

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 8. September 1998

Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum

Unterrichtung durch die Landesregierung zu dem Beschluß des Landtages vom 12.12.1996
– Drs. 13/2495 –

Die Landesregierung wird aufgefordert, bis zum Ende des Jahres 1997 einen ersten und fortzuschreibenden Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum in Niedersachsen vorzulegen. Gleichzeitig soll ein kontinuierlicher Kommunikationsprozeß über die soziale Situation in Niedersachsen und über notwendige politische Konsequenzen initiiert werden. Es sollen Wirkungsberichte über die Armutsbekämpfungsmaßnahmen erstellt werden.

Eine Armuts- und Reichtumsberichterstattung soll in zwei Schritten erfolgen:

1. Die Landesregierung wird aufgefordert, zunächst eine quantitative Bestandsaufnahme der Armut in Niedersachsen vorzunehmen, wobei auch die vorhandenen Daten aller Ministerien sowie aus anderen Politikfeldern einzubeziehen sind. Bei dieser Bestandsaufnahme von Armut ist bereits der Bezug zum Reichtum herzustellen.
2. In einem zweiten Schritt ist ein spezieller Reichtumsbericht zu erstellen.

Als Datenbasis des Berichts sind u. a. das sozio-ökonomische Panel, die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sowie die Sozialhilfestatistik 1984 bis 1992 einzubeziehen.

Bei der Erfassung der Ursachen von Armut sind Einkommensdefizite, u. a. aufgrund von Arbeitslosigkeit, Faktoren der Wohnraumversorgung, Verschuldung, Situation von Alleinerziehenden und Kinderreichen, Behinderung, Bildungsdefiziten, Migration, Armutslagen im großstädtischen Bereich, psycho-sozialer Verelendung und Krankheit zu berücksichtigen. Die Auswertung der Daten sollte u. a. auch nach Alter, Geschlecht und Familienstand aufgeschlüsselt werden.

Sozialstaatliche Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Armut, aufgeschlüsselt nach Bund, Land und Kommunen, sollten in dem Bericht enthalten sein. Bezugsdaten zu anderen Bundesländern und zur Bundesrepublik insgesamt sollten mit aufgenommen werden. Auswirkungen von Gesetzen auf die soziale Entwicklung in Niedersachsen sollten ermittelt und gewichtet werden.

Der Bericht soll zugleich darlegen, welche speziellen Maßnahmen die Landesregierung zur Bekämpfung von Armut ergreift.

Antwort der Landesregierung vom 08.09.1998

Inhalt

	Seite
Einleitung	6
Zusammenfassung des Berichts	7
Wirtschaftliche Standortbedingungen	7
Armut und Soziale Polarisierung	8
Reichtum	10
Lebenslagen und Teilhabemöglichkeiten	11
Regionalisierung	12
Bildung und Ausbildung	13
Arbeit und Arbeitslosigkeit	14
Sozialhilfe	14
Wohnen	15
Gesundheit	15
Familie	15
Besondere Lebenslagen: Behinderung und Alter	15
Ausländerinnen und Ausländer	16
Kapitel 1 Konzepte zu Armut und Reichtum	16
Armutsbegriff	16
Bedingungsgefüge von Armut und Unterversorgung	17
Unterversorgung: Einkommen	17
Unterversorgung: Schulische und berufliche Ausbildung	18
Unterversorgung: Arbeit	19
Unterversorgung: Wohnen	20
Unterversorgung: Gesundheit	21
Subjektive Armut/Unzufriedenheit	21
Verdeckte Armut	22
Armutsverläufe	23
Beschreibung von Reichtum	26
Einkommensverteilung	27
Räumliche Betrachtung der Einkommensverteilung	28
Städtischer Bereich/Soziale Brennpunkte/Armutsinseln	28
„Stadt-Umland-Bereich“	29
Land	29
Kapitel 2 Armut und Reichtum in Niedersachsen	29
Wirtschaftliche Bedingungen	29
Zum Verhältnis von Wirtschaft und Wohlstand	29
Brutto-Inlandsprodukt in Niedersachsen	30
Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarkt	35
Wirtschaftswachstum und Beschäftigung	36
Strukturwandel und Beschäftigung	37
Entwicklungspotentiale	42
Einkommens und Vermögensverteilung	43
Operationalisierung	43
Räumliche Bezugsgrößen der Armuts- und Reichtumsbestimmung	43
Datenbasis	44
Berechnungsmodalitäten	46

	Seite
Ergebnisse der relativen Armuts- und Reichtumsberechnung für Niedersachsen	48
Zugrundelegung des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf	48
Ursachen	49
Zugrundelegung des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf nach Haushaltsgrößenklassen und Vergleich mit der HLU-Bedarfsgrenze	49
Armut und Reichtum in Regionen Niedersachsens	52
Zugrundelegung des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf und Vergleich mit dem Einkommensniveau auf Landesebene	52
Einkommen aus Sozialhilfe in Niedersachsen	56
Leistungsansprüche nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)	56
Allgemeine Entwicklung der Zahlen der Hilfebezieher und Aufgabenentwicklung	57
Empfängerentwicklung nach Altersgruppen und Geschlecht	59
Entwicklung der Hauptursachen der Hilfestellung nach Typ des Haushaltes	64
Empfängerentwicklung bei den Ausländerinnen und Ausländern	73
Ländlicher Raum	74
Bund-Länder-Vergleich: Allgemeine Entwicklung der Zahl der Hilfebezieher und Ausgaben	74
Verteilung von Einkommen und Vermögen in Niedersachsen nach der Einkommen- und Vermögensteuerstatistik	78
Methode (Einkommensteuer)	78
Einkommensbegriff	79
Entwicklung der Einkommen nach der Einkommensteuerstatistik	79
Methode (Vermögensstatistik)	81
Entwicklung nach der Vermögenssteuerstatistik	82
Einkommensverhältnisse erwerbstätiger Frauen im Vergleich zu erwerbstätigen Männern in Niedersachsen 1997 (Mikrozensus)	83
Überschuldung	83
Gläubiger und Schuldner	84
Ursachen	85
Hilfeangebote	86
Kapitel 3 Lebenslagen im Blickpunkt: Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit, Behinderung, Alter, Familien, Migration	87
Bildung	87
Ausbildungsförderung (BAFöG)	89
Arbeit	91
Entwicklung der Beschäftigung	91
Beschäftigung von Frauen	93
Geringfügige Beschäftigungen	93
Einkünfte aus Transferleistungen	94
Entwicklung und Struktur des Lohnniveaus	94
Arbeitslosigkeit	95
Regionale Aspekte	97
Auswirkungen auf das Einkommen der Arbeitslosen	100
Ursachen der Arbeitslosigkeit	100
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	101
Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit	101
Arbeitsmarktpolitisches Programm der Niedersächsischen Landesregierung	101
Maßnahmen für Jugendliche	103

	Seite
Spezielles arbeitsmarktpolitisches Programm der Landesregierung für Jugendliche	103
Operationelles Gesamtprogramm der Jugendsozialarbeit in Niedersachsen	103
Wohnen	104
Wohnungsmarkt	104
Zukünftige Entwicklung	105
Mietentwicklung	106
Wohngeld	107
Härteausgleich	111
Wohnungsprobleme von Frauen	112
Strukturelle Maßnahmen	113
Aufgabe der Wohnungsbaupolitik	113
Flüchtlingswohnheimprogramm	115
Sanierung sozialer Brennpunkte	115
Obdachlosigkeit	116
Wohnungslosigkeit	117
Lebenslagen (arbeits-, mittel- und wohnungslos) alleinstehender	122
Wohnungsloser	122
Angebote des überörtlichen Sozialhilfeträgers	126
Gesundheit	127
Gesetzliche Krankenversicherung	128
Früherkennungsuntersuchungen bei Kindern	132
Beispiel der Schuleingangsuntersuchungen in Braunschweig	134
Beispiel der Jugendzahnpflege in der Landeshauptstadt Hannover	134
Soziale Verelendung/Krankheiten	136
Sucht	137
Förderung der Suchtgefährdeten- und Suchtkrankenhilfe durch das Land	138
Familien	139
Entwicklung der Familie	139
Kinderreichtum	139
Familienleistungsausgleich/Kindergeld	140
Allgemeines	140
Höhe des Kindergeldes bzw. Kinderfreibetrages	141
Kritik	142
Scheidungstendenz	143
Alleinerziehende	144
Steuerliche Situation der Alleinerziehenden	145
Angebote zur Kinderbetreuung	146
Mangelnde Unterhaltszahlungen/Unterhaltsvorschuß	147
Stiftung „Familie in Not“	147
Behinderung	148
Schwerbehindertengesetz	148
Eingliederung in das Erwerbsleben	150
Eingliederungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz	152
Bildung	152
Wohnen	153
Finanzielle Situation	155
Arbeit	156
Alter	157
Allgemeines	157
Rente	157
Die Rentenhöhe	157
Bevölkerungszahlen/Rentenempfängerinnen und Rentenempfänger	158

	Seite
Rentenarten/Rentenzahlbetrag	159
Zur wirtschaftlichen Lage von Rentnerhaushalten	161
Das Haushaltseinkommen insgesamt	161
Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) im Rahmen des Haushaltseinkommens	161
Einkünfte der Rentnerhaushalte aus betrieblicher Alterssicherung und privater Vorsorge im Rahmen des Haushaltseinkommens	162
Einkommenssituation alleinlebender Rentnerinnen	163
Vermögenslage von Rentnerhaushalten	163
Ausgaben für das Wohnen	163
Zahl der Renten/Aufwendungen der Rentenversicherungsträger	164
Pflege	164
Pflegebedürftigkeit als armutsrelevantes Merkmal	164
Auftreten von Pflegebedürftigkeit bei älteren Menschen	165
Voraussichtliche Entwicklung pflegebedürftiger Älterer in Niedersachsen	165
Armutsminderung durch soziale Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit - Ordnungsrahmen des Pflegeversicherungsgesetzes	165
Bezieher von Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz	166
Inanspruchnahme von Leistungen	169
Beitrag der Pflegeversicherung zur Kostenentlastung bei Pflegebedürftigkeit	171
Verbesserung der Lebenslage Pflegebedürftiger durch Förderung von Pflegeeinrichtungen nach dem Niedersächsischen Pflegegesetz (NPflegeG)	171
Förderung von Hilfen im Vor- und Umfeld von Pflege	173
Stand der Umsetzung	173
Migration	174
Ausländerinnen und Ausländer in Niedersachsen	174
Entwicklung	174
Ausländerinnen und Ausländer nach ihrem aufenthaltsrechtlichen Status	174
Asylbewerberinnen und Asylbewerber	175
Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina	176
Asylberechtigte	176
Kontingentflüchtlinge	176
Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung	176
Aufenthaltsdauer	177
Räumliche Verteilung	177
Wohnsituation	179
Flüchtlingswohnheimprogramm	180
Soziale Sicherung	181
Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern	181
Arbeitserlaubnis (§ 285 SGB III)	181
Arbeitsberechtigung (§ 286 SGB III)	182
Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Asylbewerberleistungsgesetz	185
Leistungen in entsprechender Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes	186
Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII)	186
Clearingstelle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Norden-Norddeich	187
Integrationsdefizite	187
Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern	189
Kapitel 4 Die Kommunen - Probleme und Aktivitäten	191
Umfrageergebnisse	191
Schlußfolgerungen	194
Anhang: Literaturverzeichnis	200

Einleitung

Der Niedersächsische Landtag hat einstimmig im Dezember 1996 die Landesregierung aufgefordert, einen ersten und fortzuschreibenden Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum in Niedersachsen vorzulegen. Damit setzen die Fraktionen des Landtages ihre Initiativen zum Thema Armut und Sozialhilfe fort.¹

Die Landesregierung legt folgenden Bericht über die Entwicklung von Armut in Niedersachsen vor. Er enthält die

- Darstellung der wichtigsten Informationen zu Armutslagen in Niedersachsen,
- Analyse und Bewertung der Daten und wesentlichen Entwicklungen,
- Beschreibung von Widersprüchen, Konflikten und Defiziten,
- Darstellung der Interventionen, Erfolge und Optionen

und soll die Kommunikation über die soziale Situation der Menschen in Niedersachsen und notwendige politische Konsequenzen anregen. Erste Zusammenhänge zu Reichtum werden hergestellt, der Bericht ist jedoch kein eigenständiger Reichtumsbericht.

¹ Vgl. u. a. (Entschließungsanträge u. Große Anfragen seit 1990):

1. „Bekämpfung der Obdachlosigkeit“
Entschließungsantrag der CDU vom 11.01.1991 - Drs. 12/1218 -,
Beschluß: Annahme in der Fassung der Drs. 12/1491
2. „Entwicklung der Erwerbsquote und der Arbeitslosenquote im ländlichen Raum“
Große Anfrage der FDP vom 24.02.1993 - Drs. 12/4594 -,
Antwort der Landesregierung vom 26.05.1993 - Drs. 12/5024 -
3. „Entwicklung unternehmerischer Konzepte für Obdachlosenquartiere
zur Verhinderung von Obdachlosigkeit“
Große Anfrage der FDP vom 09.06.1993 - Drs. 12/5030 -,
Antwort der Landesregierung vom 10.08.1993 - Drs. 12/5237 -
4. „Reform der Sozialhilfe“
Entschließungsantrag der Grünen vom 15.08.1995 - Drs. 13/1268 -,
Beschluß: Annahme in der Fassung der Drs. 13/1734
5. „Sozialhilfe in Deutschland“
Große Anfrage der SPD vom 29.08.1995 - Drs. 13/1343 -,
Antwort der Landesregierung vom 29.09.1995 - Drs. 13/1430 -
6. „Struktur der Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslose, Arbeitsmarktpolitik“
Große Anfrage der CDU vom 03.10.1995 - Drs. 13/1411 -,
Antwort der Landesregierung vom 12.12.1995 - Drs. 13/1645 -
7. „Familien in Niedersachsen (u. a. Sozialhilfe)“
Große Anfrage der CDU vom 08.03.1996 - Drs. 13/1887 -,
Antwort der Landesregierung vom 04.06.1996 - Drs. 13/2037 -
8. „Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum“
Entschließungsantrag der Grünen vom 15.08.1995 - Drs. 13/1269 -,
Beschluß: Annahme in der Fassung der Drs. 13/2425

Der Niedersächsische Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum wurde in mehreren Schritten federführend durch das Niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales in Kooperation mit den anderen Ressorts erstellt.² Ursprünglich war geplant, als Datenbasis den Zeitraum bis 1995 zugrunde zu legen. Da aber in der Zwischenzeit sowohl gesetzliche Änderungen eintraten als auch das Datenmaterial durch neuere veröffentlichte Zahlen und ergänzende wissenschaftliche Untersuchungen zum Teil überholt wurde, wurde die Entscheidung getroffen, den Bericht soweit wie möglich zu aktualisieren. D. h. sofern Daten aus den Jahren 1996 bis 1998 vorlagen, sind diese im Bericht weitgehend berücksichtigt.

Zusammenfassung des Berichts

Der Bericht stellt vor allem die gegenwärtige Armutsdiskussion und ihre Anwendungen auf Niedersachsen dar. Erörtert werden sowohl der Ressourcenansatz als auch der Lebenslagenansatz. Da letzterer geeigneter erscheint, konkrete Handlungsschritte abzuleiten, nimmt die Beschreibung von Lebenslagen in Niedersachsen einen breiten Raum ein. Eingebunden in die Standortbedingungen des norddeutschen Flächenstaates³ werden zeitliche und räumliche Aspekte vorgestellt.

Wirtschaftliche Standortbedingungen

Alles in allem verfügt der Standort Niedersachsen, ebenso wie der Standort Deutschland im internationalen Vergleich, über viele Stärken - das belegen nicht zuletzt die Exporterfolge der deutschen und auch der niedersächsischen Wirtschaft. Um den erreichten Wohlstand auch für die Zukunft zu erhalten, muß Niedersachsen aber weiter im dynamischen Wettbewerb mithalten. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, die Balance zwischen Innovation und sozialer Sicherheit zu wahren, um die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft und gleichzeitig den Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern.

Wohlstand muß erarbeitet werden. Eine leistungsfähige Wirtschaft, die sich im internationalen, nationalen und lokalen Wettbewerb behauptet, ist daher Voraussetzung für Wohlstand.

² Die *Landesarmutskonferenz* gab in mehreren Veranstaltungen, informellen Gesprächen und Treffen mit dem Minister, der Ministerin und der Staatssekretärin eine Reihe von Anregungen zu Prioritäten und Methoden des Berichts. Über ihre Mitgliedsorganisationen sorgte sie für eine breite Diskussion des Themas. Darüber hinaus wurden die örtlichen Sozialhilfeträger und kreisangehörige Gemeinden durch eine Umfrage zur ArmutBerichterstattung einbezogen. Die Ergebnisse sind im Kapitel 4 dargestellt.

Das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (IES) Hannover gab wissenschaftliche Anregungen, insbesondere zu den Bereichen Armut, Familie, Gesundheit, erarbeitete zusammen mit dem Statistischen Landesamt den Entwurf für den Methodenteil und unterstützte das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales bei der Erstellung des Literaturverzeichnisses.

³ Neben dem Niedersächsischen Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum haben folgende Bundesländer Berichte zur sozialen Lage bzw. zur Armut vorgelegt:

Baden-Württemberg:

- Sozialhilfebedürftigkeit - Endbericht zum Projekt „Alleinerziehende Hilfebedürftige“

- Struktur und Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung in Baden-Württemberg und im Bundesvergleich

Bayern: Bericht zur sozialen Lage in Bayern

Berlin: Bericht zur sozialen Lage im Land Berlin

Bremen: Zweiter Sozialbericht für die Freie Hansestadt Bremen

Hamburg: Armut in Hamburg II

Nordrhein-Westfalen: Sozialberichte zu den Themen Niedrigeinkommen, Kinderreiche Familien, Verschuldung, Armut im Alter, Wohnungsnot, Alleinerziehende

Thüringen: Erster Thüringer Sozialbericht

Wohlstand umfaßt nicht nur die Ausstattung mit materiellen Gütern, mit Einkommen und Vermögen, sondern er wird auch bestimmt durch die Befriedigung der Sicherheitsbedürfnisse, d. h. durch das Maß der Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens, sowie durch eine befriedigende Stellung im Beruf, den erworbenen Bildungsstand und durch die kulturelle Teilhabe. Nicht zuletzt spielen die Intensität und Vielfalt sozialer Beziehungen zu Familie, Freunden und Nachbarn eine wichtige Rolle.

Das Vertrauen auf soziale Gerechtigkeit und darauf, in Notsituationen auf die Solidarität der Gesellschaft zählen zu können, stärkt die Bereitschaft der Menschen für Veränderungen. Diese Bereitschaft ist heute wichtiger denn je. Heute verlangen die Globalisierung, der schärfer werdende internationale Wettbewerb und der damit verbundene Strukturwandel von den Unternehmen und damit von jedem und jeder einzelnen Anpassungsleistungen. Eine Sozialpolitik, die auf den Konsens der wichtigen gesellschaftlichen Gruppen setzt, schafft die Voraussetzungen z. B. für pragmatische und auch auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen.

Der materielle Wohlstand hat in Niedersachsen von 1984 bis 1996 mit einem realen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um rund ein Drittel und das BIP je Einwohner um 23,8% deutlich zugenommen. Zugleich haben sich die Erwerbsmöglichkeiten und damit die Chancen der einzelnen Personen, durch Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt für sich und die Angehörigen zu verdienen und finanzielle Vorsorge für Krankheit, Invalidität, Alter und Pflegebedürftigkeit zu treffen, durch die anhaltende hohe Arbeitslosigkeit eher verschlechtert.

Die Lösung der Arbeitsmarktprobleme und die Möglichkeit, Einkommen, Infrastruktur und soziale Sicherheit auch weiterhin auf hohem Niveau finanzieren zu können, hängen von der Fähigkeit ab, mit neuen Produkten und Dienstleistungen auf den Weltmärkten und auf den lokalen Märkten zu bestehen. Innovationsfähigkeit und Flexibilität gewinnen im internationalen Wettbewerb und damit für die Bewahrung des erreichten Wohlstandes immer mehr an Bedeutung.

Armut und soziale Polarisierung

Für die nachfolgende Betrachtung von Armut und Reichtum in Niedersachsen wird die Definition der Europäischen Union zur Armutsgrenze, d. h. 50% des gewichteten durchschnittlichen (niedersächsischen) Nettoeinkommens pro Kopf und weniger, zugrundegelegt. Für die Bestimmung der Reichtumsgrenze wird den Empfehlungen von Huster⁴ gefolgt, wonach Reichtum bei 200% dieses Einkommens anzunehmen ist. Das gewichtete durchschnittliche Nettoeinkommen in Niedersachsen betrug 1995 1.928,- DM. Danach ergab sich - methodisch auf der Basis von Mikrozensus und der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS)⁵ des statistischen Bundesamtes vom Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung Hannover (IES, Schubert) und Statistischem Landesamt gerechnet - folgendes Bild:

Die EU-Armutsgrenze lag 1995 in Niedersachsen monatlich bei durchschnittlich 957 DM pro Kopf der Bevölkerung und traf rd. 1 Mio. Niedersachsen.

Die HLU-Bedarfsgrenze lag darunter (-10,6%).

⁴ Huster, „Neuer Reichtum und alte Armut“, 1993

⁵ Einkommens- und Verbraucherstichprobe, Statistisches Bundesamt

Die neuesten Daten ergeben nunmehr folgendes Bild:

Entwicklung der relativen Armut in den Jahren 1995 bis 1997						
Jahr	Bevölkerung mit 50% des gewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommens pro Kopf und weniger					
	Niedersachsen			Deutschland		
	abs. in Tsd.	in%	in DM	abs. in Tsd.	in%	in DM
1995	1.004,7	13,7	957	10361,7	13,9	964
1996	971,2	12,9	967	10118,2	12,9	960
1997	939,2	12,3	970	10173,6	13,0	966
Entwicklung in Prozent	- 6,5	- 1,4*	1,4	- 1,8	-0,9*	0,2

Nds. Landesamt für Statistik (NLS) und eigene Berechnungen des Nds. Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales (MFAS)

* Prozentpunkte

Die niedersächsische Armutsquote ist seit 1995 deutlich gefallen; sie liegt unter der des Bundesgebietes. Dies ist in besonderem Maße beachtlich, weil die niedersächsischen Durchschnittseinkommen über dem Bundesdurchschnitt liegen und damit zu einer höheren Armutsschwelle führen. Das Land hat offenbar einen Stabilitätsvorsprung.

Relativ arme Bevölkerung nach Haushaltsgrößen 1997						
Haushaltsgröße nach Personenanzahl	50%-Grenze des gewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommens pro Kopf					
	Niedersachsen			Bundesgebiet		
	Personen abs. in Tsd.	in% des Haushaltstyps	50% - Grenze in DM	Personen abs. in Tsd.	in% des Haushaltstyps	50% - Grenze in DM
1-Personen-HH	143,0	11,6	1.051	1434,3	11,3	1.075
2-Personen-HH	180,8	7,8	1.086	1859,6	8,0	1.075
3-Personen-HH	153,3	10,2	967	1805,3	11,0	950
4-Personen-HH	219,9	13,5	833	2500,0	14,5	834
5 und mehr Pers.	242,2	26,3	710	2574,5	30,2	681

NLS und eigene Berechnungen d. MFAS

Die großen Haushalte sind von Armut noch am stärksten betroffen, allerdings ist der Anteil seit 1995 (31,7%) deutlich rückläufig. Weiterhin stehen die 2-Personen-Haushalte am günstigsten da. Auch diese Daten belegen die günstigere niedersächsische Entwicklung im Vergleich zum Bundesgebiet.

Reichtum

Entwicklung des relativen Reichtums in den Jahren 1995 bis 1997						
Jahr	Bevölkerung mit 200% des gewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommens pro Kopf und mehr					
	Niedersachsen			Deutschland		
	abs. in Tsd.	in%	in DM	abs. in Tsd.	in%	in DM
1995	377,9	5,2	3.829	4244,9	5,7	3.857
1996	348,8	4,6	3.869	3692,8	4,7	3.838
1997	345,5	4,5	3.879	3687,9	4,7	3.864
Entwicklung in Prozent	- 8,6	- 0,7*	1,3	-13,1	- 1,0*	0,2

NLS und eigene Berechnungen des MFAS

* Prozentpunkte

Die Reichtumsquote ist in Niedersachsen wie auch im Bundesgebiet zurückgegangen. Der Trend zur sozialen Polarisierung, der bis 1995 aus den Daten abgelesen werden konnte, ist damit gestoppt. Wenn sowohl der Armuts- wie auch der Reichtumsanteil sinken, bedeutet dies eine Stärkung der „sozialen Mitte“.

Die Reichtumsgrenze - nach Huster - liegt 1997 in Niedersachsen bei monatlich durchschnittlich 3.879 DM pro Kopf und betrifft rd. 345 500 Niedersachsen.

Relativ reiche Bevölkerung nach Haushaltsgrößen 1997				
Haushaltsgröße nach Personen- anzahl	200%-Grenze des gewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommens pro Kopf			
	Niedersachsen		Bundesgebiet	
	in% des je- weiligen Haushaltstyps	200%-Grenze in DM	in% des je- weiligen Haushaltstyps	200%-Grenze in DM
1-Personen-HH	6,4	4.202	7,2	4.298
2-Personen-HH	6,9	4.244	6,8	4.284
3-Personen-HH	4,0	3.866	4,1	3.800
4-Personen-HH	1,8	3.330	2,2	3.336
5 und mehr Pers.	1,9	2.838	1,6	2.722

NLS und eigene Berechnungen des MFAS

Anhand dieser Tabelle wird deutlich, daß die größeren Haushalte weniger am Reichtum partizipieren. Zur Verdeutlichung: ein klassischer 4-Personen-Haushalt (berechnet nach den in der Methodik dargestellten Äquivalenzgewichten) ist bei einem monatlichen Nettoeinkommen von rund 10.000 DM und mehr als relativ reich anzusehen. Relativ arm ist eine solche Familie bei einem monatlichen Nettoeinkommen von rund 2.500 DM und weniger anzusehen.

Lebenslagen und Teilhabemöglichkeiten

Der Bericht richtet den Blick im Kapitel 3 auf bestimmte Lebenslagen. Nach diesen Darstellungen ergibt sich eine hohe Armutsrelevanz der Wohnungslosen, bei denen mehrere Grundbedürfnisse nicht befriedigt werden. Brisant ist nach wie vor die Situation der Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit. Insbesondere gibt es Hinweise auf einen Zusammenhang mit fehlender Ausbildung.

Kinder und Jugendliche sind durch Abhängigkeit von der Lebenslage der Eltern in der Sozialhilfe besonders betroffen. Nach wie vor überwiegt die Zahl der Empfängerinnen von Sozialhilfe die der Empfänger.

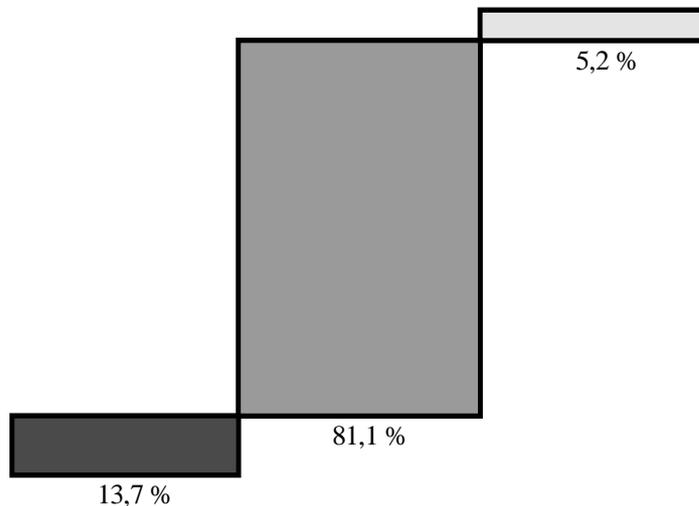
Von überdurchschnittlicher Relevanz ist die Armutsbedrohung von Migrantinnen und Migranten durch fehlende Anerkennung von Schul- und Berufsbildung, mangelnde Sprachkenntnisse und Arbeitsverbote.

Polarisierung und Trendwende

Eine erste Bewertung der Entwicklung von Armut und Reichtum in Niedersachsen für 1986 bis 1995 zeigte eine wachsende soziale Polarisierung. Sowohl die Armuts- als auch die Reichtumsrate stiegen an:

Armutsrate 1986	= 11%	der Bevölkerung	Reichtumsrate 1986	= 3,7%,
Armutsrate 1995	= 13,7%	der Bevölkerung	Reichtumsrate 1995	= 5,2%.

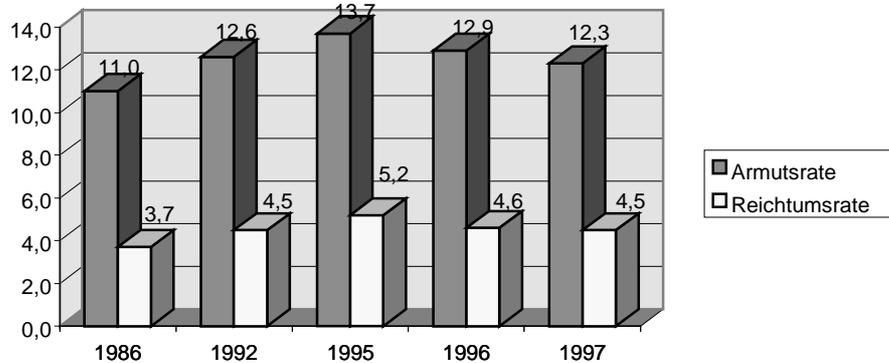
Armut und Reichtum in Niedersachsen
Anteile der Bevölkerung unterhalb/oberhalb der
angenommenen Armuts-/Reichtumsgrenze 1995



Nds. Sozialministerium, 1997

Neue Daten aus den Jahren 1996 und 1997 belegen eine Trendwende. Die Armutsrate sank von 13,7 auf 12,3. Gleichzeitig verringerte sich die Reichtumsrate von 5,2 auf 4,5.

Entwicklung der Armuts- und Reichtumsrate in Niedersachsen 1986 bis 1997



NLS

Die soziale Mitte bewegte sich in den Jahren von 1986 bis 1997 entsprechend zwischen 85,3% (1986) und 81,1% (1995) der Bevölkerung. Nach dem Tiefstand 1995 entwickelt sich die soziale Mitte bis auf 83,2% der Bevölkerung 1997 wieder nach oben.

Regionalisierung

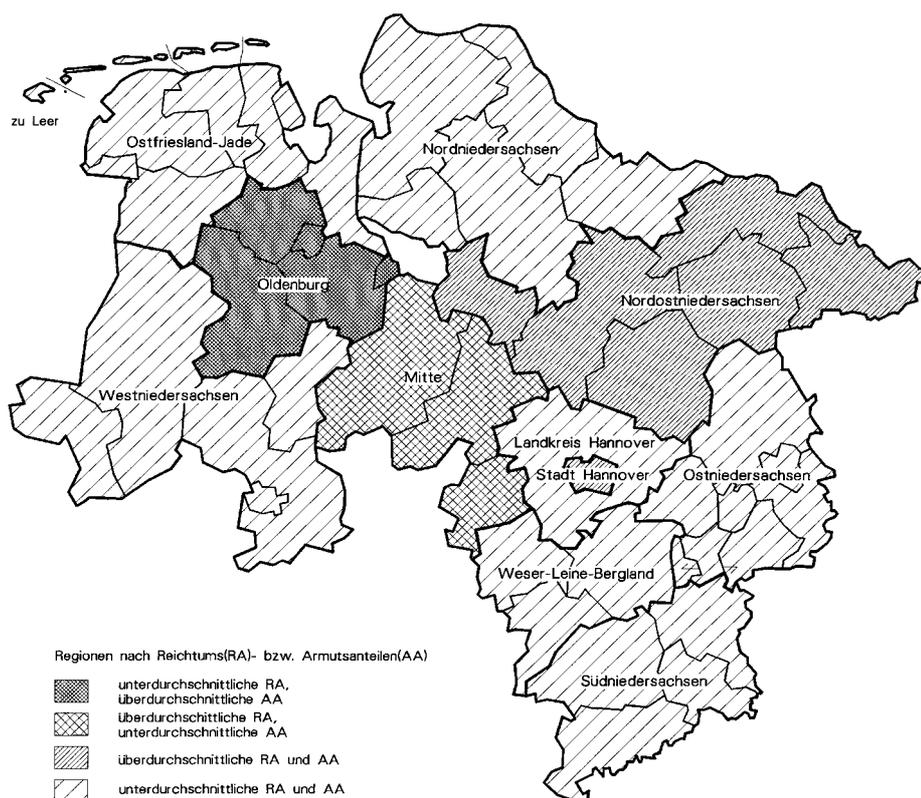
Die soziale Differenzierung in den Regionen Niedersachsens zeigen die folgende Karte und die Tabelle:

Armut und Reichtum in den Regionen Niedersachsens 1997					
Regionen in Niedersachsen	Armut: Personen mit 50% des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf und weniger		Reichtum: Personen mit 200% des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf und mehr		Einkommensniveau (niedersächsisches Haushaltsäquivalenzeinkommen pro Kopf)
	in % der Bevölkerung	50%-Grenze in DM	in % der Bevölkerung	200%-Grenze in DM	
Ostniedersachsen	11,3	984	4,2	3934	101 (101)
Südniedersachsen	13,2	939	4,6	3754	97 (96)
Stadt Hannover	15,4	998	4,6	3992	103 (103)
Landkreis Hannover	12,4	1075	4,7	4298	111 (112)
Weser-Leine-Bergland	11,0	932	3,9	3728	96 (99)
Mitte	11,6	935	3,6	3738	96 (100)
Nordniedersachsen	11,5	1031	4,9	4122	106 (108)
Nordostniedersachsen	12,4	998	4,4	3990	103 (104)
Ostfriesland-Jade	11,0	885	4,0	3540	91 (90)
Oldenburg	13,6	989	4,7	3954	102 (100)
Westniedersachsen	11,4	911	4,4	3644	94 (91)
Niedersachsen	12,3	970	4,5	3880	100

NLS und eigene Berechnungen des MFAS

Die Unterschiede im regionalen Einkommensniveau haben sich im Vergleich zu 1995 geringfügig angepaßt; auch regional gibt es derzeit einen Angleichungsprozeß. In allen Regionen - bis auf die Region des Landkreises Hannover - ist die Armutsquote deutlich gesunken. Ebenso verhält es sich mit der Reichtumsquote. Auch hiermit wird die Trendwende der Polarisierung von Armut und Reichtum deutlich. In Kapitel 2 sind für das Jahr 1995 regionale Typisierungen von Armut und Reichtum beschrieben. Diese Grundaussagen haben weiterhin Bestand.

Soziale Differenzierung in den Regionen Niedersachsens 1995



Niedersächsisches Landesamt für Statistik, 1997

In der Zusammenschau werden - gemessen am Grad der Polarisierung - deutliche Unterschiede in Niedersachsen sichtbar.

Bildung und Ausbildung

Hauptschulabschluß und Ausbildungsabschluß sind die Grundlage für die Teilhabe an der Arbeitswelt. Die Daten zeigen, daß mit diesen Abschlüssen die Chance steigt, einen Arbeitsplatz zu erhalten. Bemerkenswert ist deshalb in Niedersachsen die wachsende Zahl von Hauptschulabschlüssen. In den letzten zehn Jahren sind gegen 6% eines Jahrganges ohne Hauptschulabschluß geblieben, davor war der Prozentsatz mit über 8% deutlich höher. Je mehr die Personenzahl mit Hauptschulabschluß steigt, desto mehr Ausbildungsplätze sind auch erforderlich.

Andererseits bieten auch qualifizierte Ausbildungsabschlüsse heute keine Garantie auf einen Arbeitsplatz. Die Zahl der Auszubildenden ging zwischen 1988 und 1997 um 15,2% auf 171.448 zurück (vgl. Kapitel 3).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Ausbildungsförderung (BAFöG) noch ein ausreichendes Instrument ist, um auch jungen Menschen aus einkommensschwachen Familien eine qualifizierte Ausbildung zu ermöglichen. Mit der Verschlechterung der Ausbildungsförderung sinken die Chancen für weniger Betuchte. Länge und Intensität des Studiums verändern sich nachteilig, am Ende sind Qualitätseinbußen zu befürchten.

Arbeit und Arbeitslosigkeit

Die Zahlen zeigen: In Niedersachsen hat die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1988 bis 1997 um 7,7% zugenommen. Das gilt auch für Frauen, allerdings vorwiegend in Teilzeitbeschäftigungen. Das Lohnniveau der Arbeiterinnen und Arbeiter liegt in Niedersachsen über dem Bundesdurchschnitt, das der Angestellten leicht darunter. Löhne und Gehälter zeigen eine hohe Differenzierung innerhalb der bestehenden Tarifstruktur: Frauen haben generell weniger Einkommen als Männer und sind in niedrigeren Verdienstklassen überproportional vertreten.

Die Zahl der Arbeitslosen in Niedersachsen ist von 300.017 im Jahr 1988 auf 401.305 im Jahr 1997 gestiegen. Dieser Anstieg um 33,8% liegt jedoch erheblich unter dem westdeutschen Durchschnitt (+39,7%). Die Zunahme der Langzeitarbeitslosen ist ebenfalls hoch, aber auch deutlich unter dem westdeutschen Wert. Zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und Einkommensarmut, d. h. Sozialhilfebezug, besteht eine enge Verbindung (vgl. Kapitel 3).

Hauptursache der Arbeitslosigkeit ist der Strukturwandel des Wirtschafts- und Beschäftigungssystems. Zu diesem Wandel gehören die schnelle Einführung neuer Techniken, das damit verbundene rasche Veralten erworbener Kenntnisse sowie die enorme Steigerung der Arbeitsproduktivität. Die Globalisierung der Wirtschaft verschärft den Wettbewerb um Arbeitsplätze und Investitionen. Weitere Ursachen sind die Zunahme der Erwerbsbevölkerung, die deutliche Abnahme des wirtschaftlichen Wachstums, die steigenden Arbeitskosten, mangelnde Investitionen und Innovationen u. a. m.

In einer auf Wachstum und Strukturwandel angelegten sozialen Marktwirtschaft ist deshalb Arbeitslosigkeit ein wirtschaftliches und soziales Problem, das neben den Bemühungen der Wirtschaft und der Tarifpartner vielfältige Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen erfordert.

Sozialhilfe

Die Entwicklung und Struktur der Sozialhilfe ist in Kapitel 2 umfassend beschrieben. Die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe ist insgesamt von 341.860 (1984) auf 556.062 (1993) um 62,66% gestiegen.

Davon waren 1993 421.256 Personen Empfängerinnen und Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen. Diese Zahl hat sich in Niedersachsen von 1984 bis 1993 um 87,8% erhöht.

Durch Änderungen in der Sozialhilfestatistik (Stichtagserhebung) ist die Zahl der Bezieher von Sozialhilfe 1996 gesunken, sie betrug 329.959. Eine Bewertung ergibt, daß die niedersächsische Sozialhilfequote (Sozialhilfebezieher im Verhältnis zur Einwohnerzahl) zwar über dem Bundesdurchschnitt liegt, die Steigerungen aber unterdurchschnittlich erfolgt sind.

Die Hauptgruppen der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger sind

- Langzeitarbeitslose,
- Alleinerziehende,
- Kinder und Jugendliche,
- Ausländerinnen und Ausländer.

Die Gründe, die hauptsächlich zum Sozialhilfebezug führen, sind

- Arbeitslosigkeit,
- Trennung/Scheidung,
- Zuwanderung.

Vor allem gibt es eine hohe Zahl von Menschen, die, statt arbeiten zu können, von staatlichen Subsistenzleistungen leben. Deshalb erscheinen nicht nur positive Veränderungen der Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sowie eine Entlastung der Sozialhilfe durch Verbesserung vorrangiger Leistungen, sondern auch weitere Maßnahmen der Sozialhilfeadministration zur Aktivierung dieses Personenkreises notwendig.

Wohnen

Der Bericht stellt in Kapitel 3 die Entwicklung des niedersächsischen Wohnungsmarktes dar. Trotz bemerkenswerter Leistungen (von 1990 bis 1998 wurden Haushaltsmittel in Höhe von rd. 5,6 Milliarden DM für Wohnungsbauprogramme mit rd. 71.460 Wohnungen bereitgestellt) besteht immer noch Bedarf an bezahlbarem Wohnraum. Einkommensschwache Gruppen erhalten Wohngeld; dieses wurde aber in den letzten Jahren real abgesenkt, so daß weniger Personen weniger Leistungen erhalten. Der Schwerpunkt der Wohnungspolitik muß weiterhin auf dem kostengünstigen und flächensparenden Wohnungsbau liegen. Die immer noch bestehenden sozialen Brennpunkte und die Entwicklung von Stadtteilen zu Armutsinseln erfordern neue Instrumente der sozialen Stadterneuerung, begleitet durch die Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner.

Gesundheit

Den Zusammenhang zwischen Armut und Gesundheit belegen eindrücklich Schuleingangsuntersuchungen an Kindern, Daten der Jugendzahnpflege aus Hannover sowie exemplarische Krankheiten (TBC und Sucht). Die Betroffenheit von Kindern fällt - wie in der Sozialhilfe - besonders auf. Den Daten ist zu entnehmen, daß Armut im Zusammenhang mit Suchtproblemen steht. Sucht führt mit größter Wahrscheinlichkeit zu Armut und zu schweren innerfamiliären Konflikten (vgl. Kapitel 3).

Familie

Ausgehend vom Wandel der Familie wird in Kapitel 3 das System des Familienleistungsausgleichs erörtert und für eine Änderung plädiert. Die Auswertung der Sozialhilfestatistik in Kapitel 2 zeigt, daß Familien mit mehreren Kindern besonders von Armut betroffen sind. Ihre Gestaltungsmöglichkeiten von Konsum und Freizeit sind deutlich eingeschränkter als bei Ein-Kind-Familien oder kinderlosen Paaren.

Alleinerziehende sind in den unteren Einkommensgruppen ebenfalls überrepräsentiert und auch in der Sozialhilfe erheblich vertreten. Die Entwicklung führt dazu, daß immer mehr Kinder und Jugendliche mit Sozialhilfe aufwachsen.

Besondere Lebenslagen: Behinderung und Alter

Der Bericht beschreibt in Kapitel 3 die Lebenslage unterschiedlicher Behindertengruppen und die gesetzlichen Möglichkeiten, auf deren Basis Unterstützung für Behinderte geleistet werden kann. Behinderung kann, muß aber nicht Armut auslösen. Vor allem begleitende Hilfen im Arbeits- und Berufsleben ermöglichen behinderten Menschen die eigene Existenzsicherung. Eingliederungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz haben 1996 rund 38.000 Menschen in Niedersachsen erhalten.

Die Leistungen der Pflegeversicherung stellen einen erheblichen Beitrag zur Vermeidung von pflegebedingter Altersarmut dar. Schätzungen und erste Ergebnisse hinsichtlich der Auswirkungen aufgrund der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung sowie des

neuen Landesrechts werden in Kapitel 3 dargestellt. Niedrige Einkommen im Alter sind nach wie vor für Frauen, die das Rentenalter erreichen, eine Armutsbedrohung. 1993 waren fast 70% aller Renten aus Altersgründen unter 1.100 DM Renten von Frauen.

Ausländerinnen und Ausländer

Am 31.12.1997 lebten 480.550 Ausländerinnen und Ausländer in Niedersachsen. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung stieg in Niedersachsen von 3,8% im Jahr 1984 auf 6,1% im Jahr 1997 an. Im Bundesgebiet lag der Anteil 1997 bei 9%. In Kapitel 3 wird ihre Situation detailliert beschrieben.

Kapitel 1 Konzepte zu Armut und Reichtum

Es gibt keinen wissenschaftlichen Konsens über die Definition von Armut oder einen breit anerkannten Armutsbegriff. Die Einschätzungen, was Armut ist, unterliegen zum Teil subjektiven Kriterien, aber auch politischen Bewertungen und Standorten. Insbesondere der Kontrast zur Armut in den Ländern der Dritten Welt legt Kritik daran nahe, daß verschiedene relative Unterversorgungen und Benachteiligungen in entwickelten Ländern wie Deutschland als Armutsphänomene beschrieben werden.

Armutsbegriff

Seit den 80er Jahren wird Armut durch zwei Konzepte unterschieden:

Ressourcenansatz und Lebenslagenansatz.

Der Ressourcenansatz fragt ausschließlich nach den monetären Quellen, die ein bestimmtes Versorgungsniveau ermöglichen. Es wird lediglich auf das Einkommen - in Verbindung mit Vermögen - abgestellt. Armut wird als eine Unterausstattung, Reichtum als Überausstattung mit Einkommen verstanden. Lediglich die Einkommensunterschiede stehen im Blickfeld, Versorgungskriterien der verschiedenen Lebenssituationen bleiben außer acht.

Der Lebenslagenansatz⁶ ist demgegenüber umfassender. Er betrachtet die gesamte tatsächlich bestehende Versorgungssituation von Personen und Haushalten und berücksichtigt die konkrete Versorgungslage in ausgewählten Lebensbereichen wie zum Beispiel Bildung, Arbeit⁷, Wohnen, Gesundheit. Darüber hinaus werden die subjektive Dimension des Erlebens und Verarbeitens von Armut, Unzufriedenheit und die Strukturunterschiede von Armutslagen nach Lebenssituationen einbezogen.⁸ Bezugsgröße für Armut sind unterschiedliche Mindeststandards. Der Schlüsselbegriff zu dieser Beschreibung von Armut ist **Unterversorgung**, der von Reichtum **Übersversorgung**.

Die Landesregierung bezieht sich im folgenden aufgrund der umfassenden Betrachtungsweise auf den Lebenslagenansatz, da dieser geeigneter erscheint, konkrete Handlungsschritte aufgrund der Analysen zu ermöglichen.

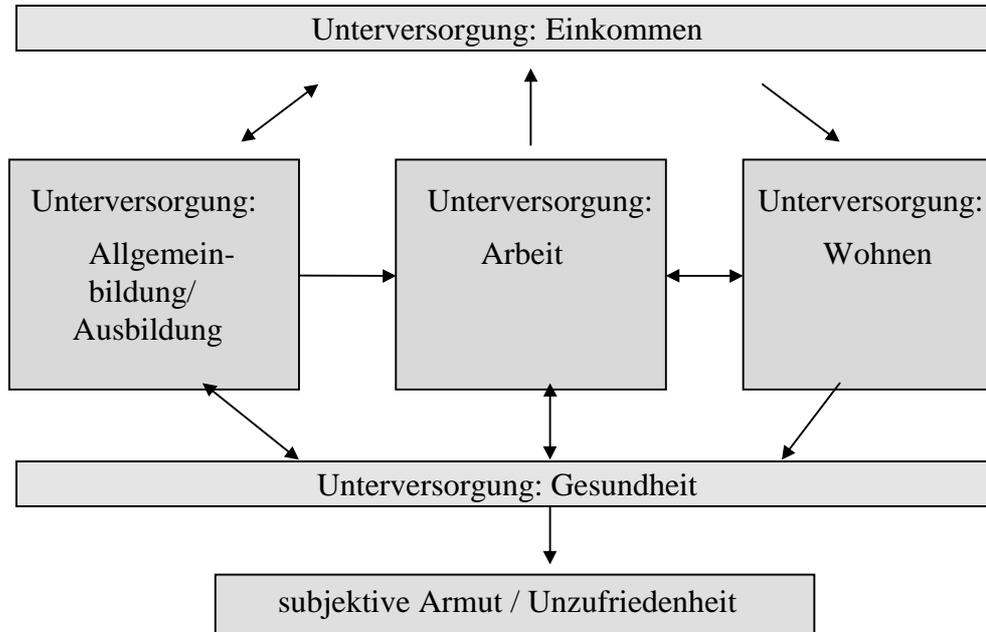
⁶ Der wohl wichtigste Urheber eines theoretisch fundierten Lebenslagenkonzepts ist Weisser; vgl. u. a. Weisser, „Sozialpolitik“ in: Bernsdorf (Hrsg.), „Wörterbuch der Soziologie“, Bd.3, 1972 neben Nahnsen, vgl. u. a. Nahnsen, Bemerkung zum Begriff der Sozialpolitik in den Sozialwissenschaften in: Ostbland (Hrsg.) „Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential 1975“

⁷ Lompe, „Die Realität der neuen Armut“: Analysen der Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in einer Problemregion, 1987

⁸ Clemens, „Lebenslage als Konzept sozialer Ungleichheit“: Zur Thematisierung sozialer Differenzierung in: „Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit“, Zeitschrift für Sozialreform, Heft 3/ 1994

Bedingungsgefüge von Armut und Unterversorgung

Oft treten mehrere Unterversorgungslagen, die sich gegenseitig bedingen, zugleich auf, so daß ein „Teufelskreis“ für die Betroffenen entsteht.



Nds. Sozialministerium, 1997

Nach dem Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes⁹ vom November 1993 soll bei Unterversorgung in mindestens zwei Bereichen von Armut auszugehen sein. Vielfach wird bei einer Kumulation von Unterversorgungslagen auch von einer „deprivierten Lebenslage“ der Betroffenen gesprochen.¹⁰

Folgende Unterversorgungslagen werden unterschieden:

Unterversorgung: Einkommen

„Die Verfügung über ein ausreichendes Einkommen ist in unserer Gesellschaft eine unabdingbare Voraussetzung für einen sozial vertretbaren Lebensstandard und für eine freibestimmte Entfaltung der Persönlichkeit. Die Verfügbarkeit über Geld bestimmt nicht nur die materielle Lebenssituation (Wohnung, Nahrungs- und Genußmittel, Bekleidung, Reisen), sondern auch die Realisierbarkeit immaterieller Wünsche wie soziale Kontaktmöglichkeiten, kulturelle und ehrenamtliche Betätigungen. Das heißt umgekehrt, daß es ohne ein ausreichendes Einkommen nicht möglich ist, am sozialen und kulturellen Leben in vollem Umfang teilzunehmen.“¹¹ Wer monetär arm ist, steht besonders im Risiko, von weiteren Unterversorgungslagen betroffen zu werden. Nach dem Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes¹² weisen fast zwei Drittel der Einkommensarmen im Bundesgebiet eine oder mehr Unterversorgungen in den Bereichen Arbeit, Wohnen und Bildung auf.

⁹ Hanesch u. a., „Armut in Deutschland“: Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, 1994, S. 177

¹⁰ Hübinger, „Zur Lebenslage und Lebensqualität von Sozialhilfeempfängern“, 1991, S. 133

¹¹ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 128/129

¹² Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 182/183

Wenn es um die Festlegung des Schwellenwertes bei der Definition von Armut geht, wird - mit unterschiedlicher Begründung - die Auffassung vertreten, daß nicht bzw. nicht ausschließlich auf die Sozialhilfe abgestellt werden dürfe. Näheres dazu ist im Kapitel 2 erläutert.

Nach Auffassung des Instituts der deutschen Wirtschaft¹³ ist die steigende Zahl von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern kein hinreichender Beleg für zunehmende Armut in Deutschland, u. a. deshalb nicht, weil die Sozialhilfe nach Meinung des Instituts wegen immer großzügigerer Anspruchsvoraussetzungen einer wachsenden Zahl von Empfangsberechtigten zugänglich gemacht worden sei.

Auch die Bundesregierung läßt in der Antwort auf die Große Anfrage „Armut in der Bundesrepublik Deutschland“¹⁴ verlautbaren: „Wer die ihm zustehenden Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nimmt, ist nicht mehr arm.“¹⁵

Anerkannte Sozialwissenschaftler gehen hingegen davon aus, daß die Sozialhilfestatistik als eine Art von Orientierungsrahmen „zwar die ... unumstrittene Größenordnung der Armut“ darstelle, daß sie aber dennoch „für die reale Einschätzung der in Armut lebenden Menschen unbrauchbar“¹⁶ sei.

1983 hat die EG-Kommission das Modell der relativen Armut empfohlen. Danach werden diejenigen Haushalte bzw. Personen als arm definiert, die über weniger als 50% des durchschnittlichen nationalen Nettoeinkommens pro Kopf der Bevölkerung verfügen. Diese Definition ermöglicht es, auch in wirtschaftlich prosperierenden Gesellschaften den Personenkreis zu bestimmen, der über vergleichbar wenige monetäre Ressourcen verfügt.¹⁷

Diese Armutsbeschreibung hat sich in Wissenschaft und Politik weitgehend durchgesetzt. Auch der vorliegende Bericht orientiert sich daran.

„Neben dieser 50%-Grenze gibt es in der bundesdeutschen Diskussion weitere Grenzziehungen, die insbesondere auf Einkommensabstufungen abzielen, die oberhalb oder auch noch unterhalb der 50%-Marke liegen und damit entweder besonders defizitäre Einkommen (40%) markieren oder einen Zustand meinen, der zwar die 50%-Grenze überschreitet, gleichwohl immer noch deutlich von den durchschnittlichen Einkommensverhältnissen entfernt angesiedelt ist (60%).“¹⁸ Die 40%-Schwelle wird auch als „strenge Armut“ und die 60%-Marke als „Einkommensschwäche“ bzw. „Armutsnähe“¹⁹ bezeichnet.

Unterversorgung: Schulische und berufliche Ausbildung

Kinder und junge Leute, die aus einkommensarmen Verhältnissen stammen, sind besonders von dem Risiko betroffen, ohne ausreichende allgemeine und berufliche Bildung in das Leben zu treten.²⁰ Nach dem Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes stellt der fehlende Berufsabschluß mit einer Quote von 44,3% die dominierende weitere Unterversorgungslage unter den westdeutschen Einkommensarmen dar.²¹ Näheres dazu ist im Kapitel 3 (Schulen) nachzulesen.

¹³ ausweislich des Artikels (eigener Bericht) in der Süddeutschen Zeitung vom 08.01.1997

¹⁴ Bundestags-Drucksache 13/3339, Seite 2

¹⁵ vgl. in diesem Zusammenhang auch: „Armes Deutschland? Armut in Deutschland!“ AWO Magazin Nr. 6/7, Juni/Juli 1996, S. 37 ff.

¹⁶ Busch-Geertsema-Ruhrstrat, „Das macht die Seele so kaputt“: Armut in Bremen, 1993, S. 26

¹⁷ vgl. dazu Hausen u. a., „Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland“: Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, 1981

¹⁸ Huster, „Neuer Reichtum und alte Armut“, 1993, S. 28

¹⁹ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 131

²⁰ in diesem Sinne auch: Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 146, 180

²¹ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 180

Soweit in bezug auf Bildung/Ausbildung ein Unterversorgungsschwellenwert definiert wird, wird auf den fehlenden Abschluß im berufsbildenden und/oder allgemeinbildenden Sektor abgestellt.²²

„Der Erwerb von allgemeiner und beruflicher Bildung hat eine zentrale gesellschaftliche wie persönliche Bedeutung. ... Auf der persönlichen Ebene bestimmen Bildungsinhalte und Bildungsabschlüsse nicht nur die Arbeitsmarktchancen, sondern sie sind Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben, zudem die Voraussetzung für eine Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung. Eine fundierte berufliche Bildung und deren Weiterentwicklung sind somit, indem sie Arbeitsmarktchancen eröffnen, von hoher Bedeutung für den Gesamtlebensstandard einer Person: Tätigkeiten höherer Qualifikation sind oft interessanter, abwechslungsreicher und bieten Anregungen im außerbetrieblichen Zusammenhang. Die zugleich gut bezahlten Tätigkeiten eröffnen in der Regel erst die Möglichkeit, andere Bereiche, wie etwa Wohnen, Freizeit, Familie usw., nach den eigenen Wünschen zu gestalten. Lebensstandard und -qualität hängen damit wesentlich von Bildung, Ausbildung und Weiterbildung ab ...“²³

Unterversorgung: Arbeit

Arbeit stellt „über die (nicht generell bruchlose) Bedingungskette Bildung, Ausbildung, Erwerbsarbeit und Einkommen eine zentrale Dimension innerhalb eines lebenslagenorientierten Zugangs zu Armut und Unterversorgung dar Erwerbsarbeit determiniert nicht nur wesentlich das Einkommen als zentrale Ressource eines Individuums oder Haushalts und damit seine Position in der Einkommens- und Erwerbshierarchie, Arbeit erfüllt darüber hinaus eine Reihe 'latenter', psychosozialer Funktionen ..., deren Nichterfüllung, wie im Falle der Arbeitslosigkeit, ein großes Risiko in Form psychosozialer Belastungen und gesundheitlicher Beeinträchtigungen in sich birgt.“²⁴

In jedem Fall liegt bei registrierter Arbeitslosigkeit eine Unterversorgungslage vor.

Im Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes vom November 1993²⁵ wird darüber hinaus die „stille Reserve“ bei der Festlegung einer Unterversorgungsschwelle genannt, zu der grundsätzlich diejenigen Personen gerechnet werden, die zwar arbeiten möchten, aber nicht in der Arbeitslosenstatistik erfaßt sind. Laut o. g. Bericht weisen Zugehörige der stillen Reserve, z. B. Frauen nach der sogenannten Familienphase, überdurchschnittlich hohe Einkommensunterversorgungsquoten auf“²⁶ und es liegt eine Unterversorgungslage auch dann vor, wenn jemand eine sogenannte geringfügige Beschäftigung ausübt.²⁷

Geringfügige Beschäftigungen bleiben in der Regel in der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung versicherungsfrei. Von daher genießt eine geringfügig beschäftigte Person nicht den üblichen Sozialversicherungsschutz.

„Die Ausnahmen von der Regel, Arbeitnehmertätigkeiten mit einem Sozialversicherungsschutz zu versehen, werden mit dem Argument begründet, daß geringfügig Beschäftigte keinen Sozialversicherungsschutz benötigen, da sie bereits - etwa als Familienversicherte - einen Versicherungsschutz genießen. Auch geht man davon aus, daß geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nicht auf Dauer angelegt seien und eine untergeordnete wirtschaftliche Bedeutung für den Beschäftigten besitzen. Mithin bestehe kein besonderes Schutzbedürfnis.

²² Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 156

²³ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 155

²⁴ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 145

²⁵ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 128, 147 ff.

²⁶ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 154

²⁷ In § 8 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) ist normiert, wann von einer solchen Tätigkeit auszugehen ist. Umgangssprachlich wird insofern von 610,-DM-Jobs (Stand 1997; alte Bundesländer) gesprochen.

Die Entwicklung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse zeigt jedoch, daß der Umfang sozialversicherungsfreier Beschäftigung in den letzten Jahren stark gestiegen ist Bei bestimmten Tätigkeiten sind geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nicht mehr die Ausnahme, sondern haben sich zur Regelarbeitsform entwickelt. Die genannten Ausnahmen verhindern zudem - empirisch betrachtet insbesondere bei Frauen - einen eigenständigen und lückenlosen Sozialversicherungsschutz.“²⁸ Nach dem Armutsbericht des DGB und des DPWV geht „die geringfügige Beschäftigung in Westdeutschland überdurchschnittlich häufig mit der Zugehörigkeit zu einem einkommensarmen Haushalt einher.“²⁹

Unterversorgung: Wohnen

„Wohnen ist ein unbetrittenes Grundbedürfnis des Menschen Nach unserem kulturellen Verständnis erfüllt 'Wohnen' sozialräumliche Bedürfnisse, die genauso elementär sind wie das Bedürfnis nach Essen und Kleidung. Zum Wohnen gehört nicht nur der Schutz vor der Witterung, sondern auch die Befriedigung des Bedürfnisses nach Geborgenheit, Geselligkeit, Alleinsein und Besinnung. Eine ausreichende Wohnraumversorgung ist eine unabdingbare Voraussetzung für Selbstverwirklichung, Lebensglück und Wohlbefinden. Menschen mit mangelnder Versorgung mit dem Gut 'Wohnen' wird ein elementares Grundbedürfnis versagt. ...Die Wohnsituation ist ein komplexes Gefüge, das sowohl die Wohnungsgröße und -aufteilung als auch die Wohnungsausstattung und das Wohnumfeld umfaßt. Auch spielen mit Blick auf eine zufriedenstellende Wohnungsversorgung der Wohnstatus und die Wohnungskosten eine wichtige Rolle.“³⁰

Liegt in bezug auf Arbeit und Einkommen eine Unterversorgungssituation vor, hat dies - wie oben bereits angesprochen - zwangsläufig regelmäßig Auswirkungen auf die Wohnqualität. Umgekehrt wird beispielsweise ein Wohnungsloser kaum eine realistische Chance haben, einen Arbeitsplatz zu finden.

Zur Definition von Unterversorgung hat sich in bezug auf den Indikator Wohnungsgröße bzw. -belegung in den letzten Jahren in Westdeutschland als allgemeiner Standard die Versorgung mit einem Raum pro Person (ohne Berücksichtigung von Küche, Abstellraum und Flur) entwickelt. Bei der Wohnungsausstattung wird das Vorhandensein eines eigenen WC und eigenen Bades als Schwelle betrachtet.³¹

Nach dem Armutsbericht des DGB und des DPWV bleibt die Wohnraumunterversorgungsquote in Westdeutschland mit etwa zehn Prozent seit der Vereinigung konstant und nach wie vor relativ hoch. Anders verhalte „es sich bei der Wohnungsausstattungsunterversorgung, die in Westdeutschland mit etwas über zwei Prozent so gut wie kaum noch eine Rolle“³² spiele.

Eine Konsequenz „dieser neuen Form der Ausgrenzung vieler Menschen aus dem gesellschaftlichen Leben“ müsse sein, ihnen durch neue Aktivitäten zu begegnen. Das sind zum Beispiel: Mieterberatung für Menschen in besonderen Notsituationen, Aktivitäten zur entsprechenden Wohnraumbeschaffung oder -vermittlung, Beteiligung an oder selbständige Einrichtung von Wohnungsbaugenossenschaften.“³³

²⁸ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 149/150

²⁹ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 154

³⁰ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 162

³¹ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 163/164

³² Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 165

³³ Hauser, Hübinger, „Arme unter uns, Teil 1“: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung, 1993 (a), S. 43/44

Unterversorgung: Gesundheit

„Gesundheit wird nach den Ergebnissen des Wohlfahrtssurveys 1988 von 80 Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung für sehr wichtig und von 19 Prozent für wichtig erachtet ...“³⁴ Zwischen den oben dargestellten Faktoren Einkommen, Bildung, Arbeit und Wohnen einerseits und dem Aspekt Gesundheit andererseits bestehen Wechselwirkungen.

Ein geringer „Einkommensspielraum reduziert die Möglichkeit zu einer angemessenen und bedarfsgerechten Versorgung mit Nahrungsmitteln und Kleidung. Arme sind auf billige, oft abwechslungsarme und ungesunde Ernährung ... angewiesen.“³⁵

Wer gesundheitlich beeinträchtigt ist, hat in der Regel einerseits auch entsprechende Schwierigkeiten, einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu finden. Andererseits bedingen schlechte Arbeitsplatzverhältnisse oder gar Arbeitslosigkeit gesundheitliche Folgen.

