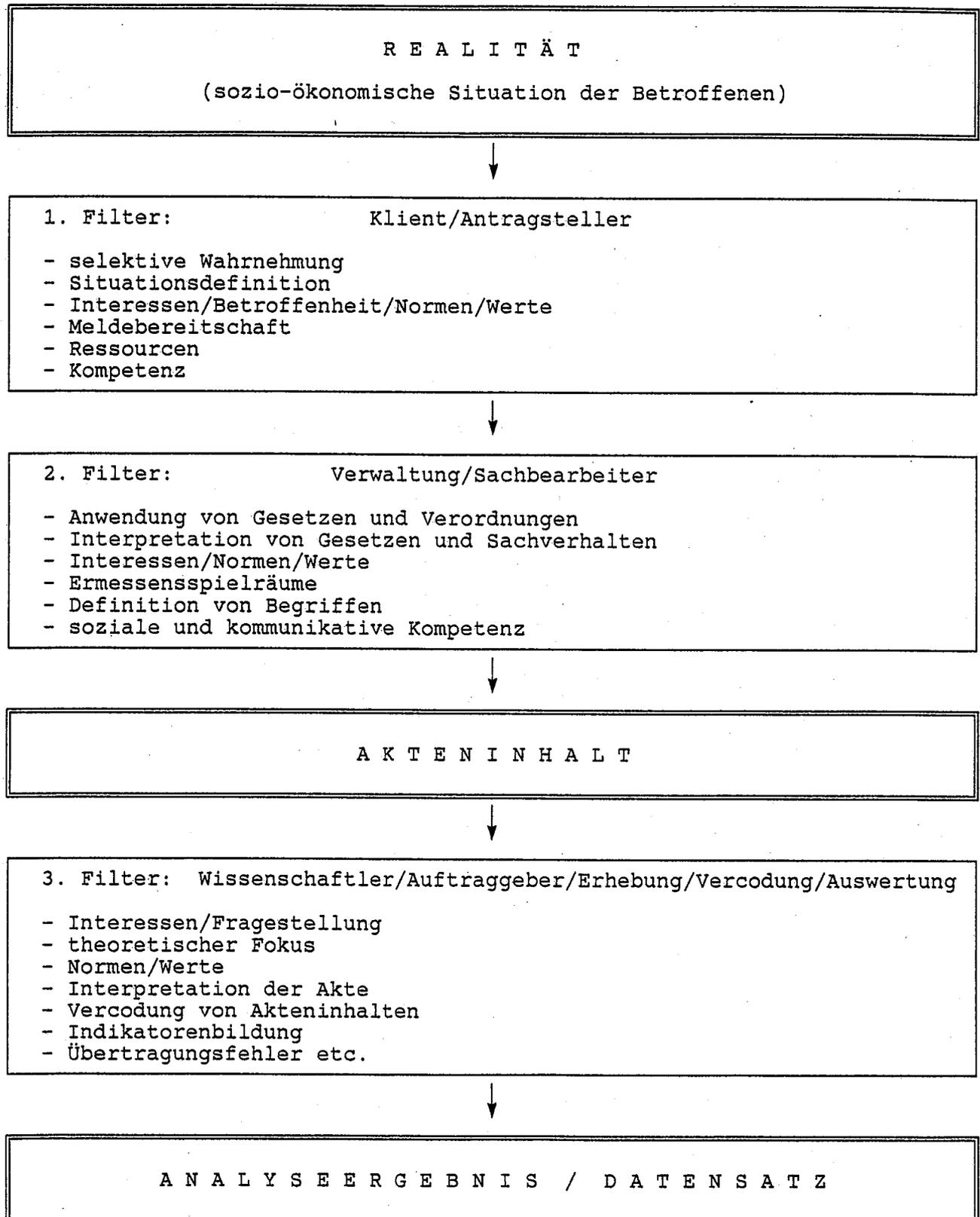
Quelle: Bick/Müller 1984: 142.

Diese verschiedenen Störfaktoren und Filtermechanismen bewirken, daß Akten die gesellschaftliche Realität nur in Ausschnitten abbilden und bestimmte Aspekte der Lebenswelt der Betroffenen systematisch ausblenden.⁷ Sozialamtsakten enthalten zwangsläufig nur Informationen über den Teil der Armutsbevölkerung, der sich – erfolgreich – an das Sozialamt um Hilfe gewendet hat. Aufgrund dieser Dunkelzifferproblematik bilden Sozialhilfeakten, und zwar per Definition, nur einen Teil der Armut ab, nämlich die 'bekämpfte Armut'. Akten stellen mithin eine "Realität eigener Art" (Blankenburg 1975: 195) dar. Sie enthalten nur die Informationen, die der Behörde bekannt geworden sind und von ihr als dokumentationswürdig angesehen werden, wobei dieser Definitionsprozeß eben von verschiedenen Faktoren abhängt (z.B. Prinzipien der Aktenführung, Vorwissen und Normvorstellungen der Sachbearbeiter, Zeitdruck etc.).

Lukas (1978: 275 f.) unterscheidet drei Ebenen oder Datenmengen, zwischen denen jeweils eine Reduktion von Informationen stattfindet: Die primäre Ebene der Realität (z.B. Lebenswelt, Interessen und Bedürfnisse von Personen), die sekundäre Ebene des Akteninhalts und die tertiäre Ebene des Aktenanalyseergebnisses. "Es stellt sich die Frage, ob die Menge C (Aktenanalyse) über die Menge A (Realität) noch adäquate Aussagen zuläßt, wenn man die doppelte Reduktion, die begrifflichen Übersetzungsprobleme und die völlig unterschiedlichen Interessen berücksichtigt" (Lukas 1978: 276). Zu den Selektionsprozessen bei der Aktenproduktion und -auswertung vgl. zusammenfassend das folgende Schaubild:

⁷ Vgl. zur Selektivität der Verwaltungsdaten auch die empirische Studie von Bick/Müller (1977).

Schaubild 1: Selektionsprozesse bei der Aktenproduktion und -auswertung



Sind Akten Daten damit auf den ersten Blick sehr problematisch, heißt dies nicht, daß sie für sozialwissenschaftliche Zwecke unbrauchbar sind – ganz abgesehen davon, daß auch andere Instrumente, wie z.B. Befragungen, mit je spezifischen Problemen behaftet sind. Wie noch gezeigt werden wird, eignen sich Akten gerade für Verlaufsdatenanalysen besonders gut.

Nach Bick/Müller wird die Nutzung von Akten Daten für die sozialwissenschaftliche Forschung u.a. dadurch erleichtert, daß die empirische Sozialforschung Meßwerte nur als *Indikatoren* für einen bestimmten Sachverhalt auffaßt. "Dieser Ansatz ermöglicht es, die in den Buchführungen der Verwaltung 'gemessenen' Sachverhalte zu Indikatoren für andere Sachverhalte umzudeuten, als diejenigen, die für Verwaltungszwecke ursprünglich erhoben wurden. Dies führt zwar wissenschaftsintern häufig zu Auseinandersetzungen über die Gültigkeit, also darüber, ob der Indikator den Sachverhalt begründbar mißt, den der Forscher zu erfassen beabsichtigt, schafft aber auf der anderen Seite einen Spielraum, der den Einsatz dieser Daten erleichtert" (1984: 136).

Darüber hinaus sind häufig die Verwaltungskategorien selbst Untersuchungsgegenstand. Für Brusten (1984: 245) bietet die Aktenanalyse dann einerseits den Vorteil, das den Sachbearbeitern zur Verfügung stehende Wissen wissenschaftlich zu rekonstruieren und Wissenslücken offenzulegen. Andererseits könnten die institutionellen Hilfsmaßnahmen selbst unmittelbar in die Analyse der sozialen Lage der Klienten einbezogen werden, also typische Reaktionsformen der Institution ermittelt werden. Gerade diese "institutionelle Seite des Klientenstatus" (Brusten 1984: 244) muß bei Befragungen unberücksichtigt bleiben.

Als besonderen Vorteil der Aktenanalyse – gerade wieder gegenüber Befragungen – hebt Brusten (1984: 252) hervor, daß "auch zeitlich bereits länger zurückliegende Daten recht zuverlässig ermittelt und damit wissenschaftlich nutzbar gemacht werden können", ohne daß 'Erinnerungslücken' oder 'nachträgliche Informationsmanipulationen' die Daten verzerren. So eignen sich Akten besonders "für Untersuchungen, in denen die 'Klientenkarrerien' für einen längeren Zeitraum analysiert werden sollen".

Das Problem des Datenzugangs

Bei den Daten der Sozialbehörden handelt es sich um äußerst sensible personenbezogene Daten, so daß der Zugang zu diesen Daten prinzipiell erschwert ist und der Forscher hier in besonderem Maße Datenschutzerfordernissen Rechnung tragen muß.

Forscher, die mit Akten arbeiten wollen, stehen damit vor der Schwierigkeit, überhaupt Zugang zu den

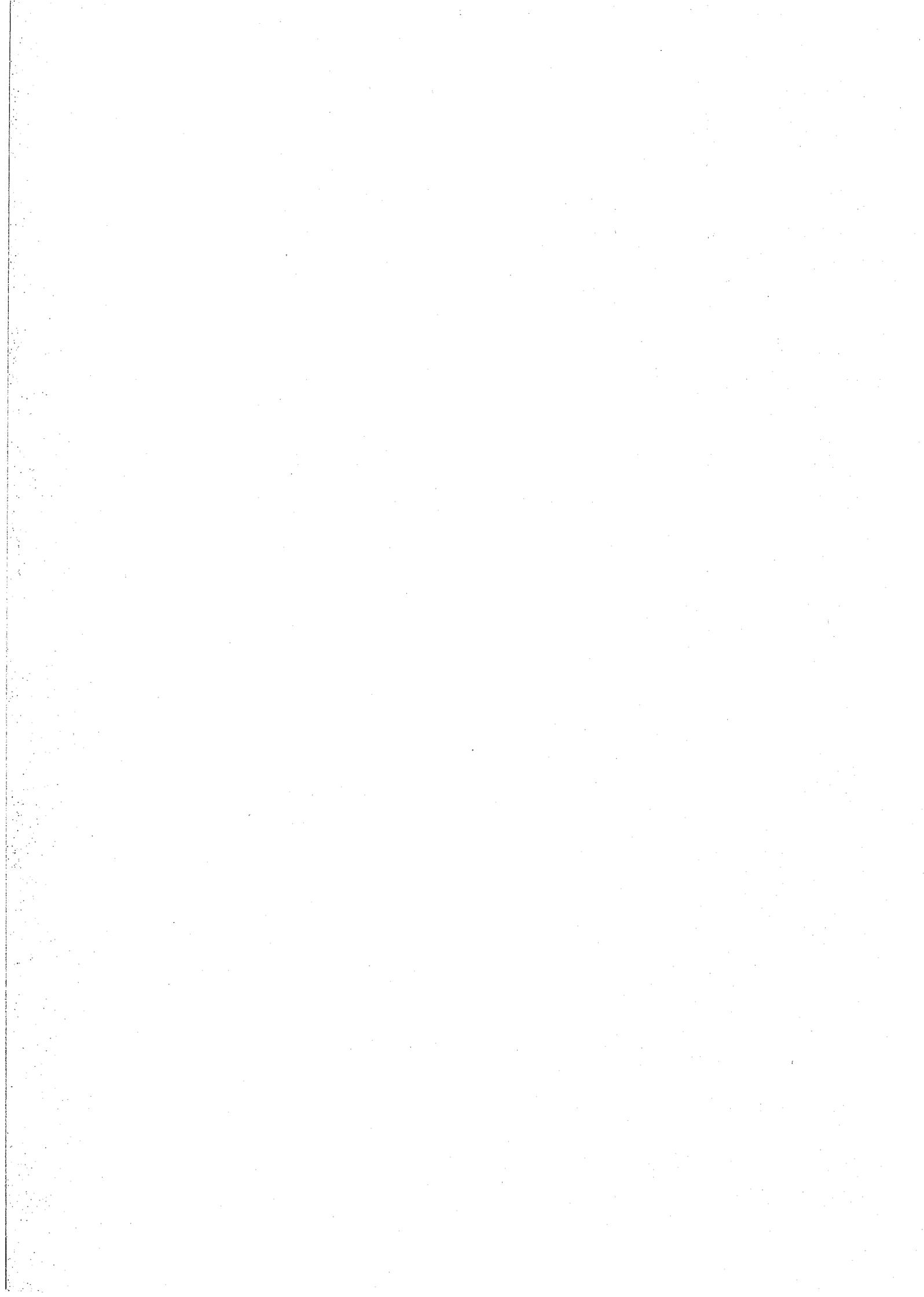
Akten zu erhalten, da diese in der Regel der Öffentlichkeit und damit auch dem Forscher nicht frei zugänglich sind. Berechtigte Datenschutzinteressen derjenigen, die ihre Daten für bestimmte Zwecke (hier: Gewährung von Sozialhilfe) preisgegeben haben⁸, kollidieren mit dem wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse des Forschers, der seinerseits an konkreten Einzelpersonen nicht interessiert ist, jedoch diese Daten benötigt, um Typen zu bilden oder Hypothesen zu prüfen. In vielen Studien, die mit Akten Daten gearbeitet haben, wird daher die Schwierigkeit, die Genehmigung zur Akteneinsicht zu erhalten und die Datenschutzproblematik zu lösen, als sehr zeit- und personalaufwendig beschrieben (vgl. z.B. Brusten 1984: 242 ff.; Strang 1985: 53 ff.).

In mehreren Gesprächen mit dem Landesdatenschutzbeauftragten konnte für die Bremer Stichprobe ein Datenschutzkonzept gefunden werden, das sowohl den Schutzinteressen der Betroffenen wie den Bedürfnissen der Forschung Rechnung trägt. Für Detailauswertungen – und natürlich für Interviews – ist die Einwilligung der Betroffenen erforderlich. Ein beschränkter, vorab definierter und genehmigter Variablenkatalog darf ohne die Einwilligung der Betroffenen erhoben werden.⁹ Die Einhaltung folgender (allgemeiner) Standards soll darüber hinaus sicherstellen, daß kein Unbefugter Zugang zu den Akten Daten erhält und die Anonymisierung der Daten gewährleistet bleibt:

- Zugriffsberechtigung: Es wird genau festgelegt, welche Mitarbeiter Zugriffsberechtigung zu den Akten haben.
- Anonymisierung: An die Universität Bremen bzw. das Zentrum für Sozialpolitik werden nur vollständig anonymisierte Daten weitergegeben. Das Vorblatt des Erhebungsbogens, das neben einer laufenden Nummer auch Name, Adresse oder Aktenzeichen des Hilfeempfängers enthält, verbleibt im Amt für Soziale Dienste. Selbstverständlich darf auch keine Akte das Amt verlassen. Der Erhebungsbogen selbst erhält nur die entsprechende laufende Nummer. Eine Reidentifizierung, d.h. eine Zuordnung der laufenden Nummern zu Name und Aktenzeichen, etwa zum Zwecke von Interviews darf nur von zuständigen hauptamtlichen Mitarbeitern des Amtes für Soziale Dienste in den Räumen des Amtes vorgenommen werden.
- Genauigkeit der zu erhebenden Daten: Datumsangaben sollen nur durch Monat und Jahr erhoben werden (Ausnahme: HLU-Bezug, bei dem z.T. wöchentliche Zahlungen erfolgen), DM-Beträge werden auf volle 10-DM-Beträge gerundet, um eine Anonymisierung der Daten auch von dieser Seite aus sicherzustellen.
- Aufbewahrungsfrist: Die erhobenen personenbezogenen Daten werden gelöscht, sobald deren Kenntnis für das Forschungsvorhaben nicht mehr erforderlich ist, spätestens zum 31. Dezember 1998.