Auch die „Wohnverhältnisse beeinflussen Wohlbefinden und Gesundheit unmittelbar. Die wachsende Wohnraumknappheit ... begünstigt problematische hygienische Verhältnisse und beraubt im Extremfall obdachlose Menschen einer unverzichtbaren Grundlage zur Gesunderhaltung. Dies wird seit einigen Jahren nicht nur am Beispiel der Drogenabhängigen besonders deutlich. Angesichts hoher Zuwanderungsraten ... werden längst sicher geglaubte Standards außer Kraft gesetzt. Massenunterkünfte, Übergangswohneinrichtungen und Billigpensionen werden gesellschaftlich immer mehr billigend in Kauf genommen. ... Eingeschränkte hygienische Verhältnisse und psychosozialer Streß - spätestens seit dem 19. Jahrhundert als krankheitsfördernd erkannt - erweisen sich als überaus aktuelles Problem.“³⁶

Die Formulierung einer Unterversorgungsschwelle für den Aspekt Gesundheit ist aufgrund des Fehlens hinreichender Indikatoren und entsprechender Daten nach allgemeiner Auffassung in der Sozialwissenschaft³⁷ nicht möglich. Soweit Erhebungen vorgenommen werden, wird daher lediglich auf die Angaben zur subjektiven Zufriedenheit mit dem eigenen Gesundheitszustand zurückgegriffen.³⁸

Insgesamt kann „festgestellt werden, daß Unterversorgungslagen - vor allem in Westdeutschland - überproportional mit einer subjektiven Unzufriedenheit mit dem eigenen Gesundheitszustand einhergehen und somit eine zusätzliche Belastungssituation gegeben ist.“³⁹

Subjektive Armut/Unzufriedenheit

Objektive Unterversorgungslagen und subjektive Unzufriedenheiten müssen zwar nicht in jedem Einzelfall deckungsgleich sein. Indes liegen die „allgemeinen Zufriedenheitswerte“ bei den Einkommensunterversorgten, Mehrfachunterversorgten und registrierten Arbeitslosen „im Osten wie im Westen deutlich unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung, wobei die registrierten Arbeitslosen ... die niedrigsten allgemeinen Zufriedenheitswerte aufweisen.“⁴⁰

Ernst-Ulrich Huster schreibt in „Neuer Reichtum und alte Armut“⁴¹: „Über die liberalen Grund- und Freiheitsrechte hinaus, deren Bedeutung gerade angesichts wachsender Gewalt in dieser Gesellschaft wichtiger denn je ist, bedarf es sozialer Grundrechte, zu denen Jürgen Espenhorst Nahrung, Kleidung, Wohnung, Arbeit, Versorgung im Alter und im Krankheits-/Pflegefalle zählt. Je schneller und je gründlicher in unserer Gesellschaft dar-

³⁴ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 168

³⁵ Busch-Geertsema-Ruhstrat a.a.O., S. 237

³⁶ Busch-Geertsema-Ruhstrat a.a.O., S. 234/235

³⁷ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 170

³⁸ Hübinger a.a.O., S. 119; Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 170

³⁹ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 171

⁴⁰ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 171

⁴¹ A.a.O., 1993, S. 145/146

über nachgedacht wird, wie solche Mindestrechte gewährt werden können, um so eher sind die gewaltsamen Protestaktionen gegen soziale Ungleichverteilung und Chancenlosigkeit zu stoppen.“⁴²

Verdeckte Armut

Jede Berichterstattung über Armut (bzw. Verteilungsquoten) wird durch eine Dunkelzifferproblematik erschwert.

Obwohl § 9 des Ersten Buchs des Sozialgesetzbuches (SGB I) und § 4 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfeleistungen normieren, machen viele Berechtigte von diesem Recht keinen Gebrauch.

Ein neuer Forschungsbericht des Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung (ISL) im Auftrage der Friedrich-Ebert-Stiftung⁴³ liefert über sozialhilfebedürftige Personen und Haushalte, die trotz eines Rechtsanspruches keine Sozialhilfeunterstützung erhalten, umfangreiche Erkenntnisse. Auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels (SOEP)⁴⁴ kommen Neumann und Hertz für das gesamte Bundesgebiet zu der Aussage, daß auf 100 HLU-Empfänger rund 110 verdeckt Arme entfallen, also Personen, die trotz Berechtigung keinen Antrag stellen. Für Niedersachsen kommt der Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum mit einem anderen methodischen Zugang erstmalig zu differenzierten Erkenntnissen (vgl. Kapitel 2).

„Als arm können ... Personen angesehen werden, die Anspruch auf Sozialhilfe haben, diesen Anspruch aber nicht geltend machen.“⁴⁵ antwortet die Bundesregierung auf die Große Anfrage zur Armut in Deutschland.

Im Zusammenhang mit dem genannten Personenkreis wird überwiegend von „verdeckter Armut“⁴⁶ gesprochen. „Es handelt sich also um Personen, die unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben, obwohl sie Ansprüche auf laufende Leistungen zum Lebensunterhalt hätten.“⁴⁷ „Verdeckte Armut stellt unbestreitbar die schwerste Form der Einkommensarmut dar.“⁴⁸

Zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen Ernst-Ulrich Huster: „Zwischen 30 und 50% der Anspruchsberechtigten stellen keinen Antrag beim Sozialamt.“⁴⁹ und Richard Hauser, Helga Cremer-Schäfer und Udo Nouvertné: „Nach unseren Berechnungen und Schätzungen dürfte die Dunkelziffer der Armut etwa das gleiche Ausmaß haben wie die durch die Sozialhilfe erfaßten Haushalte und Personen.“⁵⁰

Bei Richard Hauser und Werner Hübinger heißt es in „Arme unter uns, Teil 1“: „Auch wenn es extrem schwierig ist, verdeckte Tatbestände in ihrer Größenordnung abzuschätzen, so gibt es doch begründete Hinweise, daß im Durchschnitt auf zwei Sozialhilfeemp-

⁴² An dieser Stelle wird auf die 1993 vom Niedersächsischen Kultusministerium herausgegebene Broschüre „Rechtsextremismus - Rassismus - Gewalt“: „Analysen und Konsequenzen für die Schule“ hingewiesen, ebenso auf den Artikel in der Zeitschrift „Die Zeit“ Nr. 23 vom 30. Mai 1997 „Wo die Gewalt wächst“ von Christian Pfeiffer, Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen in Hannover. Die neueste Untersuchung in Niedersachsen ist 1997 erschienen: Pfeiffer, Brettfeld, Delzer (Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen), „Kriminalität in Niedersachsen - 1985 bis 1996“: Eine Analyse auf der Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik (Forschungsberichte Nr. 60)

⁴³ Neumann, Hertz, Verdeckte Armut in Deutschland, Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung, Frankfurt, März 1998, S. 8

⁴⁴ Da die Stichprobe des SOEP relativ klein ist, kann sie nicht auf Niedersachsen heruntergebrochen werden, vgl. auch im Kapitel 2 den Beitrag „Datenbasis“ unter „Einkommens- und Vermögensverteilung“

⁴⁵ Bundestags Drucksache 13³³³⁹

⁴⁶ Hauser, Hübinger, a.a.O., 1993(a), S. 52

⁴⁷ Neumann, Hertz, a.a.O., S. 7

⁴⁸ Hauser, Cremer-Schäfer, Nouvertné, „Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland“, 1981, S. 63

⁴⁹ Huster, a.a.O., 1993, S. 107

⁵⁰ Hauser, Cremer-Schäfer, Nouvertné, a.a.O., S. 282

fänger mindestens ein Anspruchsberechtigter kommt, der 'verdeckt arm' bleibt. Eine neue große Untersuchung von Infratest Sozialforschung, München, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung für das Stichjahr 1986 durchgeführt wurde, hat gezeigt, daß bei den Menschen über 54 Jahre das Verhältnis sogar etwa 1 : 1 beträgt.⁵¹

Hauser und Hübinger führen weiter aus: „Knapp dreiviertel der verdeckt armen Menschen ... haben noch nie in ihrem Leben Sozialhilfe bezogen. Als Gründe, Sozialhilfe nicht zu beantragen, werden genannt, daß das Einkommen zu hoch sei ..., daß man meint, für sich selbst sorgen zu können ..., daß es einem unangenehm sei, zum Sozialamt zu gehen ..., daß man nicht möchte, daß Kinder oder Eltern Geld an das Sozialamt zahlen oder zurückzahlen müssen ... und daß man dem Staat nicht zur Last fallen möchte Auch zeigen sich bei verdeckt Armen große Defizite bei der Kenntnis ihrer sozialen Rechte.“ „Und überraschend viele Klienten ... glauben, daß die Pflicht zur Rückzahlung der Sozialhilfe bei späterer finanzieller Besserstellung bestehe.“⁵²

Armutsverläufe

Am Beispiel der Sozialhilfe werden in einem neueren sozialwissenschaftlichen Forschungsfeld seit etwa zehn Jahren neben der „statistischen“ Sichtweise „lebenslauftheoretische“ Aspekte berücksichtigt.

„Wer von Armut spricht, denkt an bestimmte Bevölkerungsgruppen wie Arbeitslose oder Rentnerinnen, auch an Obdachlosensiedlungen und soziale Brennpunkte, oder ganz allgemein an eine soziale Unterschicht der Gesellschaft. Mit Armut ist dann ein Zustand von Personen und Personengruppen gemeint, eine Lebenslage, von der mehr oder weniger explizit angenommen wird, daß sie relativ dauerhaft ist. Zugrunde liegt eine statische Sichtweise. Vorstellungen, daß Armutslagen sich im Zeitverlauf ändern, daß es so etwas wie 'Armutskarrieren' gibt, sind geläufig; gedacht ist dabei jedoch an Prozesse des Abstiegs in Armut und an eine Verfestigung von Armutslagen, also wiederum an relativ dauerhafte Armutszustände und feste Armutgruppen. Hier fließen also 'dynamische' Annahmen ein, aber im negativen Sinne einer Unentrinnbarkeit. Entsprechend herrscht in der Öffentlichkeit, aber auch in der Wissenschaft die Annahme vor, Arme seien in der Regel Langzeitfälle und befänden sich in einem hoffnungslosen 'Teufelskreis der Armut'. ... Diese herkömmlichen Sichtweisen sollen ... aufgrund neuerer soziologischer Forschungen relativiert und in eine neue, umfassendere Sicht einbezogen werden. Die 'dynamische' oder 'lebenslauftheoretische' Armutforschung ... hat ergeben, daß Armutslagen 'beweglicher' sein dürften als bisher angenommen wurde: Armut ist häufig nur eine Episode im Lebenslauf und wird von einem großen Teil der Betroffenen aktiv bewältigt.“⁵³

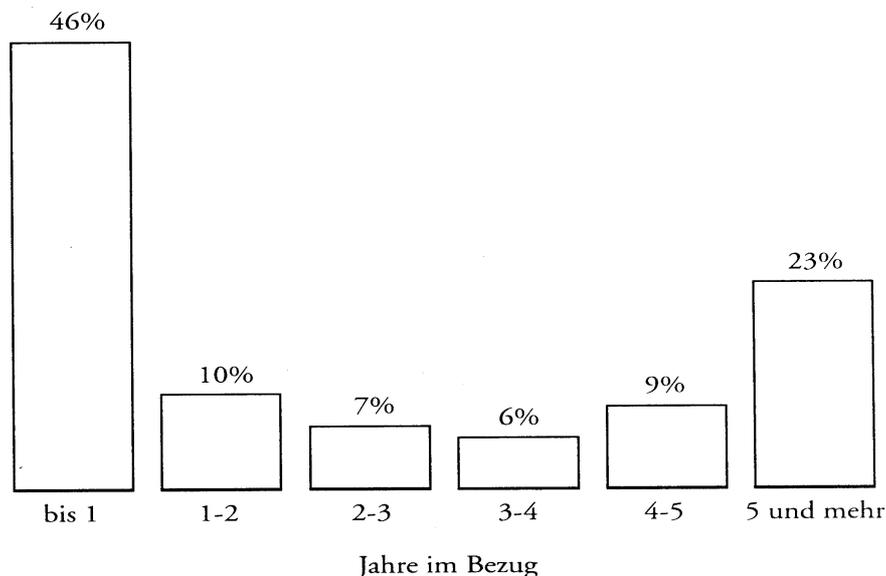
⁵¹ Hauser, Hübinger a.a.O., 1993(a), S. 21

⁵² a.a.O., 1993(a), S. 25/26

⁵³ Leibfried, Leisering u. a. a.a.O., 1996, S. 8/9

Die genannten Auswertungen beziehen sich auf einen Zeitraum von sechs Jahren nach dem Erstantrag.⁵⁴ Sie haben zu folgenden Ergebnissen geführt:

Die Dauer des Sozialhilfebezugs (einschließlich Bezugsunterbrechungen)



Datengrundlage: Bremer 10%-Stichprobe von Sozialhilfeakten,
Zugangskohorte 1983, 586 Aktenfälle

„Entgegen allen ursprünglichen Erwartungen zeigte sich, daß die meisten Sozialhilfeempfänger in der Bremer Studie nur kurze Zeit Hilfe erhalten. Dies ergibt sich selbst dann, wenn man berücksichtigt, daß einige nach einer oder mehreren Unterbrechungen erneut in die Sozialhilfe geraten, und man daher die Zeit der Unterbrechungen der Bezugsdauer zuschlägt. ... Dies entspricht bundesweiten Ergebnissen, die anhand des SOEP gewonnen wurden, wonach 57% der Armen in den Jahren 1984 bis 1992 nur in ein oder zwei Jahren arm waren, 39% in drei bis acht Jahren und nur 4% in allen neun Jahren.“⁵⁵

Aus den Ergebnissen schließen die Autoren, daß hinsichtlich der Dauer des typischen Sozialhilfebezuges für die Armutspolitik „Entwarnung“⁵⁶ gegeben werden könne. Es bleibe jedoch „das Problem des enormen Anstiegs der Zahl der Hilfeempfänger - und damit auch des Anstiegs der Zahl (nicht des Anteils) der Langzeitfälle.“⁵⁷

Die Bremer Wissenschaftler schreiben: Armut reiche „als vorübergehende Lebenslage und latentes Risiko in mittlere soziale Schichten hinein und ist nicht mehr auf traditionelle Randgruppen oder ein abgespaltenes unteres Drittel beschränkt. Armut ist, so in Kürze die These des Buches, 'verzeitlicht', individualisiert, aber auch in erheblichem Maße sozial entgrenzt. ... Armut ist nicht nur ein Zustand von Personengruppen, sondern zunächst ein Ereignis oder eine Phase im individuellen Lebenslauf.“⁵⁸

⁵⁴ a.a.O., S. 82

⁵⁵ A.a.O., S. 80

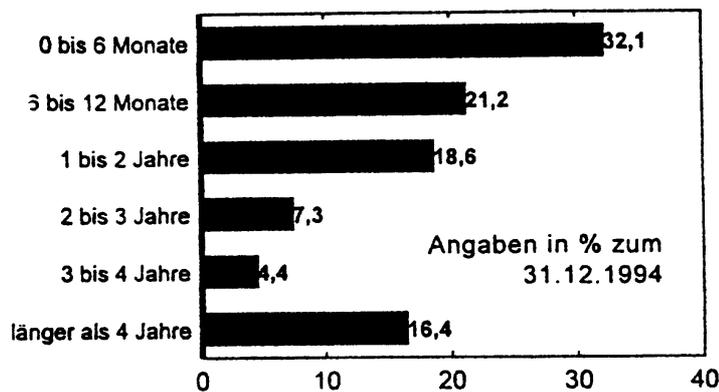
⁵⁶ A.a.O., S. 104

⁵⁷ A.a.O., S. 104/105

⁵⁸ A.a.O., S. 9

Wie nachstehende Grafik zeigt, werden die vorgenannten Thesen durch Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes zum 31.12.1994 bestätigt:

Dauer der Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt an Bedarfsgemeinschaften, Deutschland 1994



Datenquelle: Statistisches Bundesamt, 1997 [Martens 2/97]

Auch dem Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zufolge sind die meisten Armutsphasen eher kurzfristiger Natur.⁵⁹ Bei Richard Hauser und Werner Hübinger in „Arme unter uns, Teil 1“ lautet es: „Neuere Ergebnisse des Sozioökonomischen Panels zeigen, daß ein wesentlicher Teil der Einkommensarmen sich nur kurze Zeit in der Armutslage befindet und dann wieder aufsteigt, daß aber die Gefahr der Verarmung bis in die Mittelschichten reicht.“⁶⁰

Gesicherte Angaben für Niedersachsen können vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik aus statistischen Gründen erst in etwa zwei bis drei Jahren beigebracht werden. Frühere Untersuchungen des IES⁶¹ bestätigen jedoch auf einer anderen methodischen Grundlage die von den Bremer Wissenschaftlern gefundenen Ergebnisse.

Die Thesen der Bremer Wissenschaftler sind nicht unumstritten. Isidor Wallimann schreibt zu dem Thema „Armut in der Risikogesellschaft“⁶²:

„Die Bremer Untersuchung ist keine umfassende Armutsstudie - das Forschungsteam ist sich dessen bewußt -, obwohl sie als solche vermarktet wird. So ist schon der Titel des Buches 'Zeit der Armut' eine Fehlbezeichnung. Warum?

Dynamisch untersucht wird nicht die in der Dunkelziffer enthaltene Zahl der latent Armen, seien es die aufgrund ihrer besonderen Lebenslage unterversorgten Menschen, die 'Working poor', die Obdachlosen oder andere nirgends registrierte arme Individuen und Familien.

Dynamisch untersucht werden auch nicht die in der Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Invalidenversicherung verwalteten Armen. Auch nicht die in der Arbeitslosenhilfe, Flüchtlingshilfe und in den Stipendienfonds und Heimen verwaltete Armut.

⁵⁹ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 195

⁶⁰ A.a.O., 1993(a), S. 403

⁶¹ IES-Bericht 208.94 - „Sozialhilfeleistungen im Landkreis Nienburg/Weser - Ursachen, Entwicklungsverläufe, Konsequenzen“

⁶² In „Blätter der Wohlfahrtspflege - Deutsche Zeitschrift für Sozialarbeit 11 + 12/96“

Untersucht wird lediglich die in der Sozialhilfe registrierte Armut. Wie wir wissen, nur ein kleiner Teil des Armuts-Eisberges. Die Bremer Untersuchung ist also nur eine Studie von Sozialhilfebeziehern, eine Armutsstudie mit engem Fokus und beschränkter Aussagekraft. Sie konzentriert sich vor allem auf die Frage, wer, wie lange, aus welchen Gründen und mit welchen Folgen Sozialhilfe bezieht. Die sogenannte dynamische, biographisch angelegte Studie entpuppt sich als ein der Armutsverwaltung dienlicher 'Social-engineering'-Ansatz; er ist kein Ansatz, der die Armut in ihrer Tiefe und Vielfalt und die Auswirkungen auf die Betroffenen ergründen will.⁶³

„... Die Biographie eines Menschen beginnt ja beispielsweise nicht mit dem Eintritt ins Sozialamt und hört mit dem Austritt wieder auf.“⁶⁴

Volker Busch-Geertsema, Ekke-Ulf Ruhstrat u. a. weisen in „Das macht die Seele so kaputt - Armut in Bremen“ darauf hin, daß „die Dauer des Sozialhilfebezugs wenig Aussagekraft in Hinsicht auf die Dauer der Armutslage“ besitze. „Das Ausscheiden aus der Sozialhilfe“ möge „von großer Bedeutung für die Administration (und für die kommunalen Finanzhaushalte) sein, an den eingegrenzten Handlungsspielräumen und reduzierten Lebenschancen der Betroffenen“ müsse „sich damit noch lange nichts Wesentliches ändern.“⁶⁵

Zur dargestellten Problemlage sei abschließend der Vollständigkeit halber angemerkt, daß der Bezug von Sozialhilfe in gewissen Lebenssituationen durchaus auch als „Chance“ und deshalb als weniger diskriminierend angesehen wird. So schreiben Stephan Leibfried, Lutz Leisening u. a.:

„Armut wird nicht immer nur erlitten und von den Verhältnissen aufgezwungen. Es gibt so etwas wie strategische, bewußt in Kauf genommene Armut. Hierbei ist nicht daran gedacht, daß Hilfebedürftigkeit mißbräuchlich herbeigeführt wird, um staatliche Leistungen zu erschleichen, und auch nicht daran, daß Armut selbstverschuldet wurde. Vielmehr geht es um bestimmte Formen der Lebensplanung, die für den einzelnen sinnvoll und für die Gesellschaft legitim sein können. In unserer Studie konnten wir dies am Beispiel von Sozialhilfebedürftigkeit belegen. Der Eintritt in die Sozialhilfe bedeutet in einigen Fällen Konsumverzicht zugunsten anderer, höher bewerteter Lebensziele wie die Erziehung eines Kindes, in der Regel bei Frauen; die Überbrückung bis zu einer Ausbildung, von der man sich später im Leben ein höheres Einkommen und eine befriedigendere Berufstätigkeit verspricht; oder die Führung eines ungebundenen Lebens bei einigen jungen alleinstehenden Männern. In den ersten beiden Beispielen ist Hilfebezug in hohem Maße gesellschaftlich legitimiert - bei der Kindererziehung durch die Wertschätzung von Nachwuchs in einer schrumpfenden Bevölkerung, verbunden mit Annahmen über typische weibliche Tätigkeitsfelder; bei der Ausbildung durch das Leistungsprinzip einer dynamischen Marktgesellschaft.“⁶⁶

Beschreibung von Reichtum

„Versteht man Armut als ein relatives Phänomen, betrachtet man also die Versorgungslage 'armer' Personen, Haushalte und Gruppen in Relation zum durchschnittlichen Lebensstandard in dieser Gesellschaft, wird damit zugleich die Frage nach der Entwicklung und Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums aufgeworfen.“⁶⁷ Reichtum wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur weit weniger abgehandelt als das Thema Armut. Soweit Auseinandersetzungen erfolgen, wird auch bei der Reichtumsbeschreibung als Ausgangs-

⁶³ A.a.O., S. 331

⁶⁴ A.a.O., S. 332

⁶⁵ A.a.O., S. 48

⁶⁶ A.a.O., S. 307/308

⁶⁷ Hanesch (u. a.) a.a.O., S. 20/21

basis von dem durchschnittlichen nationalen Nettoeinkommen pro Kopf der Bevölkerung ausgegangen, d. h. auch Reichtum ist ein relativer Begriff.⁶⁸

„Wenn ... ein Leben unterhalb der Hälfte dessen, was - im gewichteten Durchschnitt - einem Haushalt zur Verfügung steht, die Grenze zur Armut markiert, so stellt das Überschreiten des doppelten durchschnittlichen, gewichteten Haushaltseinkommens ebenfalls eine besondere Qualität dar, die ... als Reichtumsgrenze gefaßt werden soll“⁶⁹ (200%-Marke).

So wie sich Armut nicht nur unter monetären Aspekten begreifen läßt, ist auch Reichtum nicht ausschließlich ein pekuniäres Erscheinungsbild. Stellt man auf die oben dargestellten Lebensbereiche ab, hat der „Reiche“ - im Gegensatz zu einer Person in deprivierter Lebenslage - von vornherein die besseren „Startchancen“ in unserer Gesellschaft. „Mit steigenden Haushaltseinkommen wird ein gehobener Konsum möglich, insbesondere entstehen größere Freiräume in den Bereichen Haushaltsführung, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Bildung und Unterhaltung und persönliche Ausstattung. Nach Güterarten gestaffelt steigt mit einem höheren verfügbaren Einkommen die Möglichkeit, langlebige hochwertige Gebrauchsgüter anzuschaffen. Und schließlich nimmt die Sparquote zu.“^{70 71}

Einkommensverteilung

Im Februar 1997 haben sich der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz in der gemeinsamen Schrift „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“, in der sie auf die wirtschaftliche und soziale Lage im Land aufmerksam machen, geäußert:⁷²

„Tiefe Risse gehen durch unser Land: vor allem der von der Massenarbeitslosigkeit hervorgerufene Riß, aber auch der wachsende Riß zwischen Wohlstand und Armut oder der noch längst nicht geschlossene Riß zwischen Ost und West“.

Ernst-Ulrich Huster schreibt: „Armut und Reichtum sind nicht zwei isoliert zu betrachtende Zustände bzw. Tatbestände: Sie sind zwei Seiten ein und derselben Medaille.“⁷³

Des weiteren führt Huster aus: „Zwischen Arm und Reich klafft die Schere weit auseinander.“⁷⁴ „Die Verteilungsschiefelage in der Bundesrepublik hat sich in den 80er Jahren in einem erheblichen Ausmaß zugespitzt.“⁷⁵ „Zugleich zeigt sich eine deutliche Abhängigkeit zwischen Einkommenshöhe und Vermögensanhäufung.“⁷⁶ „Spitzenverdiener sparen im Schnitt im Monat ... genau so viel, wie die durchschnittlichen ausgabenfähigen Einkommen ... aller Haushalte betragen.“⁷⁷ „Die Gewinner in der gesamten Verteilungsaus-einandersetzung der 80er Jahre sind die Selbständigenhaushalte. Aufgrund ihrer günstigen Einkommensentwicklung vermochten sie verstärkt Vermögen zu bilden, wobei zugleich ein deutlicher Trend hin zu besserverzinslichen Anlagearten festzustellen ist.“⁷⁸

⁶⁸ Huster, „Neuer Reichtum und alte Armut“, 1993, S. 55

⁶⁹ Huster, „Neuer Reichtum und alte Armut“, 1993, S. 56; Huster, „Einkommensverteilung und hohe Einkommen in Deutschland“ in: Huster (Hrsg.), „Reichtum in Deutschland“, 1993, S. 42

⁷⁰ Huster, „Neuer Reichtum und alte Armut“, 1993, S. 57

⁷¹ An dieser Stelle wird auch hingewiesen auf: Weinert, „Das Geschlecht des Reichtums ... ist männlich, was sonst!“ in: Huster (Hrsg.), „Reichtum in Deutschland“: „Der diskrete Charme der sozialen Distanz“, 1989, S. 175 ff.

⁷² A.a.O., S. 7

⁷³ Huster, „Neuer Reichtum und alte Armut“, a.a.O., 1993, S. 95

⁷⁴ A.a.O., S. 26

⁷⁵ A.a.O., S. 20

⁷⁶ A.a.O., S. 63

⁷⁷ A.a.O., S. 58

⁷⁸ A.a.O., S. 64

Huster führt weiter aus: „Reichtum gibt Macht.“⁷⁹ „Die Macht des Reichtums kann zur Gefahr für die Demokratie werden, wie dies John Kenneth Galbraith eindringlich beschwört. Am Beispiel der USA beschreibt er, wie sich hier die Reichen mit jenem Teil der Bevölkerung in einer 'Kultur des Zufriedenseins' zusammenschließen, denen es gut geht und die für sich das Reichwerden als Ziel vor Augen haben.“⁸⁰

Heinrich Schlomann schreibt in dem Beitrag „Die Entwicklung der Vermögensverteilung in Westdeutschland“: „Die 10% reichsten Haushalte besitzen fast 50% des erfaßten Vermögens in der EVS 1983, die ärmere Hälfte der Haushalte dagegen nur über knapp 2,5%.“⁸¹

In „Das macht die Seele so kaputt“ stellen Volker Busch-Geertsema, Ekke-Ulf Ruhstrat u. a. fest: „Nach unseren Berechnungen ist davon auszugehen, daß ca. 20% aller Bremer Bürger und Bürgerinnen (also jeder bzw. jede fünfte) arm sind.“⁸²

Bei Richard Hauser und Werner Hübing in „Arme unter uns, Teil 1“ heißt es: „Die Armutsgefährdung reicht heute bis in die Personengruppen mit mittlerem Einkommen hinein. Nach einer ... Untersuchung muß man davon ausgehen, daß etwa 25% der Bevölkerung armutsgefährdet sind.“⁸³

Im Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes ist zu lesen: „Ein gutes Drittel (35,5 Prozent) der bundesrepublikanischen Bevölkerung wies 1992 in mindestens einer der Dimensionen Einkommen, Arbeit, Wohnraum und berufliche Bildung eine Unterversorgung auf, wobei die Werte in Ost und West erheblich differenzieren Gegenüber dem Westen mit 35,5 Prozent waren es im Osten 40,3 Prozent.“⁸⁴ „Das Armutsrisiko bleibt ... keineswegs - wie von der These einer Zwei-Drittel-Gesellschaft suggeriert - auf den unteren Einkommensbereich beschränkt, sondern reicht bis weit in die mittleren Einkommenslagen hinein.“⁸⁵

Räumliche Betrachtung der Einkommensverteilung

Die Verteilung von Einkommen und damit die Entwicklung von Armut und Reichtum haben einen räumlichen Aspekt, auf den in Kapitel 2 näher eingegangen wird.

Städtischer Bereich/Soziale Brennpunkte/Armutsinseln

Gesellschaftliche Entwicklungen haben dazu geführt, daß in vielen Städten, vor allem in den großen städtischen Ballungsgebieten, die sozialen Gegensätze deutlich zugenommen haben. Stadtteile haben sich gegenläufig entwickelt. Die „Armutsquartiere der Städte“ werden nach der Definition der Kommission der Europäischen Gemeinschaften von 1987 als „soziale Brennpunkte“ bezeichnet.⁸⁶ „Die von kumulativer Benachteiligung betroffenen sozialen Gruppen konzentrieren sich in bestimmten Quartieren, die außer durch schlechte Wohnbausubstanz durch Mängel der technischen und sozialen Infrastruktur charakterisiert sind, ungünstige Standorte haben und häufig negativ etikettiert werden. Gerade aus diesen Quartieren verschwinden aber auch die Arbeitsplätze.“⁸⁷ Die Bewohnerinnen und Bewohner dort sind Perspektivlosigkeit und Stigmatisierung unterworfen. Obdach- und Arbeitslose, Aussiedlerinnen und Aussiedler, Ausländerinnen und Auslän-

⁷⁹ A.a.O., S. 91

⁸⁰ A.a.O., S. 91

⁸¹ in Huster, a.a.O., 1993, S. 74

⁸² A.a.O., S. 237

⁸³ A.a.O., 1993(a), S. 21

⁸⁴ A.a.O., S. 177

⁸⁵ A.a.O., S. 195

⁸⁶ Froessler, Herlyn, Hoffschmidt-Raupach, Lang, Selle, „Soziale Brennpunkte“: Handlungsbedarf und gebietsbezogene Politik, Vorstudie zur Sozialbilanz Niedersachsen im Auftrag des Nds. Sozialministeriums, Juli 1994, S. 12

⁸⁷ Siebel, „Armutsinseln oder neue städtische Unterschicht?“, Vortrag auf der Plenarsitzung der konzertierten Aktion Bauen und Wohnen am 27.11.1995, Hannover

der und Kriegsflüchtlinge, sie alle kommen in erster Linie in Stadtteilen unter, die sich bereits zu sozialen Brennpunkten entwickelt haben. Diese soziale Polarisierung in den Städten hat in den USA, in Großbritannien und in Frankreich zu vehementen sozialen Auseinandersetzungen geführt. Aber auch in Deutschland nehmen Aggression, Gewalttätigkeit und Vandalismus zu.

„Stadt-Umland-Bereich“

In der neueren Diskussion werden auch die Stadt-Umland-Beziehungen als Brennpunkt neuer Segregationserscheinungen bezeichnet.⁸⁸

Grundsätzlich sind „in der Kernstadt die unteren Einkommensgruppen mit Einkünften unter 50.000 DM, im Umland die oberen Klassen mit Einkünften zwischen 50.000 DM und 250.000 DM relativ stärker besetzt. Die durchschnittlichen Einkünfte fallen somit insgesamt in der Kernstadt niedriger als im Umland des Landkreises aus.“⁸⁹

Dennoch ist eine „selektive Wanderungsverflechtung zwischen Stadt und Umland“ zu beachten, die „sukzessiv zu einer segregativen Entmischung in der Region“ führt.⁹⁰ Schubert führt in dem Aufsatz „Stadt-Umland-Beziehungen und Segregationsprozesse“⁹¹ aus, daß das „scherenartige Auseinanderdriften der Sozialhilfeentwicklung von Kernstadt und Landkreis der Vergangenheit angehört und in den letzten Jahren (seit 1991) eine angegliche Entwicklung zu beobachten ist“, die „den Schatten eines neuen parallelisierten Entwicklungsverlaufs in der Zukunft voraus“ wirft. Verarmungsprozesse, die durch Arbeitslosigkeit ausgelöst werden, würden sich in der gesamten Region ausbreiten und in allen Orten Segregationsimpulse geben.

Land

Aussagen zu den Einkommensverhältnissen in den einzelnen Regionen des Landes finden sich in der Zusammenfassung und in den jeweiligen Kapiteln.

Kapitel 2 Armut und Reichtum in Niedersachsen

Wirtschaftliche Bedingungen

Zum Verhältnis von Wirtschaft und Wohlstand

Wohlstand muß erarbeitet werden. Eine leistungsfähige Wirtschaft, die sich im internationalen, nationalen und lokalen Wettbewerb behauptet, ist die Voraussetzung für Wohlstand.

Wohlstand wird auch bestimmt durch die Befriedigung der Sicherheitsbedürfnisse, d. h. durch das Maß der Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens, sowie durch eine befriedigende Stellung im Beruf, den erworbenen Bildungsstand, durch die kulturelle Teilhabe.

Das Vertrauen auf soziale Gerechtigkeit und darauf, in Notsituationen auf die Solidarität der Gesellschaft zählen zu können, stärkt die Bereitschaft der Menschen zu Veränderungen. Diese Bereitschaft ist heute wichtiger denn je. Denn heute verlangen die Globalisierung, der schärfer werdende internationale Wettbewerb und der damit verbundene Strukturwandel von den Unternehmen und damit von jedem und jeder einzelnen Anpassungs-

⁸⁸ Schubert, „Stadt-Umland-Beziehungen und Segregationsprozesse“ in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, 1996, S. 277

⁸⁹ Schubert a.a.O., S. 285

⁹⁰ Schubert a.a.O., S. 286

⁹¹ A.a.O., S. 288

leistungen. Eine Sozialpolitik, die auf den Konsens der wichtigen gesellschaftlichen Gruppen setzt, schafft die Voraussetzungen z. B. für pragmatische und auch auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen.

Allerdings kommt es dabei auf das richtige Maß an. Denn ein Zuviel an Gleichheit und Sicherheit kann die Leistungsfähigkeit des Wirtschaftssystems und damit das Erreichen der sozialpolitischen Ziele gefährden.

Zum einen muß Sozialpolitik finanziert werden. In Deutschland wird rund ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes zur Finanzierung sozialer Leistungen verwendet. Die Arbeitgeber tragen ca. 35% und die Versicherten ca. 30% der Kosten des Sozialbudgets.⁹²

Zum anderen braucht eine erfolgreiche Wirtschaft dynamische Unternehmerinnen und Unternehmer ebenso wie engagierte und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die bereit sind, Risiken zu übernehmen und die Phantasie und Mut für Innovationen aufbringen. Denn die Zukunftsfähigkeit eines hochentwickelten Landes, wie es die Bundesrepublik Deutschland ist, d. h. die Fähigkeit, den erreichten Wohlstand im internationalen Wettbewerb zu verteidigen, den materiellen Lebensstandard zu sichern, die natürlichen Ressourcen zu bewahren sowie Risiken und Mechanismen des sozialen Abstiegs, die sich für den einzelnen aus den ökonomischen Umwälzungen im Zeitalter der Globalisierung ergeben, möglichst abzuwenden, zumindest aber abzufedern, hängen ganz entscheidend von der Innovationsfähigkeit der Gesellschaft ab.

Ohne wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist weder die soziale Sicherheit noch die Infrastruktur weiterhin auf hohem Niveau finanzierbar. Eine erfolgreiche Wirtschaft schafft Arbeitsplätze, die den Menschen nicht nur Gelderwerb, sondern auch Selbstwertgefühl und soziales Ansehen vermitteln. Nur eine leistungsfähige Wirtschaft kann ausreichend Ausbildungsplätze bereitstellen und so Zukunftsperspektiven für die junge Generation eröffnen.

Bruttoinlandsprodukt in Niedersachsen

1996 betrug das Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1991) in Niedersachsen 279,0 Mrd. DM. 1996 war das BIP in Niedersachsen (+ 33,7%) wie im alten Bundesgebiet (+ 32,8%) real um etwa ein Drittel höher als 1984.

Während die wirtschaftliche Dynamik in Niedersachsen in der ersten Hälfte dieses Zeitraumes (1984 bis 1990) mit einem realen Wachstum von 16,1% hinter der Entwicklung im alten Bundesgebiet (+ 20,4%) zurückblieb, wuchs die wirtschaftliche Leistung in Niedersachsen von 1990 bis 1996 mit einem realen Zuwachs des BIP von 15,1% dann deutlich schneller als in den alten Ländern (+ 10,3%).

⁹² Das Sozialbudget umfaßt die Gesamtheit aller sozialen Leistungen - auch sogenannte indirekte Leistungen wie z. B. Steuervergünstigungen für soziale Zwecke - und ihre Finanzierung.

Bruttoinlandsprodukt 1984 bis 1996 (in Preisen von 1991 in Millionen DM)						
Gebiet	1984	1990	1996*	Veränderung in Prozent		
				1984-1990	1990-1996	1984-1996
Niedersachsen	208.739	242.292	278.992	16,1	15,1	33,7
altes Bundesgebiet	2.093.500	2.520.400	2.779.200	20,4	10,3	32,8

*vorläufiger Wert; BIP: 2. Fortschreibung April 1997

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Berechnung des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums, 1997

Das Zurückfallen Niedersachsens Ende der 80er Jahre und der Aufholprozeß zu Beginn der 90er Jahre spiegeln sich auch in der Wirtschaftsleistung pro Erwerbstätigem wider. 1984 betrug das Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1991) je Erwerbstätigen in Niedersachsen 73.300 DM. Das entspricht 92,1% des Wertes in den alten Ländern von 79.600 DM. 1990 erreichte Niedersachsen mit einem BIP je Erwerbstätigen von 79.400 DM nur 89,7% des Durchschnitts in den alten Bundesländern (88.500 DM). Bis zum Jahre 1996 konnte der Wert in Niedersachsen dann auf 90.100 DM oder 91,4% des Durchschnitts in den alten Ländern (98.600 DM) gesteigert werden.

Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 1984 bis 1996 (in Preisen von 1991 in 1000 DM)						
Gebiet	1984	1990	1996*	Veränderung in Prozent**		
				1984-1990	1990-1996	1984-1996
Niedersachsen	73,3	79,4	90,1	8,2	13,5	22,9
altes Bundesgebiet	79,6	88,5	98,6	11,2	11,4	23,8

* vorläufiger Wert; BIP: 2. Fortschreibung April 1997

** Abweichung infolge Rundung

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Berechnung des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums, 1997

In Niedersachsen wie in den alten Ländern waren die Produktivitätssteigerungen im Sektor Land- und Forstwirtschaft, Fischerei mit realen Steigerungsraten der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen von 1984 bis 1996 von 111,8% in Niedersachsen bzw. 90,6% in den alten Ländern am höchsten. Überdurchschnittlich nahm die Erwerbstätigenproduktivität auch im Bereich Handel und Verkehr zu. In Niedersachsen betrug das Plus 25,9%, in den alten Ländern 29,9%. Alle anderen Sektoren hatten unterdurchschnittliche Produktivitätssteigerungen zu verzeichnen. Das gilt für die Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe (Niedersachsen: + 16,3%; altes Bundesgebiet: + 18,9%) wie für die Dienstleistungsunternehmen (Niedersachsen: + 14,5%; altes Bundesgebiet: + 16,1%) und auch den Bereich Staat, private Haushalte, private Organisationen ohne Erwerbszweck (Niedersachsen: + 7,9%; altes Bundesgebiet: + 5,7%).

Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen 1984 bis 1996 nach Sektoren (in Preisen von 1991, in 1000 DM)						
Gebiet/ Sektor				Veränderung in Prozent**		
	1984	1990	1996*	1984-1990	1990-1996	1984-1996
Niedersachsen						
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	41,6	54,6	88,1	31,2	61,5	111,8
Produzierendes Gewerbe	78,9	80,7	91,8	2,2	13,8	16,3
Handel und Verkehr	48,8	56,5	61,5	15,8	8,7	25,9
Dienstleistungsunternehmen	117,1	124,3	134,1	6,2	7,8	14,5
Staat, Private Haushalte***	56,7	58,6	61,1	3,3	4,4	7,9
Insgesamt	71,3	77,4	87,9	8,5	13,6	23,3
Altes Bundesgebiet						
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	27,5	36,7	52,5	33,4	42,9	90,6
Produzierendes Gewerbe	78,7	85,6	93,7	8,7	9,4	18,9
Handel und Verkehr	57,9	66,9	75,3	15,5	12,5	29,9
Dienstleistungsunternehmen	129,3	141,5	150,2	9,4	6,1	16,1
Staat, Private Haushalte***	58,6	59,0	62,0	0,6	5,1	5,7
Insgesamt	76,8	85,6	95,7	11,5	11,8	24,7

* vorläufiger Wert; Bruttowertschöpfung: 2. Fortschreibung April 1997

** Abweichung infolge Rundung

*** private Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Berechnung des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums, 1997

Zur Steigerung des BIP je Erwerbstätigen haben nicht nur die Produktivitätssteigerungen in den einzelnen Sektoren, sondern auch der Strukturwandel in Richtung Dienstleistungsgesellschaft beigetragen. 1984 trug das produzierende Gewerbe in Niedersachsen (39,6%) wie auch in den alten Ländern (41,5%) noch rund zwei Fünftel zur gesamten Wertschöpfung bei. 1996 war es nur noch ein Drittel (Niedersachsen: 33,0%; altes Bundesgebiet: 33,3%). Deutlich an Bedeutung gewonnen hat der Dienstleistungssektor, der seinen Anteil in Niedersachsen (55,5%) und im alten Bundesgebiet (56,5%) auf fast zwei Drittel (Niedersachsen: 64,3%; altes Bundesgebiet: 65,7%) steigern konnte. Ursache für diese Zunahme ist allein die dynamische Entwicklung bei den Dienstleistungsunternehmen, deren Anteil an der Wertschöpfung von rund einem Viertel im Jahre 1984 (Niedersachsen: 24,6%; altes Bundesgebiet: 27,4%) auf deutlich mehr als ein Drittel im Jahre 1996 (Niedersachsen: 35,1%; altes Bundesgebiet: 38,2%) angestiegen ist. Hingegen blieben die Anteile der Bereiche Handel und Verkehr sowie Staat, private Haushalte, private Organisationen ohne Erwerbscharakter nahezu unverändert bzw. gingen sogar leicht zurück.

Bruttowertschöpfung 1984 bis 1996 nach Sektoren (in jeweiligen Preisen; Anteile in Prozent)			
Gebiet/ Sektor	1984	1990	1996*
Niedersachsen			
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	4,9	3,7	2,7
Produzierendes Gewerbe	39,6	37,4	33,0
Handel und Verkehr	13,6	14,1	13,5
Dienstleistungsunternehmen	24,6	27,8	35,1
Staat, Priv. Haushalte***	17,2	17,0	15,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0
Altes Bundesgebiet			
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	2,0	1,6	1,0
Produzierendes Gewerbe	41,5	40,1	33,3
Handel und Verkehr	15,0	14,8	14,1
Dienstleistungsunternehmen	27,4	30,2	38,2
Staat, Priv. Haushalte***	14,1	13,3	13,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

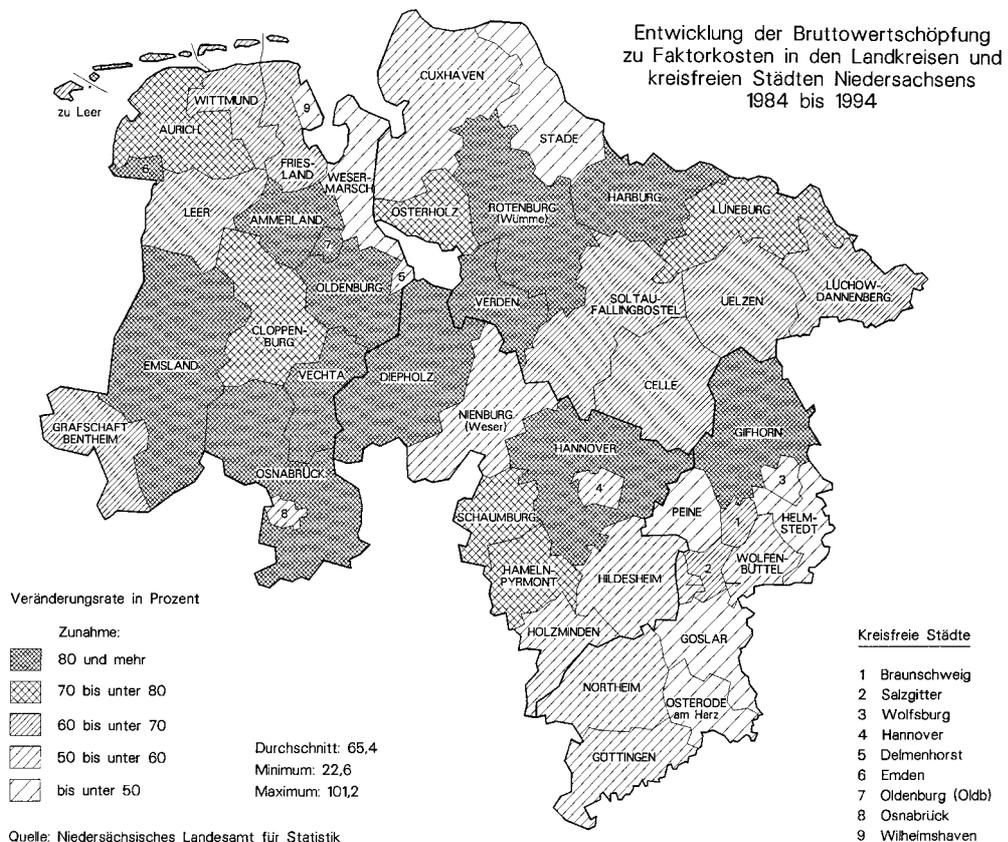
* vorläufiger Wert; 2. Fortschreibung April 1997

*** private Organisationen ohne Erwerbszweck

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Berechnung des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums, 1997

Die Dienstleistungsunternehmen sind gleichzeitig der Bereich mit der mit Abstand höchsten Erwerbstätigenproduktivität. In diesem Bereich lag die Bruttowertschöpfung (in Preisen von 1991) je Erwerbstätigen sowohl in Niedersachsen mit 134.100 DM als auch im alten Bundesgebiet mit 150.200 DM um mehr als 50% über dem Durchschnittswert für alle Sektoren und auch deutlich über der Produktivität im produzierenden Gewerbe, das mit einer Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen von 91.800 DM in Niedersachsen und von 93.700 DM im alten Bundesgebiet die zweithöchsten Produktivitätskennziffern aufwies.

Die wirtschaftliche Entwicklung seit 1984 ist nicht nur mit einer Verschiebung der Gewichte der einzelnen Sektoren, sondern auch mit regionalen Verschiebungen verbunden. Die bisherige Betrachtung bezieht sich auf die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen. Für regionale Vergleiche ist diese aber nicht so gut geeignet, da sie die Produktionssteuern enthält, die von den Unternehmen nur eingenommen und an den Staat weitergeleitet werden, also nicht wirklich zur Wertschöpfung einer Region beitragen. Umgekehrt sind in der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen noch keine Subventionen, die z. B. der Landwirtschaft zufließen, enthalten. Im allgemeinen sind die Unterschiede zwischen beiden Größen nicht allzu groß. Größere Unterschiede entstehen aber dort, wo - wie z. B. an den Raffineriestandorten Wilhelmshaven und Landkreis Emsland - Güter produziert oder verarbeitet werden, die mit hohen Verbrauchsteuern belastet sind.



Die Spannweite der Zuwachsrates der Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten für die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte im Zeitraum von 1984 bis 1994 (aktuellere Daten liegen noch nicht vor) reichen von einem bescheidenen Plus von einem Viertel (+ 22,6%) im Landkreis Helmstedt bis zu einer Verdoppelung (+ 101,2%) im Landkreis Harburg. Ein Wachstumsband mit überdurchschnittlichen Zuwachsraten erstreckt sich vom Hamburger Umland über Bremen und Oldenburg nach Osnabrück. Hohe Zuwachsraten erreichten auch die Landkreise Gifhorn und Emsland sowie die Stadt Emden. Nur eine schwache Dynamik zeigte hingegen das stark vom Automobilbau geprägte südöstliche Niedersachsen. Mit Ausnahme des Landkreises Gifhorn wiesen alle Landkreise des Regierungsbezirks Hannover und auch die Städte Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter unterdurchschnittliche Zuwachsraten auf. Entwicklungsschwächen zeigten darüber hinaus weite Teile der Küstenregion.

Für einen Vergleich der wirtschaftlichen Leistungskraft der Landkreise und kreisfreien Städte sind die absoluten Zahlen nicht geeignet, da sie die Größe und die Zahl der Personen, die zur Wertschöpfung in einer Region beitragen, nicht berücksichtigen. Die absoluten Werte müssen vielmehr durch eine Bezugsgröße vergleichbar gemacht werden. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner kommt hierfür nicht in Betracht, denn vor allem im Umland der Großstädte würde durch die hohe Zahl von Auspendlerinnen und Auspendlern, die in den Zentren arbeiten und zur Wertschöpfung ihrer Wohnregion nicht beitragen, der Wert verzerrt. Besser als Bezugsgröße geeignet ist die Zahl der Erwerbstätigen. Sehr hohe Pro-Kopf-Werte, die mehr als 25% über dem Landesdurchschnitt liegen, ergeben sich für das Jahr 1994 an den Standorten der Automobilindustrie Wolfsburg, Hannover und Emden. Überdurchschnittlich hoch ist die Pro-Kopf-Wertschöpfung auch in den übrigen kreisfreien Städten - mit Ausnahme der Städte Delmenhorst und Osnabrück - sowie in den Landkreisen Emsland, Hameln-Pyrmont und Uelzen. Schlußlichter

mit einer Pro-Kopf-Wertschöpfung von weniger als 85% des Landesdurchschnitts sind die Landkreise Oldenburg, Goslar, Friesland sowie Osterholz.

Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarkt

Während der materielle Wohlstand in Niedersachsen von 1984 bis 1996 mit einem realen Anstieg des BIP um rund ein Drittel und das BIP je Einwohner um 23,8% deutlich zugenommen hat, haben sich die Erwerbsmöglichkeiten und damit die Chancen der einzelnen Personen, durch Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt zu verdienen und finanzielle Vorsorge für Krankheit, Invalidität, Alter und Pflegebedürftigkeit sowie für Arbeitslosigkeit zu treffen, eher verschlechtert.

Eine Ursache hierfür ist der starke Zustrom auf den Arbeitsmarkt. Von 1984 bis 1996 nahm der Umfang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (hier: 18- bis unter 65-Jährige) in Niedersachsen von 4,6 Mio. auf 5,0 Mio. (altes Bundesgebiet: 39,8 Mio. auf 43,2 Mio.) zu. Das entspricht wie in den alten Ländern einem Anstieg um 8,4%. Da gleichzeitig das Arbeitsplatzangebot in Niedersachsen mit einem Plus von 15,0% (altes Bundesgebiet: 11,5%) noch stärker zugenommen hat, kommen heute auf 1.000 Erwerbsfähige mehr Arbeitsplätze als noch 1984. Stellvertretend für die auf dem Arbeitsmarkt angebotenen Arbeitsplätze stehen hier die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Einschränkend auf den Aussagegehalt dieses Indikators wirkt sich vor allem aus, daß die Beamten sowie die Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen nicht zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zählen. Die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten repräsentieren daher nur rund 80% aller Beschäftigten, wobei dieser Wert regional zwischen 65% und 85% schwanken kann.

1984 kamen in Niedersachsen auf 1.000 Erwerbsfähige 446 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, im alten Bundesgebiet 503. Seitdem wurden in Niedersachsen je 1.000 Erwerbsfähige 27 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, in den alten Ländern nur 15. Somit standen 1996 in Niedersachsen 473 und im alten Bundesgebiet 518 Arbeitsplätze je 1.000 Erwerbsfähige zur Verfügung. Diese Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes reichte aber nicht aus, um neben der Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auch der gestiegenen Erwerbsbeteiligung gerecht zu werden. 1984 strebten in Niedersachsen 65,6% (altes Bundesgebiet: 66,5%) der 15- bis unter 65-Jährigen eine Erwerbstätigkeit an, 1995 waren es bereits 70,2% (altes Bundesgebiet: 70,7%). Diese Zunahme der Erwerbsquote⁹³ um 4,6 Prozentpunkte (altes Bundesgebiet: + 4,2 Prozentpunkte) entspricht einer zusätzlichen Nachfrage von etwa 230.000 Arbeitsplätzen (altes Bundesgebiet: 1,8 Mio.). Diese zusätzliche Nachfrage geht zum Teil auf Zuwanderung zurück (s. Kapitel 3). Aber auch immer mehr Frauen streben, wie bisher schon Männer, nach größerer Unabhängigkeit sowie Selbstverwirklichung in und durch Erwerbsarbeit. Die Erwerbsquote für die 15- bis unter 65-jährigen Frauen nahm von 1984 bis 1995 um 9,8 Prozentpunkte auf 59,4% zu (altes Bundesgebiet: + 8,2 Prozentpunkte auf 59,9%). Längere Ausbildungszeiten und früherer Renteneintritt ließen hingegen in Niedersachsen im gleichen Zeitraum die Erwerbsquote der gleichaltrigen Männer leicht von 81,7 auf 80,6% (altes Bundesgebiet: von 81,4% auf 81,3%) sinken.

Trotz einer Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze von 1984 bis 1996 um mehr als 300.000 ist daher in Niedersachsen die Zahl der Arbeitslosen gestiegen. 1996 (Jahresdurchschnitt) waren in Niedersachsen 372.919 Personen als arbeitslos registriert, 15,5 % mehr als 1984. In den alten Ländern nahm die Zahl der Arbeitslosen im gleichen Zeitraum sogar um 23,4 % zu.

⁹³ Erwerbsquote: Erwerbstätige und Erwerbslose in Relation zur Bevölkerung.

Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Technischer Fortschritt, Rationalisierungen sowie Verbesserungen der Arbeitsabläufe führen zu Produktivitätssteigerungen oder sogar Produktivitätssprüngen, so daß sogar Produktionsausweitungen mit einem Personalabbau einhergehen können. So steigerte der VW-Konzern seine Produktion von 3 Mio. Fahrzeugen im Jahre 1993 auf knapp 4 Mio. Fahrzeuge im Jahre 1996 und baute gleichzeitig die Belegschaft von 270.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf 241.000 ab. Innerhalb von drei Jahren wurden also mit einer um rund 10% verringerten Belegschaft 25% mehr Fahrzeuge produziert.

Berechnungen für die Jahre 1960 bis 1992⁹⁴ haben ergeben, daß ein reales Wachstum des BIP von 2,1% erforderlich war, um einen positiven Beschäftigungseffekt zu erreichen. Für die Jahre nach 1982 lag die Beschäftigungsschwelle nur noch bei 1,5%, d. h. daß in jüngerer Zeit auch bei geringerem Wirtschaftswachstum positive Beschäftigungswirkungen erreicht wurden. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, daß im aktuellen Konjunkturzyklus die Beschäftigungsschwelle aufgrund derzeitiger und zukünftiger Rationalisierungen, vor allem im Dienstleistungssektor, über den in der vergangenheitsbezogenen Analyse ermittelten Werten liegt.⁹⁵

Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und der Zahl der Erwerbstätigen von 1984 bis 1996				
	Niedersachsen		Altes Bundesgebiet	
	Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1991)	Erwerbstätige	Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1991)	Erwerbstätige
Jahr	Veränderung in Prozent			
1984	3,7	-0,7	2,8	0,2
1985	0,7	0,3	2,0	0,7
1986	0,5	1,5	2,3	1,4
1987	0,6	0,8	1,5	0,7
1988	3,9	0,5	3,7	0,8
1989	3,7	0,9	3,6	1,5
1990	5,7	3,0	5,7	3,0
1991	6,9	3,0	5,0	2,5
1992*	2,9	1,2	1,8	0,9
1993*	-1,0	-0,8	-1,9	-1,5
1994*	2,6	-0,7	2,2	-1,2
1995*	1,8	0,0	1,6	-0,6
1996*	1,3	-1,2	1,3	-1,0

* Bruttoinlandsprodukt vorläufiger Wert; 2. Fortschreibung April 1997

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Erwerbstätige ab 1993; Berechnung des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums, 1997

⁹⁴ vgl. Hof, „Beschäftigungsschwelle und Wachstum - was besagt die Empirie?“ in: ifo-Studien, Heft 2/1994, S. 127 - 144

⁹⁵ vgl. Weeber, „Wann führt wirtschaftliches Wachstum zu mehr Beschäftigung?“ in: Wirtschaftsdienst 1997, S. 180 - 184

In Niedersachsen nahm die Zahl der Erwerbstätigen von 1984 bis 1996 insgesamt um 8,8% (altes Bundesgebiet: 7,2%) zu. Die höchsten Zuwachsraten mit jeweils 3,0% waren in den Jahren 1990 und 1991 zu verzeichnen (altes Bundesgebiet 1990: 3,0%; 1991: 2,5%). Die Jahre 1990/1991 waren gleichzeitig die Jahre mit den höchsten realen Wachstumsraten des BIP (Niedersachsen 1990: 5,7%, 1991: 6,9%; altes Bundesgebiet 1990: 5,7%, 1991: 5,0%). Seit der Rezession 1993 geht die Zahl der Erwerbstätigen in Niedersachsen wie in den alten Ländern zurück. Trotz einer realen Zunahme des BIP in Niedersachsen um 3,1% von 1994 bis 1996 (in den alten Ländern 2,9%) wurden insgesamt keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen, im Gegenteil: die Zahl der Erwerbstätigen sank weiter, in Niedersachsen insgesamt um 1,2% (altes Bundesgebiet: - 1,7%).

Strukturwandel und Beschäftigung

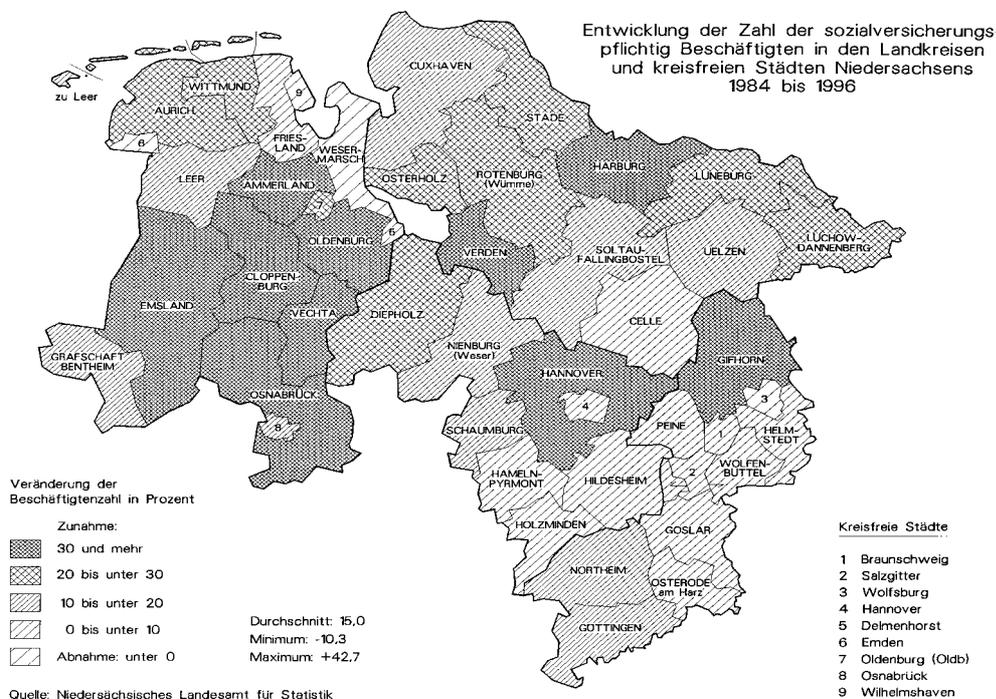
Der Strukturwandel ist mit erheblichen Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Die Veränderungen der Erwerbstätigenzahlen in den einzelnen Sektoren sind weit größer als man angesichts einer Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt in Niedersachsen um 250.000 (altes Bundesgebiet: 1.900.000) in zwölf Jahren vermuten könnte. So sank die Zahl der Erwerbstätigen in Niedersachsen im Bereich Land-, Forstwirtschaft und Fischerei von 1984 bis 1996 um 40,4% (altes Bundesgebiet: - 39,1%). Im produzierenden Gewerbe betrug der Rückgang 4,6% (altes Bundesgebiet: - 9,2%), wobei die Zahl der Erwerbstätigen nach einem Anstieg von 1984 bis 1990 (Niedersachsen: + 4,6%; altes Bundesgebiet: + 4,8%) von 1990 bis 1996 noch deutlich stärker zurückging: in Niedersachsen um fast 100.000 oder 8,8% und in den alten Ländern um rund 1,5 Mio. oder 13,3%. Gestiegen ist die Zahl der Erwerbstätigen seit 1984 nur im Dienstleistungssektor. In Niedersachsen verbuchte der Bereich Handel und Verkehr ein Plus von 17,8% (altes Bundesgebiet: + 9,4%) und der Bereich Staat, private Haushalte, private Organisationen ohne Erwerbszweck ein Plus von 6,5% (altes Bundesgebiet: + 12,7%). Die Bemühungen um eine schlanke Verwaltung in Niedersachsen spiegeln sich in der Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen im letztgenannten Bereich wider. Die Zahl der Erwerbstätigen bei Staat, privaten Haushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck ist in Niedersachsen von 1990 bis 1996 um 0,3% zurückgegangen, während sie im alten Bundesgebiet um 3,1% weiter angestiegen ist. Am dynamischsten verlief die Entwicklung bei den Dienstleistungsunternehmen. Dieser Bereich erreichte nicht nur bei der Bruttowertschöpfung die höchsten Steigerungsraten, sondern auch bei den Erwerbstätigenzahlen. In Niedersachsen nahm die Zahl der Erwerbstätigen bei Dienstleistungsunternehmen von 1984 bis 1996 um mehr als die Hälfte (+ 57,4%) auf 672.000 zu, in den alten Ländern um 52,9% auf 6.521.000.

Erwerbstätige von 1984 bis 1996 nach Sektoren (in 1000)						
Gebiet/ Sektor	1984	1990	1996*	Veränderung in Prozent		
				1984-1990	1990-1996	1984-1996
Niedersachsen						
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	203	157	121	-22,7	-22,9	-40,4
Produzierendes Gewerbe	1.039	1.087	991	4,6	-8,8	-4,6
Handel und Verkehr	527	579	621	9,9	7,3	17,8
Dienstleistungsunternehmen	427	536	672	25,5	25,4	57,4
Staat, private Haushalte u. priv. Org. o. Erw.	650	694	692	6,8	-0,3	6,5
Insgesamt	2.847	3.053	3.097	7,2	1,4	8,8
Altes Bundesgebiet						
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	1.239	995	755	-19,7	-24,1	-39,1
Produzierendes Gewerbe	10.791	11.309	9.803	4,8	-13,3	-9,2
Handel und Verkehr	4.907	5.314	5.368	8,3	1,0	9,4
Dienstleistungsunternehmen	4.264	5.294	6.521	24,2	23,2	52,9
Staat, private Haushalte u. priv. Org. o. Erw.	5.092	5.567	5.739	9,3	3,1	12,7
Insgesamt	26.293	28.479	28.186	8,3	-1,0	7,2

* vorläufiger Wert; BIP: 2. Fortschreibung April 1997

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Berechnung des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums, 1997

Der dynamische Strukturwandel stellt an die Arbeitskräfte hohe Anpassungserfordernisse. Das Wegfallen und Entstehen von Arbeitsplätzen vollzieht sich nicht synchron, vielmehr bestehen zeitliche, qualifikatorische und räumliche Diskrepanzen, so daß an die Flexibilität und Mobilität der Arbeitskräfte hohe Anforderungen gestellt werden.



Ein Blick auf die Arbeitsplatzentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens zeigt, mit welcher großen räumlichen Verschiebungen die wirtschaftliche Entwicklung seit 1984 verbunden ist. Denn bei einer Zunahme der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Niedersachsen insgesamt von 1984 bis 1996 um 15,0% reicht die Spannweite von einem Rückgang um 10,3% in der Stadt Wilhelmshaven bis zu einer Zunahme um 42,7% im Landkreis Vechta.

Bruttowertschöpfung sowie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Sektoren in den kreisfreien Städten und Landkreisen von 1984 bis 1994 bzw. 1996							
Regierungsbezirk kreisfreie Stadt Landkreis	Veränderung in Prozent						
	1984-1994 BWS zu Faktor- kosten	1984-1996 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.06.					
		insge- samt	Prod. Gewerbe	Dienst- leistungsU	Handel u. Verkehr	Staat, Priv. Haushalte	Land-, Forstw.und Fischerei
Regierungsbezirk Braunschweig	54,5	8,6	-6,4	38,3	15,0	15,7	-20,5
Braunschweig, Stadt	63,6	9,6	-14,4	43,6	6,5	10,2	9,3
Salzgitter, Stadt	60,9	2,9	-4,9	26,1	23,1	8,3	-34,5
Wolfsburg, Stadt	49,1	-4,9		35,2		20,8	-14,6
			-7,6		17,1		
Gifhorn	81,9	32,3		67,8		45,3	-9,8
Göttingen	53,6	16,8	3,4	33,7	18,1	9,6	-21,9
Goslar	49,7	8,5	-5,6	26,6	18,4	12,8	-26,4
Helmstedt	22,6	9,3	-7,7	34,1	26,8	25,4	-15,4
Northeim	55,6	11,2	1,8	42,9	10,6	3,9	-12,8
Osterode am Harz	42,8	6,4	-6,5	44,7	15,3	13,1	-34,9
Peine	48,4	7,7	-9,6	39,5	24,4	46,2	-32,3
Wolfenbüttel	59,6	8,2	-11,3	42,8	20,1	12,3	-31,0
Regierungsbezirk Hannover	64,0	11,7	-7,5	41,6	15,3	15,0	-20,5
Hannover, Stadt	55,9	2,4	-23,1	35,2	-5,5	15,6	-41,3
Diepholz	81,1	23,2	6,4	53,8	46,5	3,0	-14,7
Hameln-Pyrmont	75,5	6,8	-12,1	31,8	6,6	22,1	4,2
Hannover	81,3	33,8	10,4	66,8	57,5	26,7	-18,2
Hildesheim	56,3	9,0	-8,5	43,3	17,9	13,7	-24,7
Holz Minden	56,5	3,9	-6,1	35,9	17,7	13,5	-36,1
Nienburg (Weser)	58,6	16,2	12,1	48,7	15,1	-6,4	-22,7
Schaumburg	73,7	16,4	8,4	36,5	13,8	14,6	-16,9
Regierungsbezirk Lüneburg	71,3	21,8	12,1	45,3	28,5	10,4	-16,5
Celle	67,2	7,6	-4,0	31,4	20,2	-2,9	-33,5
Cuxhaven	57,9	13,9	12,5	27,5	9,1	19,5	-29,2
Harburg	101,2	39,2	21,4	48,0	61,2	47,1	3,5
Lüchow-Dannenberg	62,2	26,2	23,1	59,5	7,3	19,4	-21,8
Lüneburg	74,7	29,8	22,7	52,1	22,8	17,7	29,3
Osterholz	74,8	22,7	8,4	45,2	29,3	18,7	22,3
Rotenburg (Wümme)	86,2	27,4	25,9	49,1	23,9	10,9	-17,6
Soltau-Fallingb.ostel	69,5	14,6	2,9	51,9	20,2	-3,6	-26,5
Stade	48,5	20,2	10,7	47,4	28,9	2,8	-25,9
Uelzen	61,4	12,6	0,2	49,1	4,0	11,0	-34,0
Verden	89,1	36,4	20,5	59,3	67,2	14,7	42,0

Regierungsbezirk kreisfreie Stadt Landkreis	Veränderung in Prozent						
	1984-1994	1984-1996					
	BWS zu Faktor- kosten	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.06.					
	insge- samt	Prod. Gewerbe	Dienst- leistungsU	Handel u. Verkehr	Staat, Priv. Haushalte	Land-, Forstw.und Fischerei	
Regierungsbezirk Weser-Ems	73,0	20,5	8,3	53,8	20,7	11,6	2,9
Delmenhorst, Stadt	51,3	4,6	-5,7	23,3	4,2	7,3	-11,5
Emden, Stadt	86,3	-1,8	-11,4	44,6	-15,4	17,6	-3,2
Oldenburg, Stadt	89,8	20,8	5,2	47,5	12,0	5,5	81,8
Osnabrück, Stadt	55,3	11,5	-8,2	48,0	6,7	13,1	-1,2
Wilhelmshaven, Stadt	47,6	-10,3	-21,3	11,4	-18,7	-11,4	7,8
Ammerland	88,4	38,4	23,7	63,1	49,1	24,9	41,5
Aurich	72,3	21,8	17,7	42,4	22,6	10,3	-27,3
Cloppenburg	79,6	35,7	27,6	70,6	43,0	24,3	10,6
Emsland	85,6	31,8	23,0	78,3	25,1	15,8	-7,1
Friesland	62,0	5,6	-23,0	58,5	18,4	21,9	-17,5
Grafschaft Bentheim	62,1	12,1	-11,3	63,6	44,1	36,7	4,4
Leer	69,6	19,8	7,1	50,0	16,7	16,7	-18,1
Oldenburg	83,2	40,6	20,7	76,8	87,5	13,4	-2,6
Osnabrück	88,1	33,6	20,0	73,0	59,9	13,0	-3,6
Vechta	87,5	42,7	35,0	69,7	39,1	50,9	33,3
Wesermarsch	34,1	-0,4	-3,9	32,7	-17,9	-0,2	-17,3
Wittmund	67,4	28,8	20,8	52,9	34,7	10,6	-21,7
Niedersachsen	65,4	15,0	0,1	44,5	19,0	13,1	-11,5

kursiv = St. Wolfsburg und LK Gifhorn.

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Berechnung des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums, 1997

Die regionalen Unterschiede in der Entwicklung des Arbeitsplatzangebotes sind auch Beleg für den engen Zusammenhang zwischen Wachstum und Beschäftigung. Die Beschäftigungsentwicklung von 1984 bis 1996 zeigt das gleiche räumliche Muster wie die Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung von 1984 bis 1994. Vom Hamburger über das Bremer und Oldenburger Umland nach Osnabrück bis ins Emsland erstreckt sich ein Wachstumsband mit überdurchschnittlichen Arbeitsplatzgewinnen. Spitzenreiter mit Arbeitsplatzzuwächsen von mehr als einem Drittel sind die Landkreise Vechta (42,7%), Oldenburg (40,6%), Harburg (39,2%), Ammerland (38,4%), Verden (36,4%), Cloppenburg (35,7%) sowie Hannover (33,8%) und Osnabrück (33,6%).

Es wird die hohe Bedeutung des produzierenden Gewerbes für die wirtschaftliche Entwicklung deutlich. In 20 von 26 Landkreisen und kreisfreien Städten, die bei einer Stagnation (+ 0,1%) in Niedersachsen insgesamt Beschäftigungszuwächse im produzierenden Gewerbe erzielen konnten, nahm auch die Bruttowertschöpfung stärker als im Landesdurchschnitt zu. Umgekehrt konnten nur die Landkreise Celle und Hameln-Pyrmont sowie die Stadt Emden trotz rückläufiger Beschäftigung im produzierenden Gewerbe überdurchschnittliche Zuwächse bei der Bruttowertschöpfung erreichen.

Auch die Entwicklung im Dienstleistungssektor, auf den sich viele Hoffnungen für zusätzliche Arbeitsplätze und zur Überwindung der Arbeitslosigkeit richten, wird maßgeblich von der Entwicklung im produzierenden Gewerbe beeinflusst. Das bestätigt zumindest der Vergleich der räumlichen Muster der Beschäftigungsentwicklung im produzierenden Gewerbe und bei den Dienstleistungsunternehmen, der eine hohe Übereinstimmung zeigt. Von den 26 Landkreisen und kreisfreien Städten mit Beschäftigungsgewinnen im produzierenden Gewerbe konnten 21 auch überdurchschnittliche Arbeitsplatzzuwächse bei den Dienstleistungsunternehmen erreichen. Und in 15 der 19 Landkreise und kreisfreien Städte mit Beschäftigungsrückgängen im produzierenden Gewerbe verlief auch die Entwicklung der Arbeitsplätze bei den Dienstleistungsunternehmen weniger dynamisch als im Landesdurchschnitt. Zwischen der Beschäftigungsentwicklung im produzierenden

Gewerbe und im Bereich Handel und Verkehr besteht ein ähnlicher, wenn auch nicht ganz so enger, Zusammenhang. Dies bestätigen die Ergebnisse regionalwirtschaftlicher Studien, nach denen die wirtschaftliche Prosperität von Regionen in starkem Maße von der industriellen Entwicklung geprägt wird.

Hingegen ist die regionale Entwicklung des öffentlichen Sektors nur insoweit an die Wirtschaftskraft vor Ort gebunden, als die unternehmerischen Aktivitäten die Finanzkraft der kommunalen Haushalte (z. B. über die Höhe der Gewerbesteuererinnahmen) bestimmen. Die überregionale Infrastruktur wie Schulen, Hochschulen, Krankenhäuser wird hingegen von anderen Standortkriterien, z. B. einer möglichst flächendeckenden Versorgung, bestimmt. Es überrascht daher nicht, daß sich zwischen der Beschäftigungsentwicklung im produzierenden Gewerbe und im Bereich Staat, private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck kein enger Zusammenhang nachweisen läßt.

Die wirtschaftliche Entwicklung sowie der sektorale und räumliche Wandel sind mit beträchtlichen Änderungen der Arbeitswelt verbunden. Träger der positiven Beschäftigungsentwicklung in Niedersachsen und auch im alten Bundesgebiet sind ganz überwiegend die kleinen und mittleren sowie neu gegründete Betriebe. Von 1987⁹⁶ bis 1996 nahm die Zahl der Beschäftigten in Betrieben mit weniger als 500 Beschäftigten in Niedersachsen um 18,0% (altes Bundesgebiet: + 12,8%) zu, während die Zahl der Beschäftigten in großen Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten um 11,0% (altes Bundesgebiet: - 10,0%) zurückgegangen ist. Insgesamt haben kleine und mittlere Unternehmen ihren Beschäftigtenanteil in Niedersachsen wie in den alten Ländern in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesteigert. Er ist in Niedersachsen von 75,0% (altes Bundesgebiet: 70,9%) im Jahre 1987 auf 79,9% (altes Bundesgebiet: 75,3%) im Jahre 1996 gestiegen. In Niedersachsen entstanden neue Arbeitsplätze vor allem in Betrieben mit 20 bis unter 200 Beschäftigten. In dieser Betriebsgröße gab es 1996 165.300 oder 23,0% mehr Arbeitsplätze als noch 1987.

Immer mehr Beschäftigte sind in Dienstleistungsberufen tätig: 1996 in Niedersachsen fast ein Viertel (24,8%; altes Bundesgebiet: 23,1%) mehr als 1984. Gleichzeitig ist der Anteil der Beschäftigten in Produktionsberufen von 43,2% (altes Bundesgebiet: 44,0%) auf 39,3% in Niedersachsen (altes Bundesgebiet: 39,0%) gesunken.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (30.6.) 1987 bis 1996 nach Betriebsgröße						
Betriebe mit ... Beschäftigten	1987	1990	1996	Veränderung in Prozent		
				1987-1990	1990-1996	1987-1996
Niedersachsen						
1 bis 4	198.200	202.980	213.700	2,4	5,3	7,8
5 bis 19	406.762	436.276	482.835	7,3	10,7	18,7
20 bis 49	289.368	312.175	356.528	7,9	14,2	23,2
50 bis 199	428.170	473.884	526.320	10,7	11,1	22,9
200 bis 499	279.487	297.676	311.381	6,5	4,6	11,4
500 und mehr	534.620	562.247	475.862	5,2	-15,4	-11,0
Altes Bundesgebiet						
1 bis 4	1.803.892	1.865.525	1.960.698	3,4	5,1	8,7
5 bis 19	3.536.332	3.738.699	4.080.596	5,7	9,1	15,4
20 bis 49	2.546.119	2.742.610	2.946.291	7,7	7,4	15,7
50 bis 199	4.185.939	4.538.076	4.818.687	8,4	6,2	15,1
200 bis 499	2.848.580	3.020.319	3.027.072	6,0	0,2	6,3
500 und mehr	6.124.498	6.462.849	5.510.719	5,5	-14,7	-10,0

Quelle: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen

⁹⁶ Daten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Betriebsgröße liegen erst ab 1987 vor.

Die Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte sind heute deutlich höher als vor zwölf Jahren. Die Zahl der Arbeitsplätze für Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist von 1984 bis 1996 um rund ein Viertel (Niedersachsen: 28,3%; altes Bundesgebiet: 24,7%) gesunken. Hingegen hat die Zahl der Arbeitsplätze für Hochqualifizierte überdurchschnittlich zugenommen. Innerhalb der letzten zwölf Jahre hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Abitur und abgeschlossener Berufsausbildung in Niedersachsen mehr als verdreifacht (+ 222,7%; altes Bundesgebiet: + 182,9%), und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Hochschulabschluß ist mit einer Zunahme um 76,4% in Niedersachsen (altes Bundesgebiet: + 75,2%) ebenfalls kräftig angestiegen. Die Zahl der Arbeitsplätze für Beschäftigte mit Hauptschulabschluß/Mittlerer Reife und abgeschlossener Berufsausbildung nahm dagegen mit einem Plus von 25,0% in Niedersachsen (altes Bundesgebiet: + 17,6%) nur leicht überdurchschnittlich zu.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (30.6.) 1984 bis 1996 nach erreichtem Bildungsabschluß						
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	1984	1990	1996	Veränderung in Prozent		
				1984-1990	1990-1996	1984-1996
Niedersachsen						
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	633.830	585.586	454.555	-7,6	-22,4	-28,3
mit Hauptschulabschluß/Mittlerer Reife und abgeschl. Berufsausbildung	1.211.450	1.411.527	1.514.176	16,5	7,3	25,0
mit Abitur und abgeschl. Berufsausbildung	21.927	44.217	70.765	101,7	60,0	222,7
mit Hochschulabschluß	74.285	101.198	131.051	36,2	29,5	76,4
Altes Bundesgebiet						
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	6.153.800	5.824.400	4.631.000	-5,4	-20,5	-24,7
mit Hauptschulabschluß/Mittlerer Reife und abgeschl. Berufsausbildung	11.572.800	13.398.200	13.611.200	15,8	1,6	17,6
mit Abitur und abgeschl. Berufsausbildung	254.600	487.500	720.200	91,5	47,7	182,9
mit Hochschulabschluß	917.800	1.284.400	1.607.600	39,9	25,2	75,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Berechnung des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums, 1997

Entwicklungspotentiale

Die veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Strukturwandel haben nicht nur die Anforderungen an die einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steigen lassen, sondern durch die Globalisierung der Märkte und die Internationalisierung der Produktionsstandorte ist auch der internationale Standortwettbewerb härter geworden. Wirtschaftliche Aktivitäten sind weniger national, vielmehr orientieren sie sich an den veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen. Die Industrie reagiert auf den schärferen Wettbewerb mit Beschleunigung des Produktivitätsfortschrittes und mit Verlagerung von Produktion und Zulieferung ins Ausland. Wohlstand, Beschäftigung und sozialer Zusammenhalt sind im internationalen Wettbewerb unter Druck geraten wie nie zuvor.

Die Lösung der Arbeitsmarktprobleme und die Möglichkeit, Einkommen, Infrastruktur und soziale Sicherheit auch weiterhin auf hohem Niveau finanzieren zu können, hängen von der Fähigkeit ab, mit neuen Produkten und mit neuen Dienstleistungen auf den Weltmärkten und auf den lokalen Märkten zu bestehen. Innovationsfähigkeit und Flexibilität gewinnen im internationalen Wettbewerb und damit für die Bewahrung des erreichten Wohlstands immer mehr an Bedeutung.

Einkommens- und Vermögensverteilung

Operationalisierung

Als zentrale Indikatoren für Armut und Reichtum gelten, wie in Kapitel 1 beschrieben, zum einen die relative Einkommensarmut bzw. der relative Einkommensreichtum und zum anderen die Schwelle des Sozialhilfebedarfs als staatliche Interventionsgrenze der Armutsbekämpfung. Mit dem Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt wird im Rahmen des BSHG eine offizielle Grenze der Einkommensarmut festgelegt. Die Hilfe bezieht sich auf ein sozio-kulturelles Existenzminimum, unterhalb dessen Armut herrscht, weil nicht mehr alle für den Alltag erforderlichen Güter und Dienstleistungen erwerbbar sind. Die staatliche Armutsbekämpfung verfolgt das Ziel, daß niemand unterhalb dieses Einkommensniveaus leben soll.

Für den Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum wurden drei Indikatoren ausgewählt, die sowohl die relative Einkommensarmut - vgl. Kapitel 1 - und die Bedarfsgrenze der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU-Bedarfsgrenze) nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) als auch den relativen Einkommensreichtum - vgl. Kapitel 1 - abbilden:

- Relative Einkommensarmut
Bevölkerung mit 50% des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf und weniger.
- HLU-Bedarfsgrenze (BSHG)
Gewichteter durchschnittlicher niedersächsischer Bruttobedarf laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen pro Empfängerin und Empfänger.
- Relativer Einkommensreichtum
Bevölkerung mit 200% des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf und mehr.

Räumliche Bezugsgrößen der Armuts- und Reichtumsbestimmung

Eine Besonderheit dieses Verständnisses von Armut und Reichtum ist die Relativität, d. h. der hohe Stellenwert des sozialräumlichen Bezugscontextes. Die Armuts- oder die Reichtumsbestimmung wird immer auf eine bestimmte Bevölkerung in einem abgegrenzten Raum bezogen. In den Untersuchungen zur Einkommensungleichheit des SOEP wurden deshalb auch für Ost- und für Westdeutschland verschiedene Armutsschwellen ermittelt.⁹⁷

⁹⁷ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), „Datenreport 1997“: Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Band 340, S. 515 ff.

Im Niedersächsischen Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum wird dieses Prinzip angewandt. Als relativer Bezugsrahmen von Armut und Reichtum wird die jeweilige Raumeinheit der analytischen Betrachtung unterzogen. Konkret heißt das, daß

- die Grenzen des gewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommens pro Kopf auf das Land Niedersachsen und nicht auf Deutschland bzw. übergeordnete Raumeinheiten bezogen werden und
- zur Bestimmung regionaler Ausprägungen nicht nur der niedersächsische Durchschnittswert herangezogen wird, sondern auch der jeweilige regionale Wert.

Die Menschen orientieren sich an ihrem sozio-kulturellen Umfeld, d. h. einerseits am gesamten Land Niedersachsen und andererseits an ihrer Region. Es ist also angemessen, die Armutssituation - beispielsweise in Ostfriesland - (auch) aus der endogenen Situation heraus zu beschreiben, anstatt (nur) den globalen Maßstab des Bundeslandes oder Westdeutschlands anzulegen.

Damit auch die Unterschiede zwischen den Regionen Niedersachsens deutlich werden können, wird für die Darstellung der Ergebnisse ein zweistufiges Vorgehen gewählt:

- Zunächst wird anhand der beschriebenen Indikatoren der relativen Armut und des relativen Reichtums dargestellt, wie Armut und Reichtum im Bundesland Niedersachsen insgesamt ausgeprägt sind. Der Bezugswert ist der niedersächsische Durchschnitt.
- In der zweiten Darstellungsstufe wird beschrieben, wie Armut und Reichtum innerhalb regionaler Bereiche Niedersachsens ausgeprägt sind. Dabei werden als Bezugswerte die jeweiligen regionalen Durchschnitte der o. g. Indikatoren genutzt. Bei den regionalen Einheiten handelt es sich meistens um Bündel von Städten und Landkreisen, auf deren Ebene sich der Mikrozensus regionalisiert auswerten läßt. Es wird aber auch dargestellt, in welcher Weise die Grenzwerte der relativen Armut und des relativen Reichtums zwischen diesen Regionen variieren.

Bei diesem Vorgehen können sowohl die Unterschiede zwischen den Regionen im Land als auch die Proportionen zwischen Armut und Reichtum innerhalb der einzelnen Regionen hinreichend abgebildet werden.

Datenbasis

Als Referenzrahmen der Ermittlung von relativer Armut gilt im allgemeinen die bundesweite Stichprobe des SOEP⁹⁸. Dessen Operationalisierung bezieht sich auf dieselben Indikatoren, die mit dem bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen berechnet werden.⁹⁹ Allerdings ist die Stichprobe des SOEP zu klein, um regionalisierte Ergebnisse für das Bundesland Niedersachsen daraus herleiten zu können. Deshalb hat das Niedersächsische Landesamt für Statistik (NLS) Daten aus der amtlichen Statistik bereitgestellt. Sie sind wegen der unterschiedlichen Erhebungsmethoden, wegen der unterschiedlichen Grundgesamtheiten und wegen der unterschiedlichen Ermittlung nicht unmittelbar mit dem SOEP vergleichbar (z. B. rechnerische Unterschiede im Einer- und Zehnerzahlbereich). Im

⁹⁸ Hanefeld, „Das Sozio-ökonomische Panel“: Grundlagen und Konzeption, 1984. Das Panel ist eine Wiederholungsbefragung privater Haushalte zur repräsentativen Erfassung des sozialen Wandels. In Westdeutschland wird es seit 1984 jährlich bei denselben Haushalten erhoben. Es werden u. a. Informationen zur Haushaltszusammensetzung, zur Wohnung, zu haushaltsbezogenen Transfers, zum Einkommen, zum Vermögen, zur Erwerbstätigkeit, zur Bildung, zur Gesundheit und zur Lebenszufriedenheit gesammelt, die unter Gesichtspunkten von Armut und Unterversorgung ausgewertet werden können.

⁹⁹ Hanesch a.a.O., Krause, „Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland“, Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“ vom 27.11.1992; Hauser, Hübinger, „Arme unter uns“, Teil I und II, hrsg. vom Deutschen Caritas-Verband, Freiburg, 1993

sachlogischen Sinne wird aber dasselbe abgebildet, so daß von derselben Qualität der Armuts- und Reichtumsabbildung ausgegangen werden kann.¹⁰⁰

Als Hauptdatenquelle diene der Mikrozensus aus den Jahren 1986 und 1995, dem eine auf Bundesgesetz beruhende repräsentative Erhebung mit Auskunftspflicht zugrundeliegt. Jedes Jahr werden ein Prozent der Bevölkerung zum Mikrozensus herangezogen; in Niedersachsen sind dies knapp 80.000 Personen. Wegen der großen Stichprobe ist es seit 1992 in begrenztem Umfang möglich, die Erhebungsergebnisse des Mikrozensus auch regionalisiert auszuwerten. Die Ergebnisse sind nicht auf der Ebene von Landkreisen und kreisfreien Städten darstellbar, sondern in elf Bündeln regionaler Gebietskörperschaften.

- Südniedersachsen:
Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode/Harz und Goslar
- Weser-Leine-Bergland:
Landkreise Hildesheim, Hameln-Pyrmont und Holzminden
- Ostniedersachsen:
Städte Braunschweig und Wolfsburg sowie Landkreise Peine, Wolfenbüttel, Helmstedt und Gifhorn
- Landkreis Hannover
- Stadt Hannover
- Mittelniedersachsen:
Landkreise Schaumburg, Nienburg und Diepholz
- Nordostniedersachsen:
Landkreise Lüneburg, Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Soltau-Fallingb.ostel, Celle und Verden
- Nordniedersachsen:
Landkreise Harburg, Stade, Rotenburg/Wümme, Osterholz und Cuxhaven
- Oldenburger Raum:
Stadt Oldenburg und Landkreise Oldenburg, Ammerland und Cloppenburg
- Ostfriesland-Jade:
Städte Emden und Wilhelmshaven sowie Landkreise Leer, Aurich, Wittmund und Friesland
- Westniedersachsen:
Stadt Osnabrück sowie Landkreise Vechta, Emsland, Grafschaft Bentheim und Osnabrück.

Im Mikrozensus werden regelmäßig u. a. Daten über das Alter und das Geschlecht, über Haushalts- und Familienstrukturen, über die Erwerbsbeteiligung und die berufliche Situation, über die schulische und berufliche Qualifikation und auch über Erwerbs- und Haushaltseinkommen erhoben. Wegen der Auskunftspflicht und der soliden Erhebung der Informationen sind die Daten über das Einkommen in Verbindung mit den Strukturdaten der Haushalte geeignet, um Sekundäranalysen über die Struktur und die Entwicklung von Armut und Reichtum durchzuführen. Antwortausfälle liegen im Mikrozensus nur in geringem Umfang vor. Bei der Hochrechnung wurde davon ausgegangen, daß diese Ausfälle sich gleichmäßig über alle Einkommensklassen verteilen.

¹⁰⁰ vgl. z. B. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), „Datenreport 1997“: Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, 1997, Kapitel „Armut“, S. 515 ff.; Zwick, „Einmal arm, immer arm?“ Neue Befunde zu Armut in Deutschland, Vortrag auf der ZEPRA-Mitgliederversammlung am 07.12.1994, Hannover

Als Privathaushalt zählen im Mikrozensus alle zusammenwohnenden und eine wirtschaftliche Einheit bildenden Personengemeinschaften sowie Personen, die allein wohnen und wirtschaften. Das Haushaltseinkommen wird aus den Individualeinkommen der Haushaltsmitglieder ermittelt, die sich in vorgegebene Einkommensgruppen selbst einstufen. Das monatliche Nettoeinkommen setzt sich aus der Summe aller Einkommensarten zusammen. Die wichtigsten sind: Lohn oder Gehalt, Gratifikation, Unternehmereinkommen, Einkommen aus Vermögen oder/und aus Vermietung/Verpachtung, Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Rente oder Pension, Kindergeld, Wohngeld, BAföG, Stipendien, Zinsen, Altenteile, Alimentationszahlungen, Sachbezüge oder private Unterstützungen und schließlich auch Zuschüsse zum vermögenswirksamen Sparen. Das monatliche Nettoeinkommen aus einer Erwerbstätigkeit wird im Mikrozensus auf das Bruttoeinkommen - abzüglich Steuern und Sozialversicherung - im Monat April bezogen. Bei unregelmäßigen Einkommen und bei Selbständigen, bei denen nur der Nettobetrag eines ganzen Jahres bekannt ist, wird im Mikrozensus der Monatsdurchschnitt eines Jahres erhoben. Daß in der Regel die Einkommen im April erfragt werden, führt zu einer Unterschätzung der Einnahmen, weil wichtige Sonderzahlungen wie z. B. Urlaubs- und Weihnachtsgatifikationen sowie Zinserträge nicht in diesem Monat anfallen. Auch die Selbsteinstufung der Befragten in vorgegebene Einkommensgruppen birgt die Gefahr, daß Einkünfte zu niedrig angegeben werden. Die Beeinträchtigung der Datenqualität ist aber als sehr gering einzuschätzen, wenn es - wie im vorliegenden Fall - nicht um eine exakte Bestimmung von DM-Beträgen im Einer- und Pfennigbereich geht, sondern die Besetzung der Ränder der Einkommensverteilung unter einem relativen Betrachtungswinkel erfaßt werden soll. Die Proportionen von Armut und Reichtum werden sehr zuverlässig abgebildet.

Es ist eine Schwäche des Mikrozensus, daß die oberste Einkommensgruppe maximal ein monatliches Nettoeinkommen von 7.500 DM erfaßt. Um diese fehlende Genauigkeit im oberen Einkommensbereich zu kompensieren, wurden ergänzend die niedersächsischen Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)¹⁰¹ von 1988 und 1993 einbezogen. Sie dienen der rechnerischen Ausdehnung der obersten Einkommensgruppe, die in der EVS bis zu einem monatlichen Nettoeinkommen von 35.000 DM und mehr reicht. In der Mikrozensus-Größenklasse „über 7.500 DM Haushaltsnettoeinkommen“ wurde das Durchschnittseinkommen von 10.907 DM aus den niedersächsischen Daten der EVS für diesen Einkommensbereich übertragen. Für weiterreichende Analysen fand die EVS keine Berücksichtigung, weil sie eine kleinere Stichprobe als der Mikrozensus umfaßt, keine Regionalisierungsmöglichkeiten bietet, nicht hinreichend mit bevölkerungs- und erwerbsstatistischen Merkmalen verknüpft werden kann und weil keine Antwortpflicht der Befragten wie im Mikrozensus herrscht.

Berechnungsmodalitäten

Beim oben beschriebenen relativen Betrachtungswinkel muß das verfügbare Haushaltsnettoeinkommen bei größeren Haushalten mit Hilfe von sogenannten Äquivalenzziffern gewichtet werden, um Bedarfsunterschiede und Kostenvorteile von Haushalten unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung auszugleichen. Nach dem BSHG ist es üblich, eine Gewichtung des Bedarfs eines Haushalts vorzunehmen, in die Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder eingehen.¹⁰² Die Personengewichte bei Mehrpersonenhaushalten wurden im vorliegenden Landesbericht näherungsweise an die Regelsatzproportionen der Sozialhilfe angepaßt: 1,0 für die erste Person im Haushalt, 0,8 für die zweite Person im Haushalt und 0,6 für die weiteren Haushaltsmitglieder. Eine differenziertere Unterscheidung nach Kindern und Erwachsenen verschiedener Lebensstufen und Lebenssituationen war mit den vorliegenden Tabellen des Mikrozensus nicht möglich. Diese Gewichtung

¹⁰¹ vgl. Statistisches Bundesamt, „EVS 1993“: Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, Fachserie 15, Heft 4. Bei den Berechnungen fanden die niedersächsischen Ergebnisse der EVS Berücksichtigung.

¹⁰² Die altersspezifischen Bedarfssätze wurden 1990 zuletzt verändert. Es wurden die Altersgruppen neu bestimmt und ein Sonderzuschlag für Kleinkinder in Haushalten von Alleinerziehenden eingeführt.

wurde sowohl bei den Indikatoren der relativen Armut und des relativen Reichtums als auch beim Indikator des durchschnittlichen Bruttobedarfs laufender Hilfe zum Lebensunterhalt angewandt.

Das Netto-Äquivalenzeinkommen wird errechnet, indem das gesamte monetäre Nettoeinkommen eines Haushaltes durch die Zahl der Personenäquivalente bzw. Äquivalenzfaktoren geteilt wird. Die Berechnung erfolgt in vier Schritten:

1. Wird auf die Haushaltsstruktur Bezug genommen. Es werden je Haushaltsmitglied Individualgewichte vergeben (erste Person = 1,0; zweite Person = 0,8; weitere Personen = 0,6).
2. Werden die Individualgewichte je Haushalt summiert.
3. Wird das Haushaltseinkommen durch die Summe der Individualgewichte je Haushalt dividiert. Das jeweilige Haushaltsnettoeinkommen wird also nicht durch die Anzahl der Haushaltsmitglieder, sondern durch die Summe der Personenäquivalente bzw. Äquivalenzfaktoren geteilt, die den Mitgliedern des Haushaltes zugewiesen werden. Das Ergebnis ist das Äquivalenzeinkommen je Haushaltsmitglied oder - allgemein ausgedrückt - das gewichtete durchschnittliche Nettoeinkommen pro Kopf des betreffenden Haushaltes.
4. Wird das arithmetische Mittel der Äquivalenzeinkommen berechnet, das 50% des gewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommens pro Kopf repräsentiert. Das Äquivalenzeinkommen ist somit ein haushaltsspezifischer Bedarfsindikator. Je Haushaltstyp - d. h. Einpersonenhaushalt bis zu großen Haushalten - wird ermittelt, wie groß der Anteil unterhalb der 50%-Armutsschwelle ausfällt.

Konkret läßt sich das an einem Beispiel verdeutlichen: Ein vierköpfiger Haushalt verfügt über ein Haushaltsnettoeinkommen von 3.000 DM. In diesem Fall ergibt sich aus dem ersten Erwachsenen (1,0), dem zweiten Erwachsenen (0,8) und den beiden Kindern (je 0,6) als Summe der Personenäquivalente der Wert 3,0. Aus der Division des Haushaltsnettoeinkommens in Höhe von 3.000 DM durch 3 als Summe der Personenäquivalente errechnet sich das Äquivalenzeinkommen je Haushaltsmitglied bzw. das gewichtete Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf in Höhe von 1.000 DM. Wenn diese sogenannten Äquivalenzeinkommen über alle Haushalte ermittelt werden und daraus der Mittelwert berechnet wird, steht als Ergebnis das gewichtete durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf in dem betrachteten regionalen Kontext.

In derselben Weise wird auch der Sozialhilfebedarf gewichtet. Als Grundlage dient der durchschnittliche Bruttobedarf in DM pro Monat, der in der amtlichen Sozialhilfestatistik des Landes Niedersachsen ausgewiesen wird.¹⁰³ Diese Daten werden für die Bedarfsgemeinschaften, die Haushalte bilden, nach der Haushaltsgröße dargestellt. Je Größentyp der Bedarfsgemeinschaften wurde der durchschnittliche Bruttobedarf laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen pro Empfängerin und Empfänger ebenfalls mit Äquivalenzziffern gewichtet. Im Ergebnis wird die Sozialhilfegrenze darstellbar als „gewichteter durchschnittlicher Bruttobedarf laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen pro Empfängerin und Empfänger“. Dieser Indikator ist wegen derselben arithmetischen Berechnungsmethode unmittelbar vergleichbar mit den Indikatoren der relativen Armut und des relativen Reichtums.

¹⁰³ vgl. Niedersächsisches Landesamt für Statistik: Tab. B 8.1 Bedarfsgemeinschaften von Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Bruttobedarf in DM pro Monat und Typ der Bedarfsgemeinschaft (SOZ Bestand 1995), Blatt 1

Ergebnisse der relativen Armuts- und Reichtumsberechnung für Niedersachsen

Zugrundelegung des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf¹⁰⁴

Entwicklung der relativen Armut und des relativen Reichtums in Niedersachsen in den Jahren 1986 bis 1995						
Jahr	Armut: Bevölkerung mit 50% des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf und weniger			Reichtum: Bevölkerung mit 200% des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf und mehr		
	absolut in Tsd.	in%	in DM	absolut in Tsd.	in%	in DM
1986	728,6	11,0	619	243,6	3,7	2.478
1995	1.004,7	13,7	957	377,9	5,2	3.829
Entwicklung in Prozent	37,9	2,7*	54,6	55,1	1,5*	54,5

NLS und eigene Berechnungen des IES

* Prozentpunkte

Die in der Tabelle ausgewiesene Armutsrate zeigt in Niedersachsen für die Zeit zwischen 1986 und 1995 eine ansteigende Tendenz. Im Jahr 1986 verfügten 11,0% der niedersächsischen Bevölkerung über 50% des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf und weniger. Dieser Grenzbetrag lag bei 619 DM. Im Jahr 1995 befanden sich 13,7% bei bzw. unterhalb dieser Armutsschwelle, die aufgrund gewachsener Einkommen 957 DM ausmachte.

Auch die Reichtumsrate ist in diesem Zeitraum angestiegen. Im Jahr 1986 verfügten 3,7% der Bevölkerung Niedersachsens über 200% des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf und mehr. D. h. es standen 2.478 DM und mehr je Haushaltsmitglied zur Verfügung. Im Jahr 1995 lag die Reichtumsrate bei 5,2%. In diesen Haushalten entfielen - gewichtet und durchschnittlich betrachtet - 3.829 DM und mehr auf jedes Haushaltsmitglied.

Die Entwicklungsanalyse zeigt, daß die Zahl der relativ Reichen im Betrachtungszeitraum deutlich stärker gestiegen ist (+ 55%) als die Zahl der relativ Armen (+ 38%). Zugleich muß aber hervorgehoben werden, daß auf der absoluten Betrachtungsebene die Zahl der relativ Armen bereits die 1 Million-Grenze überschritten hat. Denn im Jahr 1995 zählten rd. 1.005.000 Menschen in Niedersachsen dazu. Demgegenüber betrug die absolute Zahl der Reichen ca. 380.000 Bewohnerinnen und Bewohner Niedersachsens.

Das heißt: Jede 7. Person in Niedersachsen befand sich 1995 in der Lebenslage relativer Armut. Diese Zahlen unterstreichen einen deutlichen Polarisierungstrend von Armut und Reichtum in Niedersachsen.

¹⁰⁴ In den folgenden Texten und Tabellen wird Bezug genommen auf Daten der Jahre 1986 - 1995. Aus redaktionellen Gründen befinden sich ergänzende Statistiken für den Zeitraum 1996 - 1997 in der Zusammenfassung des Niedersächsischen Landesberichts zur Entwicklung von Armut und Reichtum. Vgl. S. 7 ff.

Ursachen

Der Anstieg der so definierten Armutsbevölkerung im Jahrzehnt von 1986 bis 1995 um etwa 280.000 Personen ist überwiegend auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- Zum einen haben die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere der Anstieg der Arbeitslosenzahlen und hier vor allem derjenige der Langzeitarbeitslosen, den Anstieg der Armutsraten mit verursacht.¹⁰⁵
- Zum anderen ist der Anstieg der Armutsbevölkerung auf die hohe Zahl von Übersiedlerinnen und Übersiedlern, Aussiedlerinnen und Aussiedlern, Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie Asylberechtigten zurückzuführen, die in dieser Zeit nach Niedersachsen gekommen sind.¹⁰⁶

Zugrundelegung des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf nach Haushaltsgrößenklassen und Vergleich mit der HLU-Bedarfsgrenze

Von zentraler Bedeutung ist die Größe des Haushaltes.¹⁰⁷ Ob Erwerbstätige allein leben und das gesamte Nettoeinkommen für den persönlichen Bedarf aufwenden können oder ob Alleinverdienende das Nettoeinkommen mit weiteren Haushaltsmitgliedern teilen müssen, ist für Reichtums- und Armutslagen von großer Bedeutung. In diesem Landesbericht wird deshalb der Ausprägung von Einkommensarmut und Einkommensreichtum auch unter dem Blickwinkel der Haushaltsgröße besonderes Augenmerk gewidmet.

Relativ arme Bevölkerung nach Haushaltsgrößenklassen und Vergleich mit der HLU-Bedarfsgrenze 1995					
Haushaltsgröße nach Personenanzahl	Relativ arme Bevölkerung: 50%-Grenze des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf			HLU-Bedarfsgrenze: gewichteter durchschnittlicher Bruttobedarf von Hilfe zum Lebensunterhalt pro Empfänger/-in (Äquivalenzbedarf pro Kopf)	
	Personen absolut in Tsd.	In % des jeweiligen Haushaltstyps	50%-Grenze in DM	HLU-Bedarfs-Grenze in DM	Vergleich mit 50%-Grenze
1-Personen-HH	141,5	12,3	1.031	900	-12,7
2-Personen-HH	173,3	8,0	1.073	851	-20,7
3-Personen-HH	151,2	10,0	957	824	-13,9
4-Personen-HH	256,6	16,2	836	788	-5,7
5 u. mehr Pers.	282,1	31,7	698	759	*)
Insgesamt	1.004,7	12,0	957	856	-10,6

*) rechnerisch nicht nachweisbar
NLS und eigene Berechnungen des IES

¹⁰⁵ Auf Kap. 3, Thema „Arbeit“ wird hingewiesen.

¹⁰⁶ Unten in Kap. 3 unter der Thematik „Migration“ wird die Problematik der Ausländerinnen und Ausländer sowie der Aussiedlerinnen und Aussiedler behandelt.

¹⁰⁷ Strang, „Sozialhilfebedürftigkeit“: Struktur, Ursachen, Wirkung, 1985

Relativ reiche Bevölkerung nach Haushaltsgrößenklassen 1995			
Haushaltsgröße nach Personen-anzahl	Relativ reiche Bevölkerung: 200%-Grenze des gewichteten durchschnittlichen niedersächsischen Nettoeinkommens pro Kopf		
	Bevölkerung absolut in Tsd.	In % der Haushalte	200%-Grenze in DM
1-Personen-HH	69,9	6,1	4.122
2-Personen-HH	146,5	6,8	4.290
3-Personen-HH	85,9	5,7	3.826
4-Personen-HH	75,5	4,8	3.344
5 u. mehr Pers.	*)	*)	2.792
Insgesamt	377,9	5,8	3.830

*) rechnerisch nicht nachweisbar
NLS

Die Ergebnisse zeigen drastisch, daß die 50%-Grenze mit der Größe der Haushalte außerordentlich sinkt und die 200%-Grenze entsprechend abnimmt.

- Am günstigsten stellt sich die finanzielle Situation bei Zweipersonen-Haushalten dar. Mit 8% haben sie die geringste Armutsrate. Zugleich haben sie mit fast 7% die höchste Reichtumsrate. In diesen Haushalten steht das höchste durchschnittliche Nettoeinkommen pro Kopf zur Verfügung. Dieses Ergebnis wird vom Typus des etablierten und beruflich erfolgreichen Doppelverdiener-Paares geprägt. Auf der anderen Seite stehen die Alleinerziehenden mit einem Kind.
- Je größer die Haushalte sind, desto höher fällt der Anteil der Haushalte an der Armutsrate aus. Das heißt: Je mehr Personen in einem Haushalt zu versorgen sind, desto geringer ist der Anteil der Doppelverdiener. Besonders betroffen sind die Haushalte mit fünf und mehr Personen. Beinahe ein Drittel davon zählt zur Armutsbevölkerung. Die 50%-Grenze des gewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommens pro Kopf liegt in diesen Haushalten bei 698 DM und darunter. Das bedeutet, daß beispielsweise ein Ehepaar mit drei Kindern nur über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von ca. 2.500 DM und weniger verfügt. Diese Lebenssituation betrifft etwa 280.000 Menschen in Niedersachsen.
- Ähnlich stellt sich die Situation für Vierpersonen-Haushalte dar, die auch eine sehr hohe Armutsrate aufweisen. 16,2% dieser Haushalte zählen zur Armutsbevölkerung. Die 50%-Grenze des gewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommens pro Kopf liegt in diesen Haushalten bei 836 DM und darunter. Wenn dies umgerechnet wird, entfällt auf ein Ehepaar mit zwei Kindern oder auf eine alleinerziehende Frau mit drei Kindern ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von ca. 2.500 DM und weniger. In dieser Lebenssituation befinden sich knapp 260.000 Menschen in Niedersachsen. Dem stehen rund 75.000 reiche Vierpersonen-Haushalte gegenüber, deren monatliches Haushaltsnettoeinkommen mindestens 10.000 DM und mehr beträgt.

Der relativen Armut kann die HLU-Bedarfsgrenze¹⁰⁸ gegenübergestellt werden. Dafür wurde der gewichtete durchschnittliche niedersächsische Bruttobedarf laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen pro Empfängerin und Empfänger gewählt, weil damit der unmittelbare Vergleich möglich ist. Bei der Gegenüberstellung tritt folgendes hervor:

¹⁰⁸ vgl. methodische Anmerkungen oben; Datengrundlage: Bedarfsgemeinschaften von Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach Bruttobedarf in DM pro Monat und Typ der Bedarfsgemeinschaft, Quelle: Sozialhilfestatistik des Landes Niedersachsen

- Die HLU-Bedarfsgrenze fällt deutlich hinter die 50%-Grenze der relativen Armut zurück.
- Der gewichtete durchschnittliche niedersächsische Bruttobedarf laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen pro Empfängerin oder Empfänger beträgt in Einpersonen-Haushalten 900 DM und liegt damit um fast 13% unter dem Niveau der relativen Armutsgrenze dieses Haushaltstyps.
- Am ausgeprägtesten ist der Kontrast bei den Zweipersonen-Haushalten. Die HLU-Bedarfsgrenze liegt hier mit dem gewichteten Durchschnittswert von 851 DM um über 20% unter dem Niveau der relativen Armutsgrenze dieses Haushaltstyps.
- Bei den größeren Haushalten verringert sich dieser Abstand auf weniger als 10%.
- Insgesamt liegt der gewichtete durchschnittliche niedersächsische Bruttobedarf laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen pro Empfängerin oder Empfänger bei rund 856 DM. Diese Grenze fällt somit um knapp 11% niedriger aus als die 50%-Grenze der relativen Armut, die im Jahr 1995 etwa 957 DM betragen hat.

Schätzung der Bevölkerung unterhalb der HLU-Bedarfsgrenze nach Haushaltsgrößenklassen 1995			
Haushaltsgröße nach Personenanzahl	Personen mit einem gewichteten durchschnittlichen Nettoeinkommen pro Kopf unterhalb der HLU-Bedarfsgrenze (HLU-Äquivalenzbedarf pro Kopf)		
	HLU-Bedarfsgrenze in DM	Zahl der Personen in Tausend	Zahl der Haushalte in Tausend
1-Personen-HH	900	124,8	124,8
2-Personen-HH	851	119,2	59,6
3-Personen-HH	824	98,1	32,7
4-Personen-HH	788	120,2	30,0
5 u. mehr Pers.	759	128,2	23,8
Insgesamt	856	590,5	270,9

NLS

Auf dieser Datengrundlage kann die Zahl derjenigen Personen im Land bestimmt werden, deren gewichtetes durchschnittliches Nettoeinkommen pro Kopf kleiner bzw. gleich der HLU-Bedarfsgrenze ist. Es handelt sich um Personen und Haushalte, deren Einkommensniveau den gewichteten durchschnittlichen Bruttobedarf von Hilfe zum Lebensunterhalt pro Empfängerin oder Empfänger nicht übersteigt. Auf der Grundlage von Daten des Mikrozensus 1995 wurde ermittelt, daß rund 590.000 Personen bzw. 270.000 Haushalte in Niedersachsen mit einem Einkommen auf diesem Niveau leben. Darunter sind vor allem Arbeitslose, Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger, Bezieher anderer Transferleistungen, Studentinnen und Studenten, geringfügig Beschäftigte und nicht zuletzt Kleinverdiener zu finden. Sie verteilen sich gleichmäßig über alle Haushaltsgrößenklassen.

Schätzung der Dunkelziffer der Sozialhilfe 1995			
	Bezugszeitpunkt	Personenanzahl	in%
Personen unterhalb der HLU-Bedarfsgrenze	04 - 1995	590.500	100,0
Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen	31.12.1995	329.086	55,7
Dunkelziffer der Sozialhilfe in Niedersachsen	1995	261.414	44,3

NLS und eigene Berechnungen des IES

Wenn von diesen rund 590.000 Personen die rund 329.000 Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in Niedersachsen am 31.12.1995 abgezogen werden, verbleiben etwa 261.000 Personen, die entweder Sozialhilfeansprüche haben, diese aber nicht realisieren, oder die andere Ansprüche haben, bei denen ein Ausschluß von den Sozialhilfeleistungen vom Gesetzgeber gewollt ist, wie beispielsweise aufgrund des AFG, BAFöG und des Asylbewerberleistungsgesetzes. Dieses Ergebnis entspricht tendenziell der Erkenntnis der Armutsforschung, daß zu jeder Person, die HLU-Leistungen erhält, fast eine weitere hinzuzuzählen ist, die solche Leistungen nicht bekommt, aber auf dem Einkommensniveau von Sozialhilfebeziehern lebt.¹⁰⁹

Armut und Reichtum in den Regionen Niedersachsens

Zugrundelegung des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf und Vergleich mit dem Einkommensniveau auf Landesebene

Wenn Armut und Reichtum unter einem regional differenzierenden Blickwinkel betrachtet werden, ergibt sich folgendes Ergebnis:

¹⁰⁹ vgl. z. B. Landeshauptstadt Hannover, „Sozialbericht 1993“: Zur Lage der Kinder, Jugendlichen und Familien, Schriftenreihe des Gesundheits-, Jugend- und Sozialdezernats, Band 13, 1993

Relativ arme und relativ reiche Bevölkerung nach Regionen 1995					
Regionen in Niedersachsen ¹¹⁰	Armut: Bevölkerung mit 50% des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf und weniger		Reichtum: Bevölkerung mit 200% des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf und mehr		Einkommensniveau (niedersächsisches Haushaltsäquivalenzeinkommen pro Kopf)
	in % der Bevölkerung	50%-Grenze in DM	in % der Bevölkerung	200%-Grenze in DM	
Ostniedersachsen	13,1	968	4,7	3.873	101
Südniedersachsen	13,4	921	4,9	3.683	96
Stadt Hannover	17,8	990	5,5	3.959	103
Landkreis Hannover	11,8	1.068	4,7	4.271	112
Weser-Leine-Bergland	12,2	950	4,9	3.800	99
Mittelniedersachsen	13,6	956	5,7	3.824	100
Nordniedersachsen	13,2	1.035	5,4	4.142	108
Nordostniedersachsen	13,3	995	5,2	3.980	104
Ostfriesland-Jade	12,8	857	4,8	3.426	90
Oldenburg	15,1	955	5,0	3.819	100
Westniedersachsen	12,5	869	5,3	3.477	91
Niedersachsen	13,7	957	5,2	3.829	100

NLS

Wird der Blick auf das innerregionale Verhältnis von Armut und Reichtum gerichtet, so sind einige typische Muster zu identifizieren:

– Polarisierung von Armut und Reichtum

Dieses Muster ist von einer hohen Armutsrate und von einer hohen Reichtumsrate zugleich gekennzeichnet. Es ist typisch für die Stadt Hannover, wo im Jahr 1995 fast 18% zur Armutsbevölkerung zählten und fast 6% als relativ reich eingeschätzt wurden.

¹¹⁰ *Ostniedersachsen*: die Städte Braunschweig und Wolfsburg sowie die Landkreise Peine, Wolfenbüttel, Helmstedt und Gifhorn - *Südniedersachsen*: die Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode/Harz und Goslar - *Stadt Hannover* - *Landkreis Hannover* - *Weser-Leine-Bergland*: die Landkreise Hildesheim, Hameln-Pyrmont und Holz Minden - *Mittelniedersachsen*: die Landkreise Schaumburg, Nienburg und Diepholz - *Nordniedersachsen*: die Landkreise Harburg, Stade, Rotenburg/Wümme, Osterholz und Cuxhaven - *Nordostniedersachsen*: die Landkreise Lüneburg, Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Soltau-Fallingb., Celle und Verden - *Ostfriesland-Jade*: die Städte Emden und Wilhelmshaven sowie die Landkreise Leer, Aurich, Wittmund und Friesland - *Oldenburger Raum*: die Stadt Oldenburg und die Landkreise Oldenburg, Ammerland und Cloppenburg - *Westniedersachsen*: die Stadt Osnabrück sowie die Landkreise Vechta, Emsland, Grafschaft Bentheim und Osnabrück

- Überwiegen der relativen Armutstendenz

Hierbei handelt es sich um Regionen, in denen 1995 eine hohe Armutsrate festgestellt worden ist, aber nur ein unterdurchschnittlicher Anteil relativ Reicher in der Bevölkerung. In Niedersachsen trifft dieses Muster auf die Mikrozensus-Region Oldenburg zu. Dort betrug die Armutsquote im Jahr 1995 über 15%.
- Überwiegen der relativen Reichtumstendenz

Das entgegengesetzte Muster wird von einer geringen oder durchschnittlichen Armutsquote sowie von einer hohen Reichtumsrate geprägt. Es ist vor allem die Mikrozensus-Region Mittelniedersachsen zu nennen, in der der Anteil relativ Reicher an der Bevölkerung im Jahr 1995 fast 6% betrug. Auch die Region Nordniedersachsen zwischen Bremen und Hamburg hatte eine überdurchschnittliche Reichtumsquote zu verzeichnen. Schließlich gilt das auch für die Region Westniedersachsen.
- Ohne Tendenzen zu Einkommensrändern

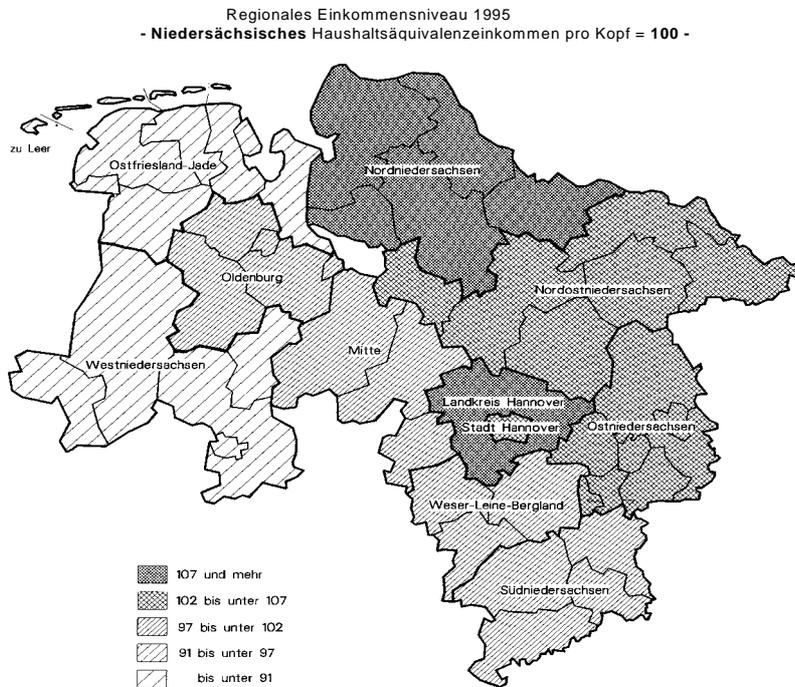
Ein Muster wird davon gekennzeichnet, daß 1995 sowohl die Armuts- als auch die Reichtumsquote unterdurchschnittlich und d. h. gering ausgefallen sind. Es stellt quasi den Gegentyp zur Polarisierung dar, weil überdurchschnittlich viele Bewohnerinnen und Bewohner in die mittleren Einkommensklassen fallen und die Ränder der regionalen Einkommensverteilung nur schwach besetzt sind. Dazu gehörten 1995 der Landkreis Hannover, die Region Weser-Leine-Bergland und die Region Ostfriesland-Jade. Es sind auch die Regionen Südniedersachsen und Ostniedersachsen dazuzurechnen, weil auch dort die Armuts- und die Reichtumsraten im Jahr 1995 Werte unter dem Durchschnitt Niedersachsens aufwiesen.
- Durchschnittliche Armuts- und Reichtumsstrukturen

In der Mikrozensus-Region Nordostniedersachsen wurde 1995 ein Verhältnis von Armuts- und Reichtumsraten festgestellt, das dem Durchschnitt im Land Niedersachsen entsprach.

Das gewichtete durchschnittliche regionale Nettoeinkommen pro Kopf lag im Landkreis Hannover um etwa 12% über dem Landesdurchschnitt, während das entsprechende Einkommen für die nordwestlich gelegene Region um etwa 10% darunter lag. Beispielsweise betrug die 50%-Grenze der relativen Armut im Landkreis Hannover im Jahr 1995 rund 1.070 DM gewichtetes durchschnittliches regionales Nettoeinkommen pro Kopf. Im Bereich Ostfriesland-Jade fiel die Grenze von 50% des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf mit 857 DM deutlich niedriger aus. Die Differenz entspricht einer Relation von ca. 20%.

Die Verteilung des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf über das Land Niedersachsen zeigt ein deutliches Ost-West-Gefälle:

Regionale Unterschiede des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf nach Regionen des niedersächsischen Mikrozensus im Jahr 1995 (Niedersachsen = 100)



NLS

Vergleich der niedersächsischen Ergebnisse mit dem Bundesdurchschnitt

In der abschließenden Zusammenschau stellt sich die Frage, wie die niedersächsischen Ergebnisse im Vergleich zum Durchschnitt der gesamten Bundesrepublik Deutschland einzuordnen sind:¹¹¹

Relativ arme und relativ reiche Bevölkerung 1995				
Räumliche Bezugsebene	Armut: Bevölkerung mit 50% des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf und weniger		Reichtum: Bevölkerung mit 200% des gewichteten durchschnittlichen regionalen Nettoeinkommens pro Kopf und mehr	
	in % der Bevölkerung	50%-Grenze in DM	in % der Bevölkerung	200%-Grenze in DM
Deutschland	13,9	964	5,7	3.857
Niedersachsen	13,7	957	5,2	3.829

NLS

Im unmittelbaren Vergleich zeigt sich, daß in Niedersachsen der Anteil der relativ Armen an der Bevölkerung im Jahr 1995 etwas geringer war als auf der Bundesebene. Der Anteil der relativ Reichen an der Bevölkerung fiel ebenfalls niedriger aus.

¹¹¹ Für den Vergleich wurden die Berechnungen mit Daten des Mikrozensus sowohl für Niedersachsen als auch für die gesamte Bundesrepublik Deutschland durchgeführt.

Einkommen aus Sozialhilfe in Niedersachsen

Leistungsansprüche nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)

In Lebenssituationen, in denen Menschen nicht in der Lage sind, den Lebensunterhalt oder bestimmte Lebenslagen aus eigenen Mitteln und Kräften zu bewältigen, hilft der Staat mit den steuerfinanzierten Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes.

Das Bundessozialhilfegesetz unterscheidet in Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, die vorrangig durch monetäre Leistungen die Einkommensarmut beheben sollen, und der Hilfe in besonderen Lebenslagen, die in bestimmten Lebenssituationen die Hilfesuchenden unterstützt und die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft sichern soll.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt, die weitgehend in Form von Geldleistungen zu erbringen ist, deckt den Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und auch persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens. Daneben gewinnt die Hilfe zur Arbeit zunehmend an Bedeutung. Die Angebote der Sozialhilfeträger reichen von einfachen Arbeitsgelegenheiten, die sowohl vom zeitlichen Umfang als auch von den Arbeitsanforderungen nicht mit Arbeitsverhältnissen auf dem 1. Arbeitsmarkt vergleichbar sind bis zu befristeten Arbeitsverhältnissen, die denen auf dem Arbeitsmarkt entsprechen, sowie Qualifizierungsmaßnahmen und Einarbeitungszuschüssen.

Aufgrund des Nachrangprinzips in der Sozialhilfe ist grundsätzlich jedes Einkommen anzurechnen. In einigen Bereichen wurde das Nachrangprinzip allerdings durchbrochen. So bleiben z. B. Grundrenten nach dem Bundesversorgungsgesetz, Teile der Entschädigungsrente, Erziehungsgeld und Leistungen aus verschiedenen Stiftungen außer Betracht. Der Nachrang greift auch gegenüber anderen Leistungsgesetzen, so daß Hilfesuchende ihre Ansprüche z. B. gegenüber der Arbeitslosen-, Renten-, Pflege-, Unfall- und Krankenversicherung sowie privatrechtliche Ansprüche aus Verträgen oder auf Unterhalt vorrangig geltend machen müssen.

In der Sozialhilfe gibt es eine große Zahl von Personen, die nur kurzfristig Leistungen beziehen, da vorrangige Ansprüche auf zumeist Sozialversicherungsleistungen bestehen, diese aber nicht zeitnah zur Deckung des Lebensunterhaltes zur Verfügung stehen. Ein großes Problem für die Sozialhilfeträger sind die mangelnden Vorschußzahlungen anderer Leistungsträger. Für 37% der Sozialhilfebezieher sind Leistungen vorrangiger Gesetze der Grund für die Beendigung der Hilfe, gefolgt von 20 durch Arbeitsaufnahme.¹¹² Inwieweit die neue Vorschrift, daß Sozialleistungsträger den Sozialhilfeträgern deren Leistungen zu verzinsen haben, den gewünschten Erfolg bringt, ist abzuwarten.

Die Hilfe in besonderen Lebenslagen umfaßt u.a. die Krankenhilfe einschließlich der vorbeugenden Gesundheitshilfe und der Hilfe zur Familienplanung, Eingliederungshilfe für Behinderte, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Weiterführung des Haushaltes, die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und die Altenhilfe.

Die Anspruchsvoraussetzungen sind an Bedarfs-/Einkommensgrenzen gebunden, die in der Hilfe zum Lebensunterhalt geringer sind als in der Hilfe in besonderen Lebenslagen.

¹¹² Bundestags-Drucksache 13/3339 nach Leibfried/Leisering a.a.O., S.83e

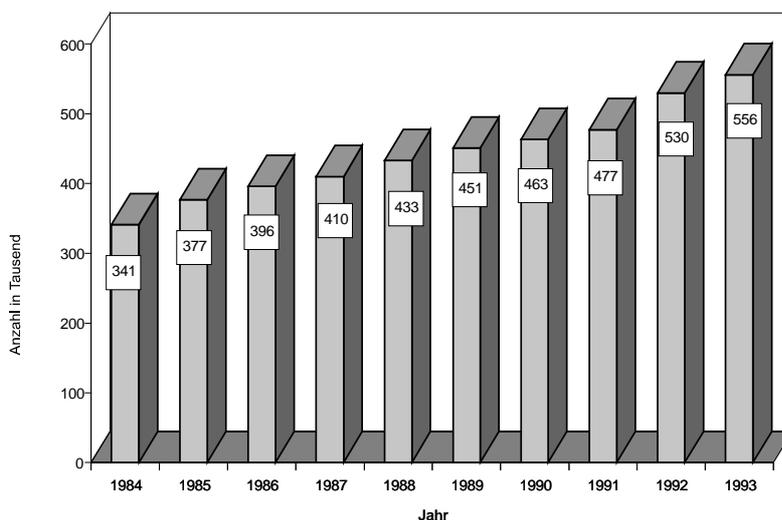
Allgemeine Entwicklung der Zahl der Hilfebezieher und Ausgabenentwicklung

In Niedersachsen bezogen 1993 556.062 Personen kurz- oder langfristig eine Leistung nach dem BSHG.¹¹³ Davon erhielten 469.994 der Hilfebezieher die Hilfe außerhalb von stationären und teilstationären Einrichtungen; von diesen bekamen wiederum rd. 90% Hilfe zum Lebensunterhalt.