⁸ ... und wohl auch Ängste der Behörden, interne Verwaltungsvorgänge offenzulegen.

⁹ Es handelt sich hierbei um demographische und sozialstrukturelle Merkmale (Alter, Geschlecht, Nationalität u.ä.), Angaben zur Haushaltszusammensetzung, zur Wohnsituation, zum Erwerbsstatus, zu Höhe und Dauer der Sozialhilfezahlungen und zu den Ursachen für den Sozialhilfebezug und das Ende des Bezugs.



BESCHREIBUNG DER STICHPROBE

Grundgesamtheit und Auswahlverfahren

Die Grundgesamtheit der Stichprobe besteht aus Empfängern von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt - HLU - oder Hilfe in besonderen Lebenslagen - HBL -) sowie Empfängern von sozialen Leistungen, die in engem Zusammenhang mit der Sozialhilfe stehen, nämlich von Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz (UVG), von Landespflegegeld (LPfG), Tbc-Hilfe oder Krankenversorgung nach dem Lastenausgleichsgesetz (LAG). Alle Hilfeempfänger kommen aus dem gesamten *Stadtgebiet* von Bremen und haben seit 1983 mindestens einmal Leistungen (sei es zum ersten, sei es zum letzten Mal) bezogen. Eine 10% - Stichprobe aus dieser Grundgesamtheit erscheint ausreichend, um mit multivariaten Analyseverfahren operieren und Analysen an Teilpopulationen durchführen zu können.

Bei dem Anliegen, eine (kontinuierlich weiterlaufende) repräsentative Stichprobe von Sozialhilfeakten zu ziehen, war die Forschergruppe mit dem Problem konfrontiert, daß über die Struktur der Grundgesamtheit so gut wie keine gesicherten Kenntnisse vorlagen. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, ein Auswahlverfahren zu finden, das Repräsentativität auch bei weitgehender Unkenntnis der Struktur der Grundgesamtheit erlaubte.

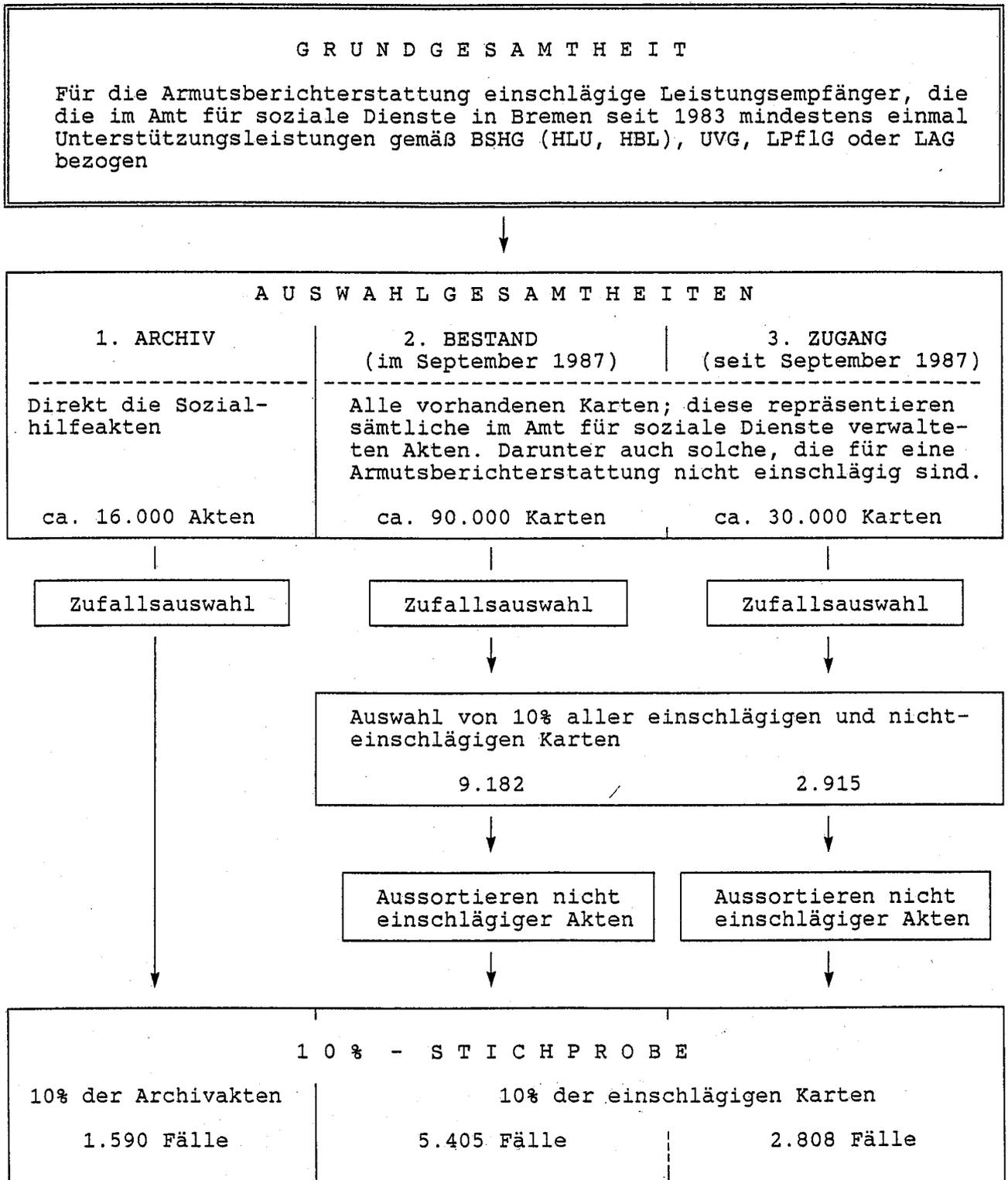
"In diesem Fall bietet sich eine Wahrscheinlichkeitsauswahl an, die im Grundgedanken davon ausgeht, daß die Repräsentativität einer Auswahl dadurch gewährleistet werden könne, daß die Auswahleinheiten 'zufällig' aus der Grundgesamtheit entnommen werden und so für alle möglichen Einheiten (Merkmalsausprägungen und Merkmalskombinationen) die gleiche Chance besteht, in die Auswahl aufgenommen zu werden." (Böltken 1976: 29)¹⁰

Diese Anforderungen erfüllt eine Auswahl nach dem Zufallszahlenprinzip, also eine Auswahl der Erhebungseinheiten nach einer Liste mit Zufallszahlen.

Bei der Zufallsauswahl der Erhebungseinheiten wurde bzw. wird auf drei 'Auswahlgesamtheiten' zurückgegriffen, wie folgendes Schaubild verdeutlicht:

¹⁰ Ferner definiert Böltken als zweites Merkmal "einfacher Wahrscheinlichkeitsauswahlen", "daß die Bestimmung der Auswahleinheiten durch einen einzigen Auswahlvorgang aus einer Grundgesamtheit erfolgt" (1976: 158).

Schaubild 2: Die Zusammensetzung der Bremer 10% - Stichprobe von Sozialhilfeakten (Stand: Januar 1990)



Als die Stichprobe im September 1987 erstmals gezogen wurde, standen erstens die bereits abgeschlossenen Akten¹¹ zur Verfügung, die zentral nach den fortlaufenden Aktennummern archiviert waren (Zentralarchiv). Hier bot sich ein direkter Zugriff auf die Akten an. Der Bestand des Archivs setzte sich zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung aus denjenigen Akten zusammen, die in den Jahren 1983 – 1987 abgeschlossen wurden. Drei Viertel der Akten mit dem Abschlußjahr 1982 waren dagegen schon vernichtet (Ablauf der Aufbewahrungspflicht¹²) und konnten daher nicht mehr in die Stichprobe übernommen werden.

Als zweite umfassendere Auswahlgesamtheit stand damals das zentrale Karteisystem des Amtes für Soziale Dienste zur Verfügung¹³. Es enthielt im September 1987 etwas mehr als 90.000 Karten, wobei jede Karte (in der Regel) einen Aktenfall repräsentiert.¹⁴ Diese Zentralkartei, die inzwischen vollständig auf EDV umgestellt wurde, umfaßte sowohl die laufenden als auch die abgeschlossenen Aktenfälle und damit den gesamten Bestand an noch vorhandenen Akten.

Schließlich stellen die Neuzugänge, also die Anträge, die seit September 1987 neu gestellt wurden, eine dritte Auswahlgesamtheit dar.

Bei den beiden zuletzt genannten Auswahlgesamtheiten sind die Auswahlseinheiten, wie beschrieben, in einer Kartei zusammengefaßt. Das angemessene Auswahlverfahren ist daher die Karteiauswahl. Dagegen muß auf die zuerst genannte Auswahlgesamtheit direkt zugegriffen werden.

Die Auswahlseinheiten der zentralen Kartei ('Karteikarten') sind alphabetisch nach dem Nachnamen der Antragsteller geordnet und enthalten folgende Informationen: Aktennummer (wird bei Anlegen der Akte vergeben) und Aktenart¹⁵, Name und Vorname, Geburtsort und Geburtstag des (Ehe-) Mannes,

¹¹ Das Datum des letzten Leistungsbezuges und des 'offiziellen' Abschlußjahres können weit auseinander liegen, da bei Rückforderungsansprüchen die Akten in den einzelnen Dienststellen bei den Sachbearbeitern verbleiben.

¹² Bis 1987 betrug die aufbewahrungspflichtige Zeit fünf Jahre, seither zwei Jahre. Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist werden die Akte und die dazugehörige Karteikarte in der Zentralkartei vernichtet.

¹³ Diese Zentralkartei umfaßt mehr als nur die Karten, die als zur Grundgesamtheit zugehörig definiert gelten. Zum Aufgabenbereich des Amtes für Soziale Dienste gehören nicht nur die genannten Verpflichtungen, sondern auch andere 'fürsorgerische' Aufgaben, wie etwa die Jugendsozialhilfe nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG), die Verwaltung der Leistungen der Kriegsofopferfürsorge usw. Daher sind in seiner zentralen Kartei auch noch andere Akten vertreten als die der genannten; diese werden später als Ausfälle der Auswahl behandelt.

¹⁴ Verweiskarten (auf Akten von Angehörigen), Warnkarten (z.B. vor Unterstützungsbetrügern) und Meldekarten der Inneren Mission sind die Karten, die in der Auswahl enthalten sind, aber keinen 'Fall' vertreten.

¹⁵ Ein Buchstabe zeigt an, um welche Leistungen es sich im vorliegenden Aktenfall handelt, also ob etwa um Wirtschaftliche Hilfe, Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz (UVG) usw.

Geburtsort und -tag der (Ehe-) Frau, Adresse des Antragstellers, Anlegedatum der Akte, Standort der Akte (Nummer des Amtes oder Archiv). Bei Standortwechsel oder Namensänderung wird die Karte meist mit *zeitlicher Verzögerung* aktualisiert.

Ablauf der Stichprobenziehung

Ziehung der Archiv-Stichprobe (Abgeschlossene Akten)

Aus den im Zentral-Archiv abgelegten Akten wurde an einem Stichtag direkt, d.h. ohne den Umweg über die Karteikarten, eine 10% - Stichprobe gemäß dem Zufallszahlenverfahren gezogen. Pragmatische Gesichtspunkte waren ausschlaggebend dafür, daß die Archivakten nicht aus der umfassenderen Auswahlgesamtheit in der Zentralkartei gezogen wurden. Da zum Zeitpunkt der Stichprobenziehung im September 1987 die Vernichtung eines großen Teils dieses Bestandes kurz bevorstand, war es notwendig, die im Zentralarchiv zu dieser Zeit vorhandenen Akten kurzfristig zu sichern, was nur durch einen direkten Zugriff - ohne Umweg über die zentrale Kartei - zu realisieren war. Methodisch konsequenter, aber seinerzeit zu zeitaufwendig wäre zweifellos der Weg über die Zentralkartei gewesen.

Die noch vorhandenen 1982er Akten wurden bei der Stichprobenziehung nicht berücksichtigt. Fiel die Auswahl auf eine dieser Akten, so wurde sie übersprungen und die darauffolgende gezogen. Die gezogenen Archivakten wurden dann in ein eigens aufgebautes Stichprobenarchiv überführt; dies waren insgesamt 1.590 Akten. Darunter waren etwa 300 Akten mit dem letzten Leistungsbezug in den Jahren 1986 oder 1987, die wegen der seit 1987 geltenden zweijährigen Aufbewahrungspflicht 'wiederaufleben' können (zu einer deskriptiven Übersicht vgl. Tabelle 1).

Heute (Stand: Januar 1990) gehören natürlich die 1986er Archivakten - sofern sie nicht wiederaufgelebt sind - 'endgültig' zu den Archivakten der Stichprobe. Zudem kommen nun jene ('ausgefallen') Akten zum Archivbestand hinzu, die 1988 vom Sachbearbeiter abgeschlossen worden sind.¹⁶

Für alle Archivakten wurde jeweils eine Karteikarte angelegt, die in etwa derjenigen entspricht, wie sie auch in der Zentralkartei für die laufenden Akten verwendet wird. Der Aufbau dieser Archivkartei erfolgte EDV-unterstützt, so daß eine Verwaltung und Buchführung nun vereinfacht ist. Trotz nicht ganz zureichender Standardisierung der Kartei sind einige statistische Auszählungen schon heute mit relativ überschaubarem Aufwand möglich (vgl. zur Deskription der Stichprobe Tabelle 1).

¹⁶ Hierzu können noch keine konkreten Zahlen genannt werden, weil diese Akten im Stichproben-Büro bei weitem noch nicht alle eingetroffen sind.

Ziehung und Kennzeichnung der Stichprobe aus der Zentralkartei (Laufende Akten)

Aus der Zentralkartei des Amtes für Soziale Dienste (N = 90.000) wurden die Karteikarten gemäß dem Zufallsprinzip in der Reihenfolge einer vom Computer erstellten Liste mit Zufallszahlen gezogen. Am 11. September 1987 wurde die Ziehung der Stichprobe abgeschlossen.

Insgesamt wurden bis zu diesem Stichtag 9.182 Karteikarten aus der Zentralkartei gezogen. Davon gelten 5.405 Karten als 'einschlägig', nämlich – als Grundgesamtheit definiert – (laufende) Fürsorgeakten (Hilfe zum Lebensunterhalt oder Hilfe in besonderen Lebenslagen, W – Akten) sowie Unterhaltsvorschußakten (U – Akten), Tbc – Hilfe – Akten (T – Akten), Landespflegegeldakten (B – Akten) und Akten für die Krankenversorgung nach dem Lastenausgleichsgesetz (L – Akten) (vgl. zur Deskription der Stichprobe Tabelle 1).

Als 'nicht einschlägig' gelten dagegen 3.117 Karten. Diese Karten gehören formal zur Stichprobe dazu, denn die Stichprobe ist aus einer Auswahlgesamtheit gezogen worden, zu der auch andere als die als Grundgesamtheit definierten 'Kategorien' gehörten. Die im folgenden genannten sind als 'nicht einschlägig' deklariert worden, weil sie für den engeren Themenkreis Armut/Sozialhilfe nicht relevant sind. Zudem waren diese Kategorien in der Auswahl 'Archiv' kaum vertreten und mußten schon aus Gründen der Übereinstimmung beider Auswahlen aussortiert werden.

Die nicht – einschlägigen Karten verteilen sich wie folgt: 64% Archivakten, 12% Jugendamtsakten, 2% Vormundschaftsakten, 1% Kriegsofopferfürsorgeakten, 21% Verweiskarten (auf Akten von Angehörigen), irrtümlich stehengebliebene Karten von schon vernichteten Akten, Warnkarten (z.B. auf Unterstützungs – betrüger), Meldekarten der Inneren Mission.

Die nicht – einschlägigen Karten sind also 'Ausfälle', die aus der Auswahl zu entfernen sind. Die Repräsentativität der Auswahl wird dadurch nicht gefährdet, weil diese Ausfälle nicht die Grundgesamtheit betreffen. Da *alle* Kategorien der Auswahlgesamtheit 'zufällig' – das heißt nicht – systematisch – verteilt sind, besteht nach wie vor für alle Einheiten der Grundgesamtheit die gleiche Chance, "in die Auswahl zu gelangen und dann nach ihrer Wahrscheinlichkeit tatsächlich erfaßt (zu) werden" (Böltken 1976: 201).

Da die Karteikarten – wie gesagt – die eigentlichen Erhebungseinheiten nur vertreten, mußten in einem zweiten Arbeitsschritt die Sozialhilfeakten selbst erst gesichert werden.¹⁷ Die Akten mußten

¹⁷ Dies war und ist ein erhebliches Problem deshalb, weil das Amt für Soziale Dienste in Bremen stark dezentral strukturiert ist. Die Akten verteilen sich auf acht Ortsämter und auf vier Bezirke bzw. Abteilungen. Hinzu kommt, daß die Akten – entsprechend der Mobilität der – Sozialhilfeempfänger

ausfindig gemacht und gekennzeichnet werden, damit für die Sachbearbeiter klar erkennbar bleibt, welche Akten sie auch nach der Aufbewahrungsfrist auf keinen Fall zur Vernichtung freigeben dürfen.

Dazu wurden die Karteikarten aller zur Stichprobe gehörenden Akten zweimal kopiert. Die eine Kopie, die sogenannte 'Ur-Kartei', wurde im Stichprobenbüro belassen und dient seither als Kontrollinstrument. Die zweite Kopie, die sogenannte 'Arbeitskartei', wurde anhand der auf den Karteikarten vermerkten Dienststellennummern auf die acht dezentralen Ortsämter und vier Bezirke bzw. Abteilungen aufgeteilt. Beim Gang durch die dezentralen Ämter wurden die bei den einzelnen Sachbearbeitern gezogenen Akten – von Mitarbeitern des Amtes für Soziale Dienste und den an das Amt für Soziale Dienste abgeordneten Mitarbeitern der Universität – mit einem roten Etikett sichtbar gekennzeichnet. Die beim Sachbearbeiter vorhandene Karteikarte wurde mit dem Vermerk "Nicht vernichten. Stichprobe" versehen.

Auch die Verwaltung der laufenden Stichprobe erfolgt EDV – unterstützt; mittels einer Datenbank werden die Informationen entsprechend der Systematik der Karteikarte übertragen und sind nun jederzeit abrufbar. Die laufende Aktualisierung wie auch einfache Auszählungen sind deshalb mit relativ überschaubarem Aufwand möglich.

Ziehung der Stichprobe aus den Neuzugängen (Laufende Akten)

Seit dem Stichtag 11. September 1987 wird die Stichprobe für die Neuanträge von eingewiesenen Mitarbeitern des Amtes für Soziale Dienste weitergezogen. Dazu ist das Verfahren soweit vereinfacht worden, daß die Sachbearbeiter eine Kopie der Karteikarte erhielten und gebeten wurden, die Kennzeichnung nunmehr selbst vorzunehmen. Ferner sollten sie auf der ihnen zugesandten kopierten Arbeitskarte Verweisakten (vgl. dazu die Ausführungen weiter unten) – soweit vorhanden – vermerken und die Karte dann an die Mitarbeiter des Stichprobenbüros zurückschicken. Erst wenn diese Arbeitskarte dort wieder ankam, galt eine Stichprobenakte als vollständig gesichert.

In der Zeit von September 1987 bis Dezember 1989 sind auf diese Weise 2.808 (einschlägige) Neuanträge zur laufenden Stichprobe hinzugekommen. Damit gehören heute (Stand: Januar 1990) 8.213 (einschlägige) laufende Akten und damit insgesamt – also einschließlich der Archivakten – 9.803 (einschlägige) Sozialhilfeakten zur Stichprobe (zur Deskription der Stichprobe vgl. genauer Tabelle 1).

Das beschriebene Verfahren – Karteikarten zu verschicken und die Akten mit einem roten Label

häufig 'wandern'.

kennzeichnen zu lassen – ist bislang nur unter erheblichem Zeit- und Arbeitsaufwand aufrechtzuerhalten gewesen. Es war nur teilweise möglich, die erforderlichen Arbeitsgänge in die Arbeitsroutinen der Sachbearbeiter zu integrieren. So war es dann oft zusätzlich nötig, die ausbleibenden, also nicht bearbeiteten Arbeitskopien schriftlich oder fernmündlich anzumahnen oder unvollständig bearbeitete Arbeitskarten selbst zu erledigen. Im Frühsommer 1989 wurde deshalb beschlossen, auf dieses aufwendige dezentrale Verfahren (über die Sachbearbeiter) künftig zu verzichten. Stattdessen bietet sich ein alternativer Weg über die zur Vernichtung anstehenden Akten an: Alle zur Vernichtung anstehenden Akten werden in Zukunft zentral von den Mitarbeitern des Stichprobenbüros 'durchgecheckt', die zur Stichprobe gehörenden Akten herausgefiltert und diese dann im Stichprobenarchiv abgehängt.

Wenn in absehbarer Zeit im Rahmen des PROSOZ-Modells die gesamte Fallbearbeitung per EDV geschieht, wird die Ziehung der Stichprobenakten aus den Neuanträgen automatisiert. Dann wird routinemäßig – so ist es mit den Mitarbeitern des Rechenzentrums besprochen – auch jeder Sachbearbeiter einen Computerausdruck erhalten mit der Mitteilung, daß diese Akte zur Stichprobe gehört. Diese Mitteilung wird vorne in der Akte abgeheftet. So ist eine Stichprobenakte auch von den Mitarbeitern des Stichprobenbüros bei einer zentralen Sicherung klar erkennbar.

Verweisakten

Viele der zur Stichprobe gehörenden Akten enthalten auf dem Aktendeckel Verweise auf andere Akten (geschiedene Ehefrau, geschiedener Ehemann, Kinder, getrennt lebende Partner, Eltern etc.). Diese Verweisakten können Informationen enthalten, ohne die sich ein Aktenfall möglicherweise nicht in seinem vollen Umfang darstellen läßt. Von Interesse sind die Verweisakten vor allem auch dann, wenn nicht nur die Sozialhilfekarriere von Individuen oder (zumeist vorübergehenden) Haushalten, sondern etwa auch die Karrieren von sozialhilfeabhängigen Familien oder Netzwerken über einen längeren Zeitraum hinweg erforscht werden sollen. So dürfte etwa die Erforschung der intergenerationellen Weitergabe von Armut nur mit Hilfe von Verweisakten möglich sein.

Das Notieren von Verweisen ist allerdings nicht durch Verwaltungsvorschriften geregelt, sondern obliegt einzig und allein dem Ermessen des Sachbearbeiters, so daß die 'Ausbeute' an Verweisen nur einen Teil aller möglichen Querverbindungen darstellen und von daher auch nicht repräsentativ sein dürfte.

Verweisakten – auch solche, die nicht zur eigentlichen Stichprobe gehören¹⁸ – werden notiert und

¹⁸ Es gibt natürlich auch solche Verweisakten, die schon direkt zur Stichprobe gehören, d.h. 'zufällig' gezogen worden sind.

in einer gesonderten Kartei erfaßt. Die Zahl der Verweise beläuft sich für alle *abgeschlossenen* Akten (Archivakten) der Jahre 1983–87 auf ungefähr 480. Die Verweisakten werden – soweit sie schon gesichert werden konnten – im Stichprobenarchiv gesondert abgehängt; auch hierunter befinden sich natürlich Akten, deren Aufbewahrungsfrist noch nicht abgelaufen ist und die daher wieder aufleben können.

Von den *laufenden Akten* der Stichprobe verweisen 1.641 (1983–1987er Akten) auf weitere 2.777 Akten, d.h. jede dritte Akte enthält im Durchschnitt fast drei weitere Hinweise auf Aktenfälle, die in engem Zusammenhang mit dem Stichprobenfall stehen.¹⁹ Die meisten Verweisakten befinden sich noch bei den Sachbearbeitern und wurden bisher nicht gekennzeichnet. Diese Akten sollen nunmehr – zusammen mit den eigentlichen Stichprobenakten – vor der jährlichen Vernichtung zentral herausgefilitert werden. Über die Verweisakten der Neuanträge seit September 1987 kann noch kein zahlenmäßiger Überblick gegeben werden, da der Rücklauf aus 1988 z.T. noch nicht abgeschlossen und z.T. noch nicht in die Datenbank übertragen werden konnte.

Über die zahlenmäßige Zusammensetzung der gesamten Stichprobe gibt die folgende Tabelle 1 Auskunft. Tabelle 2 gibt einen ersten Überblick über die Gesamtstichprobe hinsichtlich ihrer Schichtung nach Antragskohorten. Dabei ist zu beachten, daß die dort aufgeführten Zahlen erst für den Zugang ab 1983 repräsentativ sind. Für alle früheren Kohorten sind nur die Langzeitfälle vertreten.

¹⁹ Es konnten schon 161 Akten vor der Vernichtung gesichert werden; diese werden nun im Stichproben-Archiv aufbewahrt.

Tabelle 1: Aufbau und Zusammensetzung einer laufenden 10% - Stichprobe (1983 - 1990 ff.) aller Sozialhilfeakten in Bremen (Stand: Januar 1990)

	ARCHIV	LAUFENDE STICHPROBE			
	(abgeschlos- sen)	Bestand	Zugang		
		Sept. 1987	Sept.- Dez. 1987	1988	bis Juni 1989
Brutto	1.590	9.182	322	1.178	1.415
nicht-ein- schlägige(1)	-(4)	3.117	12	47	18
Fehlkarten(2)	-(4)	660	29	-(3)	-(3)
Netto (ein- schlägige gefundene)	1.590	5.405	281	1.130	1.397
Stichprobe insgesamt (Stand: Januar 1990)		9.803 Aktenfälle			
<p>Anmerkungen:</p> <p>(1) Nicht-einschlägige Karten sind solche, die für Jugendamts-, Vormundschafts-, Kriegsopferfürsorgeakten stehen oder Verweiskarten, Warnkarten, Meldekarten der Inneren Mission sowie irrtümlich stehengebliebene Karten sind.</p> <p>(2) Dies sind im weitesten Sinne verwaltungsmäßig bedingte Ausfälle: die Akten wurden versehentlich schon vernichtet oder waren nicht aufzufinden.</p> <p>(3) Zahlenmäßige Angaben sind hier nicht möglich, weil die Sicherung der Akten erst in 1990 abgeschlossen werden kann.</p> <p>(4) Im Archiv befanden sich fast ausschließlich Sozialhilfeakten, so daß weder nicht-einschlägige noch Fehlkarten zu verzeichnen sind.</p>					

Tabelle 2: Schichtung der Antragskohorten der laufenden 10% - Stichprobe (1983-1990 ff.) aller Sozialhilfeakten in Bremen (Stand: Januar 1990)

Jahr	ARCHIV	LAUFENDE AKTEN	GESAMT
1946- 1949	3	6	9
1950- 1959	13	32	45
1960- 1969	57	168	225
1970	6	55	61
1971	14	58	72
1972	12	72	84
1973	26	92	118
1974	30	144	174
1975	35	103	138
1976	30	131	161
1977	37	161	198
1978	41	202	243
1979	61	185	246
1980	95	222	317
1981	131	348	479
1982	193	430	623
1983	283	470	753
1984	250	520	770
1985	192	652	744
1986	73	744	817
1987	6	860	866
1988	-	1.130	1.130
1989	-	1.397	1.397

EIN PROJEKTBEISPIEL: SOZIALHILFEKARRIEREN

Zur Fragestellung des Projekts

Mit der 10% - Stichprobe aller Sozialhilfeakten der Stadt Bremen für die Jahre ab 1983 steht der (Ar -
muts -) Forschung in der Bundesrepublik ein einzigartiger Datenpool zur Verfügung, der vielfältige
Auswertungsmöglichkeiten bietet.