Während in der Sozialhilfestatistik bis 1993 alle Hilfebezieher erfaßt wurden, die innerhalb eines Jahres Leistungen erhalten haben, werden ab 1994 die Sozialhilfedaten in einer Stichtagserhebung erfaßt.¹¹⁴ Durch diese und weitere Änderungen in den statistischen Merkmalen können nur die Daten der Empfängerstatistik bis 1993 verglichen werden, da anderenfalls keine seriösen Ergebnisse erzielt werden.

Mit der folgenden Grafik wird die Empfängerentwicklung von 1984 bis 1993 insgesamt dargestellt:

Empfänger/innen von Sozialhilfe insgesamt



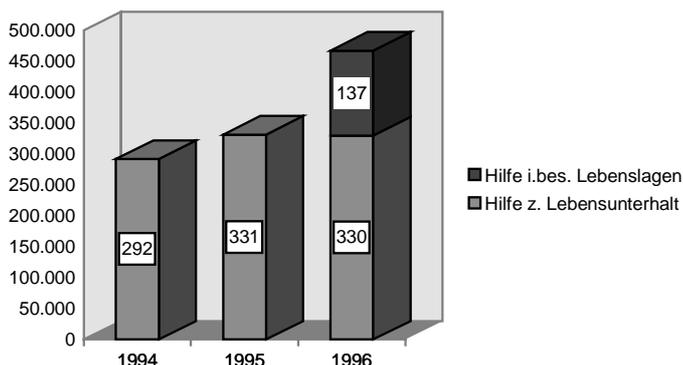
Nds. Sozialministerium, 1997

¹¹³ Sozialhilfestatistik 1993 nach den Erhebungen des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik, „Statistische Berichte Niedersachsen, Teil II: Empfänger“. Soweit sich aus dem Inhalt nicht ergibt, daß auf aktuellere Daten zurückgegriffen wurde, handelt es sich um Daten aus 1993.

¹¹⁴ Für 1994 sind 292.106 Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in der Statistik erfaßt worden. Diese Daten können aus systematischen Gründen nicht mit den früheren Erhebungen verglichen werden, da durch das Asylbewerberleistungsgesetz eine große Zahl von Hilfebeziehern der Sozialhilfestatistik nicht mehr erfaßt wird und gleichzeitig andere statistische Merkmale erhoben wurden. Dennoch läßt sich anhand dieser Zahlen feststellen, daß es bei den Anspruchsberechtigten nach dem BSHG eine hohe Fluktuation gibt. Nach den aktuellen Zahlen der Sozialhilfestatistik 1995 für Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt haben zum 31.12.95 331.400 Personen Leistungen erhalten. Die überwiegende Zahl (329.100) davon außerhalb von Einrichtungen. Die Daten der Hilfe in besonderen Lebenslagen liegen zum Zeitpunkt der Erstellung noch nicht vor.

Zur Aktualisierung der Hilfeempfängerdaten zeigt die untenstehende Grafik die Jahre 1994

**Empfänger/innen von Hilfe zum Lebensunterhalt
1994 bis 1996 und Hilfe in besonderen
Lebenslagen 1996**

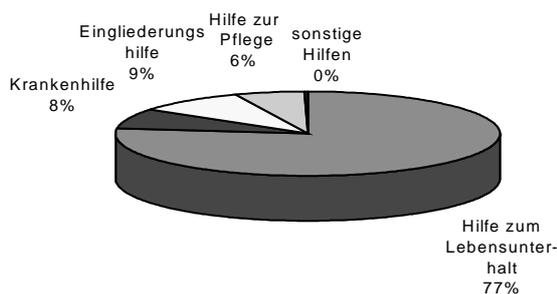


Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

Für 1994 und 1995 liegen keine Daten über die Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe in besonderen Lebenslagen vor. Die Schaubilder veranschaulichen die kontinuierliche Steigerung der Empfängerzahlen seit 1984, erst seit 1996 stagnieren die Empfängerzahlen.

Wie sich die Empfängerzahl auf die Hilfearten verteilt, zeigt die nachstehende Grafik¹¹⁵:

**Sozialhilfebezieher 1996 nach Hilfearten in
Niedersachsen**



Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

¹¹⁵ Dabei ist von Bedeutung, daß ca. 100.000 Hilfebezieher Anspruch auf mehr als eine Hilfeart hatten. Wie sich diese mehrfachen Ansprüche verteilen, läßt sich allerdings anhand der Statistik nicht differenziert nachweisen. Wenn man bedenkt, daß ca. 20% aller Sozialhilfeempfänger nicht krankenversichert sind, kann ein Teil dieses Mehrfachanspruches aus einem Krankenhilfeanspruch neben dem der Hilfe zum Lebensunterhalt resultieren.

Um die Zahl der Hilfebezieher mit der Verteilung der Aufwendungen nach dem BSHG vergleichbar zu machen, wurde die folgende Grafik erstellt:



Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

Insgesamt wurden in Niedersachsen 1996 rd. 4,56 Mrd. DM für Sozialhilfe erbracht. Diese Leistungen sind fast ausschließlich von den Landkreisen und kreisfreien Städten aufzubringen.¹¹⁶

Empfängerentwicklung nach Altersgruppen und Geschlecht

Die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen hat sich von 1984 bis 1993 wie folgt entwickelt:

Empfängerentwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt 1984 bis 1993

	1984	1993	Steigerung
weiblich	129.682	222.439	72%
männlich	94.499	198.817	110%
Gesamt	224.181	421.256	88%

¹¹⁶ Nds. Sozialministerium, 1997

Dabei zeigt sich eine nach Altersgruppen und Geschlecht differenzierte Steigerung:

Empfängerentwicklung nach Altersgruppen und Geschlecht in Niedersachsen

unter 7 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	12.900	34.830	170%
männlich	13.088	36.512	179%
Gesamt	25.988	71.342	175%

7 - 11 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	8.215	16.739	104%
männlich	8.190	17.841	118%
Gesamt	16.405	34.580	111%

11 - 15 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	9.244	15.060	63%
männlich	9.499	15.708	65%
Gesamt	18.743	30.768	64%

15 - 18 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	7.622	9.656	27%
männlich	7.234	10.075	39%
Gesamt	15.054	19.731	31%

18 - 21 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	8.425	9.470	12%
männlich	6.363	9.212	45%
Gesamt	14.788	18.682	26%

21 - 25 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	11.516	16.260	41%
männlich	7.280	14.936	105%
Gesamt	18.796	31.196	66%

25 - 50 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	42.824	81.976	91%
männlich	31.625	72.435	129%
Gesamt	74.449	154.411	107%

50 - 60 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	8.879	13.890	56%
männlich	6.230	11.902	91%
Gesamt	15.109	25.792	71%

60 - 65 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	3.924	6.370	62%
männlich	1.333	4.285	221%
Gesamt	5.257	10.655	103%

65 - 70 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	2.652	5.423	104%
männlich	770	2.938	282%
Gesamt	3.422	8.361	144%

70 - 75 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	4.553	4.025	- 12%
männlich	1.001	1.328	33%
Gesamt	5.554	5.353	- 4%

über 75 Jahre

	1984	1993	Steigerung
weiblich	8.957	8.740	- 2%
männlich	1.780	1.645	- 8%
Gesamt	10.737	10.385	- 3%

Nds. Sozialministerium, 1997, anhand der amtlichen Sozialhilfestatistiken 1984 und 1993

Die auffälligsten Steigerungen sind bei Kindern und Jugendlichen zu verzeichnen und bereits seit einigen Jahren bekannt¹¹⁷. Unter den Haushalten,¹¹⁸ die 1993 Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen, machten die Haushalte mit Kindern einen Anteil von 63% aus.

Für die steigende Zahl von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe wird als Hauptgrund der unzureichende Familienleistungsausgleich verantwortlich gemacht. Auf Kapitel 3 (Familien) unten wird verwiesen.

Durch die Nichtberücksichtigung des Erziehungsgeldes als Einkommen bei der Sozialhilfeberechnung werden Familien oder Alleinerziehende mit Kleinkindern bis zu 2 Jahren finanziell gestärkt - und damit erheblich bessergestellt als Familien oder Alleinerziehende mit älteren Kindern.

Darüber hinaus erhalten Alleinerziehende u.a. mit einem Kind unter 7 Jahren neben dem höheren Regelsatz für diese Kinder einen Mehrbedarf i. H. von mindestens 40% des Regelsatzes (z. Z. 215,60 DM) als Ausgleich für Nachteile, die einer solchen Ein-Eltern-Familie entstehen. Die Alleinerziehenden mit ihren Kindern sind in der Hilfe zum Lebensunterhalt 1993 - nach den Ehepaaren mit Kindern (rd. 144.000 Personen) - die zweit-

¹¹⁷ IES, Sozialhilfe in Niedersachsen 1991, S. 52

¹¹⁸ NLS, Statistische Berichte Niedersachsen, 1993, S. 24

größte Empfängergruppe (rd. 100.000 Personen) und verfügen durch die o. g. Leistungen über eine verbesserte finanzielle Basis. Die Bezugsdauer von Hilfe zum Lebensunterhalt bei Alleinerziehenden beträgt im Bundesdurchschnitt 33 Monate und liegt damit über dem allgemeinen Schnitt von bis zu einem Jahr.¹¹⁹

Bei den Jugendlichen und jungen Volljährigen zwischen 15 und 21 Jahren sind die Steigerungen geringer. Dies dürfte mit der Ausbildungsphase zusammenhängen. Auszubildende mit Ansprüchen auf Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bzw. Arbeitsförderungsgesetz erhalten daneben grundsätzlich keine Hilfe zum Lebensunterhalt und werden damit statistisch in der Sozialhilfe nicht mehr erfaßt. Ob sich ihre Lebenssituation dadurch wirtschaftlich günstiger darstellt, ist offen.

Die Steigerungsraten fallen bei den Männern ab 21 Jahren durchweg höher aus als bei den Frauen.

Andererseits belegen die absoluten Empfängerzahlen bei den Frauen, daß schon immer eine große Zahl von Frauen Hilfe zum Lebensunterhalt in Anspruch nehmen mußte. 1993 waren 53% der Sozialhilfebedürftigen weiblich. Nach der Sozialhilfestatistik 1994 waren 57% der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt weiblich, während sich der Anteil 1995 und 1996 auf rund 56% belief.¹²⁰

Auch die Sozialhilfebedürftigkeit im höheren Alter zeigt sinkende Tendenzen. Dies dürften die Auswirkungen des verbesserten Renteneinkommens aufgrund der positiven Erwerbsbiografien der jetzt in den Ruhestand tretenden Personen sein.¹²¹ Die auffälligsten Steigerungen bei den 60 bis 70-Jährigen sind vorwiegend als „Übergangsphänomene“ vom Erwerbsleben in den Ruhestand zu sehen und betreffen einen relativ geringen Personenkreis.

Da inzwischen eine neue Sozialhilfestatistik vorliegt, werden die Daten von 1994 und 1996 im folgenden dokumentiert:

Empfängerentwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach Geschlecht			
	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	166.163	185.553	12%
männlich	125.943	144.406	15%
Gesamt	292.106	329.959	13%

Empfängerentwicklung der HLU nach Altersgruppen und Geschlecht			
unter 3 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	10.345	11.330	10%
männlich	10.892	12.094	11%
Gesamt	21.237	23.424	10%
3 - 7 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	14.159	16.184	14%
männlich	15.036	17.113	14%
Gesamt	29.195	33.297	14%

¹¹⁹ Bundestags-Drucksache 13/3339

¹²⁰ ohne Empfängerzahlen der Hilfe in besonderen Lebenslagen, da nicht verfügbar

¹²¹ vgl. im Kapitel 3, Alter

7 - 11 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	12.181	14.844	22%
männlich	13.194	15.990	21%
Gesamt	25.375	30.834	22%
11 - 15 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	11.475	12.601	10%
männlich	11.852	13.338	13%
Gesamt	23.327	25.939	11%
15 - 18 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	7245	8.470	17%
männlich	7.292	8.474	16%
Gesamt	14.537	16.944	17%
18 - 21 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	5.844	7.127	22%
männlich	4.352	5.311	22%
Gesamt	10.196	12.438	22%
21 - 25 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	9.996	11.118	11%
männlich	5.301	6.432	21%
Gesamt	15.297	17.550	15%
25 - 30 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	16.247	17.721	9%
männlich	8.828	9.838	11%
30 - 40 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	30483	35.048	15%
männlich	18.683	21.723	16%
Gesamt	49.166	56.771	15%
40 - 50 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	14.543	17.705	22%
männlich	11.760	14.463	23%
Gesamt	26.303	32.168	22%
50 - 60 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	12.370	12.567	2%
männlich	9.712	10.167	5%
Gesamt	22.082	22.734	3%
60 - 65 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	5.246	5.556	6%
männlich	3.731	4.242	14%
Gesamt	8.977	9.798	9%
65 - 70 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	4.380	4.170	-5%
männlich	2.598	2.616	1%
Gesamt	6.978	6.786	-3%

70 - 75 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	3.629	3.568	-2%
männlich	1.274	1.290	1%
Gesamt	4.903	4.858	-1%
über 75 Jahre	1994	1996	Steigerung (gerundet)
weiblich	8.020	7.544	-6%
männlich	1.438	1.315	-9%
Gesamt	9.458	8.859	-6%

Auch die Zahlen von 1994 bis 1996 zeigen die Zunahme der Empfänger von HLU und das hohe Niveau der Zahl der Kinder und der Elterngeneration. Der Trend der abnehmenden Altersarmut hat sich auch in den Jahren 1994 bis 1996 fortgesetzt.

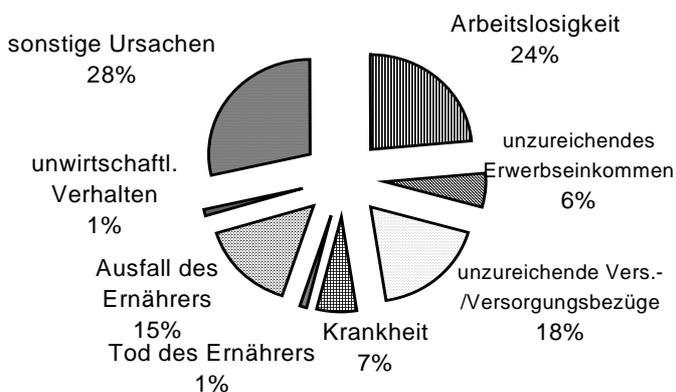
Entwicklung der Hauptursachen der Hilfgewährung nach Typ des Haushaltes

Die bisher dargestellte Empfängerentwicklung weist noch nicht auf die Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit und die damit für die einzelnen Haushalte verbundenen Notlagen hin. Diesen Überblick sollen die nachstehenden Ausführungen und Tabellen geben.

Die Sozialhilfestatistik unterscheidet acht Hauptursachen der Hilfgewährung. Sie sind ein Indiz für die Lebenslagen, die diese Menschen in die Sozialhilfe gebracht haben.

Welche Ursachen¹²² 1984 und 1993 maßgeblich waren, zeigen die folgenden Diagramme:

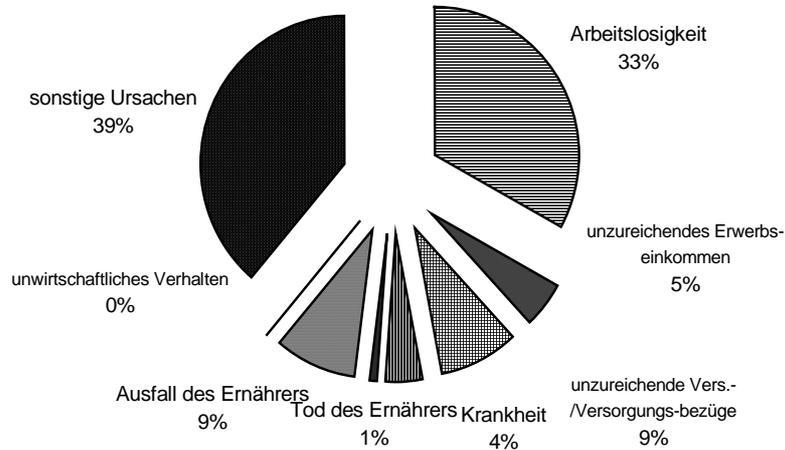
Verteilung der Hauptursachen des Bezuges von Hilfe zum Lebensunterhalt in Niedersachsen 1984



Nds. Sozialministerium anhand der Sozialhilfestatistik, 1997

¹²² Die nähere Beschreibung der unter den acht Ursachen erfaßten Personen ergibt sich aus den Fußnoten der nachfolgenden Tabellen zu den einzelnen Ursachenschlüsseln. Bei den sonstigen Ursachen dominieren die Asylbewerber.

Verteilung der Hauptursachen des Bezugs von Hilfe zum Lebensunterhalt (nach Haushalten) in Niedersachsen 1993

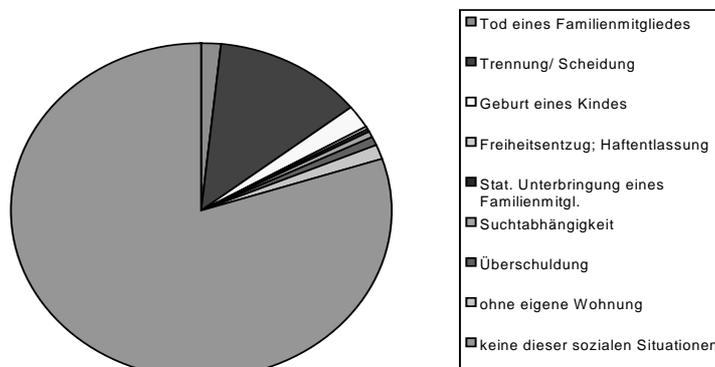


Nds. Sozialministerium anhand der Sozialhilfestatistik, 1997

Danach war die größte Steigerung in dem Zeitraum von 1984 bis 1993 bei den sogenannten sonstigen Ursachen¹²³ (+ 11%) zu verzeichnen, gefolgt von der Arbeitslosigkeit (+ 9%). Arbeitslosigkeit war in 1993 im Bundesgebiet für 38,2% der Haushalte der alten Länder und 54,1% der Haushalte der neuen Länder Ursache der Sozialhilfegewährung.¹²⁴ Die anderen Ursachen zeigen sinkende Tendenzen.

Die beschriebenen Hauptursachen wurden bei der Statistik ab 1994 in der Systematik geändert. Eine Verteilung der Empfängerhaushalte wurde für 1996 erstellt. Diese ist wenig aussagekräftig, da zum einen eine Untererfassung bei den Altfällen vorliegt, die sich besonders bei der Ursache „keine dieser sozialen Situationen“ zeigt. Zum anderen ist der Ursachenschlüssel „Arbeitslosigkeit“ in der neuen Systematik entfallen, der immerhin rund ein Drittel der Fälle ausmacht und so auch in der Ursache „keine dieser sozialen Situationen“ miterfaßt wird.

Verteilung der Hauptursachen des Bezuges von Hilfe zum Lebensunterhalt (nach Haushalten) in Niedersachsen 1996



¹²³ vgl. im einzelnen S. 104 ff.

¹²⁴ Gottschild, „Sozialatlas für Deutschland“, Teil I: Sozialhilfe

Um aufzuzeigen, welche Haushaltstypen/Familienkonstellationen von den Entwicklungen betroffen wurden, werden nachfolgend die nach der Sozialhilfestatistik vorgegebenen Haushaltstypen in bezug auf die bedeutendsten Hauptursachen dargestellt:

Arbeitslosigkeit¹²⁵ als Ursache des Sozialhilfebezuges in Niedersachsen			
	1984	1993	Steigerung
Einzelne Haushaltsvorstände			
Männer	9.414	21.883	132%
Frauen	5.401	10.887	102%
Sonstige einzelne Hilfeempfänger			
Männer	2.112	5.161	144%
Frauen	1.234	3.005	144%
Ehepaare ohne Kinder	2.104	4.668	122%
Ehepaare mit Kindern			
mit 1 Kind	3.075	5.112	66%
mit 2 Kindern	3.006	5.401	80%
mit 3 Kindern und mehr	2.446	4.609	88%
Haushaltsvorstände mit Kindern			
Männer mit Kindern			
mit 1 Kind	229	478	109%
mit 2 Kindern	125	234	87%
mit 3 Kindern und mehr	64	101	58%
Frauen mit Kindern			
mit 1 Kind	1.162	5.017	332%
mit 2 Kindern	423	2.045	383%
mit 3 Kindern und mehr	103	708	587%
Sonstige Haushalte mit 2 Personen			
ohne Kinder	497	746	50%
mit Kindern	76	363	378%
Sonstige Hh. mit 3 und mehr Personen			
Personen			
ohne Kinder	28	119	325%
mit Kindern	354	1.449	309%

Nds. Sozialministerium, 1997

¹²⁵ Hier sind alle Fälle, in denen der Haushaltsvorstand oder Haushaltsmitglieder als arbeitsuchend beim Arbeitsamt gemeldet sind und laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt in Anspruch nehmen, erfaßt; also z. B.

- Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe
- Personen, die erstmals oder erneut nicht im Besitz eines Arbeitsplatzes waren, aber einen Arbeitsplatz suchen
- Personen, die sich nach Stellung des Antrages auf Hilfe zum Lebensunterhalt arbeitslos gemeldet haben.

Die Ursache „Arbeitslosigkeit“ hat sich in der Hilfe zum Lebensunterhalt in den letzten Jahren häufig zum Anlaß für den Sozialhilfebezug entwickelt. Sie betrifft in Niedersachsen besonders stark alleinerziehende Frauen und deren Kinder.

In 1996 waren in Niedersachsen 195.465 oder rund 59% der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter. Davon waren 15.532 Personen erwerbstätig, 2/3 wiederum davon in Teilzeitarbeit. Die verbleibenden 179.933 Personen waren arbeitslos (58.550) oder aus anderen Gründen, z. B. wegen häuslicher Bindung, nicht erwerbstätig. Zu 1995 ergaben sich keine gravierenden Veränderungen.

Schätzungsweise 50.000 bis 100.000 Personen kommen in Niedersachsen für Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit in Frage, die von den örtlichen Sozialhilfeträgern angeboten werden sollen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Hilfebezieher wieder in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die Verbesserung der Chancen arbeitsloser Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger, am Arbeitsleben teilzuhaben, stärkt auch das Selbsthilfepotential der Betroffenen. Die örtlichen Sozialhilfeträger intensivieren ihre Anstrengungen, den erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher Arbeit anzubieten.¹²⁶ Bemühungen der Länder im Zusammenhang mit der Reform des Sozialhilferechtes, die Zuständigkeiten für die Hilfe zur Arbeit der Arbeitsverwaltung zu übertragen, sind gescheitert. Es wird daher weiterhin eine negative Konkurrenz zwischen den Arbeits- und Sozialhilfeverwaltungen geben, die sich für die Betroffenen nachteilig auswirkt. Durch die Leistungseinschränkungen im Arbeitsförderungsgesetz (z. B. bei der Eingliederungshilfe für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler) sind viele Menschen immer öfter und immer länger auf Sozialhilfe angewiesen. Arbeitslose, die der Sozialhilfe bedürfen, haben meist erheblich schlechtere Zugangsvoraussetzungen. Zu nennen wären

- Langzeitarbeitslosigkeit - oftmals tritt die Sozialhilfebedürftigkeit erst mit Bezug von Arbeitslosenhilfe ein, der Bedürftige war aber bereits während des Bezuges von Arbeitslosengeld arbeitslos und ist bei Eintritt in die Sozialhilfe dem o. g. Personenkreis zuzurechnen.
- Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler - durch die Kürzung der Eingliederungsmaßnahmen im AFG haben viele Aussiedlerinnen und Aussiedler weder die sprachlichen noch die qualitativen Voraussetzungen, um den Ansprüchen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden oder üben einfache und schlecht bezahlte Arbeit aus, wodurch das Armutsrisiko fortbesteht.
- Bildungsniveau - soweit die Schulabschlüsse bei den Hilfebezieher bekannt waren, dominierten die Personen mit Volksschul- und Hauptschulabschlüssen, sonstigen Schulabschlüssen und ohne Schulabschlüsse. Während die Personen ohne Schulabschluß weitgehend alle keine berufliche Ausbildung hatten, konnten über 50% der Volks- und Hauptschulabsolventen eine berufliche Ausbildung - zumeist im gewerblichen Bereich - abschließen.

Neben diesen Hauptproblemen liegen häufig auch gesundheitliche Beeinträchtigungen oder häusliche Bindungen vor, die von den Sozialhilfeträgern zu berücksichtigen sind. Dies macht deutlich, daß eine Integration des Personenkreises in den Arbeitsmarkt schwierig ist. Die Umsetzung des vom Gesetzgeber vorgesehenen Gesamtplans für die Eingliederung von Hilfebezieher in den Arbeitsmarkt steht noch am Anfang. Neue Modelle der Aktivierung aller Beteiligten, der administrativen Fallsteuerung und der Vernetzung der Hilfeangebote (Fallkonferenz, Verträge, Strukturverbesserungen) können hier helfen.

¹²⁶ Zur bundesweiten Situation der Hilfe zur Arbeit siehe auch Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage des Abgeordneten Ulf Fink u.a. vom 22.05.98 - Drucksache 13/8687 -

Unzureichendes Erwerbseinkommen¹²⁷ als Ursache des Sozialhilfebezuges			
	1984	1993	Steigerung
Einzelne Haushaltsvorstände			
Männer	657	1.271	93%
Frauen	1.941	2.028	4 %
Sonstige einzelne Hilfeempfänger			
Männer	406	607	50%
Frauen	447	517	16%
Ehepaare mit Kindern	494	687	39%
Ehepaare mit Kindern			
mit 1 Kind	557	944	69%
mit 2 Kindern	551	969	76%
mit 3 Kindern und mehr	438	944	116%
Haushaltsvorstände mit Kindern			
Männer mit Kindern			
mit 1 Kind	32	68	113%
mit 2 Kindern	34	53	56%
mit 3 Kindern und mehr	15	18	20%
Frauen mit Kindern			
mit 1 Kind	857	1.750	104%
mit 2 Kindern	538	774	44%
mit 3 Kindern und mehr	159	212	33%
Sonstige Haushalte mit 2 Personen			
ohne Kinder	126	140	11%
Sonstige Hh. mit 3 und mehr Personen			
ohne Kinder	9	15	67%
mit Kindern	137	345	152%

Nds. Sozialministerium, 1997

Unzureichende Erwerbseinkommen erzielten 1993 im Bundesdurchschnitt 6,9% der Empfängerhaushalte. Hier sind besonders Ehepaare mit Kindern und Alleinerziehende betroffen.¹²⁸

¹²⁷ Zum Erwerbseinkommen gehören Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit im Sinne der 3. und 4. Verordnung zu § 76 BSHG. Unter diese Rubrik zählen auch unzureichende Einkünfte aus Kapitalvermögen sowie aus Vermietung und Verpachtung.

¹²⁸ Ergänzend wird auf Kapitel 3 „Entwicklung und Struktur des Lohnniveaus“ verwiesen.

Unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche¹²⁹ und Tod des Ernäh- rers/der Ernährerin¹³⁰ als Ursache für den Sozialhilfebezug			
	1984	1993	Steigerung
Einzelne Haushaltsvorstände			
Männer	1.847	1.627	-12%
Frauen	12.941	10.916	-16%
Sonstige einzelne Hilfeempfänger			
Männer	405	175	-57%
Ehepaare ohne Kinder	2.235	2.358	6%
Ehepaare mit Kindern			
mit 1 Kind	560	570	2%
mit 2 Kindern	455	310	-32%
mit 3 und mehr Kindern	382	138	-64%
Haushaltsvorstände mit Kindern			
Männer mit Kindern			
mit 1 Kind	72	36	-50%
mit 2 Kindern	23	21	- 9%
mit 3 und mehr Kindern	12	7	-42%
Frauen mit Kindern			
mit 1 Kind	653	387	-41%
mit 2 Kindern	337	224	-34%
mit 3 und mehr Kindern	160	123	-23%
Sonstige Haushalte mit 2 Personen			
ohne Kinder	203	175	-14%
mit Kindern	87	34	-61%
Sonstige Hh. mit 3 und mehr Personen			
ohne Kinder	26	31	19%
mit Kindern	112	66	-41%

Nds. Sozialministerium, 1997

Insgesamt zeigt sich eine sinkende Tendenz bei unzureichenden Versicherungs- oder Versorgungsansprüchen und Tod des Ernährers/der Ernährerin als Ursache für den Sozialhilfebezug in Niedersachsen. Dennoch ist anhand der absoluten Empfängerzahlen festzustellen, daß alleinstehende Frauen besonders von diesen Ursachen betroffen sind. Zu

¹²⁹ Als Versicherungs- oder Versorgungsleistungen kommen in Betracht:

- Leistungen der gesetzlichen Unfall-, Renten- und Handwerkerversicherung sowie Altershilfe für Landwirte (Versichertenrenten, Witwenrenten und Waisenrenten), einschließlich Renten wegen Erwerbs- oder Berufsunfähigkeit
- Leistungen nach dem LAG
- Renten aus betrieblicher Altersversorgung
- Renten aus Privatversicherungen
- Nicht darunter fallen:
 - Leistungen der gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung
 - Arbeitslosengeld oder -hilfe
 - Unterhaltsvorschuß oder -ausfallleistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz
 - Private Unterhaltsleistungen
 - Laufende Leistungen einer Haftpflichtversicherung aufgrund eines Personenschadens.

¹³⁰ In dieser Kategorie werden die Fälle aufgeführt, in denen der Tod des Ernährers die Ursache für die Hilfestellung ist, also nicht bei den Hilfeempfängern, die bereits vor dem Tod des Ernährers Hilfe bezogen haben. Zwischen den beiden Ursachen besteht ein enger Zusammenhang, so daß sie hier zusammengefaßt dargestellt werden können.

diesem Ergebnis kommen auch andere Untersuchungen.¹³¹ Dennoch können die unzureichenden Versicherungs- und Versorgungsansprüche künftig in der Sozialhilfe wieder an Bedeutung gewinnen, da Arbeitslosigkeit und die veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt (Teilzeitbeschäftigungen, sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse und Zeitverträge) die Erwerbsbiografien der Menschen nachhaltig beeinflussen.

Krankheit ¹³² als Ursache für den Sozialhilfebezug in Niedersachsen			
	1984	1993	Steigerung
Einzelne Haushaltsvorstände			
Männer	1.450	1.966	36%
Frauen	1.956	2.381	22%
Sonstige einzelne Hilfeempfänger			
Männer	1.260	1.469	17%
Frauen	1.399	1.416	1%
Ehepaare ohne Kinder	446	611	37%
Ehepaare mit Kindern			
mit 1 Kind	236	225	- 5%
mit 2 Kindern	217	162	- 25%
mit 3 und mehr Kindern	185	156	- 16%
Haushaltsvorstände mit Kindern			
Männer mit Kindern			
mit 1 Kind	32	28	- 13%
mit 2 Kindern	11	8	- 27%
mit 3 und mehr Kindern	6	10	67%
Frauen mit Kindern			
mit 1 Kind	139	235	69%
mit 2 Kindern	53	103	94%
Sonstige Haushalte mit 2 Personen			
ohne Kinder	57	75	32%
mit Kindern	35	32	- 9%
Sonstige Hh. mit 3 und mehr Personen			
ohne Kinder	8	16	100%
mit Kindern	14	83	493%

Nds. Sozialministerium, 1997

Nach der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zur Armut in der Bundesrepublik Deutschland¹³³ ist 1993 Krankheit als Ursache für den Sozialhilfebezug in Niedersachsen bei 5,1% der Empfängerhaushalte in den alten Bundesländern gegeben.

Für Niedersachsen sind keine gravierenden Entwicklungen zu verzeichnen. Es läßt sich jedoch feststellen, daß diese Ursache bei Ehepaaren mit Kindern und alleinerziehenden Männern mit Kindern sinkende Tendenzen aufweist, während bei den anderen Haushalten - insbesondere bei Frauen mit Kindern und sonstigen Haushalten mit 3 und mehr Perso-

¹³¹ siehe auch IES a.a.O., S.140

¹³² Hier werden die Fälle erfaßt, bei denen sich das Einkommen des Haushalts infolge Krankheit oder Behinderung des Ernährers (Haushaltsvorstand) oder eines anderen Haushaltsangehörigen vermindert hat, z. B. beim Übergang von Erwerbseinkommen (Lohnfortzahlung) auf Krankengeld oder wenn bei der Verringerung des Tätigkeitsumfangs (z. B. Übergang von Vollzeittätigkeit auf Teilzeittätigkeit) oder wegen Krankheit oder Behinderung gar kein Einkommen erzielt werden kann. Nicht diese Ursache, sondern Arbeitslosigkeit liegt vor, wenn ein Arbeitsuchender wegen einer bestimmten Krankheit oder Behinderung Schwierigkeiten hat, eine Arbeitstätigkeit aufzunehmen.

¹³³ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Gilges, Andres, Bahr und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, Drucksache 13/3339

nen - Zuwächse zu verzeichnen sind. Derzeit ist diese Ursache nicht von erheblicher Bedeutung, was sich aber angesichts der Senkung des Krankengeldes aufgrund des 2. Gesetzes zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-NOG) ändern kann.

Ausfall des Ernährers/der Ernährerin¹³⁴ als Ursache des Sozialhilfebezuges			
	1984	1993	Steigerung
Einzelne Haushaltsvorstände			
Männer	165	170	3%
Frauen	4.665	3.875	- 17%
Sonstige einzelne Hilfeempfänger			
Männer	1.547	1.491	- 4%
Frauen	2.182	1.997	- 8%
Ehepaare ohne Kinder	48	71	48%
Ehepaare mit Kindern			
mit 1 Kind	73	99	36%
mit 2 Kindern	79	100	27%
mit 3 und mehr Kindern	58	119	105%
Haushaltsvorstände mit Kindern			
Männer mit Kindern			
mit 1 Kind	34	53	56%
mit 2 Kindern	33	46	39%
mit 3 und mehr Kindern	20	27	35%
Frauen mit Kindern			
mit 1 Kind	4.454	5.339	20%
mit 2 Kindern	3.756	4.283	14%
mit 3 und mehr Kindern	1.925	2.031	6%
Sonstige Haushalte mit 2 Personen			
ohne Kinder	40	157	293%
mit Kindern	842	640	- 24%
Sonstige Hh. mit 3 und mehr Personen			
ohne Kinder	4	66	1.550%
mit Kindern	448	389	- 13%

Nds. Sozialministerium, 1997

Der Ausfall des Ernährers/der Ernährerin spielte 1993 im früheren Bundesgebiet bei 8,9% und in Niedersachsen bei 9% der Hilfebezieher eine Rolle. In dieser Ursachengruppe dominieren - wie die absoluten Zahlen belegen - die alleinerziehenden Frauen. Bei rd. 1/3 der Haushalte von alleinerziehenden Frauen führte 1993 diese Ursache zur Inanspruchnahme von Leistungen. Dies scheint eine konstante Größenordnung zu sein, wie die Untersuchung des IES¹³⁵ und die neueren Daten aus den Sozialhilfestatistiken 1994 bis 1996 (10.903 von 30.235 Haushalten) zeigen.

¹³⁴ Hierzu gehören Fälle wie z. B.

- Freiheitsentzug des Ernährers
- Ehescheidung
- Fälle, in denen der Ernährer seinen Ehepartner oder seine Familie verlassen hat
- sonstige Fälle, in denen ein oder mehrere Familienmitglieder vom Ernährer getrennt leben.

¹³⁵ A.a.O., S. 138

Unwirtschaftliches Verhalten ¹³⁶ als Ursache des Sozialhilfebezuges

Die Entwicklung des „unwirtschaftlichen Verhaltens“ als Ursache für den Sozialhilfebezug reduziert sich in der statistischen Erfassung bis in die Bedeutungslosigkeit, so daß auf eine Darstellung verzichtet wird.

Sonstige Ursachen ¹³⁷ als Ursache des Sozialhilfebezuges			
	1984	1993	Steigerung
Einzelne Haushaltsvorstände			
Männer	7.448	22.172	198%
Frauen	8.957	11.418	27%
Sonstige einzelne Hilfeempfänger			
Männer	4.706	8.051	71%
Frauen	4.973	8.304	67%
Ehepaare ohne Kinder	1.200	4.693	291%
Ehepaare mit Kindern			
mit 1 Kind	967	4.166	331%
mit 2 Kindern	809	4.082	405%
mit 3 und mehr Kindern	706	5.489	677%
Haushaltsvorstände mit Kindern			
Männer mit Kindern			
mit 1 Kind	122	415	240%
mit 2 Kindern	70	193	176%
mit 3 und mehr Kindern	60	129	115%
Frauen mit Kindern			
mit 1 Kind	3.103	7.197	132%
mit 2 Kindern	1.698	3.823	125%
mit 3 und mehr Kindern	837	1.874	124%
Sonstige Haushalte mit 2 Personen			
ohne Kinder	298	611	105%
mit Kindern	676	1.001	48%
Sonstige Hh. mit 3 und mehr Personen			
ohne Kinder	39	183	369%
mit Kindern	453	1.553	243%

Nds. Sozialministerium anhand der amtlichen Sozialhilfestatistik, 1997

¹³⁶ Unter „unwirtschaftlichem Verhalten“ ist ein Verhalten zu verstehen, das einer vernünftigen Wirtschaftsweise in bezug auf den Lebensunterhalt in besonderem Maße widerspricht, so vor allem verschwenderischer, sinnloser oder fortgesetzter Verbrauch der zur Verfügung stehenden Mittel (z. B. für die Beschaffung von Alkohol oder anderen Rauschmitteln).

Unwirtschaftliches Verhalten liegt also nur dann vor, wenn die Einkommens- und Vermögenslage des Sozialhilfeempfängers bei zweckmäßiger Verfügung über seine Mittel nicht zur Inanspruchnahme von Sozialhilfe geführt hätte.

¹³⁷ In dieser Rubrik werden die Ursachen erfaßt, die den anderen sieben Ursachenquellen - z. B. Asylbewerber - nicht zugeordnet werden können.

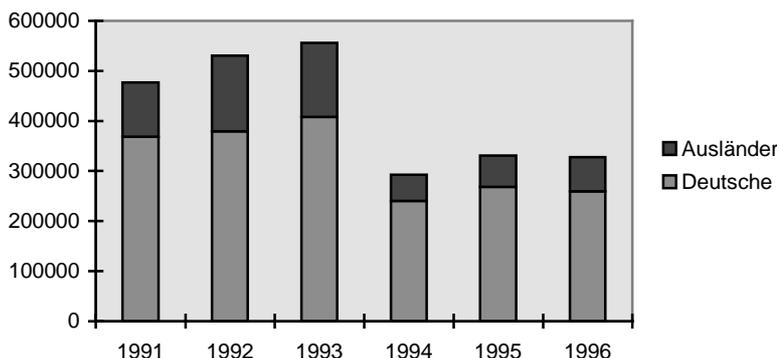
Der starke Zuwachs bei den sonstigen Ursachen des Sozialhilfebezuges in Niedersachsen beruht auf der erhöhten Zuwanderung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie Aussiedlerinnen und Aussiedlern. Bei etwa der Hälfte aller Haushalte mit diesem Ursachenschlüssel handelte es sich 1993 um Ausländerhaushalte. Durch die Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien hat sich diese Situation weiter verschärft. Diese Hilfebezieher sind in hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen, da die Vorrangprüfung nach dem AFG den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert.

Seit Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes wird dieser Personenkreis ab 1994 nicht mehr von der Sozialhilfestatistik erfaßt. Damit ist - neben der Änderung der statistischen Grundlage im BSHG - die Einführung dieser speziellen Rechtsgrundlage für die Verringerung des Ausländeranteils in der Sozialhilfe von Bedeutung.

Empfängerentwicklung bei den Ausländerinnen und Ausländern

Mit der nachstehenden Grafik soll der Ausländeranteil an den Sozialhilfebezieher in Niedersachsen und die Auswirkung durch das Asylbewerberleistungsgesetz deutlich gemacht werden:

Ausländeranteil an den Sozialhilfeempfängern



Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

Die Zeitreihe ist nicht vergleichbar. 1994 ist wegen der Änderungen der Sozialhilfestatistik (Stichtagerhebung) insgesamt eine nominelle Verringerung der Empfängerzahlen eingetreten. Zugleich sind durch Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes ein Teil der ausländischen Hilfeempfängerinnen und -empfänger aus der Sozialhilfe ausgeschieden. Ihre Lebenslage hat sich damit jedoch nicht verbessert. Während der Anteil der deutschen Hilfeempfänger 1996 proportional leicht sinkende Tendenzen hat, nimmt der Anteil der ausländischen Hilfebezieher erheblich zu.

Nach der Statistik für 1995 beträgt der Ausländeranteil an den Empfängerinnen und Empfängern der HLU rund 19%. Rechnet man die Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz hinzu, ergibt sich ein Ausländeranteil von 30,2% an diesen beiden Sozialleistungen.¹³⁸ Der im Vergleich zur ausländischen Wohnbevölkerung (6% in 1995) große Anteil von Sozialleistungsbezieher zeigt die Armutsanfälligkeit dieses Personenkreises.

Im Unterschied zu den allgemeinen Empfängerzahlen ist festzustellen, daß bei den ausländischen Hilfeempfängern weitaus mehr Männer als Frauen die Hilfe erhalten.

¹³⁸ s. Statistische Monatshefte Niedersachsen 5/97, S. 294

Ländlicher Raum

Wegen der Armutssituation im ländlichen Raum, insbesondere aufgrund der Strukturveränderungen in der Landwirtschaft, wird auf die 1989 in Göttingen erschienene Studie „Sozialhilfebedürftigkeit landwirtschaftlicher Haushalte - Eine Untersuchung von einkommensschwachen Haupterwerbsbetrieben“ der Agrarsozialen Gesellschaft verwiesen.

Bund - Länder - Vergleich:

Allgemeine Entwicklung der Zahl der Hilfebezieher und Ausgaben

Insgesamt haben 1993 in Deutschland 5.017.278 Personen Sozialhilfe erhalten.

Zur Ermittlung der Sozialhilfequote wird in der folgenden Tabelle der Anteil der Sozialhilfebezieher außerhalb von Einrichtungen mit der Einwohnerzahl der Länder verglichen.

Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner		
Bundesländer	1993	1996
Baden-Württemberg	25	23
Bayern	18	19
Berlin	53	67
Brandenburg	21	17
Bremen	69	98
Hamburg	67	81
Hessen	40	43
Mecklenburg-Vorpommern	21	20
Niedersachsen	33	42
Nordrhein -Westfalen	39	37
Rheinland-Pfalz	28	30
Saarland	41	48
Sachsen	13	15
Sachsen- Anhalt	28	23
Schleswig- Holstein	40	40
Thüringen	17	16

Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

Es ist kein Vergleich durch Änderung der statistischen Grundlage der Jahre 1993 und 1996 möglich.

Der Ländervergleich in den einzelnen Jahren bestätigt die Ergebnisse anderer Untersuchungen, daß die Sozialhilfequote in den Stadtstaaten besonders hoch ist.

Über die Quote der Sozialhilfe hinaus verdient die Betrachtung der prozentualen Entwicklung der Empfängerinnen und Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen im Ländervergleich besondere Beachtung (Sozialhilfedynamik).

Empfänger/-innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen und prozentuale Steigerungen im Bundesvergleich¹³⁹ (alte Länder)			
	1984	1993	Steigerung
Baden-Württemberg	171.040	400.566	134,2%
Hessen	155.345	338.883	118,1%
Rheinland - Pfalz	78.137	161.859	107,1%
Saarland	34.565	67.332	94,8%
Bayern	189.139	364.100	92,5%
altes Bundesgebiet	1.768.609	3.330.689	88,3%
Niedersachsen	224.302	421.256	87,8%
Schleswig - Holstein	80.256	145.210	80,9%
Nordrhein-Westfalen	585.321	1.048.115	79,1%
Hamburg	98.973	158.946	60,6%
Bremen	41.799	66.074	58,1%

Nds. Sozialministerium anhand der Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes,
Fachserie 13, Reihe 2

Bei dieser Tabelle entsteht zunächst der Eindruck, daß die Stadtstaaten mit den relativ niedrigen Zuwachsraten in einer besseren Situation seien als die übrigen Länder. Dies ist jedoch nicht der Fall, da der Ausgangswert 1984 bereits sehr hoch war. Die Tabelle verdeutlicht aber auch, daß trotz der niedrigen Sozialhilfequote der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die dortigen Probleme zunehmen. Da inzwischen aktuelle Daten vorliegen, wird im folgenden die vergleichende Statistik der Empfängerentwicklung in den Jahren 1995 und 1996 dokumentiert.

Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen und prozentuale Steigerungen im Bundesvergleich (alte Länder)¹⁴⁰			
Bundesländer	1995	1996	Steigerung
Baden-Württemberg	231851	240308	3,6%
Hessen	245744	261620	6,5%
Rheinland - Pfalz	120955	121095	0,1%
Bremen	60575	66392	9,6%
Berlin	198003	230418	16,4%
Saarland	52362	52082	-0,5%
Bayern	214162	227907	6,4%
altes Bundesgebiet	<u>2240945</u>	<u>2382482</u>	6,3%
Niedersachsen	<u>329086</u>	<u>327748</u>	-0,4%
Schleswig - Holstein	111364	110847	-0,5%
Nordrhein-Westfalen	627466	661138	5,4%
Hamburg	131077	138576	5,7%

Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

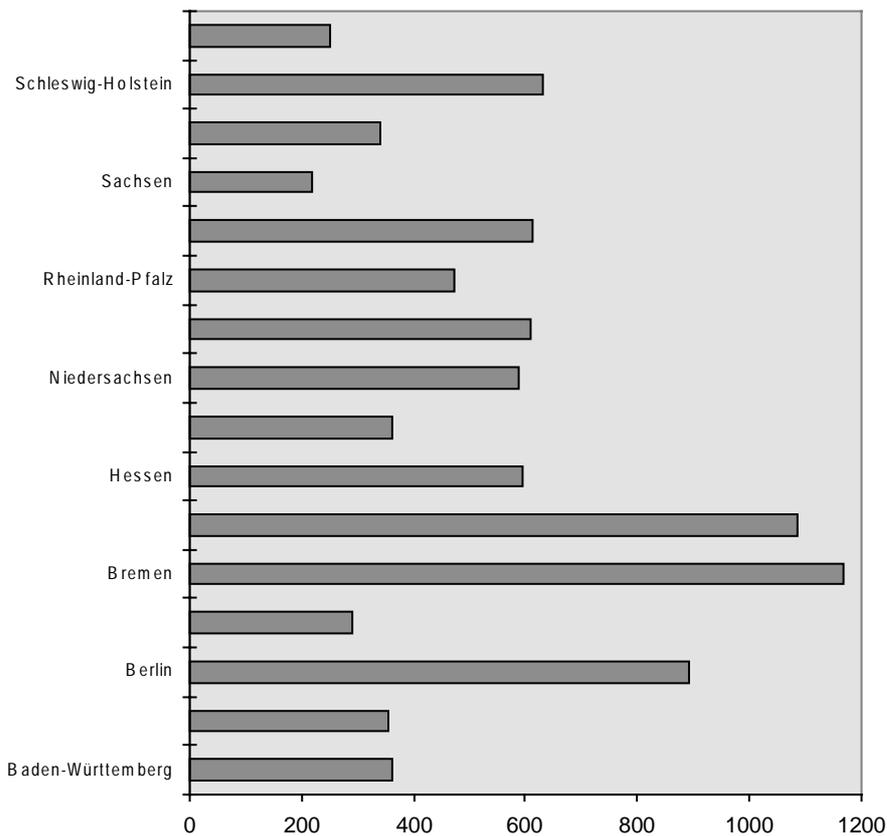
Niedersachsen liegt bei der Zuwachsrate der Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen unter dem Bundesdurchschnitt.

¹³⁹ Berlin ist in dieser Aufstellung aus systematischen Gründen nicht enthalten.

¹⁴⁰ Die vom Bundesamt für Statistik genannten Untererfassungen 1995 wurden für Bremen und Berlin hinzuge-rechnet. Die Bundesstatistik enthielt für 1994 keinen Ländervergleich, so daß erst 1995 der Vergleich erfolgen konnte.

Auf der Ausgabenseite zeigt sich im Ländervergleich eine höhere Belastung der Stadtstaaten:

Sozialhilfeausgaben 1996 je Einwohner im Ländervergleich



Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

Allgemein läßt sich feststellen, daß die Stadtstaaten höhere Ausgaben pro Einwohner zu verzeichnen haben als die anderen Länder. Diese Tendenz setzt sich auch innerhalb von Niedersachsen fort, wo in Ballungsgebieten höhere Aufwendungen entstehen und auch eine größere Zahl von Menschen die Leistungen beanspruchen. Dies belegen die nachfolgenden Karten im interkommunalen Vergleich.

Aufwendungen von Hilfe zum Lebensunterhalt pro Einwohner in 1996



Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

Verteilung von Einkommen und Vermögen nach der Einkommen- und Vermögensteuerstatistik

Zur weiteren Verdeutlichung der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Niedersachsen werden die Einkommen- und Vermögensteuerstatistik betrachtet.

Methode (Einkommensteuer)

Die Entwicklung der Einkommen nach der Einkommensteuerstatistik und die Entwicklung nach der Vermögensteuerstatistik für eine Zuordnung der Bürger zu bestimmten Einkommens- bzw. Vermögenschichtungen haben nur beschränkten Aussagewert.

Die vom Landesamt für Statistik zur Verfügung gestellten Statistiken für die Jahre 1986, 1989 und 1992 sind unterschiedlich gegliedert, so daß nicht alle Zahlen verglichen werden können. Das Jahr 1986 weist in der Stufengliederung des Gesamtbetrages der Einkünfte (GdE) andere Spannen auf als die Jahre 1989 und 1992. Um eine Vergleichbarkeit zu erzielen, mußte ein groberes Raster gewählt werden. Während die Statistik 1986 neben dem GdE noch den Bruttolohn auswies (rd. 95% des GdE, wobei beim Bruttolohn die Werbungskosten nicht abgezogen sind), fehlt die Angabe des Bruttolohns 1989 und 1992. Aus der noch vorläufigen Geschäftsstatistik 1992 läßt sich überschlägig ermitteln, daß der Bruttolohn 1992 rd. 90% des GdE betrug. Hierzu sei angemerkt, daß im Bruttolohn auch hohe Geschäftsführergehälter (auch von Ein-Mann-Gesellschaften) enthalten sind.

Zum Aufbau der Steuerfestsetzung, der sich in der Statistik widerspiegelt, sind folgende Erläuterungen zu geben:

Einkommensbegriff

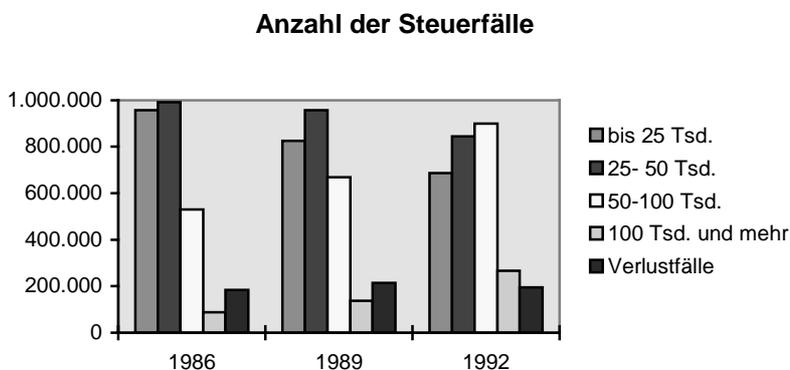
Der Gesamtbetrag der Einkünfte, der als Grundlagenzahl ausgewiesen ist, ist nicht besonders aussagefähig. Dieser Betrag ergibt sich nach Abzug von Betriebsausgaben einschließlich Sonderabschreibungen, Werbungskosten und eventuellen Verlusten aus Abschreibungsmodellen. Er ist mit dem Betrag, der dem Steuerpflichtigen tatsächlich zur Verfügung steht, nicht identisch.

Vom GdE werden z. B. Sonderausgaben abgezogen, aber vielfach nicht in voller Höhe wegen der Höchstbeträge für Versicherungen. Hier ist also häufig die tatsächliche Belastung gerade bei kleinen und mittleren Einkommen höher als die steuerliche Entlastung. Ferner mindern außergewöhnliche Belastungen (z. B. Krankheitskosten; gekürzt um die zumutbare Belastung), Steuerbegünstigungen bei Wohnungseigentum für die eigengenutzte Wohnung und in Niedersachsen auch verstärkt Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz für Eigentum in den neuen Bundesländern sowie Verlustabzüge aus anderen Zeiträumen als dem Veranlagungszeitraum den GdE. Das so ermittelte Einkommen sagt über die Leistungsfähigkeit des Bürgers noch weniger aus. Dieses Einkommen wird um Kinderfreibeträge, Haushaltsfreibeträge für Alleinerziehende und sonstige Tarifierfreibeträge bereinigt, um das zu versteuernde Einkommen der Einkommensteuer zu unterwerfen. Da hierbei die Belastungen einiger Gruppen pauschaliert sind, sagt auch das zu versteuernde Einkommen wenig über die Leistungsfähigkeit der Steuerbürger aus.

Zu welchen extremen Auswirkungen dies führen kann, zeigt die Statistik 1992. Von den Steuerpflichtigen, deren GdE 1 Mio. DM und mehr beträgt, zahlen vier Steuerpflichtige keine Einkommensteuer; bei einem geringen GdE bis 5.000 DM (unterhalb des Grundfreibetrages) werden in 1989 noch 2,16 Mio. DM und 1992 1,87 Mio. DM Einkommensteuer erhoben. Hier wirkt sich der Progressionsvorbehalt aus, der für die Berechnung der Steuer z. B. Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld, Krankengeld einbezieht.

Entwicklung der Einkommen nach der Einkommensteuerstatistik

Für eine tabellarische Auswertung der Einkommensteuerstatistiken 1986, 1989 und 1992 wurde aufgrund der vielen Unterschiede zwischen steuerlicher Entlastung und tatsächlichen Kosten nur der GdE und die Zahl der Steuerfälle in vier Gruppen gegliedert. Nachrichtlich wurden die Fälle mit einem GdE von 1 Mio. DM und mehr und Verlustfälle aufgeführt:



Nds. Finanzministerium, 1997

GdE	Summe GdE in TDM		
	1986	1989	1992
bis 25 TDM	11.551.546	10.195.168	8.164.086
25-50 TDM	36.222.821	35.629.853	32.394.539
50-100 TDM	34.935.738	45.157.387	62.252.732
100 TDM u. mehr	17.076.564	26.599.370	47.640.467
davon 1 Mio. u. mehr		4.300.736	5.465.642
Verlustfälle	-627.027	-122.831	-186.200

Nds. Finanzministerium, 1997

GdE	durchschnittlicher GdE DM pro Steuerfall in TDM		
	1986	1989	1992
bis 25 TDM	12	12	12
25 - 50 TDM	36	37	38
50 - 100 TDM	66	67	69
100 TDM u. mehr	196	194	179
davon 1 Mio. u. mehr	?	3.132	2.443
Verlustfälle	-3	-1	-1

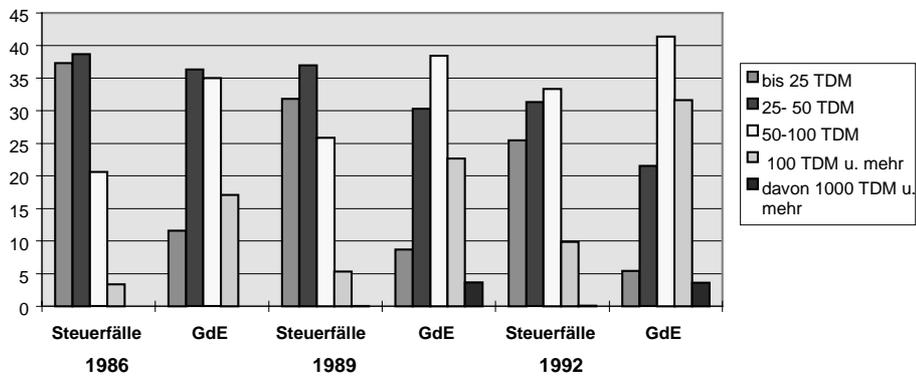
Nds. Finanzministerium

Hier wird nicht unterschieden zwischen Alleinstehenden, Ehepaaren und Familien, es wird also keine Aussage darüber getroffen, ob mit dem Einkommen eine Person oder z. B. eine fünfköpfige Familie auskommen müssen.

Gesamtbetrag der Einkünfte (ohne Verluste)

1986		1989		1992	
Steuerfälle	GdE	Steuerfälle	GdE	Steuerfälle	GdE
2.565.247	99.786.669	2.588.471	117.581.780	2.697.203	150.451.826

Anteil der Einkommensgruppen prozentual an der Gesamtzahl der Steuerfälle



Nds. Finanzministerium, 1997

Der durchschnittliche Gesamtbetrag der Einkünfte ist in den unteren Einkommensgruppen in den statistischen Jahren 1986, 1989 und 1992 fast gleichbleibend, während er in den Einkommensgruppen über 100 TDM 1992 deutlich unter den Vorjahresergebnissen liegt.

Methode (Vermögensstatistik)

Auch für den Vergleich der Vermögensteuerstatistik jeweils zum 1.1.1986, 1989 und 1993 ergeben sich Schwierigkeiten. Das Betriebsvermögen wird um den Freibetrag von 125.000 DM zu den ersten beiden Stichtagen und den Freibetrag von 500.000 DM zum 1.1.1993 gekürzt und dann zu 75% angesetzt. Dieser Betrag ist in der Statistik ausgewiesen und läßt sich nicht hochrechnen, da teilweise nicht die vollen Freibeträge ausgeschöpft werden. Das Betriebsvermögen müßte also für eine grobe Schätzung um etwa ein Drittel erhöht werden. Auch die Freibeträge, die wegen des nur teilweisen Abzugs bei kleinen Vermögen nicht einheitlich sind, müßten erhöht werden.

Auch der ausgewiesene Wert für das Grundvermögen stellt nur einen Bruchteil der tatsächlichen Verkehrswerte dar. Für die Vermögensteuer werden die um 40% erhöhten Einheitswerte auf den 1.1.1964 angesetzt, die - grob geschätzt - etwa 25% des tatsächlichen Wertes des Grundvermögens ausmachen.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß Kunstgegenstände, wertvolle Teppiche, Schmuck usw. in vielen Fällen nicht erklärt sind. Beim Geldvermögen wurde häufig das ins Ausland transferierte Geld nicht erklärt.

Aus den Zahlen der Statistik kann auf das tatsächliche Vermögen, das den Steuerbürgern zur Verfügung steht, nicht geschlossen werden. Mit Sicherheit ist nur die Aussage zu treffen, daß die Steuerbürger mit den statistisch höchsten Vermögen als wirklich reich eingestuft werden können.

Entwicklung nach der Vermögensteuerstatistik

Da - wie schon zur Methode erwähnt - sich die einzelnen Vermögensarten nicht in objektive Werte umrechnen lassen, kann nur das Rohvermögen (Summe aller positiven Vermögensarten) und das Gesamtvermögen (Rohvermögen nach Abzug der Schulden) verglichen werden. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß das Betriebs- und das Grundvermögen mit den steuerlich anzusetzenden Werten und nicht mit dem Verkehrswert enthalten sind.

In den Tabellen werden die Werte für unbeschränkt steuerpflichtige natürliche Personen zusammengestellt.

Entwicklung der Vermögensteuerfälle

Vermögen	Anz. Steuerfälle	Rohvermögen in TDM	Gesamtverm. in TDM	Gesamtverm. je Steuerfall
am 1.1.1986				
0 - 100 TDM	2.949	332.417	257.011	87
100 - 500 TDM	48.367	15.434.614	12.889.968	267
500 T - 2,5 Mio.	19.070	21.182.334	17.655.587	926
2,5 - 10 Mio. DM	1.714	8.785.044	7.418.540	4.328
10 - 50 Mio. DM	259	5.316.740	4.558.564	17.601
50 Mio. und mehr	24	2.034.335	1.919.719	79.988
<u>Summe</u>	72.383	53.085.484	44.699.389	618
am 1.1.1989				
0 - 100 TDM	3.894	425.585	340.090	87
100 - 500 TDM	64.135	19.611.827	16.888.034	263
500 T - 2,5 Mio.	23.117	25.132.458	21.193.472	917
2,5 - 10 Mio. DM	2.050	10.543.737	8.909.513	4.346
10 - 50 Mio. DM	310	6.797.108	5.933.177	19.139
50 Mio. und mehr	26	2.501.629	2.411.399	92.746
<u>Summe</u>	93.532	65.012.344	55.675.685	595
am 1.1.1993				
0 - 100 TDM	4.216	458.123	365.813	87
100 - 500 TDM	78.983	24.532.984	21.213.682	269
500 T - 2,5 Mio.	30.607	33.314.763	28.203.505	921
2,5 - 10 Mio. DM	2.570	13.431.728	11.190.137	4.354
10 - 50 Mio. DM	404	8.505.770	7.418.449	18.363
50 Mio. und mehr	37	3.838.331	3.473.192	93.870
<u>Summe</u>	116.817	84.081.699	71.864.778	615

Nds. Finanzministerium, 1997

Hieraus ergibt sich:

- Die Zahl der Steuerfälle ist stetig angestiegen: vom 01.01.1986 zum 01.01.1989 um 29,2%, vom 01.01.1989 zum 01.01.1993 um 24,9%, insgesamt vom 01.01.1986 zum 01.01.1993 um 61,4%.
- Das Gesamtvermögen (mit seinem steuerlichen Wert) stieg vom 01.01.1986 zum 01.01.1989 um rd. 11 Mrd. DM = 24,6%, vom 01.01.1989 zum 01.01.1993 um rd. 16 Mrd. DM = 29,1%, insgesamt vom 01.01.1986 zum 01.01.1993 um 60,8%.
- Auffällig ist die geringe Steigerung im Gesamtvermögen bis zu 100 TDM vom 01.01.1989 zum 01.01.1993 und die sehr hohe Steigerung bei Vermögen über 50 Mio. DM vom 01.01.1989 zum 01.01.1993 um 44% und insgesamt um 80,9%.
- Das durchschnittliche Gesamtvermögen pro Steuerfall unterliegt in den Vermögensgruppen bis 10 Mio. DM kaum einer Schwankung.
- Im nächsten Bereich von 10 bis 50 Mio. DM stieg das durchschnittliche Gesamtvermögen vom 01.01.1986 zum 01.01.1989 um 8,7% an, fiel aber zum 01.01.1993 wieder um 4,1%.
- Den größten Anstieg im durchschnittlichen Gesamtvermögen pro Steuerfall zeigen Vermögen über 50 Mio. DM vom 01.01.1986 zum 01.01.1989 um 16% und zum 01.01.1993 um weitere 1,2%.