Das Forschungsprojekt "Sozialhilfekarrieren" im Sonderforschungsbereich 186 der Universität Bremen
wertet derzeit schon einen Teil der Stichprobenakten mit einem standardisierten Erhebungsbogen aus.
In der gegenwärtigen Untersuchungsphase werden aus der gesamten Stichprobe nur die Fälle ausge -
wählt, die 1983 ihren Erstantrag auf Sozialhilfeleistungen gestellt haben, also die Antragskohorte 1983.
Für diese Längsschnittuntersuchung kam es auf die älteste Kohorte in der Stichprobe an, also auf die -
jenige Kohorte, welche die größte zeitliche Strecke bis zum heutigen Erhebungszeitpunkt zurückgelegt
hat. Hierbei handelt es sich um 752 Fälle, also nicht einmal 10% der Gesamtstichprobe.

Ziel des Projektes ist es, die unterschiedlichen Wege durch die Sozialhilfe zu analysieren, mithin Ver -
laufstypen statt der bisher üblichen Strukturtypen zu bilden. Dahinter steht die Annahme, daß
Sozialhilfe auf zweierlei Weise wirken kann: Sie kann einmal kurzfristige Brüche in der Normalbiogra -
phie (z.B. bei Übergang vom Ausbildungs - in das Erwerbssystem) überbrücken und so die Autonomie
der Lebensführung bewahren helfen. Andererseits kann sie aber auch einen Weg in dauerhafte Abhän -
gigkeit und Autonomieverlust bedeuten. Das Projekt geht also nicht von vornherein von einem passiven
Ausgesetztsein des Hilfeempfängers gegenüber der Sozialhilfe aus, sondern plant die Möglichkeit ein,
daß Sozialhilfeempfänger auch Gestaltungsspielräume haben: Ausbruchsversuche aus der Abhängigkeit,
Unterbrechungen des Bezugs, Pendelbewegungen zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt können Indizien
eines solchen aktiven Umgangs mit der Sozialhilfe sein.

Die Untersuchung einer Neuantragskohorte bietet - im Gegensatz zu Querschnittsuntersuchungen -
die Möglichkeit, das gesamte Spektrum möglicher Sozialhilfeeferfahrungen zu erfassen: also sowohl
kurzfristige Bezüge wie auch Unterbrechungen und Langzeitabhängigkeit.²⁰

Wenn man sich noch einmal vor Augen führt, was wir oben über den Aussagewert von prozeß - pro -
duzierten Daten gesagt haben, zeigt sich, daß Akten - trotz ihrer Beschränkungen - für die
Fragestellung des Projekts "Sozialhilfekarrieren" besonders gut geeignet erscheinen. Wir sind uns bewußt,

²⁰ Vgl. zu den unterschiedlichen Fragestellungen, die mit Querschnitts - und Längsschnitterhe -
bungen beantwortet werden können, Buhr/Ludwig (1990a) und Bane/Ellwood (1986).

daß Akten nur einen sehr selektiven Einblick in die gesamte Lebensgeschichte von Sozialhilfeempfängern geben können. Aber wir sind vor allem an der institutionellen Seite, der administrativen Bearbeitung des Problems, an Sozialhilfekarrieren oder an Wegen durch die Sozialhilfe interessiert, die sich nun gerade (nur) mit Hilfe von Akten verfolgen lassen. Dahinter steht die Annahme, daß Armut auch sozialstaatlich produziert ist, also die administrative Bearbeitung des Problems die Größe der Sozialhilfepopulation oder die Dauer der Abhängigkeit mit bestimmt. Trotz der genannten Beschränkungen spiegeln Akten also genau das wieder, was wir wissen wollen. Wir nehmen die Beschränktheit von Akten ernst – sie können kein umfassendes Bild über alle Aspekte der Lebenslage von Personen liefern – und nutzen ihre Vorteile – die Bereitstellung von prozeßbegleitend entstandenen (quasi-prospektiven) *Längsschnittdaten*. U.E. stellen Akten allein eine aussagekräftige und wichtige Datenquelle dar, die für die Fragestellung des Projektes "Sozialhilfekarrieren" teilweise sogar 'bessere' Daten als Befragungen liefern kann (insbesondere wegen der Bereitstellung von 'prospektiven' Verlaufsdaten). Dies schließt nicht aus, daß zur Ergänzung (fehlende Realitätsausschnitte und Angaben) und Korrektur (fehlerhafte Angaben) der Akten Daten auch Befragungsdaten herangezogen werden können. Durch ein solches multimethodisches Vorgehen kann die Aussagequalität von Akten Daten noch gesteigert werden.

Da wir zunächst eine quantifizierende Aktenanalyse durchführen wollen (erst später auch selektive qualitative Fallstudien und Interviews),²¹ muß ein geeignetes und zuverlässiges Instrument zur Erhebung quantifizierbarer Daten aus diesen Akten entwickelt werden. Uns geht es wie gesagt nicht allein um eine Querschnitts- oder Strukturbetrachtung von Sozialhilfefällen, was Lukas (1978) unter quantifizierender Aktenanalyse versteht. Das Neue an unserem Ansatz ist vielmehr, daß wir eine Längsschnitt- oder Verlaufsanalyse von Sozialhilfefällen anstreben, die Lukas für qualitative Analysen reserviert. Entsprechend der Fragestellung unseres Projektes wollen wir aus den Sozialhilfeakten Informationen über die Lebenslage von Sozialhilfeempfängern und ihre Veränderung und insbesondere über die unterschiedlichen Wege durch die Sozialhilfe gewinnen. Diese Verlaufsperspektive mußte sich auch in der Konstruktion des Erhebungsbogens niederschlagen, die im folgenden dargestellt wird.

Konstruktion des Erhebungsbogens

Datengrundlage: Inhalt und Qualität der Sozialhilfeakten

Die Konstruktion eines adäquaten Erhebungsinstrumentes setzt eine genaue Kenntnis des zu erhebenden Materials voraus, damit in den Erhebungsbogen nicht Variablen einfließen, die die Akten gar nicht hergeben. Zwar waren wir nicht mit Akten verschiedener Behörden konfrontiert, aber auch innerhalb

²¹ Zu Typen von Aktenanalysen vgl. z.B. Lukas (1978), Müller (1980).

eines Amtes, also von Dienststelle zu Dienststelle, von Sachbearbeiter zu Sachbearbeiter, kann die Aktenführung sehr unterschiedlich sein.

"Die Tiefe und Breite der quantifizierenden Aktenanalyse wird wesentlich davon bestimmt, welche armutsrelevanten Dimensionen überhaupt in den Akten ihren Niederschlag finden und ob sie lediglich sporadisch oder aber regelmäßig in die Akte aufgenommen werden. Die 'Qualität' des Datenmaterials wird auch davon abhängen, ob die Angaben zu den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen vollständig und ausreichend dokumentiert und aktualisiert sind" (Hübinger/Priester 1987: 63).

Zunächst mußte also abgeklärt werden, welche Dimensionen von Armut überhaupt mit den Akten abgedeckt werden. Da das Projekt auf die Rekonstruktion von Sozialhilfeverläufen zielt, war darüber hinaus aber die Frage besonders relevant, wieweit die Angaben in den Akten auch kontinuierlich und regelmäßig erhoben und aktualisiert werden, ob also alle Ereignisse und Veränderungen dokumentiert werden. Hier war anzunehmen, daß dieses Problem nicht alle Variablen in gleicher Weise betrifft: Unproblematisch dürften unter diesem Aspekt nicht veränderliche Variablen (Geschlecht, Geburtsjahr) oder kaum veränderliche Variablen (Staatsangehörigkeit, erlernter Beruf) sein. Häufiger ändern können sich dagegen der Familienstand, die Haushaltsgröße und -zusammensetzung oder der Erwerbsstatus (vgl. auch Brusten 1984: 251).

Eine Beschreibung der Sozialamtsakten (Welche Formblätter und Schriftstücke sind in den Akten enthalten?) und die Prüfung des Datenfeldes (Welche Merkmale werden wie regelmäßig erfaßt und wie ist die Qualität dieser Merkmale einzuschätzen?) wurde schon vor dem eigentlichen Beginn des Projektes in einer Vorstudie geleistet (vgl. Hübinger/Priester 1987). Der dort entwickelte Erhebungsbogen enthielt die Dimensionen "Sozialmerkmale, Haushalts-/Bedarfsgemeinschaft", "schulische und berufliche Ausbildung", "Erwerbstätigkeit", "soziale Sicherung", "Ursachen der Gewährung von Sozialhilfe", "Einkommen, Sozialhilfebezug, Vermögen und Verschuldung", "einmalige Beihilfen", "Wohnsituation", "Gesundheit und Mitgliedschaften" sowie "Wege aus der Sozialhilfe". Die Datenreichweite jeder Dimension, d.h. wie ausführlich sie in den Akten dokumentiert ist, wurde anhand von 50 Aktenfällen überprüft. Das folgende Schaubild faßt die Ergebnisse von Hübinger/Priester zusammen, auf eine detailliertere Darstellung ihrer Ergebnisse soll hier verzichtet werden.

Schaubild 3: Datendichte nach Dimensionen

S P A L T E :	1	2	3
D I M E N S I O N :	DICHTE DER INFORMATION	ERWEITERBARKEIT DER INFORMATION	DOKUMENTATION DER INFORMATION
1. SOZIO-DEMOGRAPHISCHE MERKMALE HAUSHALTS-/ BEDARFSGEMEINSCHAFT	+		+
2. SCHULISCHE UND BERUFLICHE AUSBILDUNG	-	-	-
3. ERWERBSTÄTIGKEIT			
8d-8g: Aktuelle Tätigkeit, Erwerbstätigkeiten seit Anlegen der Akte	0/-	-	-
9-9b: Gründe der Nichterwerbstätigkeit; versicherungsrechtlicher Status	+		-
9c-9g: Zeiten der Arbeitslosigkeit und Bezug von ALG/ALHI	0/-	+	-
4. SOZIALE SICHERUNG	+		+
5. URSACHE DER GEWÄHRUNG VON SOZIALHILFE	+		-
6. EINKOMMEN, BEZUG VON SOZIALHILFE, VERMÖGEN UND VERSCHULDUNG			
12-13b: Unterbrechungen des Sozialhilfebezugs Berechnung des Bedarfssatzes	+		+
13c: Vermögen	0/-	+	+
13 d: Verschuldung	0/-	+	-
14-14b: Unterhalt	+		+
7. EINMALIGE BEIHILFEN	+		+
8. WOHN-SITUATION	0/-	-	-
9. GESUNDHEIT UND MITGLIEDSCHAFTEN			
17, 17a: Gesundheit	0/-	-	-
18: Mitgliedschaften	0	-	0

ANMERKUNGEN:

SPALTE 1 ("INFORMATIONSDICHTE"): + = in den meisten Akten vollständig; - = in den meisten Akten unzureichend dokumentiert; 0/- = in vielen Fällen nicht, in manchen teilweise vorhanden; 0 = meist keine Information;

SPALTE 2 ("ERWEITERBARKEIT"): + = durch größere Regelmäßigkeit in der Befragung oder bessere Dokumentation erweiterbar; - = nur punktuell auf diese Weise erweiterbar, 0 = nicht auf diese Weise erweiterbar;

SPALTE 3 ("DOKUMENTATION"): + = auf Formblatt vorhanden , - = stellenweise vorhanden, 0 = nicht in der Akte vorhanden

Quelle: Hübinger/Priester 1987: 101.

Bringt man die Ergebnisse von Hübinger/Priester zusammen mit der Groberhebung, die auf etwa 650 Akten beruht, dann lassen sich folgende zusammenfassende Schlußfolgerungen über die Datendichte und -qualität der Bremer Sozialamtsakten ziehen, die nicht in allen Punkten mit den Ergebnissen der Vorstudie übereinstimmen:

Ausführlich dokumentiert sind in den Akten soziodemographische Merkmale, Angaben zur Haushaltsstruktur²² sowie die Bereiche Auslöser der Sozialhilfe, Einkommen²³, Sozialhilfe (Beträge, Dauer), einmalige Leistungen. Diese Daten eignen sich auch am besten für zeitkontinuierliche Analysen – sowohl auf individueller Ebene wie haushaltsbezogen –, da sich in der Regel alle Veränderungen in der Akte niederschlagen und zeitlich eingeordnet werden können. Dadurch können lückenlose Ereignisketten rekonstruiert werden. Eine Ausnahme bilden teilweise die Veränderungen der Haushaltsstruktur, soweit es sich nicht um 'Normalfamilien' handelt, sondern z.B. um Wohngemeinschaften. Hier sind meist nicht alle Haushaltsmitglieder für die Berechnung der Sozialhilfe relevant. Von daher besteht von Verwaltungsseite auch nur ein geringes Interesse an einer lückenlosen Dokumentation.

Andere Aspekte der Lebenslage von Sozialhilfeempfängern, wie etwa die Wohnsituation oder die Erwerbskarriere (auch Zeiten der Arbeitslosigkeit), sind in der Akte zwar auch niedergelegt,²⁴ verglichen mit den Einkommensdaten ist die Datenqualität dieser Variablen gleichwohl geringer einzuschätzen. Dies gilt insbesondere für die Erwerbskarriere vor und nach dem Sozialhilfebezug. Diese Zeiten sind in der Regel nicht (vollständig) rekonstruierbar (höchstens für die letzten drei/vier Jahre vor dem Sozialhilfebezug), wohingegen der Erwerbsverlauf während des Sozialhilfebezugs in den meisten Fällen rekonstruierbar ist (allerdings nicht anhand von Formblättern). Dies gilt zumindest für den Antragsteller ("Haushaltsvorstand"), bei anderen Haushaltsmitgliedern sind diese Variablen weitaus lückenhafter und weniger zuverlässig erfaßt. Mietverträge, die Aufschlüsse über die Qualität der Wohnung geben können, sind ebenfalls nicht in allen Akten zu finden. Andererseits lassen sich Zeitpunkt, Häufigkeit und Richtung von Umzügen (während des Sozialhilfebezugs) meist gut rekonstruieren, da z.B. Mietänderungen für die Berechnung der Sozialhilfe relevant sind.

Die größten Lücken gibt es in Bezug auf den Ausbildungsgang, der fast nie den Akten zu entnehmen ist, den Grad der sozialen Integration der Hilfeempfänger in Vereinen, Organisationen u.ä. und den

²² D.h. es wird in der Regel genau dokumentiert, mit wievielen Personen der Hilfeempfänger jeweils zusammenwohnt und in welcher Beziehung (Verwandter, Bekannter, Lebenspartner...) er zu diesen steht.

²³ Wir können hier natürlich nicht überprüfen, ob die Sozialhilfeempfänger korrekte Einkommensangaben gemacht haben oder etwa Einkommen verschwiegen haben.

²⁴ Auch die Angaben zu Anwartschaften auf soziale Sicherungsleistungen (z.B. Renten) sind nur teilweise vollständig und zuverlässig.