Einkommensverhältnisse erwerbstätiger Frauen im Vergleich zu erwerbstätigen Männern in Niedersachsen 1995 (Mikrozensus)

Bei Personen, die über ein monatliches Nettoeinkommen unterhalb von 1.800,- DM verfügen, liegt der Frauenanteil über 70%. Bei der Gruppe, die zwischen 1.000,- DM bis unter 1.400,- DM als monatliches Einkommen hat, beträgt der Frauenanteil sogar 80,3%. In der Einkommensklasse des Mikrozensus von 1.800,- DM bis 2.200,- DM sind die Zahlenverhältnisse der Geschlechter annähernd gleich. So verfügen 49,1% Frauen und 50,9% Männer über ein monatliches Nettoeinkommen in dieser Größenordnung. Jenseits des Betrages von 2.200,- DM nimmt der Anteil der erwerbstätigen Frauen an höheren Verdienstklassen kontinuierlich ab. In der Einkommensklasse 2.200,- DM bis unter 2.500,- DM beträgt der Anteil der Frauen ein knappes Drittel (32,3%). Nur 9,8% derjenigen, die 1995 in Niedersachsen zwischen 5.000,- DM bis unter 5.500,- DM verdienen, waren Frauen. In der Verdienstspanne von 5.500,- DM bis zu 7.500,- DM liegen sie unterhalb der Fünf-Prozent-Marke (nicht spezifiziert).

Überschuldung

Die Zahl der überschuldeten¹⁴¹ Haushalte wird bisher weder bundesweit noch landesspezifisch statistisch erfaßt. Nach gesicherten Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung gelten rund 6% aller Haushalte als überschuldet. Für Niedersachsen bedeutet dies, daß von insgesamt gut 3,4 Mio. Haushalten mehr als 207.000 überschuldet sind.

¹⁴¹ Überschuldung setzt regelmäßig zunächst den Tatbestand der Verschuldung voraus. Unter Verschuldung versteht man das Eingehen von Zahlungsverpflichtungen. Von Überschuldung wird gesprochen, wenn das aktuelle und zukünftige Einkommen eines vermögenslosen Haushaltes nicht mehr ausreicht, um die Kosten des elementaren Lebensunterhaltes und der übernommenen finanziellen Verpflichtungen zu decken.

Die Kreditaufnahme ist heute Bestandteil der normalen Vorgänge einer marktwirtschaftlich entwickelten Wirtschaftsgesellschaft. Ende 1995 betrug das an wirtschaftlich Unselbständige herausgegebene Kreditvolumen in Niedersachsen insgesamt 104.131 Mrd. DM, hiervon waren 42.347 Mrd. DM Konsumentenkredite mit einem Anteil von 21.538 Mrd. DM an Ratenkrediten¹⁴².

Gläubiger und Schuldner

Die im Auftrag des BMFS und des BMJ angefertigte Studie „Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland“¹⁴³ hat je Klient einer Schuldnerberatungsstelle eine durchschnittliche Zahl von sechs bis neun Gläubigern ermittelt.

Die landesweite Auswertung der statistischen Erhebungsbögen, ausgefüllt durch die vom Land Niedersachsen geförderten Schuldnerberatungsstellen¹⁴⁴, hat für das Jahr 1995 ergeben, daß ca. 62% der beratenen Schuldner bis zu sechs Gläubiger hatten.

Bei der Häufigkeit der Schuldenarten wurde bundesweit folgende Rangfolge ermittelt:

- Schulden bei Kreditinstituten (66%)
- Versandhausschulden (41%)
- öffentliche Gläubiger (Leistungsträger, Ämter, Gerichte; 30%)
- Mietschulden (27%)
- Energieschulden (24%).

Für Niedersachsen kann diese Rangfolge bestätigt werden; einzelne Prozentangaben sind derzeit nicht möglich.

Die Bundesstudie hat bei knapp 50% der Klienten eine Schuldenhöhe von bis zu 20.000 DM ermittelt. Nach der niedersächsischen Auswertung sind knapp 56% der beratenen Schuldner bis zu 30.000 DM, knapp 80% bis zu 50.000 DM verschuldet.

Bei der Betrachtung der Lebenssituation von Überschuldung betroffener Menschen zeigt sich häufig ein geringes Haushaltseinkommen:

	Bund	Niedersachsen
unter/bis 1.000 DM	25%	13,4%
unter/bis 2.000 DM	75%	55,3%
über 3.000 DM	keine Angaben	14,2%

Festzuhalten ist, daß von Überschuldung überwiegend einkommensschwache Familien mit Kindern und Alleinerziehende betroffen sind.

Nach den Klientendaten der Beratungsstellen der bundesweiten Ermittlung sind 2/3 der Betroffenen unter 40 Jahre alt; dies hat auch die niedersächsische Auswertung 1995 ergeben.

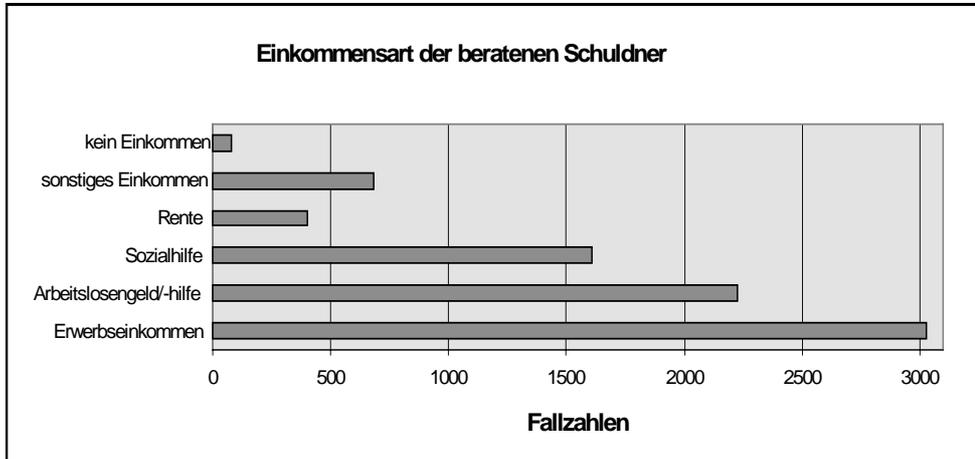
Nach den Erkenntnissen der Bundesstudie bezieht jeder zweite Überschuldete Transferzahlungen, also Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Rente oder Unterhaltszahlungen.

¹⁴² Groth, „Die Bedeutung der sozialen Schuldnerberatung angesichts massiver sozialer und ökonomischer Veränderungen“, Schriftenreihe der Diakonie, „Schuldnerberatung notwendiger denn je!“, Hannover, April 1997

¹⁴³ Korczak, Pfefferkorn a.a.O.

¹⁴⁴ Ausgewertet wurden die Erhebungsbögen (Kriterien waren vorgegeben) der vom Land Niedersachsen geförderten 64 Schuldnerberatungsstellen; Erhebungszeitraum 1.1. - 31.12.1995; Fallzahl: 8.023.

Die niedersächsische Auswertung hat für das Jahr 1995 bei den Klienten der vom Land geförderten Schuldnerberatungsstellen folgende Einkommensarten ergeben:



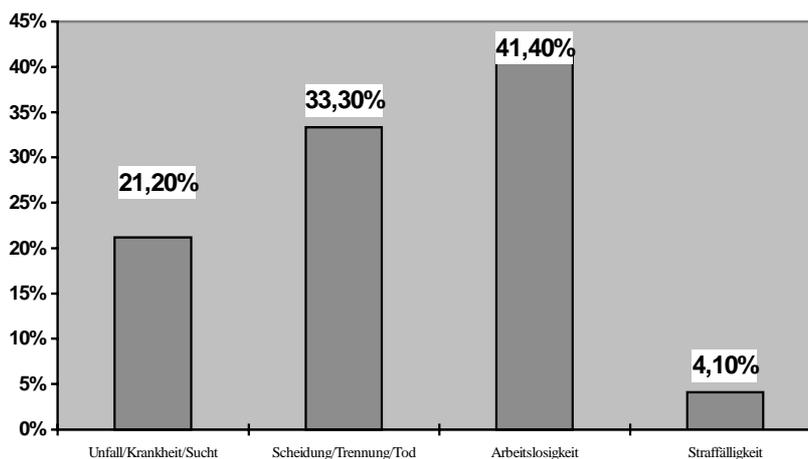
Nds. Sozialministerium, 1997

Ursachen

Eine Kreditaufnahme kann in eine Überschuldung führen, wenn plötzlich kritische Lebensereignisse auftreten. Die Bundesstudie hat als häufigsten Auslöser für Überschuldung Arbeitslosigkeit festgestellt, daneben bei 20% der Klienten Trennung oder Scheidung, bei 10% Unfall und Krankheit; aber auch Probleme bei der Haushaltsführung, Niedrigeinkommen und Bildungsdefizite sind Auslöser von Überschuldung.

Die Auswertung der niedersächsischen Erhebungsbögen 1995 bestätigt diese Tendenzen:

Umstände der Verschuldung



Nds. Sozialministerium, 1997

Die Frage, ob es auch Persönlichkeitsmerkmale gibt, die eine Überschuldung begünstigen, kann sozialwissenschaftlich bisher nur insoweit beantwortet werden, als insbesondere Unerfahrenheit, Gutgläubigkeit, Erziehungs- und Bildungsdefizite sowie der nicht erlernte Umgang mit Geld und Konsum eine wesentliche Rolle spielen¹⁴⁵.

Hilfeangebote

Hilfen beim Umgang mit Krediten und Überschuldung bieten die Schuldnerberatungsstellen sowie die Verbraucherberatungsstellen (§ 17 BSHG).

In Anbetracht der zunehmenden sozialpolitischen Relevanz überschuldeter Haushalte hat die niedersächsische Landesregierung im Jahr 1991 als Anschubfinanzierung das Landesprogramm zur Gewährung von Zuschüssen an Träger von Schuldnerberatungsstellen ins Leben gerufen.

Seither werden nach den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen an Träger von Schuldnerberatungsstellen¹⁴⁶ landesweit allgemeine, für jedermann zugängliche Schuldnerberatungsstellen gefördert. Ziel dieses Programms ist die Anschubfinanzierung eines möglichst flächendeckenden Netzes an Schuldnerberatungsstellen, d. h. mindestens eine Beratungsstelle je Landkreis bzw. kreisfreier Stadt. Dieses Ziel ist mit einer Förderung von derzeit insgesamt 64 Schuldnerberatungsstellen¹⁴⁷ nahezu erreicht. Die Arbeit dieser Schuldnerberatungsstellen hat 1995 zu erlassenen Schulden mit einem Gesamtvolumen von fast 25 Mio. DM (nominal) geführt¹⁴⁸. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die freiwillige Beteiligung des Niedersächsischen Sparkassen- und Giroverbandes an der Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen ab 01.01.1997. Zu diesem Zweck wurde zwischen dem Verband und dem Sozialministerium am 23. April 1997 eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen.

Es wäre wünschenswert, daß sich alle Gläubigergruppen an der Finanzierung der Schuldnerberatung beteiligen. Hier ist nicht nur an Kreditinstitute, sondern ebenso an den Versandhandel, die Versicherungsunternehmen, den Einzelhandel, Vermieter, Energieversorgungsunternehmen u. ä. zu denken.

Neben dem genannten Förderprogramm hat die Landesregierung in den Jahren 1991 bis 1995 ein Modellprojekt zur Beratung von überschuldeten privaten Eigenheimbauherren mitfinanziert: den Verein für Kreditgeschädigte und in finanzielle Not geratene Menschen, Sulingen, der landesweit, z. T. sogar über die Landesgrenze hinaus, tätig ist. Beispielhaft sei erwähnt, daß in diesem Zeitraum in mehr als einem Viertel der zum Abschluß gebrachten Fälle der Erhalt des privat genutzten Eigenheimes dauerhaft gesichert werden konnte. Nach Auslaufen der Modellphase ist der Verein seit 1996 in der Lage, seine Arbeit aus eigenen Mitteln zu finanzieren.

Eine wesentliche Änderung im Umgang mit privaten Überschuldungen soll und wird sich durch die im Jahre 1994 vom Deutschen Bundestag beschlossene, am 01. Januar 1999 in Kraft tretende Insolvenzordnung ergeben.

¹⁴⁵ Korczak, Pfefferkorn a.a.O.

¹⁴⁶ RdErl. d. MS v. 21.7.1993, Nds. MBl. S. 1037, zuletzt geändert durch RdErl. d. MS v. 17.12.1996, Nds. MBl. S. 85

¹⁴⁷ Stand 31.12.1996

¹⁴⁸ Ausgewertet wurden die Erhebungsbögen (Kriterien waren vorgegeben) der vom Land Niedersachsen geförderten 64 Schuldnerberatungsstellen; Erhebungszeitraum 1.1. - 31.12.1995; Fallzahl: 8.023.

Kapitel 3 Lebenslagen im Blickpunkt

Bildung, Arbeit, Wohnen, Gesundheit, Familien, Behinderung, Alter, Migration

Wie im ersten Kapitel beschrieben, besteht ein Bedingungsgefüge von Armut und Unterversorgung. In bestimmten Lebenslagen können mehrere Unterversorgungslagen zusammentreffen und/oder sich gegenseitig bedingen. In diesem Kapitel werden bedingende Unterversorgungslagen ausgeführt und verschiedene Lebenslagen in Hinsicht auf Unterversorgung und daraus folgende Armut detailliert beschrieben.

Bildung

Wie bereits im ersten Kapitel ausgeführt, kann eine Unterversorgung in der schulischen oder beruflichen Ausbildung weitere Unterversorgungen verursachen, die letztendlich in einer Bedingungskette zur Armut führen können. Daher ist Bildung und Ausbildung heute ein zentral wichtiges Kapital sowohl für die Volkswirtschaft wie auch für die Menschen und ihre Lebensplanung.

Aussagen darüber, wie viele Menschen in Niedersachsen endgültig ohne abgeschlossene Berufsausbildung bleiben, sind aus den Absolventenstatistiken der berufsbildenden Schulen nicht abzuleiten (im Zeitverlauf zu viele Doppelzählungen, Ausschluß zu vieler anderer Ausbildungsgänge).

Ein 1991 im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft durchgeführtes Forschungsvorhaben des EMNID-Institutes hat auf der Grundlage von Repräsentativbefragungen bei jungen Menschen im Alter zwischen 20 und 24 Jahren folgendes ergeben:

- Bei einfacher Betrachtung gab es einen Anteil von 14,1% junger Erwachsener ohne formale Berufsausbildung.¹⁴⁹
- Hinsichtlich der demographischen Zusammensetzung wurde eine nicht gleichmäßige Verteilung deutlich:
 - Zwar gibt es kaum Unterschiede zwischen Männern (13,9%) und Frauen (14,3%);
 - aber Unterschiede zwischen Deutschen (12%) und den befragten Ausländern (39%).
- Deutlich wurden Zusammenhänge zwischen nicht formaler beruflicher Qualifikation und schulischen Bildungsabschlüssen:
 - Von den Befragten mit Hauptschulabschluß schlossen 84% eine Berufsausbildung ab.
 - Nur 25% der Befragten ohne Hauptschulabschluß konnten eine berufliche Ausbildung abschließen.

Der danach ausschlaggebende Hauptschulabschluß wird zwar in der Regel, aber nicht ausschließlich durch den erfolgreichen Besuch einer allgemeinbildenden Schule erworben. Der nachträgliche Erwerb ist durch den Besuch einer berufsbildenden Schule möglich.

Aus der nachfolgenden Tabelle geht annäherungsweise hervor, wie viele Abgänger in der letzten Zeit endgültig ohne Hauptschulabschluß geblieben sind. Dabei ist anzunehmen, daß es einigen wenigen unter ihnen auch später noch gelingt, den Hauptschulabschluß nachzuholen:

¹⁴⁹ Unter Einbeziehung der Annahme, daß auch unter den Auszubildenden ein gewisser Anteil ohne Berufsabschluß bleiben wird, läßt sich vermuten, daß der reale Anteil an der Wohnbevölkerung dieser Altersgruppe eher höher liegt.

Versuch, für Niedersachsen den Prozentsatz der Schulabgänger zu ermitteln, die auch nach dem Besuch einer berufsbildenden Schule noch ohne Hauptschulabschluß bleiben

(Der Rückbezug auf die Abgänger eines bestimmten Jahres ist mit Unsicherheiten behaftet)

Abgangs- schuljahr	Schulabgänger ohne Hauptschulabschluß			Durchschnitts- jahrgang 15- und 16jähr. am 31. 12. des Abgangsjahres	Spalte 3 in % von Spalte 4	Nachträglich an BBS erworbene Hauptschulabschlüsse					Spalte 3 minus Spalte 10	Spalte 11 in % von Spalte 4
	aus dem Sekundarbereich I aus ... Schulen					1 - 2 Jahre später:	3 - 4 Jahre später:		Summe	Spalte 7 + Spalte 9		
	Sonder - *) (ohne Geistigbeh.)	allen anderen	Ins- gesamt			Abgangs- schuljahr	Anzahl	Abgangs- schuljahr	Anzahl		Mittelwerte	
	1	2	3			4	5	6	7	8	9	10
1979/80	6 115	9 118	15 233	132 445	11,50	1980/81	2 861	1982/83	1 219	4 424	10 809	8,16
						1981/82	3 567	1983/84	1 200			
						Mittelwert	3 214	Mittelwert	1 210			
1984/85	4 058	6 473	10 531	110 580	9,52	1985/86	3 123	1987/88	839	3 968	6 563	5,94
						1986/87	2 325	1988/89	1 649			
						Mittelwert	2 724	Mittelwert	1 244			
1989/90	2 679	4 107	6 786	76 164	8,91	1990/91	1 585	1992/93	751	2 516	4 271	5,61
						1991/92	1 634	1993/94	1 061			
						Mittelwert	1 610	Mittelwert	906			
1994/95	2 603	5 048	7 651	81 606	9,38	1995/96		1997/98		Zahlen liegen noch nicht vor!		
						1996/97		1998/99				
						Mittelwert		Mittelwert				

*) 1980 hier nur Lernbehinderte, danach alle Behinderungsarten außer Geistigbehinderten.

Der Abschluß der Sonderschule für Lernbehinderte ist auch als „ohne Hauptschulabschluß“ gezählt.

In den letzten zehn Jahren sind neben den hier nicht betrachteten Geistigbehinderten gegen 6% eines Jahrganges ohne Hauptschulabschluß geblieben, davor war der Prozentsatz mit über 8% deutlich höher.

Für noch ältere Personen dürfte die Zahl eher noch höher liegen. Nds. Kultusministerium, 1997

Somit hat sich in Niedersachsen der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluß - neben den hier nicht betrachteten Geistigbehinderten - reduziert.

Grundschulen, Orientierungsstufen, Hauptschulen und Gesamtschulen, an denen die Zusammensetzung der Schülerschaft im Vergleich zu anderen Schulen besondere Fördermaßnahmen erforderlich macht, erhalten zusätzliche Stunden im Rahmen eines Kontingents von 5.570 Stunden (200 Lehrerstellen).

Diese Aufstockung ist vorgesehen für

- Förderung, Eingliederungshilfen und Alphabetisierung von ausländischen und ausgesiedelten Schülerinnen und Schülern, soweit dies nicht durch ein hierfür gesondert bereitstehendes Kontingent von 22.500 Stunden (820 Lehrerstellen) ausreichend erfolgt, und
- Fördermaßnahmen für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Lernerschwernissen, nachgewiesenen gesundheitlichen Schwierigkeiten und Verhaltensauffälligkeiten (Schulen in Gebieten mit einer sozial schwachen Bevölkerung).

Ein Zusammenhang von sozialer Herkunft oder Einkommensverhältnissen und dem Besuch bestimmter berufsbildender Schulen ist statistisch nicht nachweisbar. Es läßt sich nur vermuten, daß Jugendliche aus Bevölkerungsschichten mit relativ geringem Einkommen nach dem Absolvieren des allgemeinbildenden Schulwesens vorrangig eine duale Berufsausbildung anstreben. Hier erhalten sie bereits während der Berufsausbildung eine Ausbildungsvergütung.

Eine duale Berufsausbildung läßt darüber hinaus eine höhere Wahrscheinlichkeit auf anschließende Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis erwarten.

Nach den der Kultusministerkonferenz (KMK) vorliegenden Daten wird die Zahl der Schulabsolventen bis zum Jahr 2005 um 30% steigen. Nach den Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung wird sich, daraus abgeleitet, für die alten Bundesländer der demographisch bedingte Bedarf an Ausbildungsplätzen bis zum Jahr 2004/2005 um 110.000 auf 725.000 Plätze gegenüber 1994/95 erhöhen.

In Niedersachsen beläuft sich dieser Mindestmehrbedarf auf rund 12.000 Plätze. In diesem Mehrbedarf ist der mögliche (weitere) Rückgang des Ausbildungsplatzangebotes aus konjunkturellen und strukturellen Gründen nicht enthalten. Demzufolge wird es für die nächsten Jahre darauf ankommen, daß in ausreichendem Maße Ausbildungsplätze angeboten werden wie auch Übernahmemöglichkeiten nach Abschluß einer Berufsausbildung.

Ausbildungsförderung (BAföG)

Das BAföG¹⁵⁰ zielt hinsichtlich des Bedarfs auf die Bereitstellung der für den Lebensunterhalt und die Ausbildung notwendigen Mittel, so daß die Geförderten sich auf das Ausbildungsziel konzentrieren können, ohne auf weitere Nebeneinnahmen angewiesen zu sein. Für die Gewährung von Leistungen nach dem BAföG gilt der Grundsatz der Subsidiarität. Soweit - wie im Regelfall - eine elternunabhängige Förderung aufgrund des Ausbildungs- und Berufsweges des Auszubildenden nicht in Betracht kommt, wird darauf abgestellt, ob die Auszubildenden von Eltern und/oder Ehegatten Unterhalt erhalten.

Nach dem 11. Bericht gemäß § 35 des BAföG zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Abs. 2 (BR-Drs. 937/95) erhielten geförderte Studierende 1994 durchschnittlich rd. 600 DM monatlich. Der Förderungshöchstbetrag lag damals bei 940 DM (heute 995 DM).

¹⁵⁰

Das Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG) vom 26.08.1971 (BGBl. I S. 1409) gilt gemäß Art. II § 1 Nr. 1 SGB I als „Besonderer Teil“ des SGB. Es steht somit neben anderen Sozialgesetzen wie AFG und BSHG.

Die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers¹⁵¹, mit dem BAföG jungen Menschen aus einkommensschwachen Familien im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG eine ihren Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Ausbildung zu ermöglichen, ist in den vergangenen Jahren wegen unzureichender Anpassungen der Bedarfssätze und Einkommensfreibeträge an die Geldwert- und Einkommensentwicklung nicht mehr erreicht worden. So ist die Gefördertenquote der Studierenden in den alten Bundesländern von 30,3% im Jahre 1982 auf 17,6% im Jahre 1994 gesunken.

Darüber hinaus verliert das BAföG immer weiter an Bedeutung für die Studienfinanzierung. Nach der 14. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerkes „Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland“ lagen die durchschnittlichen monatlichen Gesamteinnahmen der Studierenden 1994 bei 1.343 DM (1982: 864 DM). Davon betrug der BAföG-Anteil 1982 noch 218 DM, während er 1994 nur noch bei 180 DM lag. Die Finanzierungslücken werden in erster Linie durch steigende Unterhaltsleistungen der Eltern, aber auch durch eigenes Einkommen gedeckt.

Die Verschlechterungen in der Ausbildungsförderung für Studierende haben dazu geführt, daß ein immer größerer Teil eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Zumal diese sehr oft auch in der Vorlesungszeit ausgeübt wird, beeinträchtigt sie die Intensität des Studiums und führt auch zu dessen Verlängerung. Dies belegt eine Sonderauswertung der bundesweiten HIS-Exmatrikuliertenbefragung im Studienjahr 1993/1994. Die Auswertung ermöglicht eine Differenzierung der Exmatrikulierten in Intervallen von 25% - gemessen am Umfang der Erwerbstätigkeit zur Studienfinanzierung -. In der folgenden Gruppierung sind 1 - 24% und 25 - 49% zur Gruppe 2 zusammengefaßt, da sich hier keine Unterschiede ergeben:

Gruppe 1 - Ohne Erwerbstätigkeit bei der Studienfinanzierung (19% der Exmatrikulierten)

45% studierten bis zu zwölf und 30% sechzehn und mehr Hochschulsemeister.

Gruppe 2 - Umfang der Erwerbstätigkeit von unter 50% bei der Studienfinanzierung (51% der Exmatrikulierten)

37% studierten bis zu zwölf und 34% sechzehn und mehr Hochschulsemeister.

Gruppe 3 - Umfang der Erwerbstätigkeit zwischen 50 und 74% bei der Studienfinanzierung (18% der Exmatrikulierten)

- das ist die vergleichsweise „langsamste“ Gruppe -

27% studierten bis zu zwölf und immerhin 47% sechzehn und mehr Hochschulsemeister.

¹⁵¹ Das seit nunmehr über 25 Jahren gültige BAföG wurde bisher durch 18 Novellen geändert (strukturelle Änderungen, Anhebung der Bedarfssätze, Einkommensfreibeträge sowie der Sozialpauschalen); zuletzt durch das 18. BAföGÄndG vom 17.07.1996 (BGBl. I S. 1006). Diese Novelle brachte z. T. erhebliche strukturelle Änderungen in der Ausbildungsförderung mit sich. Eine einschneidende Verschlechterung ist vor allem in der Einführung des verzinslichen privatrechtlichen Bankdarlehens zum 01.08.1996 zu sehen, auf dessen Inanspruchnahme bestimmte Gruppen von Studierenden (u. a. bei Überschreitung der Förderungshöchstdauer) verwiesen werden. Diese neue Förderungsart ist für die Betroffenen wesentlich ungünstiger als die bisherige Förderung in der Form von je zur Hälfte Zuschuß und zinsfreiem Staatsdarlehen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß die Schülerförderung nach wie vor im vollen Umfang als Zuschuß gewährt wird.

Gruppe 4 - Umfang der Erwerbstätigkeit von 75 bis 100% bei der Studienfinanzierung (13% der Exmatrikulierten)

Hier haben wie bei der zweiten Gruppe 37% bis zu zwölf Hochschulsemester studiert. Ein Anteil von 42% mit einer Studiendauer von sechzehn und mehr Hochschulsemestern spricht aber auch hier für eine Verlängerung des Studiums aufgrund der Erwerbstätigkeit zur Studienfinanzierung.

Um dieser Entwicklung entgegenzutreten, sind vom Deutschen Studentenwerk und der KMK Modelle für eine grundlegende Neuordnung der Ausbildungsförderung entwickelt worden, mit denen insbesondere die Zusammenfassung von steuerlichen Ausbildungsfreibeträgen und Kindergeld zu einem familienunabhängigen Sockelbetrag angestrebt wird. Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben sich im Juni 1996 geeinigt, bis zum Ende der derzeitigen Legislaturperiode des Deutschen Bundestags eine umfassende Reform der Ausbildungsförderung unter Berücksichtigung dieser Vorschläge zu verwirklichen. Zu diesem Zweck wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Strukturreform der Ausbildungsförderung“ gebildet. Im Rahmen der Reform werden u. a. auch unterhalts- und steuerrechtliche Grundsatzfragen zu klären sein.

Arbeit

Nach den Ergebnissen des Mikrozensus war im April 1997 für gut 40% der niedersächsischen Bevölkerung die eigene Erwerbstätigkeit die Hauptquelle für den Lebensunterhalt. Über 21% der erwerbstätigen Männer bezogen daraus ein Nettoeinkommen von 4.000 DM und mehr, über die Hälfte verdiente zwischen 2.200 DM und 4.000 DM, und fast 14% verfügten über einen Betrag von über 1.800 DM. Dagegen bezogen bei den erwerbstätigen Frauen lediglich knapp 3% ein Einkommen von 4.000 DM und mehr, während fast 40% weniger als 1.800 DM erhielten. Das heißt, es gibt deutliche geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren.¹⁵²

Entwicklung der Beschäftigung

Näher betrachtet, stellt sich die vorausgegangene Entwicklung der Beschäftigung zwischen 1988 und 1997 folgendermaßen dar:

¹⁵² vgl. Presseinformation Nr. 21 des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik vom 24. Februar 1998

Entwicklung der Beschäftigung

Strukturmerkmale	Bundesgebiet-West			Land Niedersachsen		
	1988	1997	Veränderung in%	1988	1997	Veränderung in%
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	21.638.056	22.387.868	3,5	2.210.044	2.379.495	7,7
- Männer	12.847.712	12.757.080	-0,7	1.305.886	1.349.915	3,4
- Frauen	8.790.344	9.630.788	9,6	904.158	1.029.580	13,9
darunter:						
Teilzeitarbeitende	2.127.120	3.065.264	44,1	248.908	353.575	42,1
- Männer	157.527	323.736	105,5	18.814	31.113	65,4
- Frauen	1.969.593	2.741.528	39,2	230.094	322.462	40,1
Auszubildende	1.824.728	1.456.730	-20,2	202.251	171.448	-15,2
- Männer	985.353	793.575	-19,5	113.261	94.223	-16,8
- Frauen	839.375	663.155	-21,0	88.990	77.225	-13,2

Statistik der Bundesanstalt für Arbeit

Entwicklung der Beschäftigung in Niedersachsen

	1988	1992	1997	Veränderung in%
Bevölkerung	7.166.000	-	7.822.200	9,2
Beschäftigte	3.042.300	-	3.358.300	10,4
darunter:				
Selbständige	260.200	-	330.900	27,2
Mithelfende Familienangehörige	90.300	-	38.800	-57,0
Beamte	283.900	-	275.700	-2,9
Angestellte	1.162.700	-	1.528.800	31,5
Geringfügig Beschäftigte	-	109.800	185.000	68,5
davon überwiegend Lebensunterhalt durch Erwerb	-	32.800	95.300	190,5

Mikrozensus des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

Die Zahl der in Niedersachsen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat von 1988 bis 1997 um 7,7% auf ca. 2,79 Mio. zugenommen (altes Bundesgebiet + 3,5%). Während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten sogar um 42,1% auf 353.575 zunahm, ging die Zahl der Auszubildenden um 15,2% auf 171.448 zurück. Die Zahl der Selbständigen nahm überdurchschnittlich um 27,2% zu. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß nach wissenschaftlichen Untersuchungen die Zahl der Scheinselbständigen zunimmt. Diese „Selbständigen“ sind tatsächlich in der Regel von einem Auftraggeber anhängig und haben keinen ausreichenden sozial- und arbeitsrechtlichen Schutz.

Beschäftigung von Frauen¹⁵³

In der Zeit von 1988 bis 1997 war eine zunächst kontinuierliche, seit 1993 indes gebremste Zunahme weiblicher sozialversicherungspflichtig Beschäftigter zu registrieren, im alten Bundesgebiet eine Steigerung um 9,6%, in Niedersachsen sogar um 13,9%. Etwa zwei Drittel aller erwerbstätigen Frauen in Niedersachsen konzentrierten sich auf zehn Berufsgruppen. Neben beispielsweise Lehrerinnen und Informatikerinnen, d. h. Frauen mit Hochschulabschluß, arbeiten die meisten Frauen in Dienstleistungsberufen, für die kein akademischer Abschluß erforderlich ist. Frauen haben selten eine Führungsposition inne. Wird darüber hinaus in Teilzeit gearbeitet, fällt ihr Nettoeinkommen zwangsläufig noch niedriger aus.

Geringfügige Beschäftigungen

Weder auf Bundes- noch auf Landesebene gibt es gesicherte Daten über sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse. Übereinstimmend wird die Dunkelziffer hoch eingeschätzt. Es liegen verschiedene Erhebungen vor. Je nach Art der Fragestellung weichen sie zum Teil erheblich ab.

Eine Untersuchung des Institutes für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (2. Wiederholungsuntersuchung/Dezember 1997) hat auf der Grundlage einer repräsentativen Befragung eine Zunahme der geringfügig Beschäftigten von 1992 bis 1997 von 4,4 Mio. auf 5,6 Mio. - das ist eine Steigerung um 26,5% - ergeben, während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im selben Zeitraum von rd. 29,3 Mio. auf 27,3 Mio. Beschäftigte - das entspricht 6,9% - abnahm.

Für den Bereich der alten Bundesländer hatte das ISG bereits 1992 eine Zunahme der geringfügig Beschäftigten gegenüber 1987 von 2,8 Mio. auf 3,8 Mio. (Steigerungsrate 35,8%) ermittelt.

Rund 80% der ausschließlich geringfügig Beschäftigten sind Frauen. Der absolute Frauenanteil beträgt immerhin noch 60%, wenn auch die geringfügigen Nebenbeschäftigten mit berücksichtigt werden.

Die Zahl der geringfügig Beschäftigten hat nach den Erhebungen des Mikrozensus auf der Grundlage einer Selbsteinschätzung in Niedersachsen von 1992 bis 1996 von 109.800 auf 139.000 zugenommen. Proportional hat sich die Anzahl derjenigen geringfügig Beschäftigten erhöht, die ihren Lebensunterhalt überwiegend aus Erwerbstätigkeit bestritten.

Der Mikrozensus erscheint allerdings insoweit nicht repräsentativ, als er von einer Basis von rd. 1,6 Mio. geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen im Bundesgebiet (1996) ausgeht. Die ISG-Studie dagegen enthält nur die absoluten Zahlen für die Bundesrepublik, ohne eine Untergliederung nach Ländern. Bei einem Anteil der sozialversicherungsfreien Beschäftigung in den alten Bundesländern von rd. 4,9 Mio. wird man gegenüber dem Mikrozensus von einem mehr als dreimal so hohen Wert ausgehen müssen.

¹⁵³ Hingewiesen wird an dieser Stelle auf die 1988 von der Landesbeauftragten für Frauenfragen bei der Niedersächsischen Landesregierung herausgegebene Broschüre „Lebens- und Arbeitssituation von Frauen in Niedersachsen“ sowie auf den vom Institut Frau und Gesellschaft im Februar 1998 herausgegebenen „Frauenarbeitsmarktreport 1997 - Daten und Fakten zur Arbeitsmarktlage für Frauen in den Bundesländern Niedersachsen und Bremen“, Hannelore Queisser, Hannover, 1998

Einkünfte aus Transferleistungen

Für die Einkommenssituation von Erwerbstätigen, insbesondere in den unteren Lohngruppen, sind das Haushaltseinkommen und die Inanspruchnahme der öffentlichen Sozialzahlungen von zunehmender Bedeutung. Zu ihnen gehören u. a. Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, Berufsausbildungshilfe, Krankengeld, Renten, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Unterhaltsgeld, Sozialhilfe, Prozeßkostenhilfe. Für die Einkommenssituation ist außerdem das Einkommen aus nebenberuflichen Tätigkeiten, selbständigen Tätigkeiten, Vermietung und Verpachtung, Kapitalvermögen sowie das Einkommen der anderen Mitglieder des Haushaltes von zunehmender Bedeutung, d. h. aus den Verdiensterhebungen allein ergeben sich keine eindeutigen Hinweise auf Armut von Erwerbstätigen.

Bezüglich der speziellen gesetzlichen Transferleistungen wird auf die jeweiligen Kapitel in diesem Bericht verwiesen.

Entwicklung und Struktur des Lohnniveaus

Das Ergebnis wird im wesentlichen von der Wirtschaftsstruktur des Landes und den Tarifverträgen bestimmt. Die in Tarifverträgen oder einzelvertraglich vereinbarten Verdienstmöglichkeiten richten sich wiederum nicht nur nach dem Einkommensbedarf der Beschäftigten, sondern sind vor allem abhängig von deren Arbeitsproduktivität und der Stellung ihres Unternehmens auf dem Markt. Aus diesem Grunde ergeben sich Lohnstrukturen, die in den verschiedenen Wirtschaftszweigen und einzelnen Unternehmen unterschiedliche Spreizungen aufweisen.

Nach dem Regionalbericht 1995 - 1997 des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung lag der durchschnittliche Stundenverdienst der Arbeiter im verarbeitenden Gewerbe in Niedersachsen auf dem Niveau der alten Bundesländer (104, Deutschland insgesamt = 100) und hat sich wie in den alten Bundesländern entwickelt.

Innerhalb von Niedersachsen ergibt sich ein erhebliches regionales Lohngefälle von den Großstädten und industriellen Zentren zu den ländlichen Regionen hin. Die höchsten Arbeiterlöhne in Niedersachsen werden in den von Straßenfahrzeugbau, eisenschaffender Industrie und Schiffbau geprägten Regionen Wolfsburg (144), Emden (129) und Braunschweig/Salzgitter (115) gezahlt. Auch in den Städten Salzgitter (126) und Hannover (123) sowie in dem von Großbetrieben der Chemie, NE-Metallerzeugung und Energiewirtschaft geprägten Standort Stade (121) sind die Industriearbeiterlöhne ausgesprochen hoch. Demgegenüber liegen in den ländlichen Regionen im Westen des Landes und an der Küste die Arbeiterlöhne teilweise um mehr als 20% unter dem Landesdurchschnitt (Uelzen 81, Wittmund 80, Cuxhaven 72 und Cloppenburg 72).

Die durchschnittlichen Jahresgehälter der Angestellten im niedersächsischen verarbeitenden Gewerbe liegen bereits seit Jahren um ca. etwa 2% unter dem Bundesdurchschnitt. Das etwas niedrigere Gehaltsniveau dürfte auf die Unternehmensstruktur und den geringeren Einsatz hochqualifizierter Angestellter zurückzuführen sein. Das regionale Gefälle zwischen den Großstädten und industriellen Zentren ist jedoch nicht so stark wie bei den Arbeiterlöhnen.

Wie die wenigen nachfolgenden exemplarischen Beispiele zeigen, werden in einigen Branchen Löhne gezahlt, die insbesondere dann, wenn mehrere Personen von dem Einkommen zu leben haben, eine Armutsgefährdung in sich bergen. Hinsichtlich der Thematik eines unzureichenden Erwerbseinkommens als eine der Hauptursachen des Sozialhilfebezuges wird auf Seite 99 ff. verwiesen.

Aus einer Übersicht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung über tarifvertragliche Regelungen in ausgewählten Wirtschaftszweigen (Stand: 31.12.1997) ergeben sich z. B. folgende unterste Lohn- und Gehaltsgruppen:

Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau:

12,43 DM bis 18,23 DM pro Stunde je nach Lebensalter für gewerbliche Arbeiterinnen und Arbeiter

1.544,- DM bis 2.170,- DM Monatsgehälter je nach Lebensalter und Beschäftigungsdauer für Angestellte

Holz- und kunststoffverarbeitende Industrie:

14,89 DM bis 18,61 DM pro Stunde je nach Lebensalter für gewerbliche Arbeiterinnen und Arbeiter

Schuhindustrie:

10,26 DM bis 13,68 DM pro Stunde je nach Lebensalter für gewerbliche Arbeiterinnen und Arbeiter

Süßwarenindustrie:

2.140,- DM bis 2.338,- DM je nach Lebensalter Monatsentgelte für Arbeiter und Angestellte

Hochglasindustrie:

14,40 DM pro Stunde für gewerbliche Arbeiterinnen und Arbeiter.

Arbeitslosigkeit

Gegenüberstellung der Arbeitslosenstruktur zwischen September 1988 und 1997

Strukturmerkmale	Bundesgebiet-West			Land Niedersachsen		
	1988	1997	Veränderung in%	1988	1997	Veränderung in%
Arbeitslose	2.099.863	2.932.909	39,7	300.017	401.305	33,8
Arbeitslosenquote	8,1	10,7		10,4	12,5	
Frauen	1.073.877	1.290.176	20,1	147.978	180.629	22,1
Jugendliche unter 20 Jahren	103.452	90.208	-12,8	15.006	12.504	-16,7
Quote	-	10,3		-	12,9	
unter 25 Jahren	-	274.772		-	53.637	
Quote	-	11,4		-	14,0	
55 Jahre und älter	-	657.146		-	88.206	
59.Lebensjahr vollendet	106.813	-		14.878	-	
Anteil	5,1	22,5		5,0	22,0	
Langzeitarbeitslose	684.670	1.057.505	54,5	97.748	151.785	55,3
Anteil	32,6	36,7		32,8	37,8	

Strukturmerkmale	Bundesgebiet-West			Land Niedersachsen		
	1988	1997	Veränderung in%	1988	1997	Veränderung in%
Schwerbehinderte	127.828	163.283	27,7	14.577	18.890	29,6
Anteil	6,1	5,5		4,9	4,7	
Teilzeitarbeitslose	237.098	296.295	25,0	34.950	42.021	20,2
Anteil	11,3	10,2		11,6	10,5	
Aussiedler	-	127.117		-	20.488	
Anteil	-	4,2		-	5,1	
Ausländer	254.616	503.953	97,9	21.364	43.576	104,0
Quote	13,9	19,7		20,7	27,4	
Arbeitslosengeldempfänger	851.014	1.229.238	44,4	118.590	158.620	33,8
Arbeitslosenhilfempfänger	506.473	905.286	78,7	83.016	135.229	62,9
Beschäftigte in ABM	114.888	56.464	-50,9	24.537	8.644	-64,8
Teilnehmer an FuU-Maßnahmen						
Dezember	315.847	224.504	-28,9	42.211	28.801	-31,8
Zugang an offenen Stellen seit Jahresbeginn	1.934.187	1.889.653	-2,3	174.640	263.769	51,0
Kurzarbeiter	154.630	76.746	-50,4	7.344	8.113	10,5

Von 1988 bis 1997 nahm die Zahl der Arbeitslosen in Niedersachsen um 33,8% zu. Die Zunahme lag unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer.

Von Arbeitslosigkeit sind außerdem die nichtregistrierten Arbeitslosen der stillen Reserve betroffen, die in den 90er Jahren stark zugenommen hat und auf ca. 2/3 der Zahl der Arbeitslosen geschätzt wird.

Die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und der Arbeitsbeschaffung hat von 1988 bis 1997 um 31,8% bzw. 64,8% auf 28.801 bzw. 8.644 abgenommen.

Aufgrund der andauernden Belastungen des Arbeitsmarktes tritt neben der unvermeidlichen vorübergehenden Sucharbeitslosigkeit in immer stärkerem Maße die strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit auf. Im September 1997 waren in Niedersachsen 151.785 Arbeitslose über ein Jahr lang arbeitslos. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat sich von 1988 bis 1997 überdurchschnittlich um 55,3% erhöht. Ihr Anteil an allen Arbeitslosen beträgt 37,8%. Die Langzeitarbeitslosigkeit beträgt in Einzelfällen ca. zehn Jahre.

Problemgruppen sind unter den Langzeitarbeitslosen grundsätzlich stärker vertreten als unter den Arbeitslosen insgesamt. 45,5% hatten keine abgeschlossene Berufsausbildung (alle Arbeitslosen 43,1%). 31,5% machten gesundheitliche Einschränkungen geltend (24%). Auffallend sind die Unterschiede auch beim Alter.

In der Altersgruppe der 45-jährigen und älteren gehörten 58,5% den Langzeitarbeitslosen an (39,3%). Allein zur Altersgruppe der 55-jährigen und älteren zählten 36,5% (29,5%).

Eine Vielzahl von Untersuchungen belegt, daß neben der geringen Qualifizierung, gesundheitlichen Einschränkungen und dem Alter die Langzeitarbeitslosigkeit selbst ein eigenständiger Risikofaktor für die Gesundheit und das Leistungsvermögen der Arbeitslosen ist. Langzeitarbeitslose sind somit noch stärker als andere Problemgruppen dem Verdrängungswettbewerb des Arbeitsmarktes ausgesetzt. Der Ausschluß von beruflicher Tätigkeit und Teilnahme an der wirtschaftlichen Entwicklung stellt in einer auf die Erwerbsarbeit ausgerichteten Gesellschaft ein sehr großes Integrationshindernis dar. Die fehlende berufliche Integration beeinträchtigt die Sozialisation junger Menschen erheblich und führt häufig zu gravierenden Verhaltensstörungen. Die Ausgrenzung eines nennenswerten Teiles der Bevölkerung ist somit mit großen persönlichen und finanziellen Einbußen der Langzeitarbeitslosen und ihrer Familienangehörigen und mit erheblichen Belastungen für den Staat und die Gesellschaft verbunden.

Wenngleich von der Langzeitarbeitslosigkeit Ältere und Kranke stärker betroffen sind, gibt es heutzutage keine Berufe oder Wirtschaftszweige, die von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit ausgenommen sind.

Besondere Probleme bereitet die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen. Wenn die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen unter 20 Jahren von 1988 bis 1997 auch um 16,7% zurückgegangen ist, stellen die 12.504 arbeitslosen Jugendlichen unter 20 und die 53.637 unter 25 Jahren ein großes soziales Problem dar.

Bezüglich der besonderen Problematik der Arbeitslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern und Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern wird in Kapitel 3 auf den Bereich Migration verwiesen.

Regionale Aspekte

Vergleich der Arbeitslosenzahlen und -quoten der Arbeitsamtsbezirke im Jahresdurchschnitt 1988 und 1997

Arbeitsamtsbezirk	1988		1997		Veränderung	
	AL-Zahlen	AL-Quote in % ¹⁾	AL-Zahlen	AL-Quote in %	absolut	in %
Braunschweig	25.895	13,6	32.778	14,7	6.883	26,58
Celle	14.939	10,8	18.818	10,7	3.879	25,97
Emden	15.822	18,0	17.119	15,6	1297	8,20
Goslar	8.170	11,7	10.950	14,4	2.780	34,03
Göttingen	21.744	13,2	29.476	14,8	7.732	35,56
Hamel	17.122	12,0	22.889	13,0	5.767	33,68
Hannover	46.354	14,3	50.752	14,0	4.398	9,49
Helmstedt	12.031	9,2	27.149	16,6	15.118	125,66
Hildesheim	16.655	11,9	21.835	12,5	5.180	31,10
Leer	11.955	19,6	14.824	16,3	2.869	24,00
Lüneburg	12.041	10,6	15.824	9,8	3.783	31,42
Nienburg	8.169	10,1	11.331	10,4	3.162	38,71
Nordhorn	11.366	13,4	14.175	11,6	2.809	24,71
Oldenburg	25.307	15,2	29.685	13,1	4.378	17,30
Osnabrück	17.231	11,5	22.579	10,9	5.348	31,04
Stade	12.380	11,4	15.363	10,1	2.983	24,10

Arbeitsamtsbezirk	1988		1997		Veränderung	
	AL-Zahlen	AL-Quote in % ¹⁾	AL-Zahlen	AL-Quote in %	absolut	in %
Uelzen	8.825	13,4	11.501	13,5	2.676	30,32
Vechta	8.749	15,7	11.684	11,4	2.935	33,55
Verden	10.408	10,8	13.858	9,7	3.450	33,15
Wilhelmshaven	10.243	14,9	12.280	17,2	2.037	19,89
Niedersachsen ²⁾	320.112	11,5	413.832	12,9	93.720	29,28

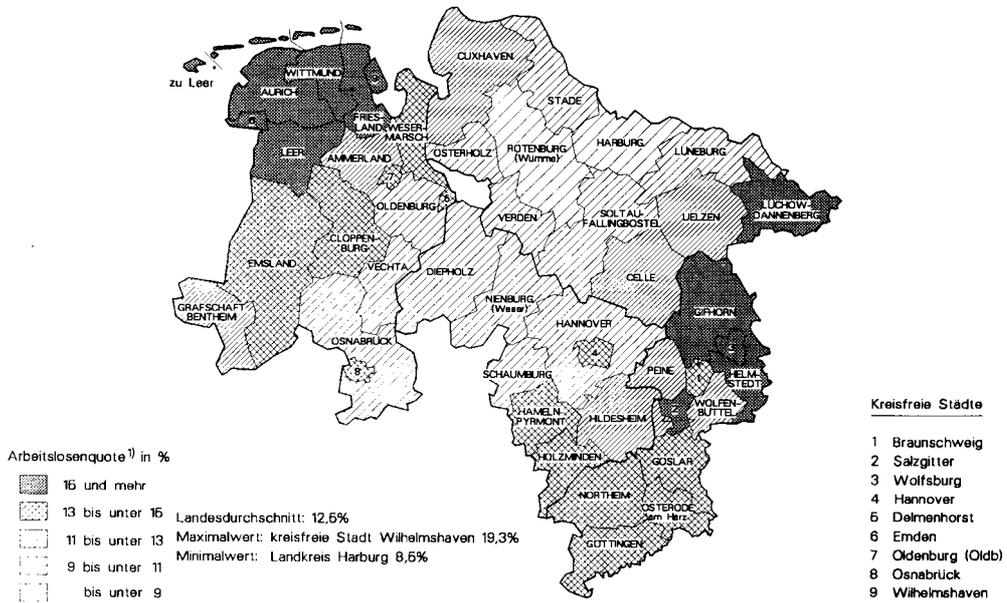
¹⁾ Die regionalen Arbeitslosenquoten 1988 sind nicht mit der Volkszählung 1987 abgestimmt und nur bedingt mit den Quoten 1997 vergleichbar.

²⁾ Einschließlich der niedersächsischen Bereiche der Arbeitsamtsbezirke Bremen und Bremerhaven.

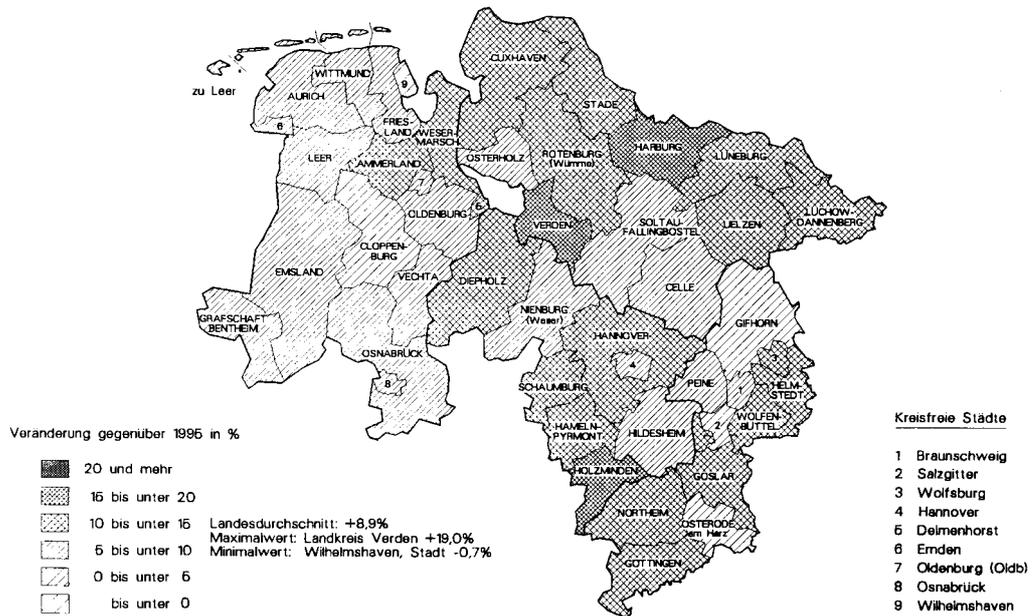
Nds. Sozialministerium, 1998

Die Regionen des Landes sind sehr unterschiedlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenquote reichte im Durchschnitt des Jahres 1997 von 9,7% im Arbeitsamtsbezirk Verden bis 17,2% im Arbeitsamtsbezirk Wilhelmshaven. Besonders betroffen sind die großen Städte sowie die Arbeitsamtsbezirke Helmstedt, Wilhelmshaven, Leer und Emden. Auffallend ist die sehr starke Zunahme der Zahl der Arbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk Helmstedt in den Jahren 1988 bis 1997 um 125,7% auf 27.149. Die unterschiedliche Entwicklung in den Regionen in den vergangenen Jahren ergibt sich auch aus den beiden folgenden Karten:

Arbeitslose im Dezember 1996 in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens
 a) Arbeitslosenquote¹⁾ in Prozent



b) Veränderung der Zahl der Arbeitslosen gegenüber Dezember 1995 in Prozent



¹⁾ Arbeitslose in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte, Beamte, Arbeitslose Ende Juni 1996)
 Quelle: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, Presseinformation 6/97

Auswirkungen auf das Einkommen der Arbeitslosen

Im September 1997 erhielten in Niedersachsen von den 401.305 Arbeitslosen 158.620 Arbeitslosengeld und 135.229 Arbeitslosenhilfe. Das waren insgesamt 73,2% der Arbeitslosen. Der durchschnittliche Monatsbezug des Arbeitslosengeldes betrug 1.391,00 DM und der Arbeitslosenhilfe 1.031,00 DM. Die Sozialversicherungsbeiträge wurden von der Bundesanstalt für Arbeit zusätzlich gezahlt.

Wesentliche Bemessungsgrundlage für das Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe ist die Höhe des vor Eintritt der Arbeitslosigkeit erzielten Nettoarbeitsentgeltes. Daneben werden vor allem die Steuerklasse, die Zahl der Kinder, Nebeneinkommen und - bei der Arbeitslosenhilfe - das Ausmaß der Bedürftigkeit berücksichtigt. Haben Arbeitslosengeldbezieher mindestens ein Kind, beträgt ihr Arbeitslosengeld z. Z. 67% des vorherigen pauschalierten Nettoarbeitsentgeltes, im übrigen 60%. Bei der Arbeitslosenhilfe betragen die entsprechenden Sätze 57% und 53%.

Das Arbeitslosengeld wird unter Berücksichtigung der Dauer der vorherigen Beitragszahlung und des Alters bis zu 32 Monaten gewährt. Während der Arbeitslosigkeit ist der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe unbefristet.

Die tatsächlichen Einkommenseinbußen durch Arbeitslosigkeit betragen jedoch über 50%. Nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Bundesamtes für Statistik für das alte Bundesgebiet im Jahr 1993 fällt das Haushaltseinkommen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Höhe von insgesamt 5.751 DM auf ein ausgabefähiges Haushaltseinkommen der Arbeitslosen insgesamt in Höhe von 2.841 DM zurück. Somit beträgt das durchschnittliche Haushaltseinkommen der Arbeitslosen nur 49,7% des Haushaltseinkommens der Arbeitnehmer. In Haushalten mit einer Person geht das Einkommen bis auf 44,9% und in Haushalten mit drei Personen nur bis auf 58,6% zurück.

Die soziale Sicherungsfunktion der Arbeitslosenunterstützung ist langfristig rückläufig. So hat nach einer Berechnung auf der Grundlage des Mikrozensus für die alten Bundesländer der Anteil der Erwerbslosen mit Sozialhilfebezug von 9,3% im Jahr 1985 auf 12,2% im Jahr 1993 zugenommen.¹⁵⁴ Nach einer Schätzung Anfang der 90er Jahre erhalten von allen Arbeitslosenhilfebeziehern 13% und von allen Arbeitslosengeldbeziehern 3% zugleich Sozialhilfe.

Wegen des Sozialhilfebezugs bei Arbeitslosigkeit in Niedersachsen wird auf die Ausführungen zur Sozialhilfe in Kapitel 2 verwiesen.

Ursachen der Arbeitslosigkeit

Die mit einem starken Strukturwandel verbundene dynamische Entwicklung der Beschäftigung führte in Niedersachsen vor allem deshalb nicht zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit, weil die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (18- bis 65-Jährige) von 1986 bis 1995 um 330.000 oder 7,1% und die Erwerbsquote (Erwerbstätige und Erwerbslose im Verhältnis zur Bevölkerung) der 15- bis unter 65-Jährigen von 1986 bis 1995 um 4,6 Prozentpunkte auf 70,2% zugenommen haben.¹⁵⁵ Die Nachfrage nach Arbeitsplätzen nahm insbesondere durch die starke Zuwanderung in den Jahren 1990 bis 1995 zu, als abzüglich der Fortzüge insgesamt 506.000 oder jährlich 84.300 Personen nach Niedersachsen zogen. Allein von 1990 bis 1995 nahm die Zahl der Erwerbsfähigen (18- bis 65-Jährige) in Niedersachsen um 3,3% zu (im alten Bundesgebiet um 2,0%).

Hauptursache der Arbeitslosigkeit ist der Strukturwandel des Wirtschafts- und Beschäftigungssystems.

¹⁵⁴ Vergleichsdaten von 1986 bis 1995 liegen nicht vor. Quelle: Reissert, „Armut - Soziale Wirklichkeit in einem reichen Land“, Veröffentlichung Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit, 1996, S. 54 bis 72

¹⁵⁵ Quelle: Nds. Wirtschaftsministerium; Vergleichsdaten von 1986 bis 1995 liegen derzeit nicht vor.

Zu diesem Wandel gehören die schnelle Einführung neuer Techniken und das damit verbundene rasche Veralten erworbener Kenntnisse sowie die Steigerung der Arbeitsproduktivität. Die Globalisierung der Wirtschaft verschärft den Wettbewerb um Arbeitsplätze und Investitionen. Weitere Ursachen sind die deutliche Abnahme des wirtschaftlichen Wachstums, die steigenden Arbeitskosten, mangelnde Investitionen und Innovationen u. a. m.

In einer auf Wachstum und Strukturwandel angelegten sozialen Marktwirtschaft ist deshalb Arbeitslosigkeit ein wirtschaftliches und soziales Problem, das neben den Bemühungen der Wirtschaft und der Tarifpartner vielfältige Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen erfordert.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit

Als Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes hat das Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen 1997 in Niedersachsen Haushaltsmittel im Umfang von 12,2 Mrd. DM eingesetzt. Davon entfielen 5,5 Mrd. DM auf Arbeitslosengeld und 3,2 Mrd. DM auf Arbeitslosenhilfe. Für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Förderung der beruflichen Bildung, berufliche Rehabilitation, Förderung der Arbeitsaufnahme, Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose) wurden 2,2 Mrd. DM ausgegeben. Konkursausfallgeld, Kurzarbeitergeld, Wintergeld und Winterausfall hatten einen Umfang von 0,35 Mrd. DM. Insgesamt wurden aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit 8,98 Mrd. DM und aus Mitteln des Bundes 3,43 Mrd. DM ausgegeben.

Arbeitsmarktpolitisches Programm der Niedersächsischen Landesregierung

Das Arbeitsmarktprogramm der Niedersächsischen Landesregierung ist darauf ausgerichtet, für die Zielgruppen des Arbeitsmarktes Langzeitarbeitslosigkeit zu beenden bzw. gar nicht erst eintreten zu lassen. Im Vordergrund steht die Orientierung auf dem regulären Arbeitsmarkt und die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen. Mit dem Programm „Arbeit und Qualifizierung für Niedersachsen“ hat die Landesregierung ergänzend zu den Förderleistungen der Bundesanstalt für Arbeit ein Instrument geschaffen, mit dem sie für die verschiedenen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik maßgeschneiderte Angebote machen kann.

Für das Gesamtprogramm, das neben der Förderung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen auch die Finanzierung von Beratungseinrichtungen umfaßt, stehen 1997 204 Mio. DM und 1998 224 Mio. DM Landesmittel sowie Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) bereit. Damit kann in den beiden Jahren jeweils über 20.000 Arbeitslosen und sonstigen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik die Chance zum Wiedereinstieg in das Erwerbsleben eröffnet werden.

Soweit die Integration gelingt, kann die verhängnisvolle Spirale von Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebezug und Verarmung durchbrochen werden. Aber auch wenn keine unmittelbare Reintegration in das Erwerbssystem erfolgt, erwerben Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Beschäftigungsmaßnahmen in aller Regel erneut oder erstmalig einen Anspruch auf Lohnersatzleistungen und können neben dem Arbeitslosengeld oder der Arbeitslosenhilfe auch Angebote nach dem AFG in Anspruch nehmen.

Wesentliche Schwerpunkte im niedersächsischen Arbeitsmarktprogramm bilden Qualifizierungsmaßnahmen mit Mitteln des ESF, des Landes und Dritter, die Förderung Sozialer Betriebe, mit der eine direkte Integration Langzeitarbeitsloser in das Beschäftigungssystem erreicht wird, und die Beschäftigungsförderung Langzeitarbeitsloser im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Am Beispiel der Sozialen Betriebe läßt sich zeigen, wie Langzeitarbeitslose dauerhaft oder zumindest für mehrere Jahre erfolgreich in das Beschäftigungssystem reintegriert werden können. Soziale Betriebe sind Existenzgründungen mit Langzeitarbeitslosen oder von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen. Im August 1998 existierten in Niedersachsen 93 Soziale Betriebe mit 1.417 Beschäftigten, 493 davon waren Frauen. 20 der sozialen Betriebe haben eine weibliche Leitung, 19 davon sind sogenannte Frauenbetriebe, d. h. zwei Drittel der Beschäftigten sind Frauen. Ziel der Landesregierung ist es, diesen Frauenanteil noch zu erhöhen. Die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in den Sozialen Betrieben sind zu rd. 80% unbefristet und haben durchgängig tariflichen bzw. ortsüblichen Standard.

Die Entwicklung des Programms zeigt, daß die arbeitsmarktlichen Zielgruppen erreicht werden. Langzeitarbeitslose mit langer Dauer der Arbeitslosigkeit, höherem Lebensalter, gesundheitlichen Einschränkungen und ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind in den Sozialen Betrieben mit hohem Anteil vertreten. Gleichzeitig gelingt es den Betrieben, einen hohen Anteil der betrieblichen Kosten über den Markt zu erwirtschaften (durchschnittlich über 50%). Bei den Betrieben, die schon zwei Jahre und länger am Markt aktiv sind, liegt der Durchschnitt über 60%, und viele Betriebe erreichen eine Eigenfinanzierung von mehr als 80%. Aber auch Betriebe, die noch auf dem Weg zur wirtschaftlichen Selbständigkeit sind, sind aus volkswirtschaftlicher Sicht effektiv und bringen Einsparungen, da es weitaus teurer wäre, Menschen in Arbeitslosigkeit zu belassen. Nach Informationen der Bundesanstalt für Arbeit kostete im Jahr 1995 ein Arbeitsloser im alten Bundesgebiet insgesamt 42.076 DM. Soziale Betriebe werden hingegen pro Beschäftigten und Jahr mit rd. 33.000 DM bezuschußt. Außerdem produzieren sie volkswirtschaftlich nützliche Güter, zahlen Steuern und Sozialabgaben und erzielen so insgesamt einen volkswirtschaftlichen Nutzen.

Das Programm „Soziale Betriebe“ war zudem Gegenstand der Sozialbilanz Niedersachsen. Im Zusammenhang mit der Sozialbilanz wurde für die Sozialen Betriebe ein Management Informationssystem (MIS) aufgebaut, das die Effizienz des Programms weiter erhöht und gleichzeitig ein Anwendungsbeispiel für neue Steuerungsinstrumente im Zuwendungsbereich darstellt. Soziale Betriebe, die zwar zunächst subventioniert werden, aber am Markt tätig sind und selbständig werden müssen, zählen nicht zum zweiten Arbeitsmarkt¹⁵⁶ bzw. öffentlich geförderten Beschäftigungssektor.