Gesundheitszustand. Hier findet sich häufig in der vorgesehenen Spalte des Antragsbogens entweder keine Angabe oder ein unspezifisches "gesund". Systematisch registriert werden nur berechnungsrelevante Krankheiten und Behinderungen. Nur bei den Personen, die nicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind (häufig sind dies die besonders 'harten' Fälle), können Krankenscheine, Abrechnungen über Krankenhausaufenthalte und Krankentransporte sowie ärztliche Gutachten (z.B. über die Notwendigkeit einer Therapie) einen gewissen Aufschluß über den Gesundheitszustand und dessen Entwicklung geben. Schließlich sind auch subjektive Indikatoren (Wünsche, Interessen, Vorstellungen der Betroffenen) den Akten kaum zu entnehmen.

Entwicklung des Erhebungsbogens

Der erste Entwurf für den Erhebungsbogen lehnte sich im wesentlichen an den in der Vorstudie entwickelten Bogen an. Allerdings enthielt er weniger Dimensionen²⁵ und war von vornherein stärker auf die Erfassung von Veränderungen (z.B. der Haushaltsstruktur) angelegt als der Erhebungsbogen der Vorstudie, der bei einigen Fragen nur den Zustand zum Zeitpunkt der Antragstellung erhoben hat.

Der Erhebungsbogen wurde laufend an Akten getestet und dabei ständig weiterentwickelt. Dabei waren neben theoretischen und methodischen Gesichtspunkten (Eignung für Ereignisanalysen) immer auch Praktikabilitäts Gesichtspunkte von Bedeutung, d.h. daß der Bogen auch handhabbar sein und eine relativ einfache und schnelle Übertragung der komplexen und in den Akten verstreuten Informationen auf den Bogen ermöglichen mußte. Die Weiterentwicklung unseres Erhebungsbogens erfolgte vor allem in zweierlei Hinsicht:

Einerseits wurden Dimensionen und Codes verfeinert²⁶, andererseits wurden die erhobenen Daten stärker 'dynamisiert' (Übergang von zeitdiskreter zu zeitkontinuierlicher Erhebung): So waren ursprünglich nur wenige Änderungszeitpunkte 'eingeplant' worden (z.B. nur drei Bezugszeiträume für den Leistungsbezug), bzw. es war nur der Zustand zum Zeitpunkt der Antragstellung und zum Zeitpunkt des Abschlusses der Akte erhoben worden. Durch diese Vorgehensweise wurden wichtige Informationen verschenkt. Deshalb wurden schließlich bei jeder Variable alle Veränderungen mit Datum erhoben.

²⁵ Verzichtet wurde auf die Dimensionen Mitgliedschaften, Gesundheit und Ausbildungsgang, für die die Vorstudie die schlechteste Datendichte bzw. eine zu unsystematische Datensammlung ergeben hatte.

²⁶ Während z.B. anfänglich nur der Zahlbetrag erfaßt wurde, wird jetzt erhoben, wie die Auszahlung der HLU erfolgt, ob wöchentlich per Scheck oder direkt auf das Konto des Sozialhilfeempfängers. Diese Auszahlungsart kann als ein Indiz für das Ausmaß von Mißtrauen und Kontrolle, das dem Hilfeempfänger entgegengebracht wird, gewertet werden. Der Sachbearbeiter hat die Möglichkeit, den Sozialhilfeempfänger jede Woche zu sich kommen zu lassen, um den Scheck abzuholen.

Dies erfolgte auch im Hinblick darauf, die Daten für die Anwendung ereignisanalytischer Verfahren offen zu halten, bedeutete allerdings einen größeren Erhebungsaufwand.

Der Erhebungsbogen ist als Anhang beigelegt. Deshalb soll an dieser Stelle nur ein Überblick über die wichtigsten Dimensionen erfolgen: Erhoben werden Angaben zur Akte (Antragstellung, Umfang der Akte), soziodemographische Variablen wie Geschlecht, Geburtsjahr und Staatsangehörigkeit, Familienstand, Haushaltsstruktur, Wohnsituation einschließlich Umzügen, Erwerbsstatus, Beruf, ausgeübte Tätigkeit, Bezug von Hilfe in besonderen Lebenslagen, Höhe und Dauer der laufenden Sozialhilfezahlungen, Ursachen für den Sozialhilfebezug, Ursachen für das Ende des HLU-Bezuges bzw. für Unterbrechungen des Bezuges, einmalige Leistungen und angerechnetes Einkommen (also das sonstige Einkommen der Hilfeempfänger neben Sozialhilfe). Alle Angaben werden, soweit möglich, nicht nur für 739den Antragsteller erhoben, sondern für alle Haushaltsmitglieder. Und, wie oben schon gesagt, wurden alle Dimensionen dynamisiert.

Im Dezember 1988 wurde ein Gespräch mit dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) in Mannheim geführt²⁷, bei dem der Erhebungsbogen diskutiert wurde. Es wurde generell bestätigt, daß die Datenstruktur, das Untersuchungsdesign (Antragskohorte) und der Erhebungsbogen für zeitkontinuierliche Analysen geeignet seien. Weiterhin wurden einige Spezialprobleme hinsichtlich des Erhebungsbogens besprochen: So wurde darauf hingewiesen, daß es unterschiedliche Gründe für fehlende Angaben in den Akten geben kann (keine Angabe, unlogisch, aus dem Haushalt ausgeschieden). Für diese verschiedenen Möglichkeiten wurden unterschiedliche Codes (Missing Codes) vorgeschlagen. Auch die Behandlung unterschiedlicher Wohnmöglichkeiten (Normalwohnung, Untermiete, Wohngemeinschaft, Heim) und ihre Konsequenzen (z.B. sind bei Heimbewohnern die Angabe der Zahl der Haushaltsmitglieder und Angaben über die Wohnsituation nicht möglich) wurde angesprochen. Bezogen auf die Stellung im Haushalt wurde die Kategorie "Haushaltsvorstand" als problematisch bezeichnet, da man hier in große Definitionsschwierigkeiten komme. Von ZUMA wurde vorgeschlagen, auf die Kategorie Haushaltsvorstand ganz zu verzichten und stattdessen vom Antragsteller auszugehen und alle anderen Haushaltsmitglieder in ihrer Relation zum Antragsteller zu beschreiben. Diese ZUMA-Vorschläge gingen anschließend in eine nochmalige Überarbeitung des Code-Plans ein.

Als ein grundlegenderes Problem wurde vom ZUMA die *Zuverlässigkeit* des Erhebungsinstruments angesprochen. Es wurden ein systematischer Reliabilitätstest und die Dokumentation von Ausfüllregeln vorgeschlagen, um sicherzustellen, daß die Zuordnung von Sachverhalten zu Codes einheitlich vorgenommen wird. Auf den von uns durchgeführten Reliabilitätstest wird im nächsten Abschnitt ein-

²⁷ Das Projekt "Sozialhilfekarrieren" wird im Rahmen eines 'Beratungsprojektes' vom ZUMA betreut.

gegangen.

Schon parallel zur Weiterentwicklung des Erhebungsbogens, der wie gesagt laufend an Akten getestet wurde, war die Einarbeitung von zwei Hilfskräften erfolgt. Nach einer theoretischen Unterweisung in Erhebungsbogen und Code-Plan begannen die Hilfskräfte mit der Analyse von Akten, die schon von den beiden wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen des Projekts ausgewertet worden waren. Im Anschluß daran wurden die Analyseergebnisse verglichen und Abweichungen und Probleme besprochen. Nachdem beide Hilfskräfte ca. 20 Akten parallel ausgewertet hatten, begannen sie mit der Auswertung 'eigener' Akten. Ein wichtiger Faktor war die Kommunikation zwischen den Erheberinnen bei der Aktenauswertung im Archiv oder vor Ort (in den einzelnen Sozialämtern): Alle auftretenden Probleme und Interpretationsschwierigkeiten (z.B. hinsichtlich der Ursachen des Sozialhilfebezugs) wurden jeweils sofort untereinander diskutiert und gemeinsam einvernehmliche Lösungen getroffen.

Zur Zuverlässigkeit des Erhebungsinstruments

Wie vom ZUMA vorgeschlagen, erfolgte Ende 1988 eine Überprüfung der Zuverlässigkeit unseres Erhebungsinstruments. Allgemein wird unter Zuverlässigkeit verstanden das "Ausmaß, zu dem bei wiederholten Messungen durch das gleiche Instrument auch ein gleiches Ergebnis erzielt wird, inwieweit sich also eine Intersubjektivität der Messungen ergibt" (von Alemann 1977: 85). Bezogen auf die Aktenanalyse folgt daraus, daß verschiedene Aktenanalytiker bei ein und derselben Akte bzw. derselbe Aktenanalytiker bei wiederholter Analyse derselben Akte zu genau den gleichen Ergebnissen kommen muß (vgl. Lukas 1978: 283). Eine willkürliche Interpretation von Akteninformationen kann demnach durch *eindeutig definierte Kategorien und klare Zuordnungsregeln* eingeschränkt werden.

Die Zuverlässigkeit unseres Erhebungsinstruments wurde dadurch getestet, daß vier Akten von allen vier Erheberinnen ausgewertet wurden.

Bei vielen Dimensionen konnte eine gute, z.T. hundertprozentige Übereinstimmung erzielt werden. Mit anderen Worten: Die Erhebung dieser Merkmale erwies sich als relativ unproblematisch und einfach. Dies gilt insbesondere für die Angaben zur Akte (Seitenzahl, Bandzahl, Antragszeitpunkt), die sozialstrukturellen Merkmale (Personenkennung, Geschlecht, Geburtsjahr, Staatsangehörigkeit), Umzüge, Haushaltsgröße – und Zusammensetzung, Familienstand und Hilfe in besonderen Lebenslagen.

Als problematischer erwies sich dagegen die Erhebung des Berufs, des Erwerbsstatus, der Ursachen für HLU und – in geringerem Maße – der Ursachen für das Ende der HLU und der einmaligen Beihilfen. Hier erwiesen sich viele Kategorien als interpretationsbedürftig. Viele der Abweichungen

zwischen den Erheberinnen hingen damit zusammen, daß klare Entscheidungsregeln fehlten, wie mit bestimmten Sachverhalten umzugehen sei.²⁸ Auf der anderen Seite waren einige Fehler bzw. Abweichungen auch auf mangelhafte Information über Verwaltungsbegriffe zurückzuführen.²⁹

Aufgrund dieser Ergebnisse mündete der Reliabilitätstest in die umfangreiche Dokumentation von detaillierten Ausfüllregeln, in denen die Zuordnung von Sachverhalten zu Codes genau geregelt wurde, um eine einheitlichere Aktenauswertung sicherzustellen (vgl. Buhr/Ludwig 1990b).

Deutlich wurde aber auch, daß viele Fehler als Flüchtigkeitsfehler bezeichnet werden müssen. Sie waren auf ungenaues oder zu flüchtiges Lesen der Akte, d.h. mangelhafte Ausschöpfung des Akteninhalts oder Übersehen von Informationen, zurückzuführen. Dies zeigte sich insbesondere dann quer über alle Dimensionen daran, wenn im Zeitverlauf nicht alle Veränderungen erfaßt worden waren.³⁰ Abweichungen bei der Erhebung von Zeitpunkten und Zeiträumen waren dagegen z.T. auf unklare Regeln zurückzuführen, wie genaue Datumsangaben gerundet werden sollten.³¹

²⁸ So war z.B. unklar, ob Strom- und Heizkostennachzahlungen auf Darlehensbasis als einmalige Beihilfen zu behandeln seien. Bei den Angaben zum Beruf stellte sich insbesondere die Frage, wie mit 'Berufs'angaben wie "Hausfrau" umzugehen sei. Die Lösung war, daß immer dann, wenn in der Akte außer Hausfrau keine weitere Angabe stand, beim erlernten Beruf "keine Angabe" und beim Erwerbsstatus "Hausfrau" eingetragen wurde. Beim Erwerbsstatus erwies sich die Definition bestimmter Kategorien wie "Arbeitsunfähigkeit", "geringfügige Erwerbstätigkeit" oder "Arbeitslosigkeit" als problematisch. So war z.B. unklar, ab wann von Arbeitslosigkeit gesprochen werden kann, etwa während eines laufenden Konkursverfahrens. Sollte hier die offizielle Arbeitslosigkeitsmeldung beim Arbeitsamt als Beginn gelten, das Ende der Lohnzahlungen oder noch ein anderes Kriterium? Ein weiteres Problem war der Erwerbsstatus von Kindern. Einige Erheberinnen hatten Kindern im schulpflichtigen Alter grundsätzlich den Status "schulische Ausbildung" zugeordnet, auch wenn dies nicht explizit in der Akte vermerkt war. Als Entscheidungsregel wurde festgelegt, Kindern im schulpflichtigen Alter grundsätzlich den Status "schulische Ausbildung" zuzuweisen. Das Problem des Abgrenzens von Phasen (z.B. der Arbeitslosigkeit) stellte sich auch bei den Ursachen für HLU. Problematisch war aber insbesondere die Einschätzung/Gewichtung der Hauptursache (z.B.: Nichtseßhaftigkeit, Krankheit oder Arbeitslosigkeit?). Beim angerechneten Einkommen erwies sich die Behandlung rückwirkender Änderungen als Problem. Hier erfolgte keine einheitliche Handhabung, einige Erheberinnen erfaßten das neue angerechnete Einkommen rückwirkend, andere erst ab dem Datum, wo es dem Sozialamt bekannt wurde. Auch hier war eine einheitliche Regelung notwendig. Bei den Ursachen für das Ende der HLU war es schwierig, die Kategorien "Umzug", "keine weitere Vorsprache" und "keine Angabe" abzugrenzen.

²⁹ So war z.B. den Hilfskräften die Abkürzung ZA (Zahlungsanweisung = Scheck) unbekannt.

³⁰ Ungenaue Durchsicht der Akte war aber nicht nur bei der Erfassung von Veränderungen ein Problem: Auch bei der Wohnsituation waren z.T. nicht alle Akteninformationen ausgeschöpft worden und z.B. über die Größe der Wohnung oder die Art der Heizung keine Angaben gefunden worden. Gleiches gilt für die Weihnachtsbeihilfe, die ebenfalls häufig nicht aufgeführt worden war. Diese ist allerdings häufig nicht im übersichtlichen Zahlungsnachweis am Ende der Akte enthalten, sondern kann nur bei genauer Durchsicht der Akte anhand von gesonderten Belegen 'entdeckt' werden.

³¹ So war beispielsweise die Angabe "ab 23.5.86" uneinheitlich mal als "ab 5/86" mal als "ab 6/86" vercodet worden.