Darüber hinaus kommen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nach dem AFG und die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern nach § 19 BSHG in Betracht. Die Träger der Maßnahmen sind die öffentliche Hand, Kirchen, Wohlfahrtsverbände und gemeinnützige private Organisationen.

Die Förderrichtlinie über Zuwendungen zur Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern mit Mitteln des ESF im Rahmen der Ziele 3 und 5b war eine Reaktion auf die Entwicklungen und Struktur der Sozialhilfe. Auf der Basis des § 19 BSHG wird die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Sozialhilfebezieher gefördert. Die o. g. Richtlinie ermöglicht es, diese Arbeitsmöglichkeiten quantitativ und vor allem qualitativ aufzustocken, um so die Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt im Anschluß an die Maßnahmen zu erhöhen.

¹⁵⁶ Der sogenannte zweite Arbeitsmarkt hat eine ergänzende und subsidiäre Funktion gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt. Beschäftigt werden im zweiten Arbeitsmarkt die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik wie Langzeitarbeitslose, Ältere, Schwerbehinderte und sonstige Schwervermittelbare sowie Sozialhilfebezieher. Der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor oder zweite Arbeitsmarkt ist dadurch gekennzeichnet, daß die Projekte nicht direkt im regulären Markt tätig werden, „zusätzlich“ sind und im „öffentlichen Interesse“ liegen müssen, volkswirtschaftlich sinnvolle Arbeit verrichten und diese überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die Finanzierung des zweiten Arbeitsmarktes erfolgt im wesentlichen durch die Bundesanstalt für Arbeit, ergänzt durch das Land, Gebietskörperschaften und Kirchen. Hervorzuheben sind die kommunalen Aktivitäten zur Beschäftigung von Sozialhilfebezieher, die nur teilweise durch Landes- und ESF-Mittel kofinanziert werden.

Die Richtlinie ist auch ein Schritt hin zu einer stärkeren Familienorientierung. Über 50% der Teilnehmenden sind Frauen. Dies resultiert u. a. daraus, daß Frauen in der Familienphase und Alleinerziehende besonders häufig Sozialhilfe beziehen. Dieser Zielgruppe wurden durch die Kinderbetreuungsmöglichkeiten neue Wege in das Berufsleben eröffnet.

Seit Beginn der ESF-Förderperiode im Jahr 1994 konnten 110 Projekte mit insgesamt rd. 2.800 Teilnehmenden gefördert werden. Die Evaluierung der Maßnahmen belegt den Erfolg des Programmes. Danach konnten viele der Teilnehmenden in Arbeit oder in eine andere Qualifizierungsmaßnahme vermittelt werden.

Die Forderung nach der Ausweitung des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, wie sie von den arbeitsmarktpolitischen Akteuren erhoben wird, enthält eine neue Dimension, da sie davon ausgeht, daß die Arbeitslosigkeit kein vorübergehendes Phänomen darstellt, sondern öffentlich geförderte Beschäftigung auf Dauer verstärkt werden muß.

Maßnahmen für Jugendliche

Spezielles arbeitsmarktpolitisches Programm der Landesregierung für Jugendliche

Für die Zielgruppe der jungen arbeitslosen Erwachsenen bis 25 Jahre hat die Landesregierung ein Förderprogramm aufgelegt. In den drei Bereichen Betriebspraktika, Beschäftigung und Betreuung wurden zusätzliche arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Verfügung gestellt.

Voraussetzung ist, daß die Jugendlichen und jungen Erwachsenen mindestens sechs Monate arbeitslos gewesen sind, wobei Maßnahmen des Arbeitsamtes für die Berechnung dieser Zeit unschädlich sind.

Betriebspraktikumsplätze werden nur dann gefördert, wenn es sich um Unternehmen oder Einrichtungen des privaten Rechts mit weniger als 500 Beschäftigten oder juristische Personen des öffentlichen Rechts handelt. Der Zuschuß beträgt monatlich 500 DM.

Bei der Förderung von Beschäftigung handelt es sich um einen Integrationszuschuß ebenfalls in Höhe von 500 DM monatlich für 12 Monate. Dieser wird an Unternehmen oder Einrichtungen des privaten Rechts mit weniger als 500 Beschäftigten oder juristische Personen des öffentlichen Rechts gezahlt, wenn diese mit einem jungen Erwachsenen, der die o. a. Voraussetzungen erfüllt, ein unbefristetes Arbeitsverhältnis eingehen. Die Vergütung muß nach Tarif erfolgen bzw. ortsüblich sein. Der Integrationszuschuß kann auch mit Förderleistungen des Arbeitsamtes zusammenfallen, darf aber insgesamt nicht mehr als 100% des für den Zuschuß maßgeblichen Bemessungsentgelts betragen.

Als letzter Förderungsbereich ist die Integrationsassistenz für die Betreuung zu nennen. Hierbei werden junge Erwachsene, die die o. a. Voraussetzungen erfüllen, sozialpädagogisch begleitet, soweit sie Unterstützung brauchen, um sich in den Betrieb, bei dem sie ein Betriebspraktikum oder eine unbefristete Beschäftigung eingegangen sind, zu integrieren. Zahlungsempfänger sind die jeweiligen Maßnahmeträger, wie z. B. Bildungseinrichtungen, die bereits Erfahrungen im Rahmen der Erstausbildung Jugendlicher gesammelt haben. Es wird ein Zuschuß von monatlich 150 DM für längstens sechs Monate je Teilnehmerin oder Teilnehmer gewährt.

Operationelles Gesamtprogramm der Jugendsozialarbeit in Niedersachsen

Um individuell beeinträchtigten und sozial benachteiligten jungen Menschen die Integration in die Arbeits- und Berufswelt zu erleichtern, werden Angebote auf der Grundlage von § 13 des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs - SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe - bereitgehalten:

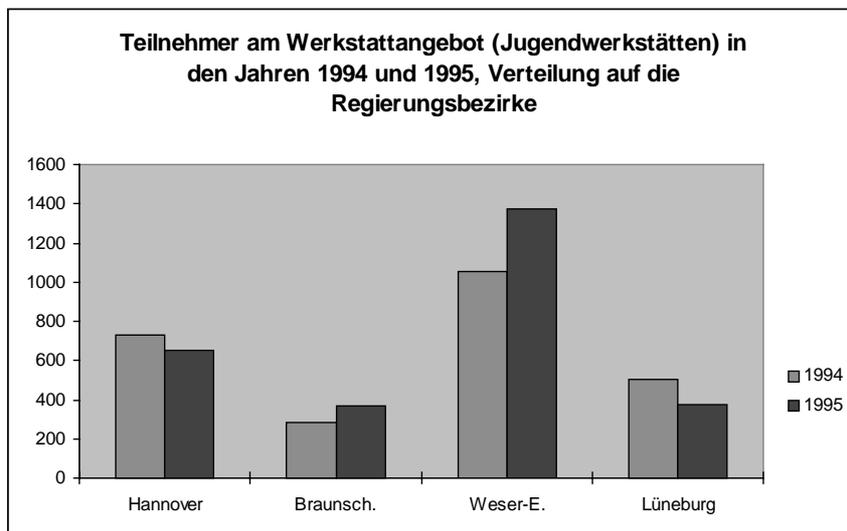
Im Rahmen des „Operationellen Gesamtprogramms der Jugendsozialarbeit in Niedersachsen“ wurden seit 1990 mit Mitteln des ESF die seit 1970 vom Land Niedersachsen geförderten Jugendwerkstätten quantitativ und qualitativ verstärkt und verbessert.

Das dort zugrundegelegte Konzept der „arbeitsweltbezogenen Jugendsozialarbeit“ strebt durch eine umfassend angelegte und anspruchsvolle berufliche Bildung für jeden jungen Menschen einen qualifizierten Ausbildungsabschluß an, wobei die Methoden, Inhalte sowie Beschäftigungs- und Lernorte entsprechend der Arbeitswelt strukturiert sind.

Im Gesamtprogramm der Jugendsozialarbeit wurden bis einschließlich 1996 rd. 15.000 junge Menschen gefördert. Wurden im Jahre 1989 nur 49 Jugendwerkstätten mit Zuwendungen für in der Regel eine Personalstelle gefördert, so sind es derzeit 90 Jugendwerkstätten mit Zuwendungen für in der Regel drei Fachkräfte.

Bemerkenswert ist der strukturfördernde Effekt dieses Programmes:

Einrichtungen in 18 Landkreisen und drei kreisfreien Städten, die bislang über keine fest angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügten, wurden neu in die Förderungen aufgenommen. Die Zahl der in den Jugendwerkstätten betreuten jungen Menschen konnte von jährlich 1.000 auf ca. 2.500 gesteigert werden:



Nds. Kultusministerium, 1997

Wohnen

Wohnungsmarkt

Aufgrund viel zu geringer Bautätigkeit in den 80er Jahren hatte sich ein Wohnungsdefizit herausgebildet, das bundesweit zu einer sehr starken Anspannung der Wohnungsmärkte besonders in den Städten, aber auch im ländlichen Raum führte. Verstärkt wurde die Problematik durch eine - vor allem wanderungsbedingte - deutliche Zunahme der Haushalte. Der Wohnungsbedarf war in einem Maße aufgestaut, daß man in Anbetracht der Bauleistungen Ende der 80er Jahre davon ausging, daß er nur mittel- bis langfristig abgebaut werden könne. Dementsprechend wurden die 90er Jahre in einer Wohnungsbedarfsermittlung für Niedersachsen als „Das Jahrzehnt des Wohnungsmangels“ bezeichnet.

Die Landesregierung hat seit Übernahme der Regierungsverantwortung im Jahre 1990 erfolgreich große Anstrengungen unternommen, um die Wohnungsversorgung zu verbessern. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt hat sich seitdem wesentlich verbessert, aber es besteht weiterhin Handlungsbedarf.

Von 1990 bis 1998 wurden Haushaltsmittel in Höhe von rd. 5,7 Milliarden DM für Wohnungsbauprogramme mit rd. 76.460 Wohnungen bereitgestellt.

Diese Fördermittel sind von der Wohnungswirtschaft und den privaten Bauherren mit großem Interesse in Anspruch genommen worden.

Dieser Anstoß des Landes hat darüber hinaus auch auf dem Gebiet des freifinanzierten Wohnungsbaus als Initialzündung gewirkt. Von 1990 bis 1997 wurden in Niedersachsen insgesamt über 400.000 Wohnungen fertiggestellt.

Bezieht man die Wohnungsbauleistung auf die jeweilige Bevölkerungszahl, so liegt Niedersachsen damit im Bundesvergleich auf einem der vorderen Plätze.

Aufgrund der hohen Wohnungsbautätigkeit in Niedersachsen, die 1990 einsetzte und 1994 ihren Höhepunkt erreichte, ist ein großer Teil des Wohnungsdefizites abgebaut worden. Seit Anfang der 90er Jahre hat sich der Wohnungsmarkt vollkommen verändert. Heute kann die Situation in den meisten Regionen als entspannt angesehen werden, zumindest bei den teuren Wohnungen. Während sich Sättigungstendenzen auf den oberen Teilmärkten zeigen, besteht andererseits immer noch ein Wohnungsfehlbestand, insbesondere an Wohnungen mit niedrigen Mietpreisen.

Mit der Entspannung geht ein Rückgang der Bautätigkeit einher. Aufgrund der insgesamt gedämpften wirtschaftlichen Erwartung werden private Wohnungsanpassungen und Wohnungsbauinvestitionen offenbar zurückgestellt.

Es ist wichtig, daß weiterhin neuer Wohnraum erstellt wird und daß die Bautätigkeit auf einem Niveau von etwa 40.000 neuen Wohnungen pro Jahr in Niedersachsen verstetigt wird. Ein zu knappes Angebot an Wohnungen wird zu steigenden Mieten und damit zu steigenden Wohnkosten auch für bedürftige Haushalte führen.

Zukünftige Entwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung wird bis zum Jahre 2010 in den Landkreisen und kreisfreien Städten sehr unterschiedlich verlaufen. Das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (IES) rechnet in seiner Prognose „Regionale Wohnungsbedarfsentwicklung 2010“, die die Landestreuhandstelle als Heft 2 der „Berichte zu den Wohnungsmärkten in Niedersachsen 1997“ veröffentlicht hat, mit einem Bevölkerungszuwachs von 1994 bis zum Jahre 2010 um etwa 432.000 Personen. Dies entspricht einer relativen Zunahme von 5,6%.

Das IES rechnet - basierend auf der Bevölkerungsvorausschätzung - damit, daß in dem o. g. Zeitraum etwa 230.000 Haushalte neu entstehen werden, was einem prozentualen Zuwachs von 6,7% entspricht.

Die im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung etwas höher liegende Steigerungsrate ist darauf zurückzuführen, daß die durchschnittliche Haushaltsgröße weiterhin sinkt. Die Zunahme der kleinen Haushalte ist im wesentlichen durch die Zunahme der älteren Bevölkerung verursacht und nicht auf eine Verhaltensänderung zurückzuführen. Bis zum Jahr 2010 ist aber auch eine Steigerung bei den 3- und 4-Personenhaushalten zu erwarten, weil sich die geburtenstarken Jahrgänge in der Familiengründungsphase befinden. Diese Tendenz zeigt sich bereits in den hohen Geburtenraten von 1996 und 1997, die zu einem Geburtenüberschuß geführt haben.

Diese Zuwächse fallen, so das IES, regional unterschiedlich aus.

Das IES prognostiziert weiterhin, daß in Niedersachsen von 1994 bis 2010 - bei einer 1%igen Leerstandsreserve - ein Wohnungsneubedarf von 233.000 Wohnungen entstehen wird. Bei einem errechneten Wohnungsnachholbedarf im Jahre 1994 von 227.000 WE

ergibt sich für das Land Niedersachsen ein Wohnungsbaubedarf von rund 460.000 Wohnungen. Dies entspricht 14,2% des Wohnungsbestandes 1994. Unter Berücksichtigung der in den Jahren 1995 bis 1997 fertiggestellten insgesamt ca. 160.000 Wohnungen, ergibt sich ein Wohnungsbaubedarf von insgesamt rund 300.000 Wohnungen für die Jahre 1998 bis 2010.

Mietentwicklung

Es muß eine wesentliche Besonderheit des Wohnungsmarktes betont werden. Da Wohnungen immobil sind und die Wohnungsnachfrager nicht beliebig weit zwischen Arbeitsplatz und Wohnung täglich pendeln können, zerfällt der Wohnungsmarkt in eine Vielzahl von regionalen Wohnungsmärkten, die sich in ihrer Ausdehnung nur z. T. überschneiden und deshalb ausgeprägte Unterschiede aufweisen können. Auch für Niedersachsen sowie für Bremen und Hamburg und deren Umland sind solche regionalen Unterschiede ganz ausgeprägt festzustellen. Diese regionalen Besonderheiten sind für die Mietentwicklung und die Wohnkosten-Belastung der privaten Haushalte zu beachten.

Wohnungsmieten und Mietbelastungen in Deutschland werden im jährlichen Rhythmus durch das SOEP ermittelt. Es kann davon ausgegangen werden, daß die hiernach für Westdeutschland festgestellten Ergebnisse im wesentlichen auch für Niedersachsen Gültigkeit haben.

Die Auswertung des SOEP¹⁵⁷ ergibt, daß sich die durchschnittliche Bruttokaltmiete für 1997 gegenüber 1996 um 2% auf 10,77 DM pro Quadratmeter erhöht hat. Für 1998 wird mit einem weiteren, moderaten Anstieg der Mieten gerechnet.

Da die Mieten auch 1997 stärker angestiegen sind als die Einkommen der Haushalte, ist die Mietbelastungsquote (Bruttokaltmiete in% des Haushaltsnettoeinkommens) ausweislich der nachfolgenden Tabelle auf durchschnittlich 25,6% gestiegen. Für das untere Einkommensquintil ergibt das SOEP für 1996 eine Mietbelastungsquote von ca. 36% für das alte Bundesgebiet. Haushalte mit Bezug von Sozialhilfe haben im alten Bundesgebiet eine Mietbelastungsquote von 38,3%.

Mietbelastung und Wohngeldbezug von Hauptmieter-Haushalten in West- und Ostdeutschland 1997

Haushaltsmerkmale	Mietbelastungsquote in% des Haushalts-Nettoeinkommens		Anteil der Haushalte mit Bezug von Wohngeld in % aller Haushalte	
	West- deutschland	Ost- deutschland	West- deutschland	Ost- deutschland
Insgesamt	25,6	21,1	6,5	8,7
Haushaltsgröße				
1 Person	28,9	25,7	6,2	12,6
2 Personen	23,6	29,7	4,6	3,7
3 Personen	24,4	18,1	7,1	6,9
4 Personen	22,4	16,8	7,8	10,7
5 und mehr Personen	22,6	19,3	18,9	26,9
Haushalte mit Kindern				
Paare mit Kindern bis 16 Jahren	23,5	17,5	9,0	9,5
Alleinerziehende	29,5	28,4	22,0	20,9

¹⁵⁷ in DIW-Wochenbericht Nr. 21 vom 22. Mai 1997

Haushaltsmerkmale	Mietbelastungsquote in% des Haushalts-Nettoeinkommens		Anteil der Haushalte mit Bezug von Wohngeld in % aller Haushalte	
	West- deutschland	Ost- deutschland	West- deutschland	Ost- deutschland
Alter des Haushaltsvorstandes				
Bis 40 Jahre	25,5	20,8	6,2	10,1
41 bis 65 Jahre	24,1	20,7	6,5	8,4
66 Jahre und älter	28,1	22,5	7,1	6,8
Einkommensquintil ^①				
Unterstes Quintil	35,8	32,2	15,6	25,6
Zweites Quintil	25,9	22,0	5,3	5,0
Mittleres Quintil	23,5	18,1	4,0	4,0
Viertes Quintil	18,4	16,2	0,6	2,3
Oberstes Quintil	16,4	12,7	0,0	0,4
Haushalte mit Arbeitslosen	29,3	25,4	18,6	22,9
Haushalte im sozialen Wohnungsbau	25,7	19,5	15,9	15,2
Haushalte mit Bezug von Sozialhilfe	38,3	42,4	65,5	69,1
Haushalte mit Bezug von Wohngeld	35,3	36,6	100,0	100,0
Nachrichtlich: Haushalte mit Bezug von Wohngeld nach Abzug des Wohngeldes ^②	45,5	42,8	-	-

^① Jedes Quintil umfaßt 20% aller nach dem Haushalts-Nettoeinkommen geordneten Haushalte. -
^② Um die Entlastungswirkungen des Wohngeldes zu zeigen, wurde das Wohngeld nicht beim Haushaltseinkommen berücksichtigt.
Quelle: SOEP 1997.

Zu den Wohnkosten und den Einkommen der Haushalte hat Prof. Dr. Lothar Hübl (Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hannover) folgende Entwicklungen für den gesamten norddeutschen Raum in der Zeit von 1990 bis 1995 ermittelt:¹⁵⁸

Baulandpreise	+ 40 - 60%
Eigenheime	+ 30 - 40%
Eigentumswohnungen	+ 40 - 60%
Mieten	+ 30%
Kommunale Wohnnebenkosten	+ 50 -100%
Nettoeinkommen der Haushalte	+ 18 %

Die Wohnungsmieten sowie die kommunalen Wohnnebenkosten sind demnach im betrachteten Zeitraum deutlich schneller gewachsen als die zur Verfügung stehenden Haushaltseinkommen. Dementsprechend stellen die Wohnungsmieten für die Haushalte 1995 gegenüber 1990 eine deutlich höhere Belastung dar.

Wohngeld

Das Wohngeld hat die Aufgabe, einkommensschwachen Haushalten die notwendigen Aufwendungen für einen angemessenen und familiengerechten Wohnraum tragen zu helfen.

Seit dem 01.04.1991 gibt es zwei verschiedene Wohngeldleistungssysteme, das Tabellenwohngeld und das durch die Achte Wohngeldnovelle eingeführte sogenannte pauschalierte Wohngeld.

¹⁵⁸ Hübl, „Normalisierung oder Einbruch auf dem Wohnungsmarkt?“, Vortrag im Rahmen des uni-transfer, Hannover, 14.04.1997

Das Tabellenwohngeld wird nur auf Antrag gewährt. Seine Höhe ist insbesondere abhängig von der Höhe des Familieneinkommens, von der Höhe der zuschufähigen Wohnkosten und der Haushaltsgröße. Die letzte - aber auch nur unzureichende - Anpassung des Tabellenwohngeldes an die Einkommens- und Mietentwicklung hat es im Jahre 1990 gegeben. Seitdem hat sich das Leistungsniveau des Tabellenwohngeldes ständig verschlechtert. Das hängt u. a. damit zusammen, daß jede geringfügige Einnahmeerhöhung, selbst eine nur inflationsbedingte Einnahmesteigerung, zu einer Minderung oder gar zu einem Wegfall des Wohngeldanspruchs führen kann. Gleichzeitig wirken sich Mietsteigerungen häufig überhaupt nicht mehr auf die Wohngeldhöhe aus, weil die für die Miete und Belastung maßgebenden Höchstbeträge bereits überschritten sind. Die Entlastungswirkung des Wohngeldes nimmt immer mehr ab, der Anteil der Miete am verfügbaren Haushaltseinkommen damit zu.

Der Anteil der selbst zu tragenden Wohnkostenbelastung am verfügbaren Einkommen nach Wohngeld ist seit 1990 stetig gestiegen. So muß ein Ein-Personen-Haushalt (Wohngeldstatistik Stand 31.12.1995) bereits knapp ein Drittel seines Einkommens für Wohnkosten einsetzen, Zwei- und Drei-Personen-Haushalte mehr als ein Viertel ihres Einkommens und Vier- und Fünf-Personen-Haushalte bereits ein Fünftel ihres Einkommens.

Obwohl von den Ländern seit langem eine Wohngeldnovelle gefordert wird, die die veränderten Rahmendaten bei den Wohnkosten und den verfügbaren Familieneinkommen sowie die zwischenzeitliche Entwicklung der Mieten berücksichtigt, hat die Bundesregierung bisher noch kein tragfähiges Konzept für eine Anpassung des Wohngeldes vorgelegt.

Im folgenden wird das sich dramatisch verschlechternde Leistungsniveau des (Tabellen-) Wohngeldes aufgezeigt¹⁵⁹:

Anzahl der Empfängerhaushalte von Tabellen-Wohngeld	
Jahre	Haushalte
1989	230.364
1990	227.813
1991	171.546
1992	146.344
1993	121.999
1994	114.090
1995	103.118
1996	102.282

Durchschnittliches monatliches Tabellen-Wohngeld je Haushalt	
Jahre	Betrag
1989	154 DM
1990	160 DM
1991	143 DM
1992	136 DM
1993	136 DM
1994	139 DM
1995	137 DM
1996	152 DM

¹⁵⁹ Alle folgenden Tabellen bzgl. Wohngeld beziehen sich auf Niedersachsen

Verringerung in% gegenüber 1990	
Jahre	Prozentsatz
1991	10,63%
1992	15,00%
1993	15,00%
1994	13,12%
1995	14,38%
1996	5,00%

Anzahl der Fälle in%, in denen die Höchstbeträge nach § 8 WoGG für die zu berücksichtigende Miete/Belastung überschritten werden		
Jahre	Fälle	Prozentsatz
1989	108.745	47,21%
1990	104.666	45,94%
1991	80.480	46,91%
1992	80.313	54,88%
1993	75.996	63,33%
1994	76.570	67,11%
1995	73.619	71,39%
1996	76.686	74,98%

Überschreitung der Höchstbeträge nach § 8 WoGG in DM und% der Fälle		
Jahre	Überschreitung von Beträgen	Prozentsatz
1989	120,00DM - 199,99 DM	15,90%
	200,00DM und mehr	15,81%
1990	120,00DM - 199,99 DM	16,99%
	200,00DM und mehr	17,41%
1991	120,00DM - 199,99 DM	17,95%
	200,00DM und mehr	21,42%
1992	120,00DM - 199,99 DM	19,08%
	200,00DM und mehr	24,31%
1993	120,00DM - 199,99 DM	20,60%
	200,00DM und mehr	28,17%
1994	120,00DM - 199,99 DM	21,65%
	200,00DM und mehr	32,24%
1995	120,00 DM - 199,99 DM	22,26%
	200,00 DM und mehr	34,56%
1996	120,00 DM - 199,99 DM	22,66%
	200,00 DM und mehr	37,61%

Durchschnittliche prozentuale Wohnkostenbelastung an Bruttoeinnahmen			
Jahre	Vor	nach Wohngeldgewährung	(Entlastungswirkung)
1989	27,7	18,5	9,2 Prozentpunkte
1990	27,7	18,6	9,1 Prozentpunkte
1991	26,4	19,3	7,1 Prozentpunkte
1992	27,0	20,5	6,5 Prozentpunkte
1993	28,3	21,9	6,4 Prozentpunkte
1994	29,0	22,7	6,3 Prozentpunkte
1995	30,0	23,7	6,3 Prozentpunkte
1996	30,6	23,8	6,8 Prozentpunkte

Pauschalisiertes Wohngeld erhalten in aller Regel HLU-Bezieher nach dem BSHG oder gemäß § 27 a BVG. Das pauschalisierte Wohngeld wird ohne Antrag nach einem vereinfachten Verfahren von den Sozialhilfeträgern zusammen mit den Sozialhilfeleistungen bewilligt. Es wird nach einem durch Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegten Vomhundertsatz der anerkannten laufenden Aufwendungen für den Wohnraum bemessen, der für Niedersachsen 50,8% beträgt. Insoweit sind Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger von der fortschreitenden Verschlechterung des Leistungsniveaus des Wohngeldes in aller Regel nicht betroffen, weil im Bereich des pauschalisierten Wohngeldes bei steigenden Mieten eine ständige Anpassung der Wohngeldleistung in Anlehnung an die Mietentwicklung stattfindet.

Anzahl der Empfängerhaushalte von pauschalisiertem Wohngeld	
Jahre	Haushalte
1991	41.549
1992	76.311
1993	88.650
1994	109.406
1995	133.954
1996	151.035

Durchschnittliches monatliches pauschalisiertes Wohngeld je Haushalt	
Jahre	Betrag
1991	227,00 DM
1992	235,00 DM
1993	250,00 DM
1994	265,00 DM
1995	280,00 DM
1996	288,00 DM

Durchschnittliche monatliche Mieten der Bezieher von pauschalisiertem Wohngeld						
Pauschalisiertes Wohngeld	1-Personen-haushalt	2-Personen-haushalte	3-Personen-haushalte	4-Personen-haushalte	5-Personen-haushalte	6- o.mehr Personen-haushalte
1991	322 DM	470 DM	545 DM	609 DM	665 DM	809 DM
1992	335 DM	488 DM	578 DM	643 DM	712 DM	850 DM
1993	354 DM	513 DM	611 DM	684 DM	751 DM	915 DM
1994	371 DM	537 DM	640 DM	719 DM	793 DM	947 DM
1995	390 DM	561 DM	670 DM	756 DM	835 DM	991 DM
1996	403 DM	575 DM	688 DM	776 DM	858 DM	1.023 DM

Durchschnittliche monatliche Mieten der Bezieher von Tabellenwohngeld (Mietzuschuß)						
	1-Personen-haushalt	2-Personen-haushalte	3-Personen-haushalte	4-Personen-haushalte	5-Personen-haushalte	6- o.mehr Personen-haushalte
1991	372 DM	492 DM	591 DM	654 DM	691 DM	755 DM
1992	397 DM	527 DM	634 DM	699 DM	746 DM	816 DM
1993	424 DM	561 DM	674 DM	742 DM	803 DM	877 DM
1994	442 DM	588 DM	707 DM	787 DM	850 DM	941 DM
1995	458 DM	611 DM	734 DM	821 DM	889 DM	982 DM
1996	475 DM	636 DM	757 DM	844 DM	920 DM	1.036 DM

Durchschnittliche monatliche Mieten je Quadratmeter				
Pauschalisiertes Wohngeld				
Jahre	Haushalte	%	Wohnungen der Kategorie*	durchschnittl. m² Preis Wohnfläche
1993	79.438	89,61%	A	9,17 DM
	9.212	10,39%	B	6,48 DM
1994	99.356	90,81%	A	9,48 DM
	10.050	9,19%	B	6,69 DM
1995	123.238		A	9,81 DM
	10.716		B	6,95 DM
1996	140.263	92,87%	A	9,97 DM
	10.772	7,13%	B	7,10 DM

Kategorie A = mit Sammelheizung, Kategorie B = ohne Sammelheizung

Tabellenwohngeld (Mietzuschuß)				
Jahre	Haushalte	%	Wohnungen der Kategorie	durchschnittl. m² Preis Wohnfläche
1993	104.894	99,11%	A	8,63 DM
	849	0,81%	B	5,59 DM
1994	98.668	99,23%	A	9,14 DM
	761	0,77%	B	6,24 DM
1995	90.723		A	9,50 DM
	592		B	6,42 DM
1996	91.966	99,43	A	9,90 DM
	529	0,57	B	6,72 DM

Tabellenwohngeld (Mietzuschuß)

Anders als im Bereich des pauschalisierten Wohngeldes, in dem bei steigenden Mieten eine dynamische Anpassung der Wohngeldleistung an die Mietentwicklung erfolgt, werden im Bereich des Tabellenwohngeldes steigende Mieten durch die Höchstbeträge gemäß § 8 WoGG gegebenenfalls gekappt und führen deshalb zu keinem höheren Wohngeldanspruch.

Härteausgleich

Die Niedersächsische Landesregierung hat mit der Einführung des Härteausgleichs im Jahre 1991 der Tatsache Rechnung getragen, daß die (Tabellen-) Wohngeldregelung nicht immer eine tragbare Mietbelastung für Mieterinnen und Mieter von Sozialwohnungen gewährleistet. Nach den für den Härteausgleich maßgebenden Regelungen können die Mieten wohngeldberechtigter Mieterinnen und Mieter von Sozialwohnungen, deren Mieten die nach dem Wohngeldgesetz maßgebenden Höchstbeträge überschreiten, durch Härteausgleichszahlungen bezuschußt werden. Da das (Tabellen-)Wohngeld seit 1990 nicht mehr an die Einkommens- und Mietenentwicklung angepaßt wurde, hat der Härteausgleich zunehmende sozialpolitische Bedeutung erlangt. Trotz knapper Haushaltsmittel ist der Härteausgleich auch im Jahre 1997 fortgesetzt worden. Folgende Ausgaben sind bislang erfolgt:

Härteausgleich Haushaltsjahre	Ausgaben
1991	348.589,59 DM
1992	613.902,38 DM
1993	600.000,00 DM
1994	1.500.000,00 DM
1995	1.523.046,64 DM
1996	1.890.237,97 DM
1997	1.933.341,62 DM

Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

Wohnungsprobleme von Frauen

Frauen, die nicht im traditionellen Familienverband leben, insbesondere alleinerziehende Frauen, alleinstehende ältere Frauen, Frauen aus Frauenhäusern oder psychiatrischen Einrichtungen und alleinlebende jüngere Frauen mit geringem Einkommen sind auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt. Die Wohnungsversorgung von Frauen steht außerdem in direktem Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit und sozialen Absicherung, also mit ihrer wirtschaftlichen Situation. Laut Angaben des deutschen Mieterbundes e. V. aus dem Jahr 1996 geben alleinerziehende Frauen bundesweit zwischen 32% und 38% ihres Einkommens allein für die Monatsmiete aus.

Aus der Arbeit der Ehe-, Lebens- und Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen wird berichtet, daß es insbesondere alleinerziehende Frauen sehr schwer haben, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Auf dem freien Wohnungsmarkt stehen die Vermieter alleinerziehenden Frauen mit einem und mehr Kindern sehr ablehnend gegenüber. Vermieter befürchten, daß eine Frau, die für ihre Kinder sorgen muß, keiner Erwerbsarbeit nachgehen kann und sie daher keine Miete erhalten. Auch müssen schwangere Frauen oft beengte Wohnverhältnisse in Kauf nehmen, da die zur Verfügung stehenden Mittel für eine größere und bezahlbare Wohnung nicht ausreichen.

Ähnlich ergeht es kinderreichen Familien mit drei und mehr Kindern und geringem Einkommen, für die es ebenfalls sehr schwierig ist, angemessenen bezahlbaren Wohnraum zu finden. Da es zu diesem Themenkomplex keine exakten Analysen gibt, kann nur auf die mündlichen Informationen von Beraterinnen und Beratern zurückgegriffen werden. Für eine genaue Analyse wäre eine wissenschaftlich durchgeführte Bestandsaufnahme erforderlich.

Die oben beschriebene Situation trifft auch für Frauen zu, die ein Frauenhaus verlassen wollen. Insbesondere Frauen mit Kindern haben es sehr schwer, bezahlbaren Wohnraum nach Verlassen eines Frauenhauses zu finden. Im Bundesgebiet fliehen jährlich ca. 40.000 Frauen vor ihrem Partner in ein Frauenhaus. In der Regel halten sie sich dort über mehrere Monate auf. Viele Frauen bleiben länger als erforderlich im Frauenhaus, weil sie keine neue Wohnung finden oder sie gehen wegen fehlender Existenzgrundlage zurück zu ihrem gewalttätigen Partner in die frühere Wohnung. Der Aufbau einer eigenen Existenz für Frauen nach Verlassen des Frauenhauses ist eng verknüpft mit der Schaffung neuer und sicherer (gewaltfreier) Wohnverhältnisse. Oftmals kommt die Sorge um die Existenzsicherung für die Kinder noch hinzu. Die Wohnungslosigkeit von Frauen, die vor ihrem gewalttätigen Ehemann in ein Frauenhaus fliehen müssen, kann von vornherein verhindert werden, indem diesen Frauen die bisherige Ehwohnung zugewiesen wird. Ein entsprechender Gesetzesentwurf über die Zuweisung der Ehwohnung durch richterlichen Beschluß schon vor der Scheidung befindet sich noch im Gesetzgebungsverfahren.

Strukturelle Maßnahmen

Für ein effektives wohnungspolitisches Handeln ist es wichtig, Veränderungen auf den Wohnungsmärkten möglichst frühzeitig zu erkennen. Das Unterlassen einer Wohnungsmarktbeobachtung in den achtziger Jahren hat dazu geführt, daß der entstandene Wohnungsmangel erst gegen Ende der achtziger Jahre politisch wahrgenommen wurde und dann - überstürzt - nur mit großen politischen Anstrengungen und hohem finanziellen Aufwand gemildert werden konnte.

Auch künftig besteht die Gefahr, daß eine Verschlechterung der Wohnungsmarktsituation wiederum zu spät erkannt wird. Bei der bestehenden und für die nächsten Jahre erwarteten hohen Bevölkerungs- und Haushaltszunahme in Niedersachsen kann durch eine zu geringe Neubauleistung schnell wieder eine wesentliche Verschlechterung der Wohnungsmarktsituation eintreten.

Um vorausschauend wohnungspolitisch handeln und zielgerichtet steuern zu können, muß der Wohnungsmarkt beobachtet und analysiert werden. Nur auf dieser Grundlage kann negativen Tendenzen frühzeitig entgegengewirkt werden.

Daher ist bei der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen eine Wohnungsmarktbeobachtungsstelle eingerichtet worden. Alle dafür wichtigen Statistiken sowie das Wissen der Wohnungsmarktexpertinnen und Wohnungsmarktexterten fließen darin ein, um die gegenwärtige wie auch die für die Zukunft erwartete Wohnungsmarkt- und Bedarfsentwicklung für alle niedersächsischen Regionen darzustellen.

Darüber hinaus ist ein enger Dialog aller wohnungspolitischen Akteure notwendig, um Fehlentwicklungen zu erkennen und Erfahrungen konsequent und effektiv zu bündeln. Hier hat Niedersachsen mit der „Konzertierten Aktion Bauen und Wohnen“, in der alle niedersächsischen Wohnungsmarktakteure vertreten sind, eine bundesweit einmalige Arbeitsplattform geschaffen.

Aufgabe der Wohnungsbaupolitik

Der Schwerpunkt der Wohnungspolitik muß weiterhin auf dem kostengünstigen und flächensparenden Wohnungsbau liegen. Neben wohnungsbaupolitischen Maßnahmen sind zur Sicherung bezahlbaren Wohnraumes auch die Maßnahmen im Bestand sowie subjektbezogene Leistungen von Bedeutung.

Zu den einzelnen wohnungspolitischen Instrumenten wird auf folgendes hingewiesen:

– Förderung des sozialen Wohnungsbaus

Generell kann festgestellt werden, daß durch die Nichtbezahlbarkeit von Wohnraum Obdachlosigkeit droht und diese zur Verarmung führen kann. Somit leistet die Wohnungsbauförderung, die preiswerten Wohnraum für benachteiligte Personengruppen mit niedrigem Einkommen bereitstellt, entscheidende Hilfe und trägt damit maßgeblich zur Armutsbekämpfung bei.

Nach dem gegenwärtigen Stand werden in Niedersachsen für 29 Projekte mit 438 Wohnungen Förderungsmittel des sozialen Wohnungsbaues in Höhe von rd. 33,4 Mio. DM eingesetzt, um mit dem Bau der Wohnungen gezielt einen Beitrag zur dauerhaften Wohnraumversorgung von Obdachlosen oder von Obdachlosigkeit Bedrohten zu leisten.

– Maßnahmen zur Verbesserung der Lage von Mieterinnen und Mietern/ Wohnungsuchenden

Die sich aus der hohen Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum ergebenden Probleme sind allein mit einer stärkeren Förderung des Wohnungsneubaus nicht zu lösen. Zur Verbesserung des Mieterschutzes und der Versorgung sozial Schwacher mit Wohnraum aus dem Wohnungsbestand hat die Niedersächsische Landesregierung daher eine Anzahl von wohnungsrechtlichen und wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen ergriffen, die in 62 Gemeinden Niedersachsens gelten.

Es handelt sich dabei um folgende Maßnahmen:

- Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

In den in der Verordnung nach Artikel 6 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen bestimmten Städten und Gemeinden darf Wohnraum nur noch mit der Genehmigung der Stadt oder Gemeinde für andere als Wohnzwecke verwendet werden.

- Verordnung über die Überlassung von Sozialwohnungen

Durch diese Verordnung nach § 5 a des Wohnungsbindungsgesetzes werden die o. g. Städte und Gemeinden zu Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf bestimmt. Damit dürfen frei oder bezugsfertig werdende öffentlich geförderte Wohnungen nur an von der Stadt oder Gemeinde benannte Wohnungsuchende vermietet werden. Vermieterrinnen und Vermietern sind mindestens drei Wohnungsuchende zur Auswahl zu benennen.

- Verordnung zur Verbesserung der Rechtsstellung der Mieterinnen und Mieter bei Begründung von Wohnungseigentum an vermieteten Wohnungen

In den in der Verordnung nach § 564 b BGB bestimmten Städten und Gemeinden verlängert sich die Frist, in der sich Erwerber einer Mietwohnung für eine Kündigung des beim Erwerb bestehenden Mietverhältnisses nicht auf ein berechtigtes Interesse nach § 564 b Abs. 2 Satz 1 BGB („Eigenbedarf“) berufen können, von drei auf fünf Jahre.

- Verordnung über eine Sozialklausel in Gebieten mit gefährdeter Wohnungsver-sorgung

Für die in der Verordnung bestimmten Städte und Gemeinden gilt abweichend von den Bestimmungen des BGB:

„1. Bis zum Ablauf von zehn Jahren nach der Veräußerung werden berechnete Interessen des Vermieters im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nrn. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht berücksichtigt.

2. Auch danach werden berechnete Interessen des Vermieters im Sinne des § 564 b Abs. 2 Nrn. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs nicht berücksichtigt, wenn die vertragsmäßige Beendigung des Mietverhältnisses für den Mieter oder ein bei ihm lebendes Mitglied seiner Familie eine nicht zu rechtfertigende Härte bedeuten würde, es sei denn, der Vermieter weist dem Mieter angemessenen Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nach.“

Neben der direkten Förderung gibt es insbesondere steuerliche Förderungen für Eigenheime, eine degressive Gebäudeabschreibung und Wohnungsbauprämien.

Flüchtlingswohnheimprogramm

Eine Entlastung des sozialen Wohnungsbaus wurde auch durch die Bereitstellung von Plätzen in Flüchtlingswohnheimen erreicht.

Sanierung sozialer Brennpunkte

Mit dem Ziel der Sanierung sozialer Brennpunkte hat die Landesregierung seit 1991 bis zum Jahre 1995 im Rahmen eines gesonderten Landesprogramms „Modernisierung von Wohnungen in Problemgebieten“ mit Zuschüssen in Höhe von insgesamt rd. 18,5 Mio. DM modellhaft gefördert, wobei Formen der Wohnungsmodernisierung durch Mieterinnen und Mieter und andere Selbsthilfeformen vorrangig berücksichtigt wurden. Dabei hat insbesondere die Landeshauptstadt Hannover bei Projekten mit gleichzeitiger sozialer Begleitung in Unterkunftsgebieten, die viele der Kriterien anderer Armutsinseln erfüllten, wichtige Erfahrungen sammeln können.

Der Verbesserung der Lebenssituation in sozialen Brennpunkten dient auch das ebenfalls seit 1991 bestehende Landesprogramm zur Aktivierung der Selbsthilfe in diesen Gebieten¹⁶⁰, nach dem Maßnahmen zur Stärkung der Selbsthilfekräfte und zur Unterstützung der Selbstorganisation der in sozialen Brennpunkten lebenden Menschen sowie die Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Niedersachsen e. V. mit ihrer Brückenfunktion zwischen Betroffenen und Akteuren gefördert werden. Die im Rahmen der Sozialbilanz erstellte Vorstudie „Soziale Brennpunkte. Handlungsbedarf und gebietsbezogene Politik“¹⁶¹ bestätigt dem Landesprogramm eine besondere Bedeutung hinsichtlich der lokalen Anreizfunktion¹⁶². Die Verknüpfung mit dem o. g. Modernisierungsprogramm ermöglicht dabei eine Förderung integrierter lokaler Handlungskonzepte.

Eine Fortsetzung des gesonderten Modernisierungsprogramms ist nicht vorgesehen. Hilfe bei der dauerhaften Wohnungsversorgung Obdachloser oder von Obdachlosigkeit bedrohter Menschen wird aber im Rahmen des Wohnungsbauprogramms des Landes geleistet. Die erforderliche Sanierung sozialer Brennpunkte im Sinne einer sozialen Stadterneuerung kann auf diese Weise allerdings nicht geleistet werden. Als Instrument steht insbesondere das Sanierungsrecht des Baugesetzbuchs mit dem zugehörigen Programm der „Städtebaulichen Erneuerung“ zur Verfügung. Die Aufgabe wäre auf dieser Basis - unter Beteiligung laufender Förderprogramme - gemeinsam von Bund, Ländern und Gemeinden anzugehen. Die Bemühungen der Bundesländer sind darauf ausgerichtet, den Bund diesbezüglich in einer Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadterneuerung“ mit in die Pflicht zu nehmen.

Der Bund hat mit der Neufassung des BauGB zum 01.01.1998 den rechtlichen Rahmen der Städtebauförderung für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen an die Länder überarbeitet. Durch § 164 b Abs. 2 Nr. 3 BauGB werden u. a. Maßnahmen zur Behebung sozialer Mißstände als Schwerpunkt der Förderung bezeichnet. Neben der Schaffung der rechtlichen Fördergrundlagen müßte der Bund konsequenterweise auch die Grundlage einer gemeinsamen Finanzierung dieser Fördermaßnahmen ermöglichen.

Mit Rücksicht auf die außerordentliche Dringlichkeit dieser Aufgabe hat sich die Landesregierung zur Entwicklung einer Konzeption für eine soziale Stadterneuerung in Niedersachsen entschlossen. So wurde 1997 die Sanierungsmaßnahme Hannover/Vahrenheide-Ost zur modellartigen Förderung in das Städtebauförderungsprogramm aufgenommen. Der Stadtteil hat bereits heute ein weites Spektrum sozialer Segregation, Aggression und Vandalismus, dem es entschieden entgegenzutreten gilt.

¹⁶⁰ Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Selbsthilfegruppen und Trägern von Initiativen zur Aktivierung der Selbsthilfe in sozialen Brennpunkten, RdErl. d. MS v. 20.07.1993, Nds. MBl. S. 1035, zuletzt geändert durch RdErl. d. MS v. 17.12.1996, Nds. MBl. S. 85

¹⁶¹ Institut für Freiraumentwicklung und Planungsbezogene Soziologie, „Soziale Brennpunkte, Handlungsbedarf und gebietsbezogene Politik“, Hrsg. LAG Soziale Brennpunkte Nds., Hannover, 1994

¹⁶² vgl. auch: Sozialbilanz Niedersachsen, „Sozialpolitik unter Kostendruck“ a.a.O., S. 68

Die derzeitige Situation im Sanierungsgebiet mit einer Fläche von rd. 82 ha, 3.639 Wohnungen und 8.266 Einwohnern wird gekennzeichnet durch alle Merkmale des sozialen und baulichen Niedergangs. Überdurchschnittlich hohe Anteile ausländischer Einwohner, Alleinerziehender, von Einwohnern unter 18 Jahren und von Transferleistungsbeziehern, gepaart mit häufiger Mehrfachbelastung vieler Familien durch materielle Armut, Trennungssituation, Arbeitslosigkeit und Alkohol- bzw. Drogenproblemen, erfordern neben baulichen Veränderungen aktive Beschäftigungsförderungs- und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen, verknüpft mit intensiver sozialer Begleitung.

Dabei steht Vahrenheide-Ost hinsichtlich der Probleme exemplarisch für andere Quartiere nicht nur in Hannover. Dies erklärt den modellhaften Ansatz von Stadt und Land, über eine Verbesserung der Wohn- und Umweltqualität, die Stabilisierung der Bewohnerstruktur, begleitende soziale Stadtteilarbeit und eine Verbesserung der persönlichen ökonomischen Perspektiven zu nachhaltigen Lösungen zu finden. Massive Stigmatisierungs- und Segregationstendenzen sollen durch einen neuen, ganzheitlichen und modellhaften Sanierungsansatz gestoppt werden.

In den kommenden Monaten und Jahren wird gemeinsam mit den Bewohnern eine Vielzahl kleinteiliger Lösungsansätze erarbeitet, deren Realisierung mit den Betroffenen die Identifikation und damit die Qualität von Vahrenheide-Ost dauerhaft erhöht; denn die Bürgermitwirkung und begleitende Bürgerbeteiligung sind im sanierungsrechtlichen Verfahren Erfolgsvoraussetzungen und gerade in sozialen Brennpunkten selbst Teil des Erfolges.

Das Land Niedersachsen stellt für die Finanzierung dieser Maßnahme Mittel in Höhe von bis zu 20 Mio. DM bereit. Zusammen mit dem von der Landeshauptstadt Hannover zu erbringenden Eigenanteil von 10 Mio. DM und den erzielbaren zweckgebundenen Einnahmen steht damit ein Finanzierungsvolumen von über 30 Mio. DM zur Verfügung. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Stadtsanierung aufgrund ihres flexiblen Mitteleinsatzes und ihrer Bündelung verschiedener Förderprogramme mit den Förderungsmitteln ein Vielfaches an Investitionen hervorruft.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß durch die Nichtbezahlbarkeit von Wohnraum Obdachlosigkeit droht, die zur Verarmung führen kann. Somit leistet jede Form von Wohnungsbauförderung, die preiswerten Wohnraum für benachteiligte Personengruppen mit niedrigem Einkommen bereitstellt, entscheidende Hilfe und trägt damit maßgeblich zur Armutsbekämpfung bei.

Obdachlosigkeit

Die Problemlagen¹⁶³ obdachloser und von Obdachlosigkeit bedrohter Haushalte fordern eine gesamtgesellschaftliche Lösung. Eine sowohl vertikale (Gemeinde-Land-Bund) als auch eine horizontale (zwischen den einzelnen Fachbereichen) Zusammenarbeit für eine Verbesserung dieser Lebenssituation ist notwendig. Die bestehenden fachlichen Zuständigkeiten und fehlenden Verknüpfungen beeinträchtigen die Erhebung des Datenmaterials und die Umsetzung integrierter Hilfeangebote.

Akute oder drohende Obdachlosigkeit tritt im Einzelfall vor Ort auf und fällt in den Aufgabenbereich der Gemeinde. Notwendiges Datenmaterial zur Anzahl obdachloser Menschen, zur Unterbringung in Notunterkünften u. a. können nur dort erhoben werden. Dies geschieht jedoch nicht überall und - wo doch - nicht nach einheitlichen Erhebungsmerkmalen. Für Niedersachsen kann daher kein Datenmaterial vorgelegt werden.

¹⁶³ Zur Problematik vgl. insbes.: Steinmeier, „Bürger ohne Obdach“, 1992, S. 260; Drews/Wacke/Vogel/Martens, „Gefahrenabwehr“, 1986, S. 258 m.w.N.

Wohnungslosigkeit

Nach der sozialrechtlichen Definition von Obdachlosigkeit handelt es sich dabei um Personen ohne oder ohne ausreichende Unterkunft¹⁶⁴ und solche, die unmittelbar vom Verlust der Wohnung bedroht sind. Die sogenannten Nichtseßhaften, die auch zu dem Oberbegriff „Obdachlose“ gehören, weisen neben der Lebenslage „fehlende oder unzureichende Unterkunft“ weitere Spezifika auf. Sie werden¹⁶⁵ „als ohne gesicherte wirtschaftliche Lebensgrundlage Umherziehende“ definiert. Nichtseßhafte, die in einer Einrichtung der Hilfe für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten verweilen, gehören auch während des Aufenthaltes diesem Personenkreis an.

Bei (drohender) Obdachlosigkeit ist die zuständige Gefahrenabwehrbehörde¹⁶⁶ in der Regel verpflichtet, die darin liegende Störung der öffentlichen Sicherheit zu verhindern bzw. zu beseitigen, soweit die Obdachlosigkeit unfreiwillig ist und sich die Betroffenen nicht selbst helfen können. Im polizeirechtlichen Sinn obdachlos ist ein Mensch, der nicht Tag und Nacht über eine Unterkunft verfügt, die Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet, Raum für die notwendigen Lebensbedürfnisse läßt und insgesamt den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft entspricht.

Unabhängig hiervon stehen für Menschen, die sich nicht selbst helfen können oder die die erforderliche Hilfe nicht von anderen, besonders Angehörigen oder anderen Sozialleistungsträgern erhalten können, die Hilfen des BSHG zur Verfügung.

Ein besonderes Instrument des örtlichen Sozialhilfeträgers zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit ist § 15 a BSHG. Hiernach soll in Sonderfällen HLU gewährt werden, d. h. die Übernahme von Mietrückständen als Darlehen oder Beihilfe, wenn sie gerechtfertigt und notwendig ist und ohne sie Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Eine intensivere Anwendung dieser Vorschrift ist zu erwarten, insbesondere unter Berücksichtigung einer Untersuchung des Deutschen Städtetages, die besagt, daß Obdachlosigkeit etwa siebenmal teurer ist als vorbeugende Hilfe.¹⁶⁷

Das Land Niedersachsen ist als überörtlicher Träger der Sozialhilfe zuständig für die stationäre¹⁶⁸ und teilstationäre Hilfe und für die ambulante Hilfe für Nichtseßhafte zur Überwindung ihrer besonderen sozialen Schwierigkeiten.¹⁶⁹ Alle anderen Personen, insbesondere die sogenannten Ortsobdachlosen, erhalten ambulante Hilfe¹⁷⁰ in der Zuständigkeit des örtlichen Sozialhilfeträgers. Dieser ist auch zuständig für Personen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, unabhängig von der Hilfeart.

Die Bezeichnung „Nichtseßhafte“ steht bereits seit langem in der Kritik der Fachöffentlichkeit, da damit die Betroffenen durch einen stigmatisierenden Begriff beschrieben werden. Dieser Entwicklung trägt der mit der Reform des Sozialhilferechts am 01.08.1996 in Kraft getretene überarbeitete § 72 BSHG Rechnung. Dort werden als hilfeauslösend „besondere Lebensverhältnisse, mit welchen soziale Schwierigkeiten verbunden sind“, festgelegt. Die entsprechende Änderung der Verordnung zu § 72 BSHG steht derzeit noch aus; eine zügige Umsetzung ist angemahnt.

¹⁶⁴ vgl. § 2 DVO zu § 72 BSHG sowie RdErl. d. MS, MI und MK vom 18.12.1993, Nds. MBl. S. 336 f

¹⁶⁵ vgl. § 4 der Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG

¹⁶⁶ vgl. Nieders. Gefahrenabwehrrecht

¹⁶⁷ Beschlußempfehlung und Bericht des Bundestagsausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zum Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit, 20.06.1997, BT-Drs. 13/8006

¹⁶⁸ vgl. § 72 BSHG, § 100 Abs. 1 Nr. 5 BSHG

¹⁶⁹ vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 Nds. AG BSHG

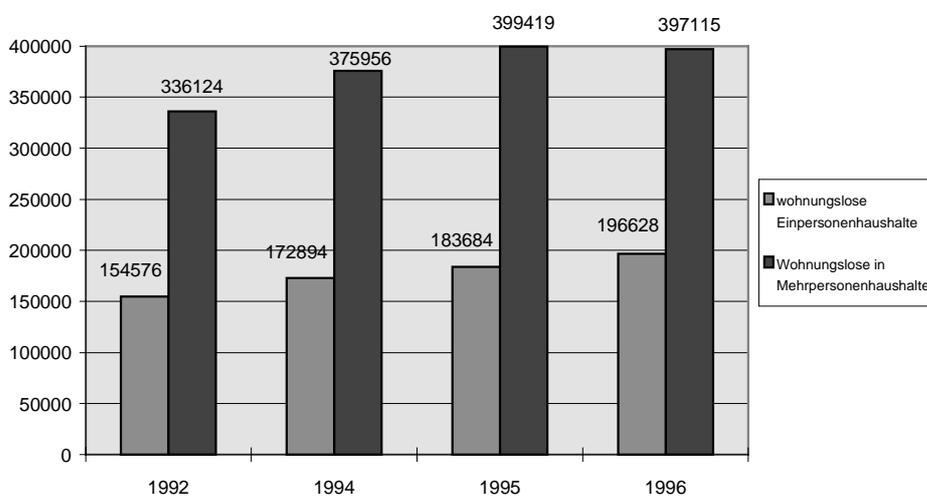
¹⁷⁰ vgl. § 72 BSHG

Auch hier wird eine lebens- und problemlagenorientierte Bezeichnung bevorzugt: der Begriff der „alleinstehenden Wohnungslosen“. Hierunter ist eine alleinstehende Person zu verstehen, die ohne ausreichende Unterkunft lebt, und deren Lebenslage durch materielle Bedürftigkeit hinsichtlich der Sicherung ihres Lebensunterhaltes gekennzeichnet ist.¹⁷¹ Darüber hinaus ist bei diesem Personenkreis die Teilhabe an der Verwirklichung nahezu aller Lebensbedürfnisse eingeschränkt.

Im folgenden wird der Oberbegriff ‘Wohnungslose’ verwendet, der ‘Nichtseßhafte’ und ‘Obdachlose’ umfaßt; es sei denn, es geht ausschließlich um eine der beiden letztgenannten Gruppen.

Gesamtzahl der Wohnungslosen (ohne wohnungslose Aussiedler)

- Bund -



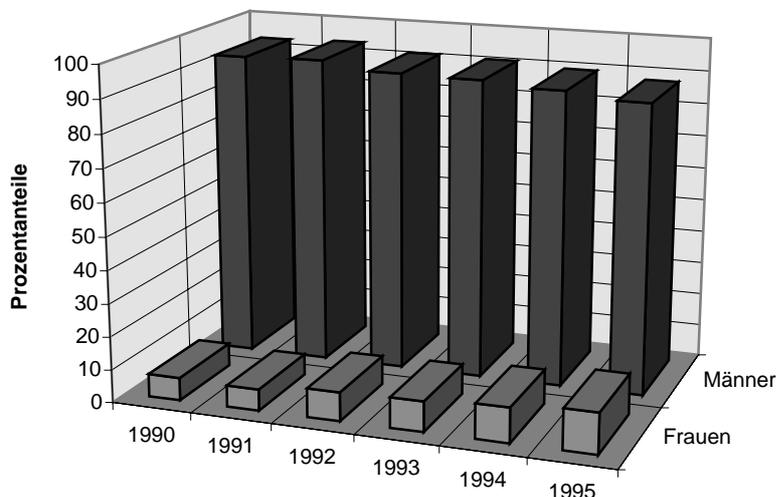
Nds. Sozialministerium nach Erhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe

Damit wird deutlich, daß - bei Stagnation der Wohnungslosen in Mehrpersonenhaushalten - die Zahl der wohnungslosen Einpersonenhaushalte weiter ansteigt.

Geschlechtsspezifisch zeichnet sich bei der Entwicklung der Zahl der Wohnungslosen folgendes Bild ab:

¹⁷¹ Specht a.a.O., S. 15

Wohnungslose Männer und Frauen - Bund 1995 -



Nds. Sozialministerium nach Erhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe

Die Dunkelziffer der wohnungslosen Frauen ist höher als die der Männer. Dies ist auf andere Bewältigungsstrategien von Frauen, z. B. der Flucht in eine zweckgebundene Partnerschaft und auf das Hilfesystem an sich zurückzuführen, da die Wohnungslosenhilfe derzeit noch in den meisten Fällen auf Männer ausgerichtet ist und damit auf Frauen abschreckend wirkt¹⁷².

Nach der Ermittlung der BAG Wohnungslosenhilfe e. V. sind Männer z. B. doppelt so häufig in Heimen untergebracht wie Frauen¹⁷³. Unter Berücksichtigung der Dunkelziffer wird der Frauenanteil an den Wohnungslosen von der BAG bundesweit mit 15 - 20% angesetzt¹⁷⁴.

Für Niedersachsen kann hierzu festgestellt werden, daß der Frauenanteil derer, die das Hilfesystem für Wohnungslose in der Zuständigkeit des überörtlichen Sozialhilfeträgers anlaufen, bei ca. 10% liegt. Die Zentrale Beratungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Hannover z. B. hat in ihrem Jahresbericht einen Frauenanteil von 9,88% in der ambulanten Hilfe im Jahr 1995 ermittelt, dies sind 135 Frauen¹⁷⁵. Wohnungslose Frauen und Männer unterscheiden sich auch deutlich in der Altersstruktur¹⁷⁶:

¹⁷² Geiger, Steinert, v. C. Schweizer, „Alleinstehende Frauen ohne Wohnung“, Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 124, 1997

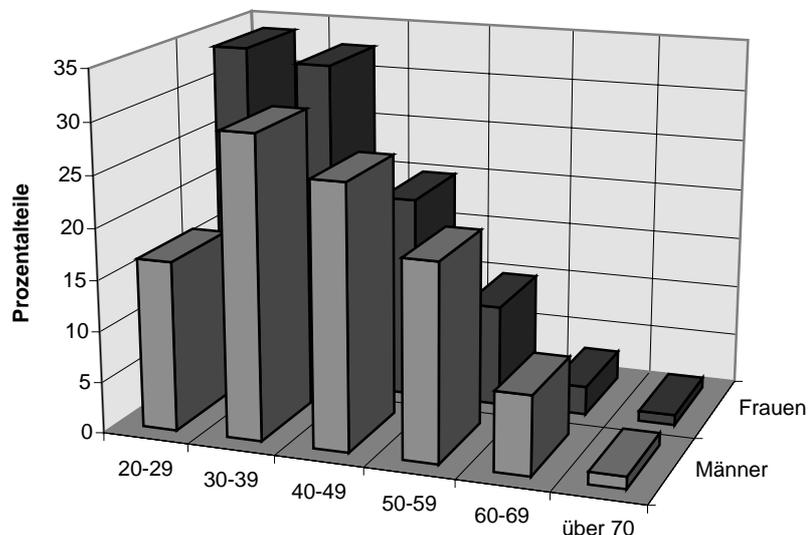
¹⁷³ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 18

¹⁷⁴ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 9

¹⁷⁵ Erhoben wurden alle Personen im Regierungsbezirk Hannover mit Ausnahme des Landkreises Diepholz zuzüglich des Landkreises Celle, die um Hilfe nach § 72 BSHG i. V. m. § 100 Abs. 5 BSHG oder § 3 Nieders. AG BSHG nachgesucht haben.

¹⁷⁶ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 10

Altersstruktur der Wohnungslosen - Bund 1995 -



Nds. Sozialministerium nach Erhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe

Die Aussage, daß der Anteil jüngerer alleinstehender wohnungsloser Frauen größer ist (im Verhältnis zu ihrem Gesamtanteil an den Wohnungslosen) als der der Männer bestätigt bereits die Ruhstrat-Studie für Niedersachsen von 1991¹⁷⁷.

Insgesamt ist in den westlichen Bundesländern eine Stagnation der Zahl der Wohnungslosen auf hohem Niveau zu verzeichnen, wobei sich Tendenzen einer wachsenden Jugendwohnungslosigkeit, aber auch höhere Raten der Wohnungslosigkeit im Alter, abzeichnen¹⁷⁸.

Für Niedersachsen kann im Rahmen des Hilfesystems des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Land) festgestellt werden, daß sich die Zahl der Erstberatungen nach erheblichen Steigerungen zu Beginn der 90er Jahre auf einem hohen Niveau eingependelt hat, wobei sich 1995 erstmals ein leichter Rückgang zeigte. Die Fallzahl von Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfängern in persönlicher Betreuung ist in den letzten zwei Jahren konstant geblieben.

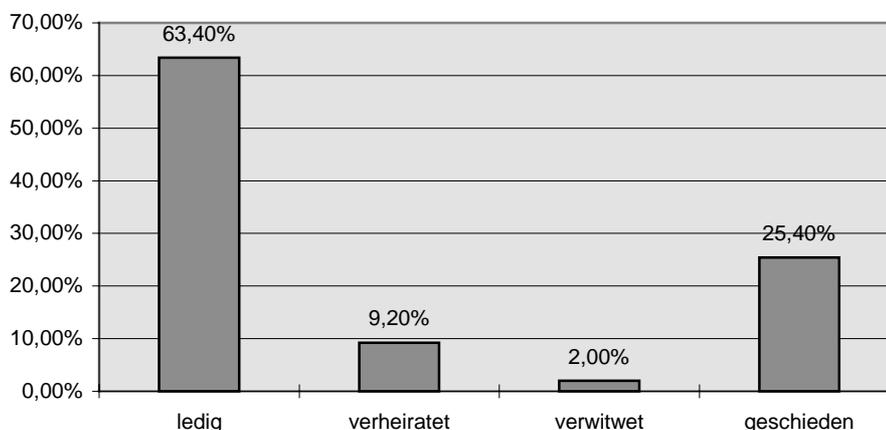
Regional zeigt sich z. B. am Jahresbericht der Zentrale Beratungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Osnabrück 1995 ab 1993 eine deutliche Verjüngung des Klientels¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Ruhstrat, „Ohne Wohnung keine Arbeit, ohne Arbeit keine Wohnung“, 1991, S. 40/41

¹⁷⁸ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 10, BAG Faltblatt Dez. 1996

¹⁷⁹ Erhoben wurden alle Personen in der kreisfreien Stadt Osnabrück und den Landkreisen Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück, Vechta und Diepholz, die um Hilfe nach § 72 BSHG i.V.m. § 100 Abs. 5 BSHG oder § 3 Nieders. AG BSHG nachgesucht haben.