(Flüchtigkeits-) Fehler dieser Art stellen weniger die Reliabilität unseres Instrumentes in Frage als daß sie noch einmal die Notwendigkeit unterstreichen, daß die Akte bei der Erhebung tatsächlich *von vorne bis hinten genau durchgelesen werden muß*. Dies ist wiederum mit einem erheblichen (Zeit-) Aufwand verbunden, da Akten häufig mehrere Bände bzw. mehrere hundert Seiten haben. Zudem ist der Akteninhalt natürlich nicht entsprechend dem Aufbau unseres Erhebungsbogens strukturiert, sondern Vermerke, Formblätter, Berechnungsbögen sind chronologisch, wie sie angefallen sind, abgeheftet. Wichtige Informationen finden sich häufig nicht auf gut lesbaren maschinengeschriebenen Formblättern, sondern als teilweise schwer zu entziffernder handschriftlicher Vermerk auf der Rückseite irgendeines Beleges. So ist es nicht selten, daß die Auswertung einer einzigen Akte einen ganzen Tag in Anspruch nimmt.

PERSPEKTIVEN DER AUSWERTUNG DER STICHPROBE FÜR ARMUTSFORSCHUNG UND ARMUTSBERICHTERSTATTUNG³²

Eine Möglichkeit der Auswertung der bundesweit einmaligen Bremer Sozialhilfestichprobe ist anhand des Bremer Projekts "Sozialhilfekarrieren" oben dargestellt worden. Das Potential der Stichprobe ist allerdings erheblich breiter. Die Akten bieten auch kleineren Projekten und Einzelforschern die Möglichkeit, sie interessierende Teilgruppen von Empfängern und spezielle Fragestellungen zu untersuchen und damit auch kleinere Fallzahlen zu bearbeiten. Dies gilt sowohl für Interessenten aus Universitäten und Forschungsinstituten wie auch für behördliche Auswertungsarbeiten.

Ein solchermaßen selektiver Zugang wird in Zukunft noch leichter werden, wenn das bestehende Karteikartensystem³³, das bisher vornehmlich Verwaltungszwecken diente, umgestellt wird. Die bisher vorhandenen Informationen werden voll standardisiert, mit Hilfe eines Groberhebungsbogens um wichtige Merkmale ergänzt und in einer geeigneten, neuen Datenbank verwaltet. Danach liegen für *die gesamte Stichprobe* die wichtigsten, einfach erhebbaren sozialen Grunddaten der Hilfeempfänger übersichtlich gebündelt vor. Die Auswahl interessierender Akten, je nach Forschungsfrage, wird von daher erheblich weniger aufwendig sein als bisher.

Die Auswertung der Sozialhilfeakten muß sich auch nicht auf quantitative Daten beschränken, wie das in der derzeitigen Forschungsphase des Projekts "Sozialhilfekarrieren" der Fall ist. Gerade für kleiner dimensionierte Untersuchungen bietet sich eine zusätzliche qualitative Auswertung an. Zur Vertiefung und Verdichtung des wissenschaftlichen Zugangs im Sinne eines Methodenmixes können selektiv auch Interviews hinzutreten. Mit standardisierten Interviews etwa können Informationslücken der Akten in Bezug auf 'harte' Daten, wie sie weiter oben beschrieben wurden, gefüllt werden. Dagegen käme insbesondere qualitativen Tiefeninterviews die Rolle zu, subjektive Wahrnehmungen, Einstellungen und Bewältigungsformen von Armut und Unterprivilegierung als Lebensereignisse zu eruieren.

Ein besonderer Nutzen der Stichprobe liegt darin, daß sich aus ihr *zeitbezogene Individualdaten* (Mikrodaten) gewinnen lassen, genauer: prozeßproduzierte, zeitkontinuierliche und individuenbezogene Längsschnittdaten. Sie eröffnen die Chance, den methodischen wie sozialtheoretischen Rückstand der bundesrepublikanischen Armutsforschung, aber auch die Defizite der Armutsberichterstattung abzubauen. Mit Hilfe dieser Art von Daten kann systematisch von einer statischen auf eine dynamische Betrachtungsweise umgeschaltet werden, nämlich auf eine Analyse von *Sozialhilfekarrieren*. In diesem Begriff kreuzt sich die Analyse von Politiken und institutionellen Prozessen mit der Analyse von Klienten-

³² Dieser Teil wurde von Lutz Leisering und Stephan Leibfried verfaßt.

³³ Zum Karteikartensystem vgl. auch S. 19 ff.

verhalten und individuellen Biographien.

Es sei aber betont, daß nicht nur Untersuchungen, die auf zeitkontinuierliche Analysen abstellen, sondern auch herkömmliche Querschnittsuntersuchungen und höher aggregierte Datenanalysen von der Stichprobe profitieren können. Mit Hilfe der neuen Datenbank können beispielsweise Empfängergruppen bzw. Untergruppen identifiziert werden, die von der amtlichen Sozialhilfestatistik nicht oder noch nicht in ausreichender Tiefenschärfe dargestellt werden, wie etwa die Ausländer, deren Anteil an der Klientel in den letzten Jahren rapide auf 14% bundesweit gestiegen ist (1987). Ganz aktuelle Entwicklungen wie der Zuzug von Um- und Aussiedlern sind in der amtlichen Sozialhilfestatistik ohnehin ausgeblendet, ganz zu schweigen von der mehrjährigen Verspätung der Veröffentlichung der offiziellen Daten.

Es sind im wesentlichen drei Gründe, die zeitbezogene Mikrodaten der Sozialhilfe für sozialpolitische Untersuchungen besonders interessant machen:

- methodische Gründe sozialwissenschaftlicher Analyse,
- die Rolle, die öffentliche Leistungssysteme im entwickelten Sozialstaat im Leben der Individuen spielen, und
- die spezifischen Charakteristika der Sozialhilfe als administratives Instrument der Armutsbekämpfung.

Erstens ermöglichen die Daten der Bremer Stichprobe *methodisch* gesehen die Verwendung eines Untersuchungsansatzes auch in der Armutforschung, der in den USA seit den 60er Jahren und in Europa verstärkt in den 80er Jahren auf verschiedensten Gebieten der Sozialwissenschaften vorangetrieben wurde und wird. Longitudinale Individualdaten erlauben eine genauere und informativere *Kausalanalyse* als aggregierte Querschnittsdaten. Die spezifische Wirkweise und Interaktion institutioneller, gesellschaftlicher und individueller Faktoren in individuellen Lebensläufen und personenbezogenen Politikbereichen kann im einzelnen rekonstruiert werden. Wirkzusammenhänge, die sich in größeren Zeiträumen entfalten, werden transparent.

Wie im vorherigen Kapitel am Untersuchungsdesign des Projekts "Sozialhilfekarrieren" schon beispielhaft erörtert wurde, können im Fall von Armut (etwa in Kombination mit dem Mikrozensus) mit dieser Methodologie Wege *in* die Armut nachgezeichnet werden (Verarmungs- und Abstiegsprozesse), aber auch - und dies ist das eigentlich neue und primäre Ziel der Aktenanalyse - Wege *durch* und, fallweise, Wege *aus* der Armut. Dies sind drei zu unterscheidende Phasen, in denen je eigene Bedingungenverhältnisse anzutreffen sind.³⁴ Weitere Untersuchungen, die diesen Grundgedanken variiert würden - etwa durch die Wahl einer anderen Antragskohorte oder durch den Vergleich verschiedener Antragskohorten -, könnten die bundesdeutsche Armutforschung zweifellos befruchten. Schon jetzt ist abzusehen, daß die konsequente Längsschnitterhebung - wie sie im Projekt "Sozialhilfekarrieren" praktiziert wird - die Bildung von *Verlaufstypen der Armut* - z. B. Langzeithilfebezieher, Überbrücker, Ausbrecher - ermöglicht. Diese Typologie liefert sowohl für die wissenschaftliche Analyse wie für gezielte politisch-administrative Beeinflussung neue und andere Anhaltspunkte als die herkömmlichen

³⁴ Z. B. fand Ellwood (1986) für die USA heraus, daß familiäre Konstellationen beim Austritt aus der Abhängigkeit von Unterstützungszahlungen eine andere Rolle spielen als beim Eintritt.

Querschnittstypen, wie z. B. Arbeitslose, Rentner, Alleinerziehende.

Zweitens trägt die Analyse von Klientenkarrieren der prägenden Rolle Rechnung, die das ausgebaute Netz staatlicher (und parastaatlicher) Versorgungs- und Leistungsinstanzen für verschiedene Phasen und Passagen im Lebensverlauf der Menschen spielt. Der Sozialstaat kann nicht mehr nur als eine Einrichtung gesehen werden, die auf vorgegebene soziale Probleme reagiert bzw. sie punktuell löst. Vielmehr ist von einer problemdefinierenden und -konstituierenden Rolle auszugehen, einer Konstitution, Verstärkung oder gar Schaffung sozialer Probleme. Der Kontakt zwischen Sozialbehörden und Leistungsempfängern ist in der Regel kein einmaliger Akt, sondern ein interaktiver Prozeß, der eine Klientenkarriere konstituiert. Aus der Sozialarbeit, etwa im Fall Krimineller oder in öffentlicher Heimerziehung Herangewachsener, sind derartige 'Karrieren' schon seit längerem im Blickpunkt von Wissenschaft und Öffentlichkeit. Auch gewöhnen wir uns daran, von 'Patientenkarrieren' im Gesundheitswesen zu sprechen.

Damit sind wir beim dritten Punkt: Die Sozialhilfe ist ein Leistungssystem am Rande - oder gemäß einem verbreiteten Sprachgebrauch bereits außerhalb - des Systems sozialer Sicherung im engeren Sinne und insoweit durch verschiedene Besonderheiten gekennzeichnet, die einen einzigartigen Zugang zur Analyse von 'Karrieren' eröffnen:

Die typische Leistungserbringung ist hier weniger standardisiert als in den Kernsystemen der 'Arbeitspolitik', wie etwa der Gesetzlichen Rentenversicherung. Interaktive Prozesse zwischen Sozialverwaltung und Klienten nehmen einen breiteren Raum ein. Die Leistungserbringung ist auch per se weniger kontinuierlich, da - wiederum besonders deutlich im Vergleich zu Altersrenten - Leistungsansprüche immer nur temporär und vorläufig sind.³⁵ Hinzu kommt, daß Individuen in der Sozialhilfe, wegen des Subsidiaritätsprinzips, bei Leistungserbringung und Aktenführung viel stärker auch in ihren sozialen Kontexten in den Blick geraten als in anderen sozialen Leistungssystemen, wo Personen zumeist als isolierte Individuen und nicht auch als Teile von Haushalten und Familien behandelt werden. Diese Besonderheiten der Sozialhilfe prädestinieren sie für dynamische Analysen im weitesten Sinne - nämlich für die Analyse von Interaktionsprozessen, Verläufen und Kontexten.

Aufgrund des hier in drei Punkten dargestellten problemerschließenden Potentials der aus der Stichprobe gewinnbaren institutionellen und biographischen Informationen kann die Stichprobe für eine Vielzahl von Zwecken und Adressaten ausgewertet werden:

- für die sozialwissenschaftliche Analyse,

³⁵ Sozialhilfezahlungen sind im Bereich monetärer Transfers der einzige sozialstaatliche Hilfetyp, der systematisch darauf zielt (zumindest dem gesetzlichen Auftrag nach), sich selbst überflüssig zu machen (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 BSHG).

- für politisches Handeln und Politikberatung,
- für die Sozialverwaltung sowie
- für die Klienten der Sozialverwaltung und für die politische und städtische Öffentlichkeit insgesamt.

Für die *Wissenschaft* stehen, wie dargestellt, bisher nicht oder nur in qualitativer und selektiver Form vorhandene Daten zur Verfügung, die den Nachholbedarf bundesdeutscher Armutsforschung etwa gegenüber Großbritannien und den USA befriedigen können. Darüber hinaus ist die Stichprobe eine Fundgrube für Wissenschaftler, die sich mit gesellschaftlichen Deklassierungsprozessen beschäftigen. Denn gerade in der Sozialhilfepopulation konzentrieren sich verschiedene deklassierte und diskriminierte Gruppen der Gesellschaft. Im übrigen eröffnet dies einer Vielzahl von Forschungsrichtungen und -ansätzen neue Möglichkeiten empirischer Sozialforschung: Frauenforschung, Altenforschung (etwa im Hinblick auf die allgemeinen Lebensumstände dieses quantitativ wachsenden Bevölkerungsanteils und das Problem der Pflegebedürftigkeit im besonderen), Untersuchungen von Arbeitslosigkeit, Familiensoziologie (im Hinblick auf die Lage Alleinerziehender und Geschiedener; aber auch generell im Blick auf die Bedeutung von Familie als "Mikrowohlfahrtsstaat", hier im Falle extremer Belastung durch Armut) sind nur die wichtigsten Forschungszeige, die hier angesprochen sind.

Damit zusammenhängend bieten sich auch politiksoziologische Untersuchungen des "kommunalen Wohlfahrtsstaats" an, die z. B. die Folgen der Externalisierung sozialer und fiskalischer Lasten durch die zentralstaatlichen/parastaatlichen Akteure rekonstruieren oder auch Wirkungen und Bedingungen kommunaler Politik selbst thematisieren, insbesondere kommunaler Arbeitsmarkt- und Jugendhilfepolitik. Zu dem letztgenannten Aspekt liegen bereits aus einem weiteren Projekt³⁶ erste Auswertungen vor, bei denen Daten aus Akten der "Werkstatt Bremen"³⁷ systematisch mit Daten des Sozialhilfebezugs verknüpft wurden (Priester 1989)³⁸.

Eine weitere Verwendungsmöglichkeit liegt in der Biographieforschung, insbesondere in bezug auf die

³⁶ Es handelt sich um das Projekt "Armutbericht Bremen - ein Modell", gefördert von der Hans-Böckler Stiftung.

³⁷ Die "Werkstatt Bremen" ist der Träger der "Hilfe zur Arbeit" gemäß §§ 18-20 Bundessozialhilfegesetz (BSHG).

³⁸ Generell ist eine Verknüpfung mit thematisch und regional weiter ausgreifenden Datensätzen (z. B. Mikrozensus, sozioökonomisches Panel) möglich und wird z. Zt. bereits im Rahmen unserer Auswertungen erprobt. Denkbar wäre auch eine Verknüpfung mit den Akten der Arbeitsverwaltung, was über die Wirksamkeit lokaler wie zentralstaatlicher Arbeitsmarktpolitik besondere Aufschlüsse zuließe.

noch wenig systematisch ausgeleuchtete Beziehung zwischen Sozialstaat und Biographie³⁹. Methodisch erlauben die Daten eine erstmalige Anwendung der neueren, aus den USA stammenden Methoden der Ereignisanalyse (event history analysis, Verlaufsanalyse).

Schließlich ist auch eine verwaltungssoziologische Betrachtung naheliegend: Die Akten sind wesentlich von der Sicht des "Herrn des Verfahrens", des Sozialamts, bestimmt, spiegeln also wider, wie "die Bürokratie mit dem Leben umgeht". In Verbindung etwa mit Interviews der Sachbearbeiter bieten sie einen guten Zugang zu den Prozessen der Bürokratisierung sozialer Probleme.

Sozialpolitisch gesehen besteht eine wesentliche Verwendung der Stichprobe in einer *Armutsberichterstattung* (vgl. Armutsbericht 1989⁴⁰), die auf den dargestellten wissenschaftlichen Analysemöglichkeiten aufbauen könnte. Eine qualitativ erheblich verbesserte Berichterstattung würde ein Modell für eine andere *Sozialpolitik*berichterstattung insgesamt abgeben. Sozialberichte, wie die der Bundesregierung, sind hilfreich, konzentrieren sich aber vornehmlich auf hochaggregierte Daten über Aufwand und Empfänger. Über Ursachen wie Folgen sozialpolitischer Regulierung, zumal im Kontext (Netzwerke, Haushalte und Familien) können sie kaum relevante Aussagen machen. Die bestehende Intransparenz, genauer: selektive Transparenz des Wohlfahrtsstaats schafft Dunkelzonen, die Kritik und Abwehr (z.B. unter dem Rubrum "Der Griff in die eigene Tasche") eher fördern. In diesem Sinne kann Armutsberichterstattung auch einen erweiterten *fiskalpolitischen* Blickwinkel fördern helfen, indem nämlich ökonomische, finanzwissenschaftliche Analysen nicht nur die Kostenblöcke (wie in der engen fiskalischen Orientierung bisheriger Sozialhilfestatistik), sondern auch den Zusammenhang von Kostenstruktur und Fallstruktur im Einzelnen bekannt machen würden. Zuverlässige Kostenprognosen, die erst dann möglich wären, wären aber eine notwendige Voraussetzung für eine vorausschauende kommunale Sozialpolitik.

Eine direkte, handlungsbezogene politische Verwendung *längsschnitorientierter* Armutsberichterstattung scheint zunächst nicht evident, geben doch die herkömmlichen aggregierten Querschnittsdaten (der Sozialhilfestatistik) ein gutes Bild der fiskalischen Belastung, die auf Kommunen und überörtliche Träger entfällt. Der methodische Zugriff bisheriger Armutsberichterstattung spiegelt insoweit das generelle Dilemma, daß – insbesondere seit Mitte der 70er Jahre – genuin sozialpolitische Gesichtspunkte in der Armenpolitik weitgehend von fiskalpolitischen Aspekten beherrscht werden. Diese Auffassung ist jedoch kurzsichtig. Gerade die Analyse der Bedingungen von Sozialhilfekarrieren und die Identifikation

³⁹ Die kontinuierliche Anlage der Stichprobe (fortlaufende Erfassung aller Antragskohorten ab 1983) erlaubt dabei zwei Forschungsstrategien: Das Zusammenwirken von Institutionen, Biographien und sozialem Wandel kann für eine festgewählte Antragskohorte im Zeitverlauf verfolgt werden; oder durch einen Vergleich verschiedener Antragskohorten kann der Einfluß sich wandelnder Makrokonstellationen und sozialpolitischer Gesetzgebung auf eine jeweilige 'Generation' rekonstruiert werden.

⁴⁰ Dieser Armutsbericht des DPWV soll hinfort alle zwei Jahre veröffentlicht werden.

von Verlaufstypen von Sozialhilfeempfängern kann zur Klärung der Wirkweise staatlicher Armenpolitik in einer Weise beitragen, die handlungsrelevant ist. In diesem Sinne kann eine *Evaluation* bisheriger politischer Maßnahmen in bezug auf das erklärte Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe (§ 1 Abs. 2 Satz 2 BSHG) ermöglicht werden. Sehr fruchtbar scheint uns die Perspektive, Bedingungen des 'Ausbrechens' aus der Sozialhilfeabhängigkeit nach längerem Hilfebezug zu identifizieren, wenn man eigentlich erwarten würde, daß bestimmte Personen oder Gruppen auch weiterhin von Hilfe abhängig bleiben. Daraus könnten neue politische Maßnahmen abgeleitet werden, die Armut nicht nur verwalten, sondern *präventiv* und *gezielt* auf bestimmte Problemgruppen gerichtet sind, um deren Verarmung zu verhindern oder ihre Sozialhilfeabhängigkeit zu verkürzen. Für die USA hat Ellwood (1986) gezeigt, daß hier fiskalisches Sparinteresse und sozialpolitisch angemessene Förderung von Hilfsbedürftigen durchaus zusammengehen können. 'Hilfe zur Selbsthilfe' braucht nicht nur ideologische Verschleierung repressiver Arbeitsverpflichtungsmaßnahmen zu sein.

Des weiteren können die Informationen über die Folgewirkungen zentralstaatlichen Sozialabbaus von Seiten der Kommunen strategisch in ihren Auseinandersetzungen mit dem Bund genutzt werden. Auch hier sind genuin sozialpolitische Anstöße möglich, beinhalten doch die Mitte der 70er Jahre einsetzenden Versuche der kommunalen Spitzenverbände, die finanzielle Belastung zu reduzieren, nicht nur ein aktives Mitmischen bei der Erodierung des Bedarfsprinzips in der Sozialhilfe, sondern auch strukturelle Reformforderungen in bezug auf eine Reorganisation der Absicherung von Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit⁴¹. Diese Forderungen legen systemische Widersprüche und Dilemmata aktueller sozialstaatlicher Politik offen.

Für die *Sozialverwaltung* bieten sich entsprechende Lernchancen: Armutsberichterstattung hieße, die Auswirkungen der bestehenden administrativen Praxis zu evaluieren und daraus möglicherweise eine neue Konzeption von Maßnahmen und Strategien abzuleiten. Solche Selbstevaluation wäre ein Schritt in Richtung auf eine 'aktive Institutionalisierung'⁴² von Sozialverwaltung generell. In der Sozialhilfe herrschte bisher eine rein subjektive und fallbezogene Selbstevaluation durch die Sachbearbeiter (und ggf. durch den Rechnungshof) vor. Die Sozialämter könnten so ihre Rolle bei der Produktion und 'Verfassung' von Armut erkennen, und sie erhielten zugleich auch die Chance, Armut gezielt und möglicherweise auch präventiv administrativ zu begrenzen.

Für *Öffentlichkeit* und *Klienten* würde eine differenzierte Armutsberichterstattung zunächst eine zeitdiagnostische Funktion erfüllen, nämlich die Veränderung sozialer Risiken im Zuge sozialen Wandels und die Bedeutung sozialgesetzgeberischer Änderungen anhand der am meisten benachteiligten Gruppen

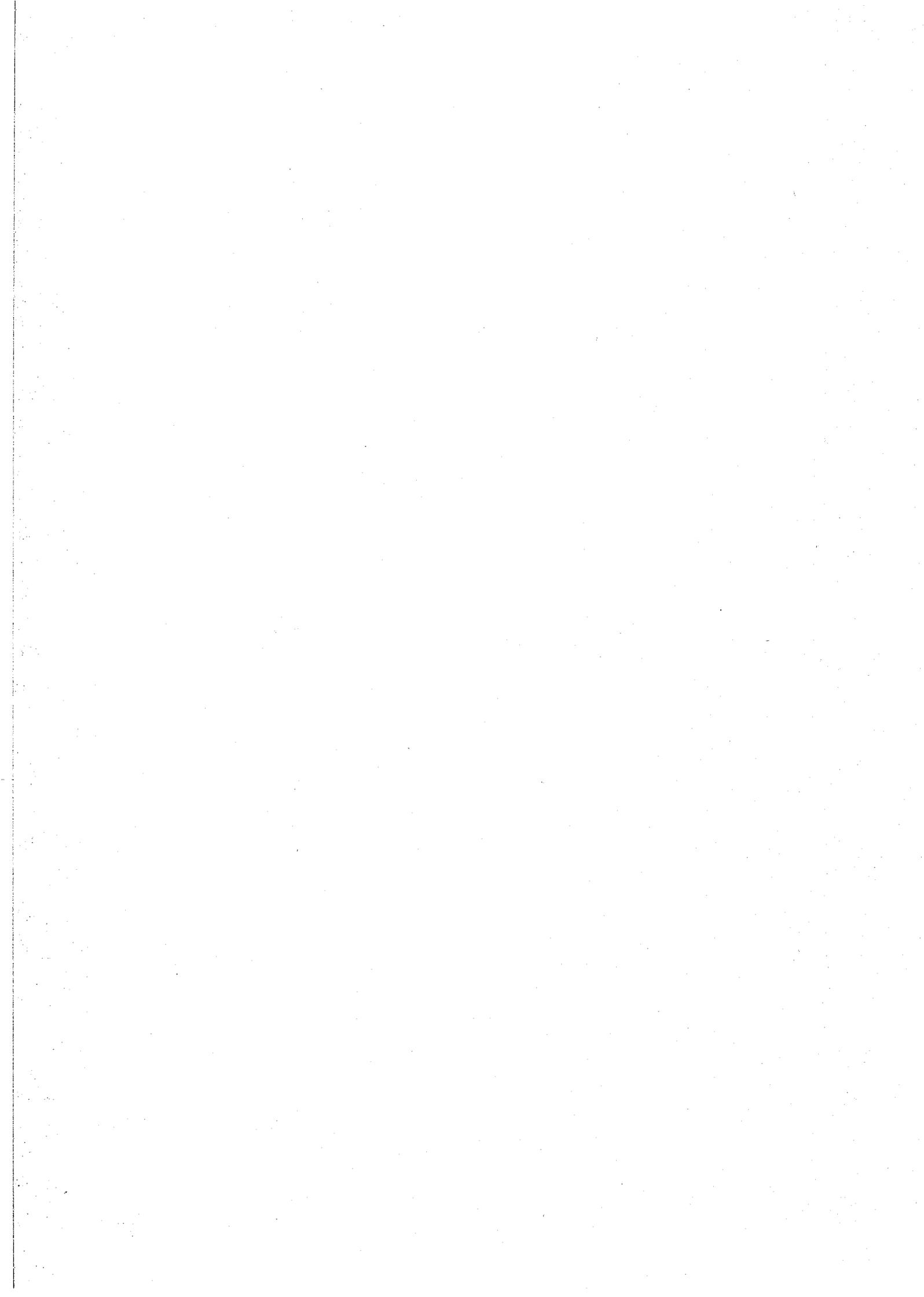
⁴¹ Zur Doppelstrategie der kommunalen Spitzenverbände siehe Wollmann et al. (1989).

⁴² Vgl. den Begriff der 'passiven Institutionalisierung' bei Leibfried (1977).

aufzuzeigen. Dabei würde insbesondere die Vielfalt von Risikogruppen verdeutlicht. Das tut vor allem deshalb Not, weil die herkömmlichen 'Armutsbilder' in der Öffentlichkeit in der Regel irreführende Vereinfachungen enthalten, so etwa eine Reduktion auf "Asoziale", "Arbeitslose" oder auf von Schicksalsschlägen Betroffene. Längsschnittdaten sind besonders geeignet, die Bedeutung von Armut in individuellen Lebensläufen verstehbar zu machen.

Diese Perspektive ist in der bundesdeutschen Armutsberichterstattung bisher gänzlich ausgeblendet. In der Sozialhilfestatistik wird etwa die Dauer des Sozialhilfebezugs überhaupt nicht berücksichtigt. Nur in zwei Sondererhebungen des Statistischen Bundesamts (vgl. Deininger 1983, 1974) wurde sie gemessen, aber hier dann anhand unterschiedlicher Konzepte. Zudem blieb ein wichtiges methodisches Problem unberücksichtigt: So sind bei Zählung der zu einem gegebenen Zeitpunkt armen Menschen (Querschnittsmessung) die Langzeitarmen naturgemäß überrepräsentiert, was häufig auch dazu führt, daß in der Berichterstattung durch die Medien langfristige Abhängigkeit überbetont wird. Betrachtet man jedoch alle in einem Zeitraum von z.B. 10 Jahren einmal oder mehrmals von Armut Betroffenen, so wird offenbar, daß Armut bzw. Abhängigkeit von Sozialhilfe sehr häufig eine vorübergehende Episode im Leben der Menschen ist. Sozialhilfebezug könnte, wenn sich eine solche Sicht verallgemeinern ließe, eher zu einer 'normalen Option' werden, um biographische Brüche zu überbrücken. Eine solche Art von schließlich auch gesellschaftlich wirkender Aufklärung könnte auch zur Lösung eines der Kernprobleme der bisherigen Sozialhilfe beitragen: die gänzliche oder teilweise Nicht-Inanspruchnahme von Hilfe zum Lebensunterhalt durch an sich Anspruchsberechtigte⁴³.

⁴³ Die bisherigen Untersuchungen haben ergeben, daß es etwa doppelt so viele Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt geben müßte, wenn alle Anspruchsberechtigten ihr Recht auf Sozialhilfe geltend machen würden.



Literatur

Aleman, Heine von, 1977: Der Forschungsprozeß. Eine Einführung in die Praxis der empirischen Sozialforschung, Stuttgart: Teubner.

Armutsbericht 1989: "Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für die Bundesrepublik Deutschland", Blätter der Wohlfahrtspflege 136: 269 – 348.

Armutsberichterstattung 1987: "Armutsberichterstattung statt Tabuisierung von Armut. Fachpolitische Stellungnahme der Arbeitsgruppe 'Armut und Unterversorgung'", Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 38: 228 – 234.

Bane, Mary Jo; Ellwood, David T., 1986: "Slipping into and out of Poverty: The Dynamics of Spells", The Journal of Human Resources 21: 1 – 23.

Bick, Wolfgang; Mann, Reinhard; Müller, Paul J. (Hg.) 1984: Sozialforschung und Verwaltungsdaten, Stuttgart: Klett – Cotta.

Bick, Wolfgang; Müller, Paul J., 1984: "Sozialwissenschaftliche Datenkunde für prozeß – produzierte Daten: Entstehungsbedingungen und Indikatorenqualität", in: Bick et al., 123 – 159.

Blankenburg, Erhard, 1975: "Die Aktenanalyse", in: ders. (Hg.), Empirische Rechtssoziologie, München: Piper, 193 – 198a.

Böltken, Ferdinand, 1976: Auswahlverfahren. Eine Einführung für Sozialwissenschaftler, Stuttgart: Teubner.