Personenstand der Wohnungslosen - Bund 1995 -



Nds. Sozialministerium nach Erhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe

Familienstand nach Geschlecht

	1994				1995				1994		1998	
	männlich		weiblich		männlich		weiblich		SUM	SUM	SUM	SUM
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
ledig	10.070	66,2	854	48,0	10.460	65,3	1.169	50,3	10.924	64,3	11.629	63,4
verheiratet	993	6,5	388	21,8	1.179	7,4	511	22,0	1.381	8,1	1.690	9,2
verwitwet	269	1,8	43	2,4	291	1,8	71	3,1	312	1,8	362	2,0
geschieden	3.881	25,5	493	27,7	4.090	25,5	575	24,7	4.374	25,7	4.665	25,7
	15.213	100	1.778	100	16.020	100	2.326	100	16.991	100	18.346	100

Quelle: BAG-DWA-Jahreserhebungen

Die Untersuchung des Familienstandes der Wohnungslosen zeigt seit den 60er Jahren nur wenig Veränderungen. Die für 1995 von der BAG Wohnungslosenhilfe e. V. ermittelte Verteilung¹⁸⁰

zeigt die seit Jahrzehnten vorhandene Aufteilung. Der Familienstand „verheiratet“ ist in den meisten Fällen nur ein formaler Status, so daß sich feststellen läßt: In der Wohnungslosenhilfe nach § 72 BSHG finden sich so gut wie ausschließlich Einzelpersonen. Diese Aussage bestätigen auch regionale Daten. Der Jahresbericht der Zentralen Beratungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Hannover 1994 weist 91% Hilfebezieher, die ledig, verwitwet oder geschieden sind, aus.¹⁸¹

¹⁸⁰ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 11

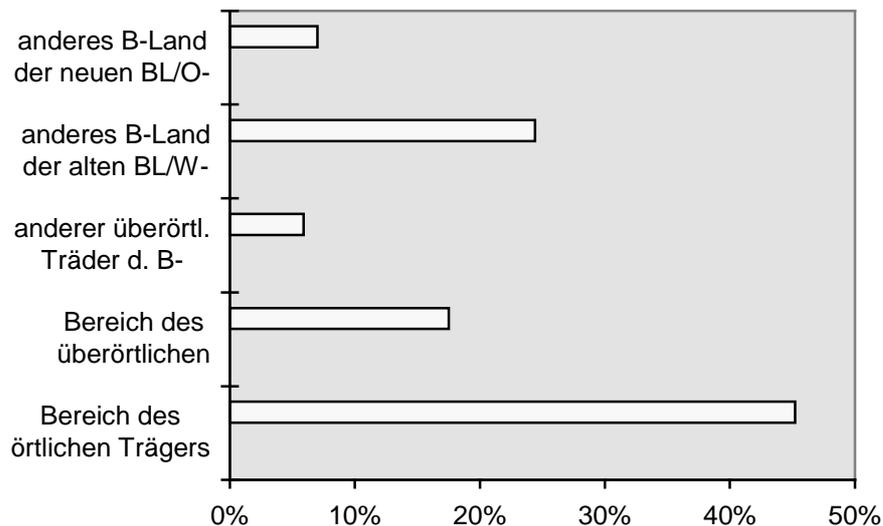
¹⁸¹ Erhoben wurden alle Personen im Regierungsbezirk Hannover mit Ausnahme des Landkreises Diepholz zuzüglich des Landkreises Celle, die um Hilfe nach § 72 BSG i.V.m. § 100 Abs. 5 BSHG oder § 3 Nieders. AG BSHG nachgesucht haben.

„Die Differenzierung nach Geschlecht zeigt deutliche geschlechtsspezifische Muster: 1995 weisen Frauen einen um 15% niedrigeren Ledigenanteil auf als Männer; andererseits sind sie um 14,6% öfter verheiratet und um 1,3% häufiger geschieden als Männer. Zwischen 1993 und 1995 nahm die Gruppe der verheirateten Frauen leicht ab, hingegen der Anteil der geschiedenen Frauen leicht zu, während es sich bei den Männern umgekehrt verhält.“¹⁸²

Ein Vergleich der Anteile der klassischen Nichtseßhaften zu den orts- bzw. regional gebundenen Obdachlosen zeigt, daß sich der Anteil zugunsten der sogenannten Ortsobdachlosen verschiebt. Nach dem Jahresbericht der Zentralen Beratungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Osnabrück 1995 nimmt der Anteil der Nichtseßhaften an der Gesamtzahl der beratenen Personen kontinuierlich ab.¹⁸³ Er lag im Erhebungszeitraum 1995 dort bei 63%.

Bei einer Gegenüberstellung des aktuellen Aufenthaltsortes von Wohnungslosen zum Ort des letzten Wohnungsverlustes erweist sich auf Bundesebene folgendes Bild:¹⁸⁴

Region des letzten Wohnungsverlustes - Bund 1995 -



Nds. Sozialministerium nach Erhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe

Danach tritt der größte Teil der wohnungslos gewordenen Personen bei Einrichtungen der Hilfe nach § 72 BSHG im Bereich des räumlich nächsten örtlichen Sozialhilfeträgers auf, bleibt also zunächst am Ort des Wohnungsverlustes. Deshalb sind orts- und zeitnahe Interventionen am effektivsten, um bestehende soziale Beziehungen zu erhalten und eine Verschlimmerung der Lebenslage zu verhindern.

Lebenslagen (arbeits-, mittel- und wohnungslos) alleinstehender Wohnungsloser

Wie der Begriff bereits aussagt, besteht die Gemeinsamkeit dieser Menschen darin, daß ihnen keine Wohnung zur Verfügung steht.

¹⁸² BAG Wohnungslosenhilfe e. V., „Statistikbericht 1995“, 1996, S. 12

¹⁸³ Erhoben wurden alle Personen in der kreisfreien Stadt Osnabrück und den Landkreisen Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück, Vechta und Diepholz, die um Hilfe nach § 72 BSHG i. V. m. § 100 Abs. 5 BSHG oder § 3 Nieders. AG BSHG nachgesucht haben.

¹⁸⁴ BAG Wohnungslosenhilfe e. V., „Statistikbericht 1995“, 1996, S. 24

Das Angebot an Wohnraum auf dem allgemeinen, für jede/n zugänglichen Wohnungsmarkt, ist begrenzt und unterschiedlich sortiert, je nach Lage, Region, Alter, Ausstattung, Größe und Preis der Wohnung. Fest steht, daß der Wohnungsmarkt seit langem nicht mehr in der Lage ist, den vorhandenen Bedarf zu decken, auch wenn sich die Situation in jüngster Vergangenheit etwas entspannt hat. Das knappe Angebot an kleinen und preiswerten Wohnungen unterschreitet - zumindest in der Vergangenheit und überschaubaren Zukunft - nicht unerheblich die Nachfrage. Auf diesem Markt regeln sich die Zugriffsmöglichkeiten der potentiellen Mieterinnen und Mieter über den Mietpreis und die soziale Akzeptanz der Personen. In dem Verdrängungswettbewerb der Wohnungssuchenden stehen Menschen mit geringem Einkommen und sozialen Schwierigkeiten am Ende der Zugangsskala. Alleinstehende ohne oder mit geringem Einkommen bilden dabei unter Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte die „Schlußlichter“.

Einem alleinstehenden Wohnungslosen, der erstmals seine Wohnung verloren hat, gelingt es nur in der Hälfte der Fälle, nochmals eine Wohnung oder ein möbliertes Zimmer zu finden.¹⁸⁵ Es wird nach Ersatz- und Übergangslösungen gesucht: Unterkunft bei Freunden, Unterbringung in Hotels oder Pensionen, in einer Obdachlosenunterkunft; möglicherweise auch (wenn die Voraussetzungen gegeben sind) in einer stationären Einrichtung der Hilfe für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (§ 72 BSHG). Eine Rotation zwischen Asyl und dem Leben auf der Straße setzt ein.¹⁸⁶ Dabei erschwert längere Wohnungslosigkeit den Zugang zum Wohnungsmarkt weiter, da die Mietfähigkeit der Betroffenen häufig angezweifelt wird. Die Betroffenen verlassen den Ort der erstmaligen Wohnungslosigkeit in der Hoffnung, anderswo mehr Erfolg mit der Normalisierung ihrer Lebenslage zu haben.

Nach einer Befragung alleinstehender Wohnungsloser in Niedersachsen wünschen sich über 90% der Betroffenen eine abgeschlossene Wohnung oder ein möbliertes Zimmer,¹⁸⁷ die BAG Wohnungslosenhilfe e. V. hat für alle Wohnungslosen in den westlichen Bundesländern für 1995 einen Wert von 85% ermittelt.¹⁸⁸ Mit der Ruhstrat-Studie konnte gleichzeitig festgestellt werden, daß fast 85% der alleinstehenden Wohnungslosen im Laufe des ersten Jahres nach Verlust der Wohnung den Wohnort verlassen.¹⁸⁹ Die Gründe für den letzten Wohnungsverlust zeigen deutliche Schwerpunkte.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Ruhstrat a.a.O., S. 70

¹⁸⁶ Brendgens/Kullmann-Schneider, „Alleinstehende Wohnungslose in Nordrhein-Westfalen“, 1985

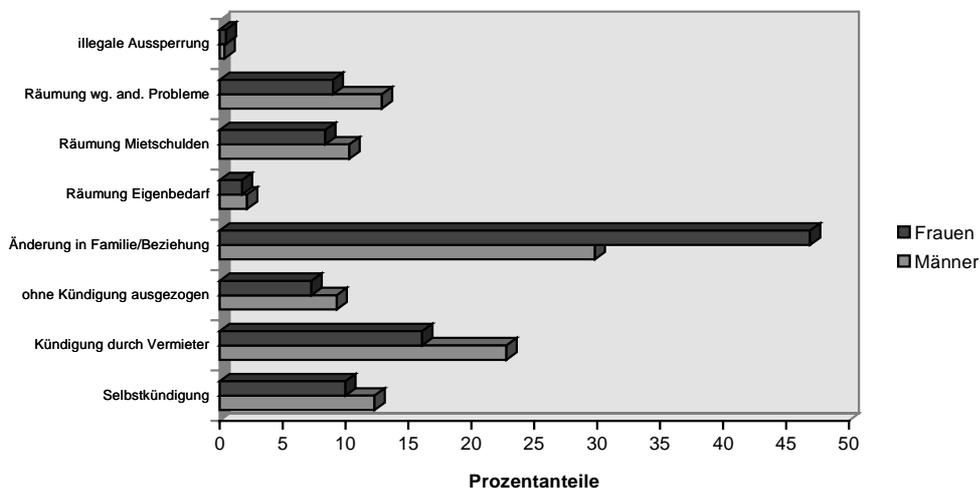
¹⁸⁷ Ruhstrat a.a.O.

¹⁸⁸ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 31

¹⁸⁹ Ruhstrat a.a.O., S. 66/67

¹⁹⁰ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 20

Gründe des letzten Wohnungsverlustes - Bund 1995 -

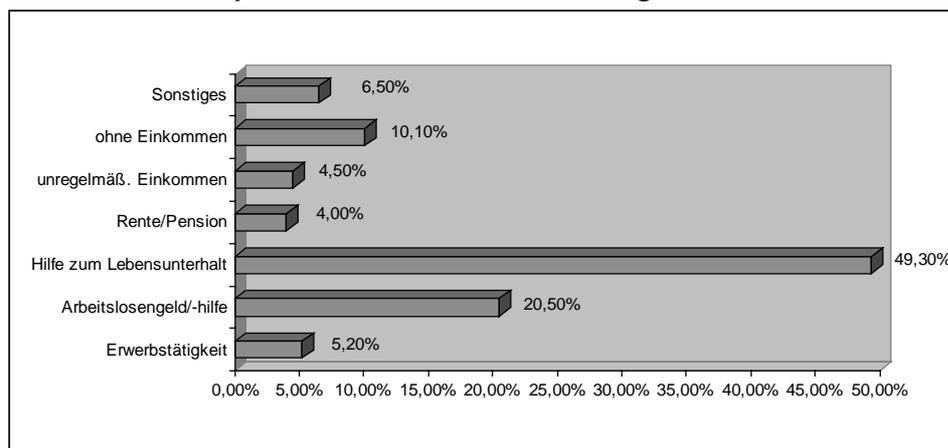


Nds. Sozialministerium nach Erhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe

Es wird sichtbar, daß Beziehungsstörungen die häufigste Ursache des Wohnungsverlustes sind.

Einen Hinweis auf die Rolle des Einkommens beim Wohnungsverlust ergibt zum einen die Arbeitslosenrate bei Beginn der Hilfe nach § 72 BSHG; sie liegt seit 1991 konstant zwischen 85 - 87%. Zum anderen zeigt sich dies am überwiegenden Lebensunterhalt zu Beginn der Hilfe.¹⁹¹

Einkommensquellen alleinstehender Wohnungsloser - Bund 1995 -



Nds. Sozialministerium nach Erhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe

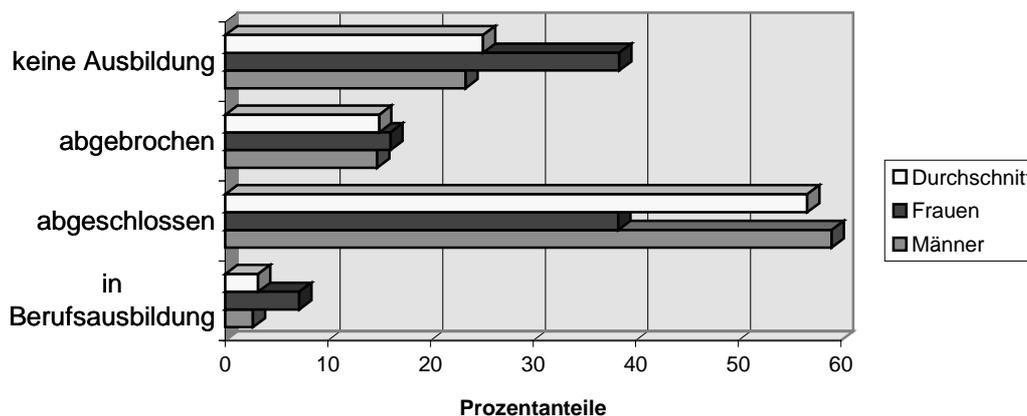
¹⁹¹ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 17/18

Im Untersuchungsgebiet Niedersachsen hatten rund 70% der befragten alleinstehenden Wohnungslosen zum Zeitpunkt der drohenden Wohnungslosigkeit kein Arbeitseinkommen, 25% verfügten über kein regelmäßiges Einkommen¹⁹².

Alleinstehende Wohnungslose haben - wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger auch - Anteil an der allgemeinen Arbeitslosigkeit. Der Arbeitsmarkt entwickelt sich in Richtung auf immer mehr qualifizierte Arbeitsplätze. Die ehemals vorhandene Zahl an Arbeitsplätzen für unqualifizierte Arbeitskräfte nimmt stetig ab. Eine Wiedereingliederung der hierdurch arbeitslos werdenden kann nur in geringer Zahl erfolgen, da neue Arbeit nur über eine berufliche Weiterbildung erreicht werden kann. Hierbei sind die speziellen Probleme der alleinstehenden Wohnungslosen zu berücksichtigen.

Festzuhalten ist, daß in den alten Bundesländern durchschnittlich fast 57% der alleinstehenden Wohnungslosen eine abgeschlossene Berufsausbildung haben.¹⁹³ Diese Zahl differiert jedoch stark in einzelnen Untersuchungsgebieten. Im Zuständigkeitsbereich der Zentralen Beratungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Osnabrück ergab sich 1995 nur ein Prozentsatz von 31% alleinstehenden Wohnungslosen mit abgeschlossener Berufsausbildung. Außerdem zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen; Basis ist die Zahl aller Wohnungslosen in den westlichen Bundesländern 1995.¹⁹⁴

Berufliche Qualifikation alleinstehender Wohnungsloser - Bund 1995 -



Nds. Sozialministerium nach Erhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe

Neben einer fehlenden Berufsausbildung haben die Betroffenen zum Teil Berufsausbildungen, die heute nicht mehr oder nicht mehr ohne Fortbildung gefragt sind. Die Dynamik des Arbeitsmarktes stößt auf fehlende berufliche Anpassungsmöglichkeiten der Betroffenen. Daneben ist jedoch auch zu berücksichtigen, daß die fehlende oder mangelhafte Unterkunft das Finden eines neuen Arbeitsplatzes bzw. das Erhalten des alten Arbeitsplatzes erschwert. Ohne einen Arbeitsplatz fehlt jedoch geregeltes Einkommen, welches wiederum Voraussetzung für den Erhalt einer Mietwohnung ist.

¹⁹² Ruhstrat a.a.O., S. 71

¹⁹³ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 15

¹⁹⁴ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 15

Die Schulbildung der Wohnungslosen liegt unter dem Durchschnitt der niedersächsischen Gesamtbevölkerung. Nach den Erhebungen der BAG Wohnungslosenhilfe e. V. verteilen sich die abgeschlossenen Schulbildungen Wohnungsloser in den alten Bundesländern 1995 wie folgt.¹⁹⁵

Sonderschule	9,3%
Hauptschule	70,1%
Gymnasium/Realschule	17,4%
Hochschule/FH	3,3%.

Im Vergleich hierzu hat beispielsweise die Zentrale Beratungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Osnabrück in ihrem Jahresbericht 1995 für allein-stehende Wohnungslose in ihrem Zuständigkeitsbereich folgende Verteilung ermittelt.¹⁹⁶

keine Angaben	41%
Sonderschule	6%
Hauptschule	44%
weiterführende Schule	8%
Hochschule/FH	2%.

Eine geringere Schulbildung eröffnet weniger berufliche Ausbildungsmöglichkeiten und damit letztendlich einen geringeren Zugang zum Arbeitsmarkt.

Bei den Personen, die ohne jede Unterkunft und auf der Straße leben, bestimmt sich die Lebenslage zusätzlich durch die gesundheitliche Situation, die die Besonderheiten des „Lebens auf der Straße“ widerspiegelt. Das Fehlen des Wohnraumes setzt diesen Personenkreis den Witterungsbedingungen aus, die Ruhephasen sind zu gering, die Ernährung erfolgt unregelmäßig, Hygiene und Kleidung sind oft unzureichend. Hinzu kommen Verletzungen durch Gewalteinwirkung und z. T. Suchtmittelmißbrauch. So zeigen sich im wesentlichen Erkrankungen der äußeren Extremitäten, des Skeletts und der Zähne, der Haut und des Verdauungstraktes sowie Gesundheitsschäden im Bereich des Herzens, des Kreislaufs, der Lunge und der Sinnesorgane.¹⁹⁷

Verschlimmert wird diese gesundheitliche Situation dadurch, daß die betroffenen Personen leichtere Erkrankungen nicht kurieren (können), so daß eine Behandlung häufig erst erfolgt, wenn schwerwiegendere Krankheiten zu behandeln sind, d. h. gegebenenfalls ein Krankenhausaufenthalt erforderlich ist.

Angebote des überörtlichen Sozialhilfeträgers

Im Rahmen der Zuständigkeit des überörtlichen Sozialhilfeträgers (Land) besteht in Niedersachsen folgendes Hilfesystem :

- 18 stationäre Einrichtungen, davon zwei für Frauen und zwei mit Paarbetreuer, zur sozialen Integration von Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, mit z. Z. 1536 Plätzen plus der erforderlichen ambulanten Nachsorge,
- 15 teilstationäre Hilfeangebote im Rahmen von Ausbildung bzw. beruflicher Qualifizierung mit 24 bzw. 298 Plätzen,
- 53 ambulante Beratungsstellen für Nichtseßhafte (je eine pro Landkreis bzw. kreisfreier Stadt),

¹⁹⁵ BAG Stat.B. 1995 a.a.O., S. 14

¹⁹⁶ Erhoben wurden alle Personen in der kreisfreien Stadt Osnabrück und den Landkreisen Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück, Vechta und Diepholz, die um Hilfe nach § 72 BSHG i.V.m. § 100 Abs. 5 BSHG oder § 3 Nieders. AG BSHG nachgesucht haben.

¹⁹⁷ Jahresbericht 1995 der Zentralen Beratungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Hannover, S. 35 ff.

- 187 Übergangswohnungen (Stichtag 31.12.1995) zur kurzfristigen Unterbringung von Nichtseßhaften in ambulanter Betreuung oder aus stationärer Hilfe nach § 72 BSHG Entlassenen,
- 24 Tagesaufenthalte für Nichtseßhafte und Ortsobdachlose (gemeinsam finanziert mit den jeweiligen örtlichen Sozialhilfeträgern), davon eine in Hannover speziell für Frauen,
- 5 Zentrale Beratungsstellen für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten mit den derzeitigen Aufgaben der Sozialplanung, Koordination sowie Weiterentwicklung der ambulante Hilfe,
- soziale Wohnraumhilfe zur Akquirierung und Verwaltung von Wohnraum für diesen Personenkreis sowie Organisation der persönlichen Betreuung.

Die Soziale Wohnraumhilfe Hannover wird als Modellprojekt seit 1992 vom Sozialministerium gefördert. An der Finanzierung sind weiterhin das Diakonische Werk Hannover sowie Stadt und Landkreis Hannover beteiligt. Ihr Ziel ist die effektive Integration von alleinstehenden wohnungslosen Menschen, denen aufgrund ihrer schwierigen sozialen Lage der Wohnungsmarkt praktisch versperrt ist. Dieses Ziel wird umgesetzt durch

- Initiierung von Neubau- und Umbaumaßnahmen zur Wohnraumschaffung. Sie fügt hauptsächlich kirchliche, aber auch private oder öffentliche Ressourcen, Investitionsinteressen von Wohnungsunternehmen und öffentliche Fördermittel durch entsprechende Vorplanung zu einem realisierbaren und für alle Beteiligten nutzbringenden Konzept der Wohnraumbeschaffung zusammen,
- Anmietung von Wohnungen im Bestand,
- Belegung der Wohnungen mit alleinstehenden Wohnungslosen,
- Organisation und Koordination der notwendigen sozialarbeiterischen Begleitung,
- Verwaltung der Wohnungen im Bestand mit den Wohnungseigentümern.

Die Arbeit der Sozialen Wohnraumhilfe Hannover hat bisher zur Schaffung von 136 Wohneinheiten mit einem Investitionsvolumen von 16 Mio. DM und einer durchschnittlichen Belegungsbindung von 28 Jahren geführt. Auf der Basis dieser erfolgreichen Arbeit wurde mit finanzieller Unterstützung des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales am 01.01.1998 eine landesweit arbeitende gemeinnützige GmbH gegründet.

Gesundheit

Zwischen Armut und Gesundheit¹⁹⁸ besteht ein wechselseitiger Zusammenhang. Wer arm ist, ist stärker gesundheitsgefährdet, und wer dauerhaft gesundheitsbedingte Beeinträchtigungen aufweist, muß tendenziell Einbußen beim Wettstreit um höhere Einkommen verkraften. Klassische Faktoren für die schlechteren gesundheitlichen Voraussetzungen sozial Schwacher sind

- ungünstigere materielle Lebensbedingungen (Einkommen),
- vermehrte und einseitige körperliche Belastung am Arbeitsplatz (blue collar worker),
- weniger gesundheitsbewußtes Ernährungs- und Konsumverhalten (z. T. in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Einkommen; Stichworte: Vollwertkost, Obst, Frischgemüse, Getränke),
- schlechtere Wohnverhältnisse (u. U. auch ungünstige, eher schadstoffbelastete und daher billigere Wohnumgebung),

¹⁹⁸ Es ist hinzuweisen auf die 1992 von der Niedersächsischen Kommission Gesundheitsförderung herausgegebene Broschüre „Gesundheit 2000“: „Neue Wege der Gesundheitsförderung in Niedersachsen“.

- Tendenzen zur Abkapselung innerhalb des Wohn- und Arbeitsumfeldes (Bildung sozialer Brennpunkte) mit der Folge geringer Flexibilität und Mobilität,
- wenig Aufgeschlossenheit für positiv wirkende neue Einflüsse,
- wenig Mut und Zuversicht, Neues zu erproben.

Es gehört inzwischen zum etablierten Wissen, daß Neugeborene (nicht Frühgeborene) von sozial schwachen Müttern häufig ein niedrigeres Geburtsgewicht aufweisen als der Durchschnitt.

Sozial schlechterer Status bei Kindern ist mit höherem Kariesrisiko und mit Neigung zu Übergewicht verknüpft.

Sozial Benachteiligte scheinen auch in Bereichen wie Sicherheitsbewußtsein und Umgang mit gesundheitlichen Risiken schlechtere Voraussetzungen aufzuweisen als die mittleren Schichten (z. B. im Straßenverkehr: Entscheidung zum Kauf eines teureren KFZ mit höherer passiver Sicherheit; Kauf eines teureren, dafür eventuell besser schützenden Kindersitzes oder Fahrradhelmes). So konnte zum letzten Punkt in Hamburg¹⁹⁹ nachgewiesen werden, daß aus sogenannten Schlichtwohngebieten stammende Kinder mehr Unfälle im häuslichen Bereich und im Straßenverkehr aufwiesen als der Durchschnitt.

Die subjektive Einschätzung des eigenen Gesundheitszustandes fällt bei sozial schlechter gestellten Menschen häufig auch schlechter aus als innerhalb der sogenannten Mittelschicht. Dies wird aber nicht ausgeglichen durch ein betontes gesundheitsbewußtes Verhalten, sondern findet im Gegenteil eine negative Verstärkung, weil gleichzeitig die Bereitschaft zur Inanspruchnahme gesundheitlicher (auch präventiver) Angebote und Dienstleistungen geringer ist und häufig zudem noch der Zugang dazu erschwert ist (geringe Teilhabe). Befragte Jugendliche der unteren sozialen Schichten bekannten sich viel eher als besser Gestellte dazu, daß ihnen die schädliche Wirkung von z. B. Zigaretten oder anderen bestimmten Konsumgütern oder Verhaltensweisen relativ gleichgültig sei. Im Umkehrschluß kann trotz gleicher Grundvoraussetzungen eine vermehrte sozioökonomische Belastung bis hin zur Verelendung auch aus einmal eingetretener somatischer oder psychischer Erkrankung resultieren.

Unter Langzeitarbeitslosen finden sich z. B. häufiger Personen, die wegen bzw. nach Krankheit schwerer vermittelbar sind.

Gesetzliche Krankenversicherung

Die Krankenversicherung als Solidargemeinschaft hat die Aufgabe, die Gesundheit der Versicherten zu erhalten, wiederherzustellen oder ihren Gesundheitszustand zu bessern.²⁰⁰

Die Gesetzgebungsaktivitäten in der gesetzlichen Krankenversicherung waren in den letzten Jahren immer davon geprägt, durch Erhöhung von Zuzahlungen und Selbstbehalten Lasten zunehmend auf die kranken Versicherten zu verlagern. Bereits derzeit bringen kranke Versicherte ca. 13 Mrd. DM an Selbstbeteiligungen auf. Durch die Regelungen des 2. Gesetzes zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-NOG) wird sich dieser Betrag um mindestens 4 bis 5 Mrd. DM erhöhen und damit fast ein Zehntel der Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung erreichen. Damit vollzieht sich ein schleichender Abschied aus der solidarischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung.

Seit dem 01.07.1997 haben gesetzlich Krankenversicherte folgende erhebliche Zuzahlungen zu leisten, die die Bürger belasten:

Arzneimittel (gestaffelt nach Packungsgröße)	9 DM, 11 DM, 13 DM
Verbandmittel	9 DM

¹⁹⁹ Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, „Die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Hamburg“, 1990

²⁰⁰ vgl. § 1 Satz 1 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V)

Fahrkosten	25 DM pro Fahrt
Heilmittel (z. B. Massagen)	15% der Kosten
Krankenhausbehandlung	17 DM pro Kalendertag für höchstens 14 Tage jährlich
stationäre Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen	25 DM pro Tag
Anschlußheilbehandlung	17 DM pro Tag
Zahnersatz	55% der Kosten, bei regelmäßigen Vorsorge- untersuchungen in den Vorjahren 45%.

Von der Zuzahlung für Arznei-, Verband- und Heilmittel, für Krankenhausbehandlung sowie stationäre Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen und für Kinderkuren sind Versicherte, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, befreit.

Aufgrund der gesetzlichen Härtefallregelung sind Personen mit einem Bruttoeinkommen von nicht mehr als 1.708 DM monatlich von den Zuzahlungen befreit. Bei Verheirateten beträgt die Härtefallgrenze 2.348,50 DM brutto monatlich. Für Familien mit Kindern steigt die Grenze für jedes Kind um 427 DM monatlich, so daß z. B. bei einer fünfköpfigen Familie eine Befreiung nur dann in Frage kommt, wenn das Bruttofamilieneinkommen 3.629,50 DM monatlich nicht übersteigt. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß von dieser Regelung nur Zuzahlungen zu Arznei-, Verband- und Heilmitteln, stationäre Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen, Zahnersatz und Fahrkosten, nicht aber Krankenhausbehandlungen erfaßt werden.

Darüber hinaus ist eine teilweise Befreiung durch die sogenannte Überforderungsklausel vorgesehen, wenn die individuelle Belastungsgrenze überschritten wird. Sie liegt derzeit bei 2% der Jahresbruttoeinnahmen. Die Einnahmen werden dabei für den ersten im Haushalt lebenden Angehörigen um 7.686 DM und jeden weiteren Angehörigen um 5.124 DM vermindert. Von diesen Regelungen werden die Zuzahlungen bei Arznei-, Verband- und Heilmitteln sowie Fahrkosten erfaßt. Die Belastungsgrenze einer fünfköpfigen Familie mit einem Bruttoeinkommen von 90.000 DM liegt damit bei 1.338,84 DM jährlich.

Die Belastungsgrenze für chronisch Kranke beträgt ab dem 2. Jahr einer Dauerbehandlung 1% des Jahresbruttoeinkommens. Dies führt für breite Schichten der Bevölkerung jedoch nicht zu einer wesentlichen Absenkung der Belastungen.

Bei der Anwendung der sogenannten Überforderungsklausel ist außerdem zu berücksichtigen, daß eine Erstattung der die Belastungsgrenze übersteigenden Zuzahlungen regelmäßig jährlich nachträglich durchgeführt wird. Dabei können die Krankenkassen im Einzelfall kürzere Zeiträume vorsehen. Regelmäßig haben die Versicherten jedoch ihre Zuzahlungen zunächst zu leisten und können die ihnen aus der Überforderungsklausel zustehenden Beträge erst im folgenden Kalenderjahr geltend machen. Ein Ausgleich für die Überschreitung der Belastungsgrenze erfolgt nur aufgrund eines Antrags.

Noch ungünstiger wirkt sich die Überforderungsklausel bei den Kosten für Zahnersatz aus, denn hier wird die Belastungsgrenze mit dem Dreifachen der Differenz zwischen den monatlichen Bruttoeinkommen der Versicherten und der Härtefallgrenze für die vollständige Befreiung (vgl. oben - 1.708 DM) festgesetzt. Dies führt beispielsweise dazu, daß Versicherte mit einem Bruttoentgelt von monatlich 3.000 DM mit maximal 3.876 DM (3.000 DM - 1.708 DM x 3) belastet werden können. An diesem Beispiel wird deutlich, daß sich die Belastungsgrenze oberhalb des Bruttomonatseinkommens bewegt. Beachtlich ist auch, daß die verbleibende Zuzahlung nicht der jährlichen Belastung zugeschlagen wird, so daß sie bei jeder Inanspruchnahme von Zahnersatz - unabhängig vom Jahreseinkommen - zu leisten ist.

Das 2. GKV-NOG sieht vor, die Ansprüche der Versicherten auf Versorgung mit Zahnersatz durch Einführung von Festzuschüssen noch weiter zu beschränken. Inwieweit die Versicherten hierdurch belastet werden, läßt sich noch nicht abschätzen. Wesentlich ist,

daß Personen, die am 01.01.1979 oder später geboren sind, keinen Anspruch mehr auf Versorgung mit Zahnersatz haben, wenn nicht besondere Ausnahmebestände vorliegen.

Ferner sieht das 1. GKV-NOG eine Erhöhung der Zuzahlungen vor, wenn Krankenkassen ihren Beitragssatz anheben und die Anhebung nicht auf Einzahlungen in den Risikostrukturausgleich zurückzuführen ist. Diese Koppelung führt zu einer Erhöhung um 1 DM bzw. einen Prozentpunkt pro 0,1% Beitragserhöhung. Dadurch wird die Belastung der Versicherten abermals erhöht. Eine Anzahl von Krankenkassen hat vor dem Stichtag (11.03.1997) Beitragserhöhungsbeschlüsse zur Genehmigung vorgelegt. Es ist umstritten, ob in diesen Fällen die Zuzahlung aufgrund der Koppelungsregelung angehoben werden muß. Sollte dies der Fall sein, so kann sie dazu führen, daß Versicherte bei der Arzneimittelversorgung 19 DM Zuzahlung für eine Kleinpackung leisten müssen, wenn die jeweilige Krankenkasse ihren Beitragssatz um einen Beitragssatzpunkt anhebt und der Preis des Arzneimittels diesen Betrag übersteigt. Dies entspräche einer Steigerung - ausgehend von der im Jahre 1996 zu leistenden Zuzahlung - um 533%. In vielen Fällen wird die Regelung ohnehin zu dem Ergebnis führen, daß die Arzneimittel ausschließlich durch die Kranken finanziert werden.

Erhebliche Auswirkungen auf die Einkommen der Versicherten hat insbesondere auch die ab 01.01.1997 wirksame Neuberechnung des Krankengeldes. Die Neuregelung sieht eine Absenkung des Krankengeldes von 80% auf 70% des Regelentgelts vor. Auch die Begrenzung der Höhe des Krankengeldes auf das vor Beginn der Arbeitsunfähigkeit erzielte Nettoentgelt wurde auf 90% dieser Größe verringert. Der Gesetzgeber hat dabei unterstellt, daß die Kürzung des Krankengeldes um lediglich 10% für die Betroffenen nicht von entscheidender Bedeutung sei. Er erhofft sich darüber hinaus positive Steuerungseffekte, weil er davon ausgeht, daß das verringerte Krankengeld einen monetären Ansatz schaffe, frühzeitiger wieder zur Arbeit zurückzukehren.

Inzwischen liegt eine erste Studie zu den tatsächlichen Auswirkungen der Krankengeldkürzungen für die Betroffenen vor. Die Schwäbisch-Gmünder Ersatzkasse (GEK) hat in Kooperation mit dem Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen eine Befragung von Krankengeldbeziehern durchgeführt und die Ergebnisse bewertet. Die GEK befragte alle Versicherten, die sowohl im Dezember 1996 als auch im Januar 1997 jeweils für den gesamten Monat im Krankengeldbezug standen. Die Ergebnisse der Studie können durchaus als repräsentativ angesehen werden. Sie zeigen deutlich, daß die wirtschaftlichen Verluste vielschichtiger und gravierender sind als sie auf den ersten Blick erscheinen mögen. Als Fazit kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß die Kürzung des Krankengeldes für einen Facharbeiter mit durchschnittlichem Einkommen (zugrundegelegt wurde ein Nettoarbeitsentgelt von 2.762 DM) einen Einkommensverlust von 261 DM zur Folge hat.

Es muß berücksichtigt werden, daß bereits vor der Kürzung ein Krankengeldbezieher mit der genannten Entgelthöhe im Durchschnitt einen Einkommensverlust von 378 DM hinzunehmen hatte. Dieser Differenzbetrag ergibt sich daraus, daß Krankengeldbezieher aus ihrer Lohnersatzleistung mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet werden. So wird der Zahlbetrag der Leistung durch den Versichertenanteil zu Beiträgen zur Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung vermindert. Es muß deshalb festgestellt werden, daß die Einkommenseinbuße gegenüber einem gesunden Arbeitnehmer real 639 DM monatlich beträgt.

Die Krankengeldkürzung kann auch nicht für sich allein betrachtet werden; vielmehr muß sie kumulativ mit den sonstigen krankheitsbedingten Belastungen berücksichtigt werden. Diese ergeben sich insbesondere durch die oben erwähnten Zuzahlungen für Medikamente, Krankenhausaufenthalte und Fahrkosten sowie besondere Ernährung usw.. Da es sich nach dem Ergebnis der Studie bei den Krankengeldbeziehern im wesentlichen um chronisch Kranke handelt, die vermehrt über Eigenanteile herangezogen werden, ergibt sich im Durchschnitt eine zusätzliche Belastung von 152 DM monatlich. Die reale Einkommensminderung beträgt damit 791 DM im Monat. Sie übersteigt folglich ein Viertel des normalerweise zur Verfügung stehenden Einkommens von durchschnittlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Hierdurch wird auch der Abstand zur Sozialhilfe in Frage gestellt. Die Studie ergibt, daß das Krankengeld - je nach Branche und Familiengröße - zu einem Einkommen führt, das die Sozialhilfeleistungen um bis zu 26,5% unterschreitet. Hiervon sind in besonderem Maße Haushalte mit zwei und mehr Kindern betroffen. Dies macht besonders deutlich, daß die gefundene Regelung als familienfeindlich gewertet werden muß. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings die Beschwerde einer Versicherten mit vier Kindern am 18.03.1997 mit dem Hinweis auf den weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum zurückgewiesen.²⁰¹

Die Studie ergibt, daß 11,6% der Befragten erklärten, durch die Einkommensminderung Sozialhilfeleistungen beantragen zu müssen.

Auch die bislang gefundenen tariflichen Kompensationsmöglichkeiten gleichen die Belastungen nicht aus, weil sie nur einen Teilzeitraum abdecken und Ansprüche gegen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängig machen. Es ist deshalb mit Sicherheit davon auszugehen, daß der überwiegende Teil der Krankengeldbezieher nicht in den Genuß von tariflichen Zuwendungen für Langzeitkranke kommen wird, zumal solche nur in einzelnen Branchen vereinbart wurden.

Der von der Regierungskoalition auf eine Verkürzung der Bezugsdauer gerichtete Steuerungseffekt greift nicht. Die Studie belegt eindrucksvoll, daß die Krankengeldbezieher regelmäßig aufgrund ihres Gesundheitszustandes die gewollten Dispositionsmöglichkeiten nicht haben. Nur ca. 6% der betroffenen Personen sind nicht als chronisch krank zu bezeichnen. Außerdem unterliegen die Betroffenen während des Leistungsbezugs einer strengen ärztlichen Kontrolle. Die Begründung für die Absenkung des Krankengeldes ist in sich widersprüchlich, denn der beabsichtigte Steuerungseffekt wäre sicherlich nicht durch eine Kürzung zu erreichen, die nach Meinung der Regierungskoalition für die Betroffenen keine große Bedeutung hat. Fazit: Durch die Regelung wird ein bestimmter Personenkreis in sozial unausgewogener Weise zur Deckung der Finanzierungslücken herangezogen.

Die in der Vergangenheit unternommenen Versuche, die Beitragshöhe durch eine verstärkte Heranziehung der Versicherten über Zuzahlungen und Selbstbehalte sowie Leistungskürzungen zu regulieren, müssen als gescheitert bewertet werden. Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung haben sich, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, nicht erhöht und trotzdem ist eine defizitäre Entwicklung eingetreten. Ursache hierfür dürfte die deutliche Absenkung der Lohnquote infolge der Massenarbeitslosigkeit und der in jüngerer Vergangenheit geschlossenen Tarifverträge, die sich unterhalb der Wachstumsrate des Volkseinkommens bewegten, sein. Nicht unerheblich hat sich auch die zur Minderung des Bundeszuschusses vorgenommene Absenkung des Krankenversicherungsbeitrags für Arbeitslose ausgewirkt, die zu erheblichen Mindereinnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung führt. Auch die beschriebene Krankengeldkürzung belastet die Krankenkassen, da sie nunmehr einen höheren Anteil zu den Beiträgen zur Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Pflegeversicherung der Krankengeldbezieher zu leisten haben, die einen Teil der durch die Leistungskürzung erreichten Minderausgaben wieder aufzehren.

Lösungsansätze könnten sich im Finanzierungsbereich nur dann ergeben, wenn es gelingen würde, die Erwerbseinkommen zu steigern oder durch die Anhebung der Versicherungspflichtgrenze sowie der Beitragsbemessungsgrenze eine breitere und damit solidere solidarische Basis für die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung zu finden.

Die gesetzlichen Regelungen enthalten keine oder nur unzureichende Steuerungselemente zur Begrenzung der Kosten im Gesundheitswesen. Hierzu haben die SPD-geführten Länder zusammen mit der SPD-Bundestagsfraktion im Januar 1996 den Entwurf eines 2. Gesundheitsstrukturgesetzes (GSG II) vorgelegt, der nach internen Berechnungen ohne weitere Belastungen der Versicherten bzw. der Patientinnen und Patienten ein Einspar-

²⁰¹ Az. 1 BvR 1903/96

potential von 10 Mrd. DM erschließen könnte. Diese Überlegungen wurden seitens der Bundesregierung nicht aufgegriffen.

Früherkennungsuntersuchungen bei Kindern

Verlässliche Zahlen für Niedersachsen, insbesondere flächendeckende Erhebungen zu Erkrankungszahlen und sozialem Status, die für eine Gesamterhebung wünschenswert erscheinen, sind nicht verfügbar.

Für das Erfragen und Zusammenführen von Daten zum sozioökonomischen Status und solchen zum gesundheitlichen Zustand ist am ehesten die Dokumentation der vom Öffentlichen Gesundheitsdienst durchgeführten Schuleingangsuntersuchungen geeignet. Landesweite Erhebungen in dieser (aufwendigen) Form bestehen jedoch außerhalb einzelner Untersuchungen (Angaben aus der vom Gesundheitsamt der Stadt Braunschweig gesondert angefertigten Arbeit²⁰²) bisher nicht. Im Rahmen des Projektes zur einheitlichen zentralen Dokumentation der Untersuchungen im Regierungsbezirk Weser-Ems beginnt jetzt erstmals regierungsbezirk-übergreifend eine (fakultative) Miterhebung von Sozialdaten zum Zwecke solcher Beobachtungen.

Der Wert von Früherkennung und Prävention ist unbestritten. Wenn diese Maßnahmen dennoch nicht in Anspruch genommen werden, entstehen gerade Kindern aus sozialen Randgruppen Nachteile in mehrfacher Hinsicht, die sich zum großen Teil gegenseitig bedingen. Schlecht genutzte Früherkennung führt zur Nichterkennung oder erst späten Erkennung von Krankheiten. Kinder sind daher länger als nötig gesundheitlichen Risiken oder Störungen ausgesetzt, die sich u. U. erst langsam zur manifesten Erkrankung auswachsen. Spät einsetzende Behandlungen sind häufig schwieriger, dauern länger und schränken die Kinder mitunter erheblich ein.

Als häufigste behandlungsbedürftige Befunde bei den Kindern mit niedriger Inanspruchnahme und entsprechend gefundenem niedrig anzusetzendem sozialem Umfeld treten auf: Sehschwäche, Übergewicht, Verhaltensauffälligkeiten, Koordinationsstörungen und Sprachstörungen.

Gerade diese Auffälligkeiten treten nicht akut ein wie ein Unfall, sondern hätten durchweg schon bei früheren Untersuchungen erkannt und zum Teil gebessert werden können. Erschreckend ist weiter, daß dies alles Diagnosen sind, die die geistige und körperliche Entwicklung sogar erheblich beeinträchtigen können - und so eben auch die für die Schule geforderte allgemeine Leistungsfähigkeit.

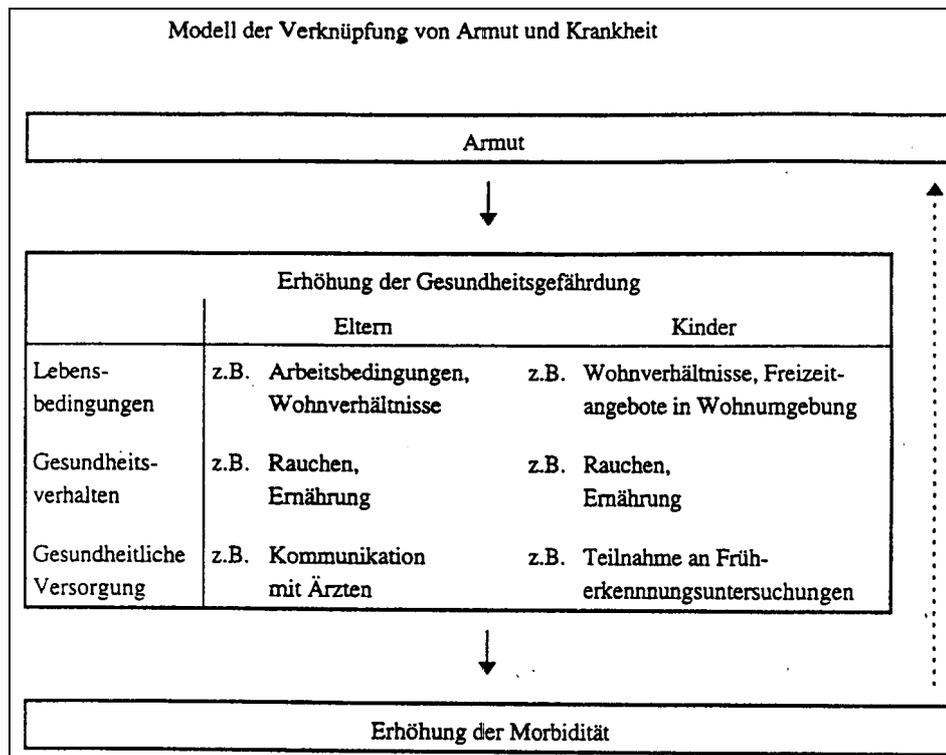
Für Erwachsene sind die genannten Erkrankungen leicht auszugleichende Bagatellen, für Kinder aber nicht. Eine erst zum Zeitpunkt der anstehenden Einschulung erkannte Störung ist häufig nicht mehr bis zum Schulanfang zu kurieren oder zu korrigieren. Die Voraussetzungen für den Start werden erheblich verschlechtert. Denn bei der in der Regel etwa ½ Jahr vor Schulbeginn stattfindenden Untersuchung können für die diagnostizierten Störungen häufig noch rechtzeitig Behandlungen eingeleitet werden, nicht jedoch für langjährig bestehende Schäden. Die besonderen Vorteile, durch Früherkennung noch bis zur Einschulung eine Angleichung des gesundheitlichen Niveaus von Problemkindern zu schaffen und damit auch bis zu einem gewissen Grade die Wirkungen sozialer Ungleichheit auszubalancieren, werden durch Nicht-Inanspruchnahme zunichte gemacht.

Schulanfängerinnen und Schulanfänger aus sozialen Strukturen, die für die gesundheitliche Vorsorge und Früherkennung wenig Engagement aufbringen, werden zudem häufiger wegen gesundheitlicher Bedenken von der Einschulung zurückgestellt. Bereits im Kindesalter schließt sich so ein schwer zu durchbrechender Kreis zwischen schlechteren gesundheitlichen Voraussetzungen und ungünstiger sozialer Ausgangssituation. Denn aus einer Zurückstellung von der Einschulung kann wiederum - und wird wohl auch häufig - soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung resultieren. Ebenso wird mitunter bereits eine

²⁰² Schubert, „Validierung präventiver Gesundheitsindikatoren (Impf- und Früherkennungs-beteiligung) und Entwicklung zielgruppen- und institutionsspezifischer Handlungsstrategien am Beispiel der Einschulungsuntersuchung in Braunschweig“: Freie wissenschaftliche Arbeit, Medizinische Hochschule Hannover

geringe Einschränkung der Teilnahme an Schulangeboten für das soziale Leben eines Kindes im Klassenverband einschneidende Wirkung haben.

Auch Elkeles und Mielck²⁰³ haben aus den gewonnenen Erkenntnissen ein Erklärungsmodell für den Zusammenhang zwischen Armut und Krankheit bei Kindern abgeleitet.



Elkeles und Mielck, 1997

Das Modell soll vor allem auf die folgenden Probleme hinweisen:

- Eine Verbesserung des Gesundheitszustandes von Kindern aus der unteren sozialen Schicht ist nur möglich, wenn auch gesundheitsgefährdende Verhaltensweisen bei den Eltern verringert werden.
- Die Lebensbedingungen haben einen starken Einfluß auf das Gesundheitsverhalten und bestimmen die Inanspruchnahme der gesundheitlichen Versorgung.
- Ein schlechter Gesundheitszustand kann zu einem Abgleiten in die Armut oder zu einer Verfestigung der Armut führen, es kann sich daraus ein Teufelskreis aus Armut und Krankheit bilden.

Beispiel: Schuleingangsuntersuchungen in Braunschweig

Die Untersuchung in Braunschweig zog Angaben zu Impfungen und Vorsorgeuntersuchungen der Kinder zum Zeitpunkt der Schuleingangsuntersuchungen heran. Die untersuchten Gruppen wurden den jeweiligen Schulen zugeordnet, für die bzw. für deren Einzugsbereiche vorher ein „Sozialprofil“ erstellt wurde. Abschließend erfuhren die dokumentierten Beobachtungen eine Gewichtung nach dem jeweiligen Mix an sozialen Schichten.

²⁰³ Elkeles, Mielck, „Entwicklung eines Modells zur Erklärung gesundheitlicher Ungleichheit“, Gesundheitswesen 1997

- Deutlich häufiger wurde von Eltern der unteren Mittel- und Unterschicht (Stadtteile mit hohem Anteil an Migrantinnen und Migranten) das Impf- und Vorsorgeheft nicht bei der Schuleingangsuntersuchung vorgelegt.²⁰⁴
- Das Fehlen der Impfung gegen Mumps, also eine unvollständige Impfreihe, wurde bei 21% der Kinder in Schulen mit Vorherrschen der Unterschicht beobachtet (mit hohem Anteil an Migrantinnen und Migranten), dagegen nur bei 14% der Kinder aus Schulen mit Vorherrschen der Mittelschicht.
- Eine unvollständige Reihe an Vorsorgeuntersuchungen (Nicht-Teilnahme an der U6) war bei 30% der Kinder in Schulen mit Vorherrschen der Unterschicht zu verzeichnen (hoher Anteil an Migrantinnen und Migranten); der Durchschnitt betrug etwa 20-25%.
- Die Nicht-Teilnahme an der U9 kam bei 50% der Kinder von Schulen mit Vorherrschen der Unterschicht vor (hoher Anteil an Migrantinnen und Migranten) gegenüber 33% (also 67% Inanspruchnahme) im Durchschnitt.

Die Angaben zum letzten Spiegelstrich lassen darauf schließen, daß von einer Abschaffung der Schuleingangsuntersuchung mit dem Verweis auf die Möglichkeit der Nutzung der U9 primär wiederum die unteren sozialen Gruppierungen betroffen wären, die bereits jetzt - offenbar unbeeindruckt davon, daß diese Untersuchung in das gesetzliche, also von Kassen getragene Früherkennungsprogramm gehört - die niedrigsten Raten der Inanspruchnahme dieser Leistung aufweisen.

Beispiel: Jugendzahnpflege in der Landeshauptstadt Hannover

Ein Zusammenhang zwischen Armut und Gesundheit läßt sich exemplarisch speziell auch an der Jugendzahnpflege nachweisen.

„Durch die Jugendzahnpflege der Landeshauptstadt Hannover wurden vor vielen Jahren neue Wege in der jugendzahnärztlichen Versorgung eingeführt. Wesentliche Bedeutung haben neben den regelmäßigen jugendzahnärztlichen Untersuchungen in den Kindergärten und Schulen die kariesprophylaktischen Maßnahmen.

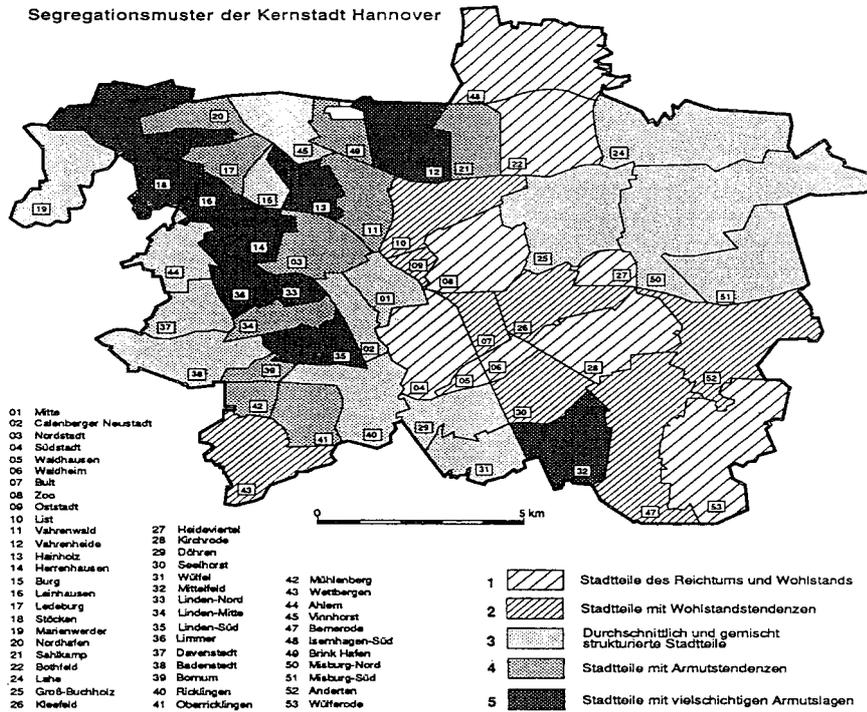
Im Schuljahr 1992 wurden bei Erstuntersuchungen bis zur Vollendung des 10. Lebensjahres durch den jugendzahnärztlichen Dienst 9.018 Kinder in Kindergärten und Vorschulen sowie 14.022 Kinder in Grundschulen untersucht. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, daß die Zahngesundheit in den Grundschulen stärker beeinträchtigt ist als in den Kindertagesstätten und Vorschulen. Mit steigendem Alter nehmen Zahnerkrankungen zu.

Durch Prophylaxe kann der Standard der Zahngesundheit verbessert werden. Die räumliche Verteilung der Untersuchungsbefunde zeigt ein Bild, das enge Zusammenhänge mit der Verteilung von Einkommensarmut in der Stadt aufweist. In der Zusammenschau belegen die Verteilungsbilder nachdrücklich, daß Einkommensarmut von Familien - bildlich gesprochen - nicht nur Spuren in leeren Geldbörsen hinterläßt, sondern Auswirkungen bis zur gesundheitlichen Befindlichkeit und bis zum Chancenmangel im Erwachsenenleben der Kinder zeigt. Dieser 'Teufelskreislauf' läßt sich nicht nur auf der Ebene der Hilfe in Geldform durchbrechen.“²⁰⁵ Die beiden folgenden Grafiken belegen die oben getroffenen Aussagen.

²⁰⁴ Dies erlaubt in Grenzen einen Rückschluß auf die Wertigkeit der Schuluntersuchung für die jeweilige Familie und das Maß an Gesundheitsbewußtsein.

²⁰⁵ Gesundheitsamt der Stadt Hannover (Zusammenstellung von Herrn Dr. Stock), „Jugendzahnpflege“, 1994

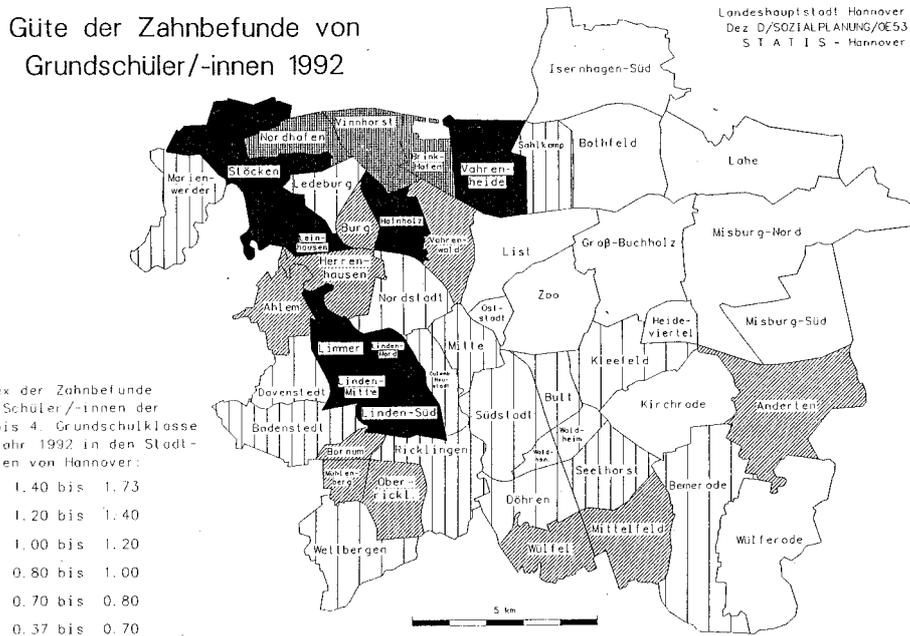
Segregationsmuster der Kernstadt Hannover



- | | |
|--|--|
| <p>1) unterdurchschnittlicher Anteil Empfänger/innen von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1992 (unter 3%)</p> <p>2) überdurchschnittliche Wohnfläche je Einwohner im Jahr 1990 (37 qm und mehr)</p> <p>3) überdurchschnittliche Übergangsquote von der Orientierungsstufe zum Gymnasium 1992 (über 40% der Kinder eines Jahrgangs)</p> <p>4) positiver Gebietsindex für die Zahnbefunde von Grundschüler/innen in den jugendzahnärztlichen Untersuchungen des Schuljahres 1992</p> <p>5) unterdurchschnittlicher Anteil nichtdeutscher Kinder und Jugendlicher im Alter bis 18 Jahre unter der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung 1992 (unter 20%)</p> | <p>4) In der Mehrzahl der 5 Merkmale Ähnlichkeit mit dem Typ "Stadtteile mit vielschichtigen Armutslagen"</p> <p>5) 1) überdurchschnittlicher Anteil Empfänger/innen von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am 31.12.1992 (5% und mehr)</p> <p>2) unterdurchschnittliche Wohnfläche je Einwohner im Jahr 1990 (unter 31 qm)</p> <p>3) unterdurchschnittliche Übergangsquote von der Orientierungsstufe zum Gymnasium 1992 (unter 40% der Kinder eines Jahrgangs)</p> <p>4) negativer Gebietsindex für die Zahnbefunde von Grundschüler/innen in den jugendzahnärztlichen Untersuchungen des Schuljahres 1992</p> <p>5) überdurchschnittlicher Anteil nichtdeutscher Kinder und Jugendlicher im Alter bis 18 Jahre unter der gleichaltrigen Gesamtbevölkerung 1992 (21% und mehr)</p> <p>Quelle:
Koordinationsstelle Sozialplanung der Landeshauptstadt Hannover, eigene Berechnung und Zusammenstellung</p> |
|--|--|

206

206 aus: Schubert, „Stadt-Umland-Beziehungen und Segregationsprozesse“ in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, 1996, S. 290



Index des Zahnbefundes: Quotient aus entfernten + kariösen + gefüllten Zähnen durch Anzahl der Kinder (je höher der Index, desto geringer die Güte der Zahnbefunde im Stadtteil)

Ähnliche Zahnuntersuchungsergebnisse haben sich auch im Rahmen einer Erhebung betreffend Schulen im Landkreis Northeim durch das Gesundheitsamt Northeim im Jahr 1997 ergeben. Die Ergebnisse lassen sich auf das ganze Land über tragen.

Soziale Verelendung/Krankheiten

Die Geschichte der Infektionskrankheiten lehrt, daß die meisten der verheerenden Volksseuchen, angefangen von der Tuberkulose über Scharlach bis zur Cholera, von sozioökonomischen Faktoren wesentlich beeinflußt wurden. Tuberkulose und Diphtherie haben nicht zuletzt durch sozioökonomische Einflüsse wieder bedrohliche Züge angenommen. Die Tuberkulose ist so alt wie die Menschheitsgeschichte. Die Entwicklung als Volksseuche, gleichberechtigt neben Pest und Cholera, nahm sie mit Beginn des Industriezeitalters Mitte des 18. Jahrhunderts in England aufgrund der dort herrschenden katastrophalen Arbeits- und Wohnbedingungen. Im Weltmaßstab sieht es heute allerdings nicht besser aus. Jährlich sterben weltweit mehr Menschen an Tuberkulose als zur Zeit der bisher schlimmsten Epidemien Ende des vergangenen Jahrhunderts. 1995 betrug diese Zahl rd. drei Millionen.

Die Tuberkulose galt in Deutschland und anderen westlichen Industrienationen bis vor ein paar Jahren als beherrschte Infektionskrankheit. Der in den vergangenen Jahrzehnten in den entwickelten Ländern demgegenüber zu beobachtende abnehmende Trend der Erkrankungszahlen hat sich jedoch deutlich abgeschwächt; in manchen Ländern sogar wieder umgekehrt. So nahm die Zahl der Tuberkuloseerkrankungen in den USA von 1985 bis 1995 um rd. 10% zu. Ähnliche Entwicklungen wurden in Schweden, Dänemark, Norwegen, England, Irland, Österreich, der Schweiz und den Niederlanden beobachtet. Besonders bedrohlich ist die Situation in den ehemaligen Ostblockstaaten. Dort ist es in den letzten Jahren wieder zu einem rapiden Anstieg der Tuberkulose gekommen. Diese Zahlen spiegeln sich indirekt bei uns wider, weil schon jetzt 30% bis 40% aller in Deutschland neu festgestellten Tuberkulosefälle bei Einwanderern aus Ost- und Südosteuropa gefunden werden.

Ungünstige soziale Faktoren sind auch der Nährboden bzw. Wegbereiter z. B. der Poliomyelitis, aber auch neuerer gefährlicher Infektionskrankheiten wie Hepatitis B und Aids. Bei Aids kann sich die Bedrohung durch eine Infektionskrankheit jedoch nicht als Folge der Verelendung selbst, sondern umgekehrt entwickeln. Die Infektionskrankheit Aids kann über ein jahrzehntelanges chronisches Verlaufsstadium und sozialer Isolation zur Verelendung führen. Verglichen mit vielen anderen chronischen Krankheiten trifft Aids eher jüngere Menschen, die sozial schlecht abgesichert sind und durch die Krankheit in das gesellschaftliche Abseits getrieben werden. Wenn überhaupt, werden häufig nur geringe Rentenansprüche gegeben sein, so daß Sozialhilfe und der Abstieg in die Armut drohen.