Brusten, Manfred, 1984: "Die Akten der Sozialbehörden als Informationsquelle für empirische Forschungen. Möglichkeiten und Grenzen der wissenschaftlichen Konstruktion von Wirklichkeit auf der Grundlage prozeß – produzierter Daten aus Institutionen der Sozialverwaltung und der sozialen Arbeit", in: Bick et al., 238 – 258.

Buhr, Petra; Ludwig, Monika, 1990a: Armutsdynamiken. Über die Notwendigkeit von Längsschnittanalysen in der Armutsforschung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier des Sonderforschungsbereichs 186 "Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf", Bremen: Universität (im Erscheinen).

Buhr, Petra; Ludwig, Monika, 1990b: Anweisung zur Vercodung von Verwaltungsdaten der Sozialhilfekar-
kten der Bremer 10% – Stichprobe, Bremen: Sonderforschungsbereich 186 (Projekt D3 "Sozialhilfekar-
rieren"), unv. Ms.

Buhr, Petra; Leibfried, Stephan; Ludwig, Monika; Voges, Wolfgang, 1989: Passages through Welfare. The Bremen Approach to the Analysis of Claimants' Careers in 'Publicly Administered Poverty'. Working Paper No. 3 of the Special Research Unit 186, Bremen: University.

Buhr, Petra; Leibfried, Stephan; Ludwig, Monika; Voges, Wolfgang, 1990a: "Wege durch die Sozialhilfe. Der Bremer Ansatz zur Untersuchung 'bekämpfter Armut' im zeitlichen Verlauf", in: Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung (Hg.), Lebenslauf, Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, Nürnberg: IAB, 175 – 199.

Buhr, Petra; Ludwig, Monika; Leibfried, Stephan, 1990b: "Armutspolitik im Blindflug. Zur Notwendigkeit einer Erweiterung der Armutsberichterstattung", in: D. Döring, W. Hanesch, E. – U. Huster (Hg.), Die Realität der Armut, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 76 – 104.

Deininger, Dieter, 1983: "Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Ergebnis einer Zusatzstatistik zur Statistik der Sozialhilfe im September 1981", Wirtschaft und Statistik: 254 – 264.

Deininger, Dieter, 1974: "Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Ergebnis einer Zusatzstatistik zur Sozialhilfestatistik im Juni 1972", Wirtschaft und Statistik: 518 – 524.

Ellwood, David T., 1986: Targeting "Would-be" Long-term Recipients of AFDC, Princeton, NJ: Mathematica Policy Research, 65, 12, 5 pp., unpup. ms.

Fischer, Ingo; Roth, Michael, 1986: "Datenquellen für eine Armutsberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland", Blätter der Wohlfahrtspflege 133: 253 – 256.

Hofmann, Hans – Jürgen, 1987: "Regionale Sozialhilfestudien zwischen Legitimation und Skandalisierung", Neue Praxis 17: 513 – 525.

Hübinger, Werner; Priester, Tom, u.a., 1987: Verwaltungsdaten der Sozialhilfe. Verwendungsmöglichkeiten für die Sozialberichterstattung. Arbeitspapier Nr. 248 des Sonderforschungsbereichs 3 "Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik", Frankfurt a.M.: Universität.

Karstedt – Henke, Susanne, 1982: "Aktenanalyse. Ein Beitrag zur Methodenkritik der Instanzenforschung", in: G. Albrecht, M. Brusten (Hg.), Soziale Probleme und soziale Kontrolle: Neue empirische Forschungen. Bestandsaufnahme und kritische Analysen, Opladen: Westdeutscher Verlag, 195 – 208.

Leibfried, Stephan, 1977: "Vorwort", in: F. F. Piven, R. Cloward, Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 9 – 67.

Lukas, Helmut, 1978: "Aktenanalyse als Methode der Sozialarbeitsforschung", Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 9: 268 – 287.

Müller, Paul J. (Hg.) 1977: Die Analyse prozeßproduzierter Daten, Stuttgart: Klett – Cotta.

Müller, Siegfried, 1980: Aktenanalyse in der Sozialarbeitsforschung, Weinheim/Basel: Beltz.

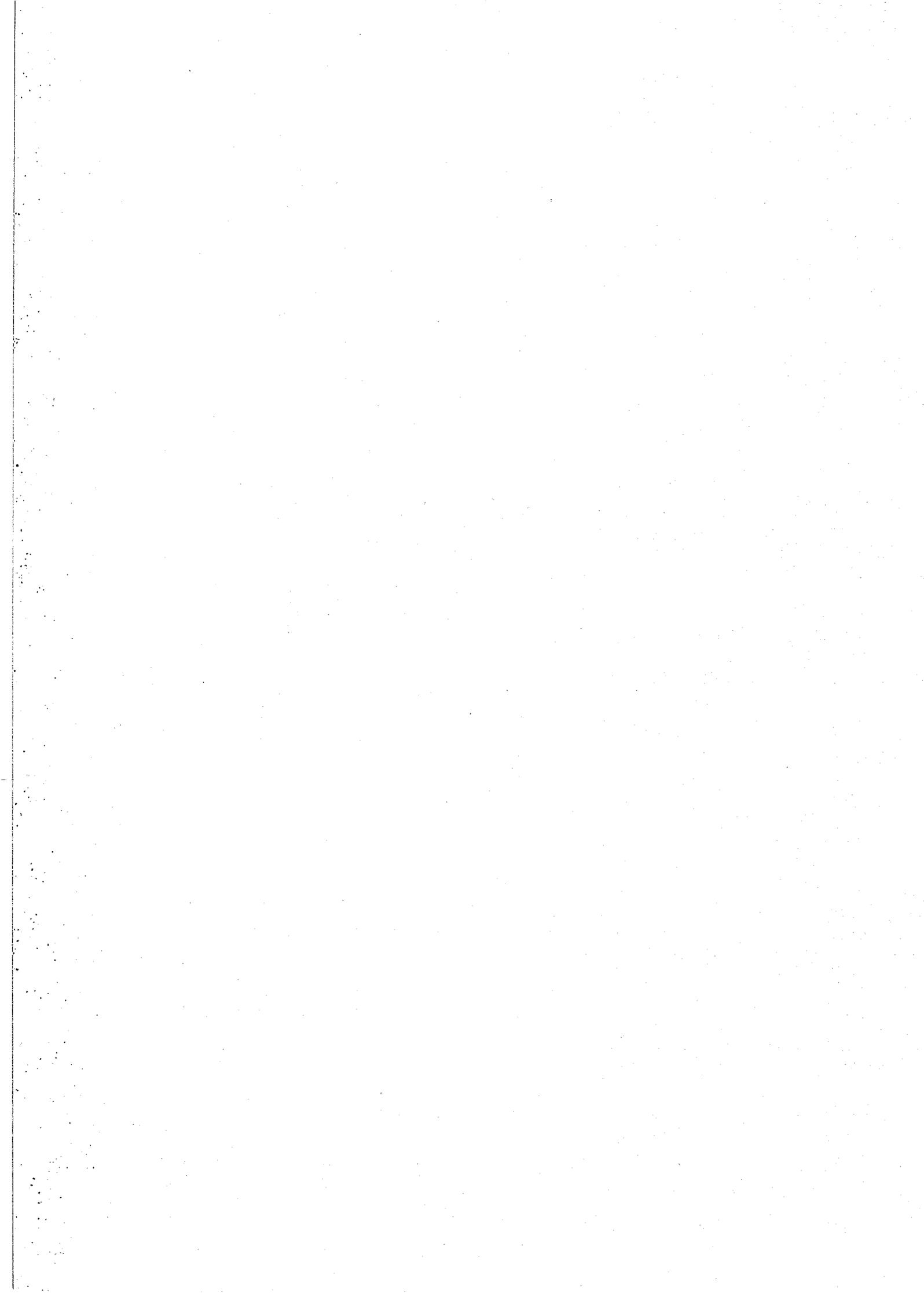
Petermann, Franz; Noack, Herbert, 1987 (1984): "Nicht – reaktive Meßverfahren", in: E. Roth (Hg.), Sozialwissenschaftliche Methoden. Lehr – und Handbuch für Forschung und Praxis, München: Oldenbourg, 450 – 470.

Priester, Tom, 1989: Armutsbericht Bremen – ein Modell. Zwischenbericht für die Hans – Böckler – Stiftung, Bremen: Zentrum für Sozialpolitik (ZeS).

Strang, Heinz, 1985: Sozialhilfebedürftigkeit. Struktur – Ursachen – Wirkung, unter besonderer Berücksichtigung der Effektivität der Sozialhilfe. Forschungsbericht, Hannover: Hochschule Hildesheim (Institut für Sozialpädagogik).

Wollmann, Hellmut; Jaedicke, Wolfgang; Ruhland, Kurt; Wachendorfer, Ute; Wonneberg, Holger, 1989: Stadt und Sozialstaat. Zur Bestimmungsmacht und – ohnmacht der Kommunen bei der Formulierung und Implementation von Sozialpolitik im Bundesstaat. Endbericht eines von der Stiftung Volkswagenwerk in den Jahren 1986 bis 1988 geförderten Forschungsprojekts, Berlin: Freie Universität.

A N H A N G: Erhebungsbogen



A M T F Ü R S O Z I A L E D I E N S T E

V E R T R A U L I C H

Vorblatt für den Groberhebungsbogen
(Behördlicher Teil)

Laufende Nr.:

Aktenzeichen:

Name:

Geburtsdatum:

Dieses Vorblatt des Groberhebungsbogens wird von der Behörde ausgefüllt und verbleibt bei der Behörde. Nur der anonymisierte Bogen für die Groberhebung wird der Planung und Forschung zur Verfügung gestellt.



G R O B E R H E B U N G S B O G E N
(Anonymisierter Teil)

Tag der Erhebung:

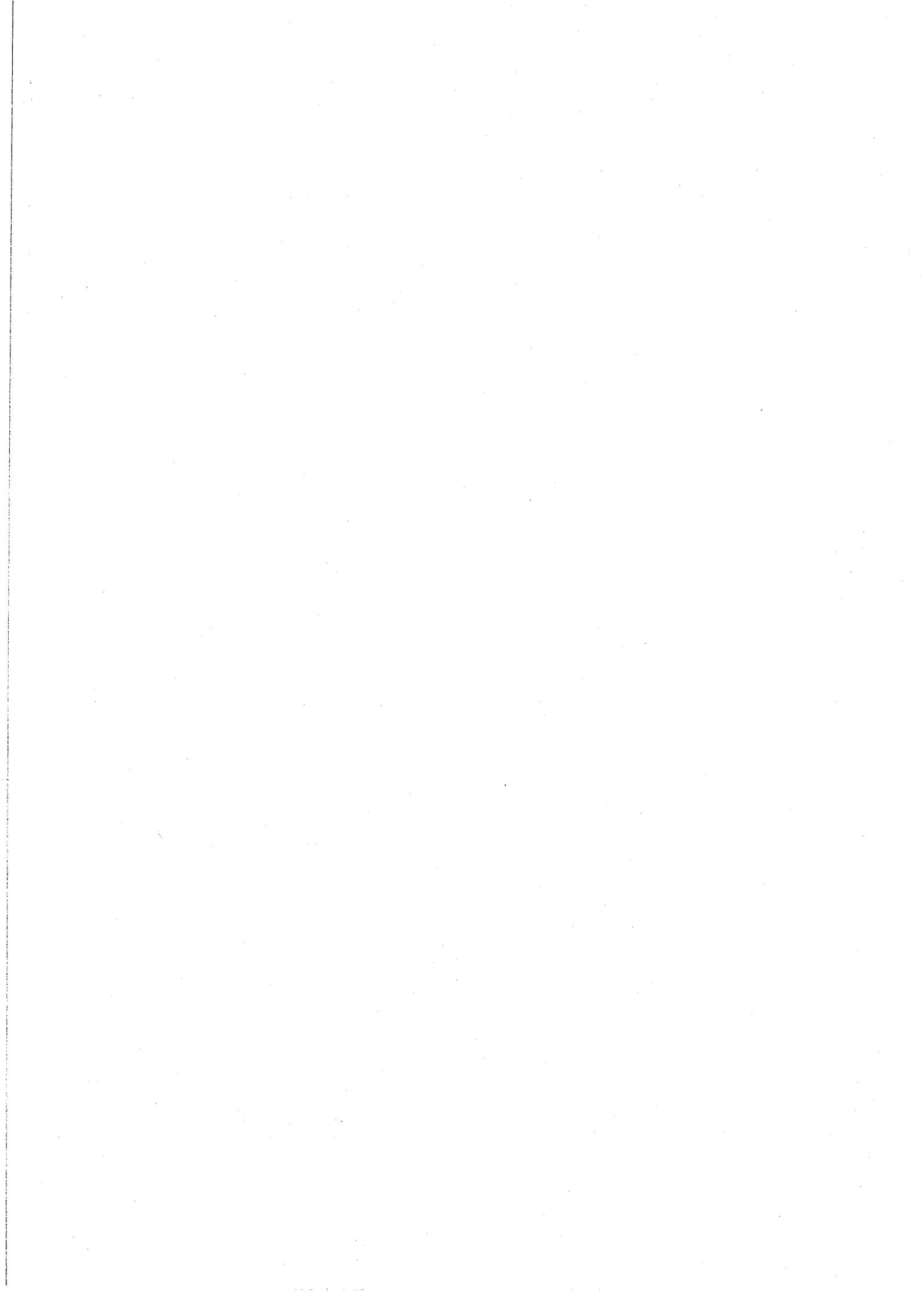
Erheber/in:

Laufende Nr.:

Antragszeitpunkt: /

Laufende Akte: Ja / Nein

Akte geschlossen: /



ARBEITSPAPIERE
DES
ZENTRUMS FÜR SOZIALPOLITIK

Arbeitspapier 1/90

Petra Buhr, Monika Ludwig, Tom Priester

DIE BREMER 10 % - STICHPROBE
VON SOZIALHILFEAKTEN
Konstruktion und Auswertungsperspektiven

Arbeitspapier 2/90

Winfried Schmähl

Reformen der Rentenversicherung:
Gründe, Strategien und Wirkungen
- Das Beispiel der "Rentenreform 1992" -

Arbeitspapier 3/90

Claus Offe

Akzeptanz und Legitimität strategischer
Optionen in der Sozialpolitik

Arbeitspapier 4/90

Claus Offe

Smooth Consolidation in the West German
Welfare State. Structural Change,
Fiscal Policies, and Populist Politics

Arbeitspapier 5/90

Claus Offe und Ulrich K. Preuss

DEMOCRATIC INSTITUTIONS
AND MORAL RESOURCES