Sucht

Für die Entstehung einer Suchtproblematik bzw. Suchterkrankung wird nach heutiger Erkenntnis ein Ursachenbündel verschiedenster Faktoren, die sich gegenseitig beeinflussen, verantwortlich gemacht. Diese Faktoren werden nach dem klassischen Drogendreieck zu größeren Bereichen zusammengefaßt, nämlich

- Individuum,
- gesellschaftliches Umfeld und
- Suchtmittel.

Bei aller Individualität des jeweiligen Einzelfalles hat die Arbeitssituation der Betroffenen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Hier können Bedürfnisse nach Kommunikation, Anerkennung, Gestaltung, Kreativität und vieles andere mehr gefordert und erfüllt werden, die zu den Grundanliegen des Menschen gehören. Ein Bereich, der in so hohem Maße den Tag und das ganze Leben des Menschen strukturiert und durchzieht, hat zweifelsohne Auswirkungen auf das psychische Befinden der Menschen, insbesondere wenn hier Störungen, oder sogar der Arbeitsplatzverlust, auftreten. Typischerweise zeigen sich in den Statistiken und wissenschaftlichen Begleitungen, die zur Suchtgefährdeten- und Suchtkrankensituation erstellt werden, regelmäßig erschreckend hohe Raten an Arbeitslosen. Hier nur wenige Beispiele:

Das bundesweite Dokumentationssystem für die ambulante Suchtkrankenhilfe EBIS (Einrichtungsbazogenes Informationssystem, Hamm) weist für das Jahr 1997 eine Arbeitslosenquote von 34,5% der hilfeschenden Frauen und 42,2% der hilfeschenden Männer aus. Für den stationären Bereich gibt das bundesweite Statistiksystem SEDOS (Stationäres einrichtungsbazogenes Dokumentationssystem in der Suchtkrankenhilfe, Hamm) für Frauen und Männer zusammengefaßt 51,3% an (1996).

Noch krasser ist die Arbeitslosenrate nach der niedersächsischen einrichtungsbazogenen wissenschaftlichen Untersuchung in dem Fachkrankenhaus für Jugendliche in Ahlhorn²⁰⁷ mit 65%, und bei den gemäß den Richtlinien über Neue Untersuchungs- und Behandlungsmethoden (mit Methadon) substituierten Drogenabhängigen (NUB) liegt die Arbeitslosenquote bei 58,2%.²⁰⁸

Diese Zahlen spiegeln sich wider in den Angaben über die Verschuldung von mehr als 5.000 DM: 29,8 % (SEDOS); 72% (Abschlußbericht NUB) bei den Hilfeschenden bzw. 17,7% bei den weiblichen und 27,2% bei den männlichen Suchtkranken (EBIS; bei einer hohen Dunkelziffer). Auf die Ausführungen in Kapitel 2 zur Verschuldung wird hingewiesen. Die angespannte Situation der Zielgruppe findet ihr Abbild in den Angaben über die Finanzierung des Lebensunterhaltes:

²⁰⁷ Jugendalkoholismus und Drogen, 1994

²⁰⁸ Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung, 1994, niedersächsische Studie „Methadon-gestützte Psycho-/Sozialtherapie für Heroinabhängige“

	<u>Studie Ahlhorn</u>	<u>Abschlußbericht NUB</u>	<u>EBIS</u>	<u>SEDOS</u>
<u>Arbeitslosengeld</u>	10,8%	insgesamt 33,8%	13,2%	14,2%
<u>Arbeitslosenhilfe</u>	22,4%		11,4%	13,7%
<u>Sozialhilfe</u>	27,4%	35,1%	10,9%	11,3%

Diese deprimierende Darstellung der Lebenslage wiederholt sich in den Zahlen über die Wohnsituation, Delinquenz, familiären Einbindungen usw.

Hinter den Zahlen verbirgt sich aber nicht nur die Situation der einzelnen Suchtkranken, die bereits durch ihre Erkrankung und Folgewirkungen schwerstbelastet sind, sondern darüber hinaus die drückende Situation für das soziale Umfeld, insbesondere für Partnerinnen und Partner und Kinder.

Aus der Entwicklungs- und Sozialpsychologie ist hinreichend bekannt, wie stark ungünstiger sozialer Status zu streßhaften Konstellationen innerhalb des Familienverbandes und für die einzelnen Familienmitglieder führen kann. Wenn auch die Ätiologie nicht hinreichend ausgeleuchtet ist, um zu quanti- und qualifizieren, wie und wann in welchem Maße Armut zur Entwicklung von Suchtproblemen beiträgt, so ist den Daten doch zu entnehmen, daß Armut im Zusammenhang mit Suchtproblemen steht, und daß Sucht mit größter Wahrscheinlichkeit zu Armut und zu schweren innerfamiliären Konflikten führt.

Besonders für die gesunde Entwicklung von Kindern ist es wichtig, daß diese über einen sozialen, ökologischen und materiellen Lebensrahmen einschließlich geordneter und berechenbarer sozialer Zusammenhänge verfügen. Diesem Erfordernis kann in einer Familie, die von Sucht und Armut belastet ist, sehr viel weniger entsprochen werden, als in Konstellationen sozialer und psychischer Sicherheit. Dies gilt nicht nur für Kinder, sondern in abgeschwächter Form auch für erwachsene Partnerinnen und Partner. Die verschiedenen Hilfeformen für Suchtgefährdete und -kranke müssen daher versuchen, auch die Angehörigen und das soziale Umfeld einzubeziehen. Darüber hinaus ist es Aufgabe aller gesellschaftlich relevanten Kräfte, durch Mitgestaltung zu einer möglichst humanen und auf Emanzipation ausgerichteten Sozialordnung jenen oben erwähnten Faktoren entgegenzuwirken, die bei der Entstehung einer Suchtproblematik beteiligt sind.

Förderung der Suchtgefährdeten- und Suchtkrankenhilfe

Zur Förderung der Suchtgefährdeten- und Suchtkrankenhilfe stellte das Land Niedersachsen 1997 ca. 17 Mio. DM zur Verfügung. Dieser Betrag erhöht sich erheblich durch die Mittel der Kommunen und der Einrichtungsträger. Wenn auch hiermit den Suchtgefährdeten und Suchtkranken nicht in ihrer Armut im Sinne finanzieller Ressourcen geholfen werden kann, so tragen diese Mittel doch dazu bei, deren Situation zu lindern.

In den letzten Jahren konnte das Netz der Drogen- und Suchtberatungsstellen auf 106 Einrichtungen einschließlich Nebenstellen mit vermehrt niedrigschwelligen Angeboten ausgebaut werden. Die Substitutionsbehandlung für Drogenabhängige wurde 1991 eingeführt. Gegenwärtig werden ca. 3.250 Patienten substituiert. Die psychosoziale Begleitung wird auch von den Suchtberatungsstellen erbracht. Hierfür wurden die Kapazitäten der Suchtberatungsstellen erheblich ausgeweitet. Derzeit werden 35 Fachkräfte für die psychosoziale Begleitung in den Beratungsstellen vom Land Niedersachsen finanziert.

Für die stationäre Entwöhnungsbehandlung von Alkohol- und Medikamentenabhängigen stehen ca. 950 Betten zur Verfügung, für die von Drogenabhängigen wurde die Anzahl auf 475 erhöht. Für die Entzugsbehandlung von Alkohol- und Medikamentenabhängigen stehen 30 spezialisierte Stationen zur Verfügung, für Drogenabhängige wurde die Anzahl auf nunmehr 15 ausgebaut.

Für einen Teil von Suchtkranken, bei denen so schwere Schädigungen eingetreten sind, daß medizinische Maßnahmen der Rehabilitation, wie sie durch die Rentenversiche-

Träger durchgeführt werden, nicht mehr hinreichend erfolversprechend sind, hält das Land nach einer intensiven Ausbauphase in den letzten Jahren nunmehr 463 Plätze in zwölf Einrichtungen vor. Diese Bettenzahl wird sich auf 510 ausweiten, wenn in absehbarer Zeit der Ausbau dreier weiterer Einrichtungen abgeschlossen sein wird.

Zur weiteren qualitativen Verbesserung der Arbeit der Suchtberatungsstellen wurde mit der Niedersächsischen Landesstelle gegen die Suchtgefahren, in der u. a. diese Einrichtungen organisiert sind, und den Trägerverbänden vereinbart, ein 'Benchmarking-System' zu erproben. Benchmarking ist ein Konzept, nach dem durch den Vergleich von Einrichtungen miteinander bessere Lösungen für die Erledigung von Aufgaben herausgefunden werden können. Elemente des Controllings fließen ein. Es findet zunächst an fünf ausgewählten Beratungsstellen statt und dient bei Bewährung den anderen Suchtberatungsstellen und vergleichbaren Einrichtungen als Angebot zur Übernahme. Gleichmaßen wird die Erprobung neuer Steuerungsmodelle, auch die durch finanzielle Anreizsysteme, berücksichtigt. Die Arbeit wird wissenschaftlich begleitet. Die Idee für dieses Benchmarking-Modell und Controlling-Projekt wurde in der Projektgruppe Sozialbilanz beim Niedersächsischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales entwickelt.

Familien

Entwicklung der Familie

Die Anzahl der Familien in Niedersachsen ist mit Beginn der 80er Jahre von 1,95 Mio. um 1,02 Mio., also um knapp 34%, auf 2,97 Mio. im Jahr 1997 angestiegen. Das Erscheinungsbild der Familie hat sich jedoch geändert. Lebten im Jahr 1997 in knapp 40,9% aller Familien Eltern mit ihren Kindern zusammen, so lag dieser Anteil 17 Jahre früher um fast 25% höher. Der Anteil der Ein-Eltern-Familien stieg von 9,2% auf 13,6% an. Von besonderem Interesse ist die Betrachtung der Relation Ehepaare ohne Kind/Ehepaare mit Kindern. Im Zeitraum von 1980 bis 1997 war eine deutliche Änderung der Relation zuungunsten der Ehepaare mit Kindern festzustellen: Im Jahr 1980 lebte noch weit mehr als die Hälfte aller Ehepaare mit Kindern, ein Drittel bildete eine Familie ohne Kinder; 1997 hingegen ergab sich ein Verhältnis von 40,9% zu 59%.

Der Trend zur Bildung kleinerer Familien mit Kindern entspricht der rückläufigen Tendenz der Anzahl der Mehrpersonenhaushalte (drei und mehr Personen) und parallel dazu dem gesunkenen Anteil der Ehepaare mit Kindern.

In den rund 1,22 Mio. Familien mit Kindern in Niedersachsen lebte 1997 in knapp der Hälfte dieser Familien ein Kind, nicht ganz zwei Fünftel (37%) hatten zwei Kinder, nur knapp 14% drei und mehr Kinder.

Kinderreichtum²⁰⁹

Der Anteil der kinderreichen Familien sank in Niedersachsen von 252.000 im Jahr 1980 auf 168.900 im Jahr 1997. Je mehr Kinder in einer Familie leben, um so geringer ist das Pro-Kopf-Einkommen und um so höher ist der Anteil der Kinderkosten an den Haushaltsausgaben. Durchschnittliche monatliche Lebenshaltungskosten für Kinder wurden erstmals 1993 auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1988 berechnet und veröffentlicht. Danach lagen die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten eines Kindes im früheren Bundesgebiet je nach Familientyp und Familiengröße zwischen 500 DM und 700 DM. Bei Ehepaaren mit einem Kind betragen sie 691 DM, bei Ehepaaren mit zwei Kindern 492 DM je Kind, bei Alleinerziehenden mit einem Kind 544 DM. Das Statistische Bundesamt wird 1997 durchschnittliche Lebenshaltungskosten von Kindern auf der Grundlage der EVS 1993 ermitteln und veröffentlichen; die Daten liegen noch nicht vor. Der Lebensstandard kinderreicher Familien ist also, wie in Kapitel 2 bereits dargestellt, in der Regel niedriger als derjenige anderer Familien oder kinderloser

²⁰⁹ Kinderreichtum = ab drei Kinder

Ehepaare. Hier wirkt sich aber auch aus, daß bei einer großen Kinderzahl oft nur eine Person erwerbstätig sein kann, in der Regel der Vater.

Das relativ niedrige Haushaltseinkommen und die hohen Kinderkosten führen dazu, daß sich kinderreiche Familien hinsichtlich des Konsums und der Freizeitgestaltung einschränken müssen und sich oft keinen Urlaub leisten können. Aber auch bei Mietausgaben stoßen sie schnell an ihre Grenzen, so daß zumeist eine Unterversorgung mit Wohnraum festzustellen ist. So müssen sich mehrere Kinder ein Kinderzimmer teilen.

Auch die Auswertung der niedersächsischen Sozialhilfestatistik - vgl. Kapitel 2 - beweist die besondere Armutsbetroffenheit der Familien mit Kindern.

Familienleistungsausgleich/Kindergeld

Das Bundesverfassungsgericht hat durch die Beschlüsse vom 29.05.1990 und 12.06.1990²¹⁰ entschieden, bei der Einkommensbesteuerung müsse das Existenzminimum der Familie steuerfrei bleiben, sogenannter Familienleistungsausgleich. Nur das übersteigende Einkommen dürfe der Besteuerung unterworfen werden. Kindbedingte Entlastungsregelungen durch Sozialleistungen einerseits (Kindergeld) und/oder durch Steuermininderungen andererseits (Kinderfreibetrag) müßten aufeinander abgestimmt sein in der Weise, daß eine vergleichbare Entlastung eintrete. Die Rechtslage nach dem Jahressteuergesetz 1996 vom 11.10.1995²¹¹ stellt sich im wesentlichen wie folgt dar.

Allgemeines

Ab 1996 ist der frühere sogenannte duale Familienlastenausgleich („Nebeneinander“ von Kindergeld und steuerlichem Kinderfreibetrag) grundlegend geändert worden. Eltern erhalten jetzt entweder

- das Kindergeld von monatlich 220 DM für erste und zweite Kinder (1996: 200 DM), 300 DM für dritte Kinder und 350 DM für vierte und weitere Kinder oder
- den steuerlichen Kinderfreibetrag von 6.912 DM für jedes Kind (1996: 6.264 DM), wenn das in einen steuerlichen Kinderfreibetrag umgerechnete Kindergeld nicht ausreicht, das Existenzminimum des Kindes steuerfrei zu belassen.

Das frühere Kindergeldrecht ist in das Einkommensteuergesetz übernommen worden²¹², zugleich sind die Anspruchsvoraussetzungen (z. B. bei wehrdienstleistenden Kindern oder der Einkommensgrenze) harmonisiert worden.

Das Bundeskindergeldgesetz ist aber nicht völlig aufgehoben worden. Es hat noch Bedeutung für Eltern, die in Deutschland nicht einkommensteuerpflichtig sind, aber Kindergeld erhalten sollen, „weil sie in einer Weise mit dem deutschen Arbeits-, Dienst- und Sozialrechtssystem verbunden sind, die eine Kindergeldzahlung erfordert oder angemessen erscheinen läßt“ (beispielsweise deutsche Arbeitnehmer, die für einige Jahre zu einer ausländischen Tochtergesellschaft wechseln und im Ausland ihren Wohnsitz nehmen).

Der steuerliche Kinderfreibetrag hat nach der Neuregelung nur noch geringe Bedeutung, weil für schätzungsweise 95% aller Steuerpflichtigen mit Kindern das Kindergeld günstiger als der Kinderfreibetrag ist. Ein „Wahlrecht“ zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag gibt es nicht. Im laufenden Kalenderjahr, also auch im Lohnsteuerabzugsverfahren, kann immer nur Kindergeld gezahlt werden. Erst nach Ablauf des Jahres prüft das Finanzamt im Rahmen einer Einkommensteuerveranlagung, ob der steuerliche Kinderfreibetrag günstiger ist²¹³; ggf. wird dann die Differenz zum Kindergeld erstattet. Der Steuerpflichtige braucht die komplizierte Berechnung daher nicht selbst vorzunehmen.

²¹⁰ BStBl. II S. 653, 664

²¹¹ BGBl. I S. 1250

²¹² neuer Abschnitt X, §§ 62 bis 78 EStG

²¹³ § 31 Satz 3 EStG

Der Kinderfreibetrag wird jedoch aus Vereinfachungsgründen bei allen Steuerpflichtigen noch bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags und der Kirchensteuer abgezogen, weil diese „Annexsteuern“ nicht unmittelbar an die Einkommen- bzw. Lohnsteuer anknüpfen.²¹⁴

Besonderheiten bestehen bei nicht verheirateten oder geschiedenen Eltern.

Das Kindergeld wird grundsätzlich nur einem Berechtigten gezahlt. Wenn mehrere Berechtigte vorhanden sind (z. B. geschiedene Eltern), wird das Kindergeld demjenigen gezahlt, der das Kind in seinen Haushalt aufgenommen hat.²¹⁵

Der Kinderfreibetrag wird demgegenüber grundsätzlich „halbgeteilt“. Jeder Elternteil erhält also im Regelfall den halben Kinderfreibetrag von monatlich 288 DM bzw. 3.456 DM jährlich (ab 1997).

Der volle Kinderfreibetrag wird einem alleinstehenden Elternteil nur in Ausnahmefällen gewährt, z. B. wenn der andere Elternteil verstorben ist, im Ausland lebt oder der Vater des Kindes amtlich nicht feststellbar ist²¹⁶.

Der Gesetzgeber geht davon aus, daß das Kindergeld - auch wenn es nur dem sorgeberechtigten Elternteil gezahlt wird - dem anderen, Unterhalt zahlenden Elternteil zur Hälfte zugute kommt, indem dieser seine Unterhaltszahlungen um das halbe Kindergeld kürzen kann.²¹⁷ Bei der Einkommensteueranlagung dieses Elternteils wird daher bei der Prüfung, ob der Kinderfreibetrag günstiger ist als das Kindergeld, das halbe Kindergeld berücksichtigt, auch wenn im Einzelfall die Unterhaltszahlungen tatsächlich nicht um das halbe Kindergeld gekürzt worden sein sollten.²¹⁸

Höhe des Kindergeldes bzw. Kinderfreibetrages

Problematisch ist, ob die o. g. Kindergeldsätze bzw. Kinderfreibeträge ausreichen, um das Existenzminimum steuerfrei zu belassen. Hierbei ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, daß das Existenzminimum des Kindes nicht „voll“ steuerfrei belassen werden muß:

Die steuerliche Entlastung ist noch verfassungsgemäß, wenn der sozialhilferechtliche Richtwert um weniger als 15% unterschritten wird.²¹⁹ Außerdem ist zu berücksichtigen, daß der Gesetzgeber bei der Ermittlung des Existenzminimums eines Kindes einen Einschätzungsspielraum hat. Aus den unterschiedlichen Sätzen für alle Altersstufen und für alle Teile des Bundesgebietes muß ein Durchschnittswert des im Sozialhilferecht anerkannten Bedarfs gebildet werden.²²⁰

Die Bundesregierung hat das Existenzminimum eines Kindes für das Jahr 1996 auf 6.288 DM ermittelt, und zwar²²¹

²¹⁴ § 51 a Abs. 2 EStG

²¹⁵ § 64 Abs. 2 EStG

²¹⁶ R 181 Abs. 1 EStR

²¹⁷ § 1615 g BGB

²¹⁸ § 31 Satz 5 EStG

²¹⁹ Bedarf s. Beschluß vom 14.06.1994, BStBl. II S. 909

²²⁰ vgl. dazu BFH-Beschluß vom 16.7.1993, BStBl. II S. 755 m.w.N.

²²¹ vgl. Bundesrats-Drucksache 68/95

Regelsatz einschließlich Haushaltsenergie	4.108 DM
Einmalige Leistungen	781 DM
Steuerfrei zu stellende Kaltmiete	1.166 DM
<u>Heizkosten</u>	<u>233 DM</u>
Insgesamt	6.288 DM.

Diese Berechnung ist bisher von der Rechtsprechung nicht beanstandet worden, das Finanzgericht Rheinland-Pfalz hat deshalb die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs durch das Jahressteuergesetz 1996 hinsichtlich des Jahres 1996 für verfassungsgemäß erklärt.²²² Presseartikeln ist allerdings zu entnehmen, daß diese Frage erneut dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt werden soll. Zahlreiche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer legen daher zur Zeit – mit Unterstützung der Betriebsräte – Einspruch gegen die Kindergeldfestsetzung ein.²²³ Auch in diesem Punkt muß die weitere Rechtsprechung abgewartet werden.

Ab 1997 ist das Kindergeld für das erste und zweite Kind um 20 DM monatlich von 200 DM auf 220 DM angehoben worden; der Kinderfreibetrag stieg um 648 DM von 6.264 DM auf 6.912 DM. Dies entspricht einer Steigerung von rund 10%. Da die Lebenshaltungskosten im Jahre 1997 laut Jahreswirtschaftsbericht 1997 voraussichtlich nur um etwa 1,5% steigen werden, dürften auch die ab 1997 geltenden Beträge als verfassungsgemäß anzusehen sein.

Kritik

Die Anwendung des neuen Rechts ist verwaltungsaufwendig, weil im Einkommensteueranlagungsverfahren geprüft werden muß, ob der Kinderfreibetrag günstiger wäre. Die Probleme beginnen schon bei der Frage, ob das Finanzamt an die Entscheidung der Familienkasse über die Gewährung von Kindergeld gebunden ist, z. B. hinsichtlich der Frage, ob das Kind sich in einer Berufsausbildung befindet oder nicht, wie hoch die eigenen Einkünfte und Bezüge des Kindes sind usw.

Auch für die Bürgerinnen und Bürger ist das neue Recht kaum verständlich. Kritisiert wird z. B. von vielen Eltern, daß sie einerseits nur Kindergeld erhalten, trotzdem aber noch auf der Lohnsteuerkarte der Kinderfreibetrag eingetragen wird, weil dieser bei den Annexsteuern (Solidaritätszuschlag, Kirchensteuer) abgezogen wird. Für über 18 Jahre alte Kinder, die sich noch in der Berufsausbildung befinden, muß daher wie früher beim Finanzamt eine Eintragung auf der Lohnsteuerkarte beantragt werden.

Diese Schwierigkeiten könnten vermieden werden, wenn entsprechend den Vorstellungen der SPD ausschließlich Kindergeld gezahlt würde (früherer Vorschlag: monatlich 250 DM je Kind, ab dem vierten Kind 350 DM). Entsprechende Vorschläge sind bisher zurückgewiesen worden, weil

- an der progressiven Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags festgehalten werden sollte und
- ein ausschließliches Kindergeld nicht finanzierbar gewesen wäre.

Ein ausschließliches Kindergeld erfüllt nur dann die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, wenn das in einen steuerlichen Kinderfreibetrag umgerechnete Kindergeld bis zu einem Grenzsteuersatz von derzeit 40% zur Abdeckung des Existenzminimums ausreicht. Um diese Vorgabe zu erfüllen, hätte das Kindergeld für 1997 statt 220 DM mindestens 230 DM monatlich betragen müssen:

$230 \text{ DM} \times 12 \text{ Monate} = 2.760 \text{ DM}$, dies ergibt bei 40% Grenzsteuersatz umgerechnet einen Kinderfreibetrag von 6.900 DM (s. o.).

Da dies aber nicht finanzierbar gewesen wäre (schon die Anhebung des Kindergeldes von 200 DM auf 220 DM und des Kinderfreibetrags von 6.264 DM auf 6.912 DM hat

²²² Urteil vom 31.7.1996, Entscheidungen der Finanzgerichte 1996 Seite 1175, rechtskräftig

²²³ FAZ vom 18.12.1996

3,785 Mrd. DM „gekostet“), ist dieser Gedanke im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1997 offensichtlich nicht erneut aufgegriffen worden.

Unabhängig hiervon spricht vieles dafür, spätestens 1999 im Zusammenhang mit der geplanten Steuerreform das Kindergeld anzuheben, um gerade Familien mit Kindern besonders zu entlasten. Sie „profitieren“ zwar auch von den Tarifsenkungen, nicht aber in dem Maße wie kinderlose Doppelverdiener und Bezieher höherer Einkommen, für die der Spitzensteuersatz nach den Planungen der Bundesregierung von bisher 53% auf 39% abgesenkt werden soll. Bei einer Anhebung auf 230 DM monatlich wäre aber auch bei dem neuen Spitzensteuersatz von 39% die Steuerfreiheit des Existenzminimums sichergestellt:

$230 \text{ DM} \times 12 \text{ Monate} = 2.760 \text{ DM}$, dies ergibt bei 39% Grenzsteuersatz umgerechnet einen Kinderfreibetrag von rund 7.000 DM.

Zur Gegenfinanzierung könnten entweder die Tarifentlastungen reduziert oder auch weitere Steuervergünstigungen abgeschafft werden. Es besteht jedenfalls keine Notwendigkeit mehr, am Kinderfreibetrag festzuhalten. Er sollte daher aus Vereinfachungsgründen gestrichen werden.

Scheidungstendenz weiterhin steigend

Die jährliche Zahl der Scheidungen in Niedersachsen hat sich seit Beginn der 70er Jahre mehr als verdoppelt, seit 1965 fast verdreifacht. Die Scheidungstendenz ist weiterhin steigend.²²⁴

„In den einzelnen Regierungsbezirken Niedersachsens war die Scheidungshäufigkeit unterschiedlich hoch Relativ zur Gesamtbevölkerung wurden 1994 die meisten Scheidungen im Regierungsbezirk Hannover (21,6) registriert; ihm folgten die Regierungsbezirke Braunschweig (20,3), Lüneburg (20,1) und Weser-Ems (18,1). Vor 15 Jahren ergab sich die gleiche Reihenfolge, auf einem niedrigeren Niveau. Bis Mitte der 80er Jahre hat die Scheidungshäufigkeit noch deutlich zugenommen, z. B. im Regierungsbezirk Weser-Ems um mehr als zwei Drittel. Ähnlich wie auf Landesebene ist in den Regierungsbezirken seitdem jedoch keine trendmäßige Entwicklung mehr festzustellen.

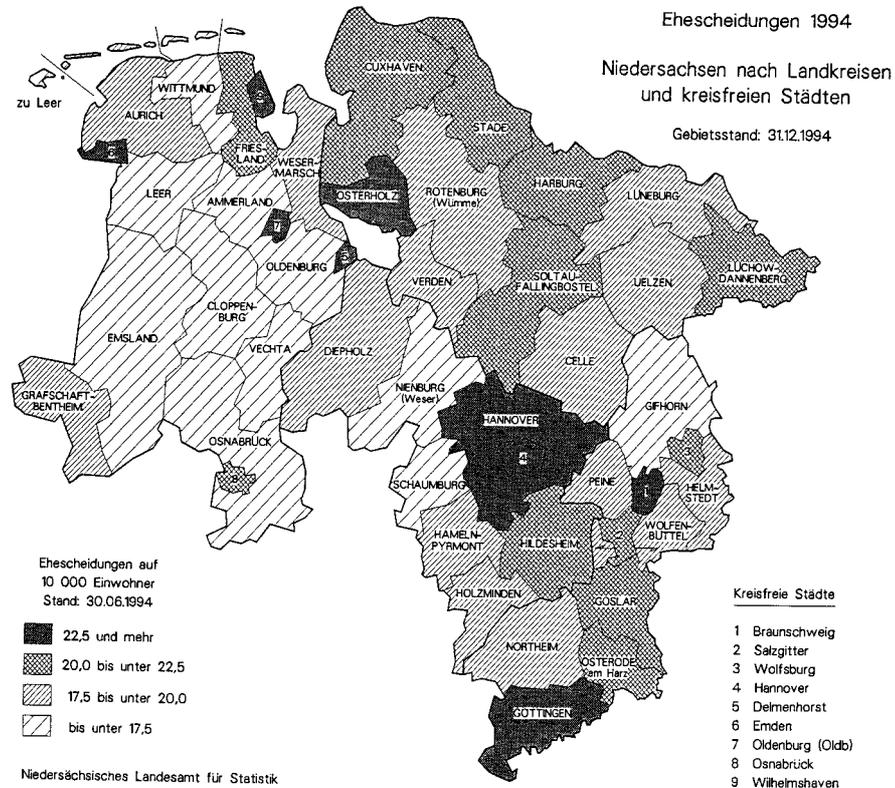
Auf Kreisebene schwankte die Scheidungshäufigkeit 1994 zwischen 9,4 (Landkreis Oldenburg) und 35,5 (Stadt Delmenhorst). Im allgemeinen werden für Ballungsräume höhere Scheidungshäufigkeiten ausgewiesen als für ländliche Regionen mit einer geringeren Bevölkerungsdichte. So lagen z. B. die Werte für die Städte Hannover (23,8) und Oldenburg (Oldb.) (27,7) deutlich im oberen Bereich. Dagegen errechneten sich für vergleichsweise bevölkerungsarme, katholisch geprägte Landkreise wie Cloppenburg (13,8) und Emsland (12,5) weit unterdurchschnittliche Scheidungsraten

Mit einer Scheidungshäufigkeit von 20,0 liegt Niedersachsen unter dem Durchschnitt der Länder des alten Bundesgebietes von 21,7. Lediglich Baden-Württemberg und Bayern weisen mit jeweils 19,4 eine geringere Häufigkeit auf. Berlin-West erreichte mit 28,5 Scheidungen pro 10 000 Einwohner die höchste Scheidungshäufigkeit. Das Saarland und Hamburg folgten hierbei mit 28,0 bzw. 26,7.²²⁵

²²⁴ Statistische Monatshefte Niedersachsen 9/95, S. 505

²²⁵ Statistische Monatshefte Niedersachsen 9/95, S. 506

Es ergibt sich folgendes Bild in Niedersachsen:



„In mehr als jedem zweiten Scheidungsfall 1994 (53%) waren von der Scheidung auch minderjährige Kinder aus dieser Ehe betroffen. 1994 ließen sich 8.179 Ehepaare mit zusammen 12 580 Kindern unter 18 Jahren scheiden. Damit ist als Folge der gestiegenen Scheidungszahlen auch hier ein neuer Höchststand erreicht Allerdings hat sich die Zahl der betroffenen Kinder seit Mitte der 70er Jahre lediglich um 6,5 Prozent erhöht. Im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der Scheidungen um 38 Prozent zu.

Die Zahl der minderjährigen Kinder pro 100 Scheidungen lag 1993 und 1994 im Vergleich zu den Vorjahren wieder etwas höher. In beiden Jahren waren jeweils 82 Kinder von 100 Scheidungen betroffen. Der niedrigste Wert wurde 1991 mit 79 Kindern erreicht. Vor zehn Jahren waren jeweils noch 87 Kinder betroffen. 1975 und 1976 überstieg dieser Wert sogar deutlich mehr als 100 Kinder pro 100 Scheidungen. Zu dieser Entwicklung haben sicherlich auch die sinkenden Geburtenzahlen in den 70er und 80er Jahren beigetragen.“²²⁶

Alleinerziehende

Petra Winkelmann schreibt in der „Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft“ im Februar 1997:

„Alleinerziehende sind schon lange keine Minderheit mehr. Ihre Zahl steigt seit Jahren kontinuierlich an. 1995 lebten in der Bundesrepublik (Ost und West) 17,9 Prozent aller Familien als sogenannte Ein-Eltern-Familien, das heißt, in jeder sechsten Familie gab es eine alleinerziehende Mutter oder einen alleinerziehenden Vater. Über 2,5 Millionen Kinder lebten in einem Haushalt mit einem Elternteil, das sind 14,9 Prozent aller Kinder unter 18 Jahren. Von den insgesamt 1,7 Millionen Alleinerziehenden sind knapp 86 Pro-

²²⁶ Statistische Monatshefte Niedersachsen 9/95, S. 510

zent Frauen. Alleinerziehende sind Geschiedene, Getrenntlebende, Verwitwete oder Ledige mit minderjährigen Kindern. Ein-Eltern-Familien sind keine homogene Gruppe. Die Lebenssituation ist abhängig von vielerlei Faktoren. So ist die psychische Befindlichkeit auch abhängig von der finanziellen Situation. ... Bei einer großen Gruppe von Alleinerziehenden sind die finanziellen Voraussetzungen nicht besonders günstig. Viele Ein-Eltern-Familien leiden unter ihrer schwierigen finanziellen Situation. 1993 bezogen knapp 12 Prozent der Alleinerziehenden in den alten und knapp 6 Prozent in den neuen Bundesländern regelmäßig Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt).²²⁷

Wegen der Sozialhilfebedürftigkeit von Alleinerziehenden in Niedersachsen wird auf die Ausführungen unter Kapitel 2 verwiesen.

In Niedersachsen lebten 1997 rund 186.100 alleinerziehende Frauen mit Kindern (Mikrozensus April 1997). Die Zahl ist gegenüber 1991 (179.000) um rund 4% gestiegen.

Bei den Alleinerziehenden in Niedersachsen sind die unteren Einkommensgruppen überrepräsentiert. Dies gilt insbesondere für alleinerziehende Frauen, von denen 51,9% ein Familiennettoeinkommen von unter 2.500,- DM und nur 14,2% über 4.000,- DM monatlich haben. Ein anderes Bild hingegen ergibt sich bei den alleinerziehenden Männern, die zu 16% ein Familiennettoeinkommen von unter 2.500,- DM, jedoch zu 27,9% über 4.000,- DM monatlich erzielen.

Steuerliche Situation der Alleinerziehenden

Für diesen Personenkreis gelten bei der Einkommensteuer verschiedene Besonderheiten:

- Der für zusammenlebende Ehegatten in Betracht kommende Splittingtarif nach § 32 a EStG (entspricht der Lohnsteuerklasse III) kann nicht gewährt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bestätigt.²²⁸
- Als Ausgleich für die kindbedingten erhöhten Kosten der Haushaltsführung erhalten Alleinerziehende mit mindestens einem Kind, für das sie das Kindergeld oder den Kinderfreibetrag erhalten und das in ihrer Wohnung gemeldet ist, den sogenannten Haushaltsfreibetrag von 5.616 DM nach § 32 Abs. 7 EStG (entspricht der Lohnsteuerklasse II).
- Kinderbetreuungskosten für Kinder bis 16 Jahre können – nach Anrechnung der sogenannten zumutbaren Belastung (§ 33 Abs. 3 EStG) – bis zu bestimmten Höchstbeträgen (4.000 DM, für jedes weitere Kind zusätzlich 2.000 DM) als außergewöhnliche Belastung nach § 33 c EStG abgesetzt werden, mindestens wird ein Pauschbetrag von 480 DM je Kind gewährt.

Der Gesetzgeber hat im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1997 den Abzug der zumutbaren Belastung eindeutig gesetzlich geregelt. Gegenteilige Urteile des Bundesfinanzhofes²²⁹ haben danach lediglich für die Jahre bis einschließlich 1996 Bedeutung.

Ein Abzug von Kinderbetreuungskosten als Betriebsausgaben oder Werbungskosten ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes selbst dann nicht zulässig, wenn die Betreuung der Kinder überhaupt erst Voraussetzung dafür ist, daß der Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgehen kann.²³⁰

²²⁷ A.a.O., S. 61

²²⁸ Urteil vom 03.11.1982, BStB1. II S. 717

²²⁹ zuletzt vom 26.6.1996, Der Betrieb 1996, S. 2006, und vom 27.6.1996, Der Betrieb 1996, S. 2209

²³⁰ vgl. zuletzt BFH-Urteile vom 26.6.1996, Der Betrieb 1996, S. 2006, und vom 27.6.1996, Der Betrieb 1996, S. 2209

Gegen die o. g. dargestellten Regelungen werden von verschiedenen Seiten unterschiedliche verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht. Beklagt wird u. a., daß

- der Haushaltsfreibetrag zu niedrig sei, da er im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996 - im Gegensatz zum Grundfreibetrag (Anhebung von 5.616 DM auf 12.095 DM) - nicht angehoben worden ist und damit erstmals nicht mehr dem Grundfreibetrag entspricht.
- beiderseits verdienende Ehepaare mit ungefähr gleich hohen Einkünften trotz Gewährung des Splittingtarifs gegenüber Alleinerziehenden (insbesondere nichtehelichen Lebensgemeinschaften) steuerlich schlechtergestellt sein können, da der Vorteil des Splittingtarifs niedriger ist als der Vorteil durch Abzug des Haushaltsfreibetrags und von Kinderbetreuungskosten²³¹.

Von einer Stellungnahme zu den verfassungsrechtlichen Fragen wird abgesehen. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bleibt abzuwarten. Änderungen, insbesondere beim Haushaltsfreibetrag, können jedoch auf Dauer nicht ausgeschlossen werden. Der Haushaltsfreibetrag ist auch deshalb umstritten, weil er nicht voraussetzt, daß ein Kind tatsächlich zum Haushalt des Alleinerziehenden gehört. Vielmehr reicht die melderechtliche Anmeldung aus; wo sich das Kind aufhält und ob somit „erhöhte Haushaltskosten“, für die der Haushaltsfreibetrag bestimmt ist, anfallen, wird nicht geprüft.

Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint jedoch die neue gesetzliche Regelung des § 33 c EStG, nach der Kinderbetreuungskosten um die zumutbare Belastung zu kürzen sind. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3.11.1982²³² kann auch dahingehend verstanden werden, daß notwendige Kinderbetreuungskosten ungekürzt zum Abzug zugelassen werden müssen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Vorschriften im Rahmen der geplanten „Steuerreform 1999“ beibehalten werden können. Gegebenenfalls sollten Verbesserungen geprüft werden.

Angebote zur Kinderbetreuung

Petra Winkelmann weist²³³ auch darauf hin, daß die finanziellen Schwierigkeiten der alleinerziehenden Frauen zu einem Großteil auf der Unvereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit beruhen. Sie schreibt:

„Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind in Deutschland nicht ausreichend vorhanden. Es mangelt insbesondere an ganztägigen Kinderbetreuungsangeboten, an Angeboten für unter dreijährige Kinder und für Schulkinder nach dem Schulunterricht. Zudem fehlen insbesondere für Mütter mehrerer Kinder Teilzeitarbeitsplätze. Hinzu komme der geringe Verdienst gerade in frauentypischen Berufen.“

Mit der Verankerung eines individuell einklagbaren Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im Rahmen des KJHG auf bundesgesetzlicher Ebene ist als Ziel des Kindergartenbesuchs die Ermöglichung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit hinzugekommen.

Niedersachsen hat am 16.12.1992 eine spezielle landesrechtliche Regelung für den Kindergartenbereich verabschiedet. Für die Erfüllung des Rechtsanspruchs wurde es erforderlich, in Niedersachsen innerhalb weniger Jahre ca. 60.000 zusätzliche Kindergartenplätze zu schaffen und vorzuhalten, da die quantitative Ausstattung mit Kindergartenplätzen in Niedersachsen seinerzeit nicht sonderlich gut war und die Umsetzungsnotwendigkeit in einen Zeitraum fiel, in dem die betroffenen Altersjahrgänge außergewöhnlich stark besetzt waren.

Während noch 1989 nur für etwa 60% der in Frage kommenden Kinder ein entsprechendes Angebot bestand (letzte im Bestand des MK vorhandene Erhebung), konnte zum

²³¹ Hinweise zu den anhängigen Verfahren siehe Steuer-Eildienst 1996, S. 278 und 294

²³² BStBl. II S. 717

²³³ A.a.O., S. 61

01.08.1996 etwa 85% der zu diesem Zeitpunkt kindergarten“berechtigten“ Kinder ein entsprechender Platz angeboten werden.

Die integrative Förderung behinderter Kinder im Kindergartenalter wurde vom Land Niedersachsen durch ein Erprobungsprojekt (1988 bis 1991) inhaltlich vorbereitet und anschließend rechtlich²³⁴ und finanziell sichergestellt.

Mangelnde Unterhaltszahlungen/Unterhaltsvorschuß

Petra Winkelmann schreibt u. a. auch²³⁵: „Unterhaltszahlungen der Väter (für die Kinder und/oder deren Mütter) bleiben oft aus oder sind einfach zu gering, um den Lebensunterhalt davon bestreiten zu können.“

In Niedersachsen erhielten 1997 ca. 46.000 Kinder alleinerziehender Eltern Unterhaltsvorschußleistungen nach dem Unterhaltsvorschuß-Gesetz²³⁶. Die Gründe für diese gesetzliche Leistung lagen darin, daß der andere Elternteil, bei dem das Kind nicht lebte, zur Erfüllung seiner Unterhaltungspflicht wirtschaftlich nicht oder in nicht ausreichendem Maße in der Lage war, er sich ihr entzog oder verstorben ist. Die Gesamtausgaben, die Bund und Land je zur Hälfte tragen, betragen rd. 156 Mio. DM.

1993 wurde die Anspruchsdauer von drei auf sechs Jahre und das Höchstalter von sechs auf zwölf Jahre verdoppelt. Die Zahl der berechtigten Kinder hat sich seitdem ebenso wie die Gesamtausgaben vervierfacht. Die Ursachen für den überproportionalen Anstieg liegen in den gestiegenen Scheidungszahlen und der hohen Arbeitslosigkeit, aber auch in der schlechten Zahlungsmoral der Unterhaltsverpflichteten.

Rd. 39% der berechtigten Kinder sind nichtehelich; 60% sind Kinder aus Ehen geschiedener oder dauernd getrennt lebender Eltern. Nur ca. 13% der gezahlten Leistungen können derzeit bundesweit von den Unterhaltspflichtigen zurückgeholt werden. Im Ländervergleich liegt Niedersachsen allerdings mit einer Rückholquote von fast 17% in der Spitzengruppe.

Stiftung „Familie in Not“

Die vom Land Niedersachsen 1978 errichtete Stiftung „Familie in Not“ hat die Aufgabe, Familien, insbesondere auch Alleinerziehenden und alleinstehenden schwangeren Frauen in außergewöhnlichen Notlagen, schnell und unbürokratisch Hilfe zu gewähren. Diese Leistungen sind stets nachrangig gegenüber den gesetzlichen Ansprüchen. Ziel der Stiftung ist es, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Damit will die Stiftung den Familien dabei helfen, eine eigene wirtschaftliche Perspektive zu entwickeln und von öffentlichen Leistungen unabhängig zu sein.

Seit ihrer Gründung hat die Stiftung über 6.800 niedersächsischen Familien mit einer Gesamtsumme von rund 26 Mio. DM durch zinslose Darlehen oder Zuschüsse helfen können. Im Jahre 1997 wurden rund 1,2 Mio. DM zur Verfügung gestellt, um damit 406 besonders in Not geratene Familien zu fördern.

Mehr als die Hälfte der Anträge werden von alleinerziehenden Frauen, zumeist in der schwierigen Phase nach einer Scheidung oder Trennung, gestellt. Für die Frauen ist es schwierig, als Alleinerziehende mit zumeist geringem Einkommen eine Wohnung zu erhalten. Auf ergänzende Ausführungen hierzu in Kapitel 2 wird hingewiesen. Die Stiftung stellt deshalb Mietsicherheiten zur Verfügung und übernimmt Maklergebühren, Umzugs- und Renovierungskosten. Häufig ist eine finanzielle Hilfe zur Kinderbetreuung notwendig, um eine Ausbildung zu beenden oder die Wiedereingliederung in das Berufsleben zu erreichen. Gerade die Frauen, die nur einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen können, bedürfen entsprechender Stiftungshilfen, da für sie gesetzliche Hilfen wegen der Überschreitung der entsprechenden Einkommensgrenzen nicht greifen.

²³⁴ § 3 KiTaG, § 1 der 2. DVO - KiTaG

²³⁵ A.a.O.

²³⁶ i.d.F. vom 19.01.1994 (BGBl. I S. 165; hierzu VO vom 20.12.1991, BGBl. I S. 2322)

Insbesondere jüngere Familien verschulden sich bei der Gründung ihres Haushalts. Wenn nach der Geburt der Kinder ein Verdienst entfällt oder durch temporäre Arbeitslosigkeit Einkommensverluste auftreten, droht die Zahlungsunfähigkeit. Häufig wird der Arbeitsplatz durch Pfändungen gefährdet. In Zusammenarbeit mit den Schuldnerberatungsstellen hat die Stiftung vielen Familien dabei helfen können, durch Schuldenregulierung den Arbeitsplatz zu erhalten oder eine Wiedereingliederung in das Berufsleben zu erreichen.

Die Stiftung „Familie in Not“ vergibt zentral für Niedersachsen auch die Mittel der Bundesstiftung „Mutter und Kind - Schutz des ungeborenen Lebens“. Aus diesem Fonds wurden 1997 in Niedersachsen über 17.000 schwangere Frauen mit einer Gesamtsumme von 18,2 Mio. DM unterstützt, um z. B. den Kauf von Babyerstaussstattungen und Kinderzimmereinrichtungen zu ermöglichen.

Behinderung

Behinderung kann, muß aber nicht Armut auslösen. Viele Behinderte verfügen über ein normales Einkommen, insbesondere dann, wenn sie trotz ihrer Behinderung in der Lage sind, einen Beruf zu erlernen und auch auszuüben. In vielen Fällen treten Behinderungen erst während des Berufslebens oder im fortgeschrittenen Alter auf, so daß, wenn der Beruf nicht mehr ausgeübt werden kann, der Lebensunterhalt in der Regel durch eine Erwerbsunfähigkeits- oder Altersrente abgesichert ist.

Durch das vielgliedrige soziale Sicherungssystem können in der Regel die Folgen und Auswirkungen von Behinderung gemildert oder ausgeglichen werden. Prävention und Rehabilitation haben einen hohen Stellenwert.

Da die soziale Absicherung und der Lebensunterhalt im wesentlichen durch (eigene) Erwerbstätigkeit gesichert wird, besitzt die berufliche (Wieder-)Eingliederung von Behinderten oder von Behinderung bedrohter Menschen im erwerbsfähigen Alter eine zentrale Bedeutung. Die sozialen Sicherungssysteme haben dafür differenzierte Mittel entwickelt, um den davon betroffenen Personenkreis dauerhaft in das Arbeitsleben einzugliedern. Nach wie vor problematisch ist die sehr große Gruppe arbeitsloser Schwerbehinderter. Mit unterschiedlichen Maßnahmen wird versucht, diese Gruppe wieder in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Menschen, die so schwer behindert sind, daß sie nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können, finden eine angemessene Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte. Allerdings sind die dort erzielten Einkommen im Durchschnitt so gering, daß der notwendige Lebensunterhalt durch Unterhaltsverpflichtete oder durch den zuständigen Sozialhilfeträger sichergestellt werden muß.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen einen Überblick geben, welche Integrationshilfen und Leistungen im Schwerbehindertenrecht vorgesehen sind.

Schwerbehindertengesetz

Nach dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG)²³⁷ stellen die für die Durchführung des Bundesversorgungsgesetzes zuständigen Behörden, in Niedersachsen die Versorgungsämter, auf Antrag das Vorliegen einer Behinderung und den Grad der Behinderung (GdB) fest. Unter Behinderung versteht man die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden²³⁸ Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen²³⁹ körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht. Der GdB wird, nach Zehnergraden abgestuft, von 20 bis 100 festgestellt. Auf die Ursache der Behinderung kommt es seit einer Rechtsänderung im Jahr 1974 nicht an (sogenanntes Finalprinzip).

Nach § 1 SchwbG erlangen Behinderte bei einem GdB von wenigstens 50 die Schwerbehinderteneigenschaft, sofern sie ihren Wohnsitz, gewöhnlichen Aufenthalt oder die Beschäftigung im Geltungsbereich des Gesetzes haben. Vom zuständigen Versorgungsamt

²³⁷ i.d.F. der Bekanntmachung vom 26.08.1986 (BGBl. I S. 1421, 1550) mit späteren Änderungen

²³⁸ Zeitraum von mehr als sechs Monaten

²³⁹ Zustand, der von dem für das Lebensalter typischen abweicht

wird ein Schwerbehindertenausweis ausgestellt. Behinderte mit einem GdB von weniger als 50, aber wenigstens 30, sollen nach entsprechender Feststellung durch die Versorgungsämter²⁴⁰ auf Antrag vom Arbeitsamt Schwerbehinderten gleichgestellt werden, wenn sie infolge ihrer Behinderung ohne die Gleichstellung einen geeigneten Arbeitsplatz nicht erlangen oder behalten können.

Wegen der außergewöhnlichen Belastungen und Sonderausgaben, die Behinderten infolge ihrer Behinderung erwachsen, werden auf Antrag Steuererleichterungen durch Pauschbeträge oder Steuerermäßigungen gewährt. Die Höhe des Behinderten-Pauschbetrages richtet sich nach dem dauernden GdB. Behinderte, deren GdB zwischen 25 und 50 liegt, erhalten die Pauschbeträge nur, wenn ihnen wegen ihrer Behinderung nach gesetzlichen Vorschriften Renten oder andere laufende Bezüge zustehen oder die Behinderung zu einer dauernden Einbuße der körperlichen Beweglichkeit geführt hat oder auf einer typischen Berufskrankheit beruht. Die Pauschbeträge sind nach acht Stufen gestaffelt. Anstelle des Pauschbetrages können auch die tatsächlich entstandenen behinderungsbedingten Aufwendungen als allgemeine außergewöhnliche Belastungen geltend gemacht werden.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Zahl der Behinderten und Schwerbehinderten in Niedersachsen in den Jahren 1984 bis 1997:

Entwicklung der Zahl der Behinderten und Schwerbehinderten		
Jahr	Behinderte (GdB 20 – 40)	Schwerbehinderte (GdB 50 - 100)
1984	111.513	566.825
1985	111.426	562.090
1986	107.341	556.267
1987	104.877	571.272
1988	106.148	585.893
1989	114.466	595.936
1990	131.966	591.655
1991	147.612	606.324
1992	160.375	590.163
1993	174.058	591.642
1994	283.941	642.555
1995	302.850	640.065
1996	304.360	639.993
1997	337.261	659.980

NLS anhand der Statistik des Nds. Landesamtes für Zentrale Soziale Aufgaben

Es ist darauf hinzuweisen, daß der größere Anstieg der Zahlen im Jahr 1994 überwiegend statistikimmanente Ursachen hat.

Sind neben dem Vorliegen der Behinderung weitere gesundheitliche Merkmale festzustellen, die Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Nachteilsausgleichen sind, werden diese ebenfalls auf Antrag festgestellt²⁴¹.

Eingliederung in das Erwerbsleben

Als Ausfluß von §§ 10, 20 SGB I regelt das Schwerbehindertengesetz insbesondere auch die Eingliederung in das Erwerbsleben und die Sicherung des Arbeitsplatzes.

Eine der wesentlichen Schutzmaßnahmen, die das Schwerbehindertengesetz Schwerbehinderten und Gleichgestellten gewährt, ist der Kündigungsschutz. Dieser Schutz, der sich auf ordentliche und außerordentliche Kündigungen bezieht, hilft ihnen, ihren Arbeitsplatz zu behalten. Der Kündigungsschutz ist von doppelter Bedeutung: Zum einen kann das

²⁴⁰ gemäß § 2 SchwbG

²⁴¹ gemäß § 4 SchwbG

Arbeitsverhältnis von Schwerbehinderten nur mit einer Mindestkündigungsfrist von vier Wochen gelöst werden²⁴², zum anderen bedarf jede ordentliche und außerordentliche Kündigung von Schwerbehinderten²⁴³ zu ihrer Rechtsgültigkeit der Zustimmung der Hauptfürsorgestelle (Niedersächsisches Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben - NLZSA -). Neben der privatrechtlichen Kündigung ist also grundsätzlich ein öffentlich-rechtlicher Verwaltungsakt erforderlich, wenn die Kündigung von Schwerbehinderten wirksam sein soll.

Die einzelnen Schwerbehinderten genießen somit einen starken Schutz. Da sich dieser Kündigungsschutz allerdings auf die Einstellungschancen von Schwerbehinderten auch ungünstig auswirken könnte, weil die Arbeitgeberseite z. B. befürchten könnte, ein mit einem Schwerbehinderten einmal eingegangenes Arbeitsverhältnis nie wieder auflösen zu können, hat der Gesetzgeber einige Ausnahmen vorgesehen. So haben Schwerbehinderte grundsätzlich dann keinen Kündigungsschutz, wenn das Arbeitsverhältnis noch nicht länger als sechs Monate besteht (oftmals vereinbarte Probezeit).²⁴⁴

Ebenso besteht dann kein Kündigungsschutz, wenn Schwerbehinderte das 58. Lebensjahr vollendet haben und Anspruch auf eine Abfindung, Entschädigung oder ähnliche Leistung aufgrund eines Sozialplanes besteht²⁴⁵ oder wenn Entlassungen aus Witterungsgründen vorgenommen werden²⁴⁶. Liegt einer der in § 20 SchwbG genannten Gründe vor, so bedarf die Kündigung keiner Zustimmung der Hauptfürsorgestelle.

In weiteren in §§ 19 und 21 SchwbG genannten Fällen ist das Ermessen der Hauptfürsorgestelle, ob sie die Zustimmung zur Kündigung erteilen oder versagen soll, eingeschränkt. In allen anderen Fällen entscheidet sie nach freiem pflichtgemäßem Ermessen.

Die Anzahl der Zustimmungsanträge zur Kündigung von Schwerbehinderten und die Entscheidungspraxis der Hauptfürsorgestelle haben sich in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt:

Kündigungsschutzverfahren für Schwerbehinderten				
Zeitraum	Anträge insgesamt	Zustimmung erteilt	Zustimmung verweigert	Anderweitig erledigt
1992	1.776	1.158	91	402
1993	2.669	1.823	60	753
1994	2.619	1.919	46	706
1995	4.140	3.320	45	572
1996	3.053	2.171	80	838
1997	2.875	2.347	79	375

Nds. Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben, 1997

²⁴² gemäß § 16 SchwbG

²⁴³ gemäß § 15 SchwbG

²⁴⁴ gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 SchwbG

²⁴⁵ gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 3 SchwbG

²⁴⁶ gemäß § 20 Abs. 2 SchwbG

Nach § 5 SchwbG müssen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit mindestens 16 Arbeitsplätzen wenigstens 6% Schwerbehinderte oder Gleichgestellte beschäftigen, darunter in angemessenem Umfang auch Schwerstbehinderte und Schwerbehinderte über 50 Jahre²⁴⁷. Anderenfalls haben die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber eine monatliche Ausgleichsabgabe²⁴⁸ zu entrichten. Dies sind gemäß § 11 SchwbG 200 DM für jede/n Nichtbeschäftigte/n.

Das Aufkommen an Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz wird in erster Linie eingesetzt, um neue Arbeitsplätze für Schwerbehinderte zu schaffen. Als flankierende Maßnahme hat das Land ab 01.4.1995 ein bis zum 31.12.1998 befristetes regionales 6. Sonderprogramm zum Abbau der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter aufgelegt und hierfür bisher 13 Mio. DM aus Mitteln der Ausgleichsabgabe bereitgestellt. Aufgrund dieses Sonderprogramms können Klein- und Mittelbetriebe gefördert werden, die arbeitslose Schwerbehinderte befristet beschäftigen, um ihnen das Einleben in Arbeitsgruppen und in den Betrieb, den Abbau von Leistungsdefiziten und eventuellen Sozialschwierigkeiten zu ermöglichen. Die Belange von schwerbehinderten Frauen und Jugendlichen, die besonders unter der Arbeitslosigkeit zu leiden haben, werden vorrangig berücksichtigt. Mit Hilfe dieses Sonderprogramms können zusätzlich arbeitslose Schwerbehinderte in das Berufsleben vermittelt werden.

Ein wichtiges Anliegen neben der Fortentwicklung der beruflichen Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ist auch die Forderung, ein flächendeckendes Netz von Fachdiensten zur beruflichen Integration von Behinderten einzurichten. Ein Teil der arbeitslosen Schwerbehinderten, insbesondere Ältere, Langzeitarbeitslose, beruflich gering qualifizierte oder wegen der Art der Behinderung besonders schwer betroffene Menschen, kann auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur dann vermittelt werden, wenn die Eingliederung oder Wiedereingliederung unterstützt und begleitet wird.

Deshalb wird auf Veranlassung des Sozialministeriums ein solches Modell der berufs begleitenden Betreuung seit dem 01. April 1996 in Oldenburg erprobt. Dieses Modell ist zunächst auf drei Jahre angelegt und soll dazu dienen, die Chancen von Behinderten auf dem regulären Arbeitsmarkt zu verbessern. Dieser Fachdienst soll die Hauptfürsorgestelle, insbesondere bei der Beratung der Schwerbehinderten im Vorfeld der Arbeitsaufnahme, bei der Arbeitsplatzsuche, im Bewerbungsverfahren und nach der Arbeitsaufnahme bei der Festigung des Arbeitsverhältnisses und bei der Sicherung des Arbeitsplatzes unterstützen und den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern mit Rat und Tat zur Seite stehen.

Begleitende Hilfen im Arbeits- und Berufsleben erhalten Schwerbehinderte zur Verbesserung der Chancengleichheit im beruflichen Wettbewerb mit Nichtbehinderten. Diese Hilfen, die von der Hauptfürsorgestelle in enger Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung und den übrigen Rehabilitationsträgern bewilligt werden, umfassen alle Maßnahmen und Leistungen, die über die medizinische und berufliche Rehabilitation hinaus erforderlich sind, um den Schwerbehinderten einen angemessenen Platz im Arbeitsleben und damit in der Gesellschaft zu sichern. Voraussetzung ist dabei, daß alle Leistungen und Maßnahmen einen Bezug zum Arbeitsleben der Schwerbehinderten haben müssen.

In diesem Rahmen können u. a. Hilfen zur Beschaffung und Erhaltung einer behindertengerechten Wohnung sowie zum Aufbau einer eigenen wirtschaftlichen Existenz (wirtschaftliche Selbständigkeit) gewährt werden. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können Geldleistungen erhalten, um angemessene und behinderungsgerechte Arbeitsplätze für Schwerbehinderte zu schaffen oder vorhandene mit den notwendigen technischen Hilfen auszustatten. Um zu gewährleisten, daß das Schwerbehindertengesetz reibungslos und sachgerecht durchgeführt wird, hat die Hauptfürsorgestelle auch Schulungs- und Bildungsmaßnahmen für Vertrauensleute, Beauftragte der Arbeitgeberseite für Schwerbehinderte, Betriebs-, Personal-, Richter- und Präsidialräte durchzuführen.

²⁴⁷ gemäß § 6 SchwbG

²⁴⁸ nach der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung vom 28.03.1988 (BGBl. I S. 484)

Im Bereich der begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben bestehen zu der Frage, wann die Hauptfürsorgestelle aus den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln der Ausgleichsabgabe Geldleistungen frühestens gewähren kann, und wann berufsfördernde Leistungen der Rehabilitationsträger zur Eingliederung oder Wiedereingliederung in das Arbeitsleben einschließlich der ergänzenden sonstigen Hilfen enden dürfen oder tatsächlich enden, trotz der hierzu inzwischen ergangenen Rechtsprechung keine eindeutigen Regelungen. Es wird deshalb angestrebt, eine klare Abgrenzungsregelung der Leistungen der Träger der beruflichen Rehabilitation von denjenigen der Hauptfürsorgestellen nach dem Schwerbehindertengesetz in dem noch zu schaffenden Buch IX des Sozialgesetzbuches vorzunehmen.

Eingliederungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz

Wie nach dem Schwerbehindertengesetz müssen sich auch bei dem Personenkreis der Hilfesuchenden in der Eingliederungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz körperliche Regelwidrigkeiten, Schwächen der geistigen Kräfte oder seelische Störungen dahin auswirken, daß sie „nicht nur vorübergehend“, d. h. über einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten, nicht in die Gesellschaft eingegliedert sind. Eine weitere Voraussetzung für die Leistungen von Eingliederungshilfe ist, daß die Hilfesuchenden „wesentlich behindert“ sind. „Wesentlich“ bedeutet, daß die Fähigkeit der Behinderten zur Eingliederung in die Gesellschaft in „erheblichem Umfang“ beeinträchtigt sein muß. 1996 waren in Niedersachsen rund 38.000 Menschen in diesem Sinne wesentlich behindert.

Ziel der Eingliederungshilfe ist es, den wesentlich behinderten Menschen durch ein breit gefächertes Angebot von Betreuungs- und Fördermaßnahmen so zu helfen, daß sie sich selbst verwirklichen und nach Möglichkeit eigenständig im Beruf, Wohnbereich und mit den üblichen Kontakten in der Gesellschaft leben können. Da es sich hier um einen Personenkreis handelt, der wegen der Schwere der Behinderung mehrheitlich ein Leben lang der Vorsorge und Förderung bis hin zur Pflege bedarf, reichen die Hilfen von der Frühförderung über die vorschulische Förderung bis zur schulischen und beruflichen Bildung und Ausbildung in den Lebensabschnitten der Kindheit und Jugend. Der Zeitabschnitt der beruflichen Arbeit und - in den meisten Fällen - des Wohnens fällt zusammen mit den mittleren und späteren Lebensphasen der erwachsenen Behinderten. Das Gesamtspektrum der im Rahmen der Eingliederungshilfe angebotenen Hilfen läßt sich daher in drei Schwerpunkte unterteilen: Bildung, Arbeit und Wohnen.

Bildung

Die Anstrengungen in den letzten 20 bis 25 Jahren führten dazu, daß nahezu in allen Förderbereichen der vorschulischen und schulischen Bildung sowie auch der beruflichen Ausbildung ein besonderes und zumeist auch flächendeckendes Angebot von Sondereinrichtungen erstellt wurde, und zwar von häuslicher oder in Frühförderstellen durchgeführter Frühberatung und Frühförderung (66 allgemeine Frühförderstellen, 24 Sprachheilambulanzen, dazu ergänzend 13 interdisziplinäre Frühförder- und Früherkennungsteams sowie vier sozialpädiatrische Zentren in Hannover, Wolfsburg, Oldenburg und Wilhelmshaven) über Sonderkindergärten (rd. 4.000 Plätze) bis hin zu Tagesbildungsstätten für geistig Behinderte und einem nach den unterschiedlichen Hauptarten von Behinderungen gegliederten Sonderschulwesen. Für blinde, taubblinde und hörgeschädigte Behinderte werden darüber hinaus in einem frei-gemeinnützigem Taubblindenzentrum und insgesamt fünf öffentlich-rechtlich strukturierten Landesbildungszentren auf die Bedürfnisse dieses Personenkreises der Sinnesbehinderten besonders ausgerichtete Berufs-, Berufsfachschulen und Lehrwerkstätten vorgehalten. Ihr Einzugsgebiet überschreitet teilweise auch die niedersächsische Landesgrenze.

In den letzten Jahren ist der Integrationsgedanke in der Behindertenarbeit im Sinne einer gemeinsamen Erziehung von behinderten und nicht behinderten Kindern und Jugendlichen in den Vordergrund gerückt worden. Diese Entwicklung hat zu einem verstärkten Ausbau von integrativen Gruppen in Kindertagesstätten (ca. 300) und Integrationsklassen geführt.

Damit auch diejenigen behinderten Kinder, bei denen ortsnahe keine integrative Gruppe entstanden ist, die Möglichkeit integrativer Erziehung nutzen können, besteht das Angebot der Einzelintegration in einen Regelkindergarten mit besonderer Unterstützung für dieses Kind.

Für behinderte Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter gibt es ein differenziertes System sonderpädagogischer Förderung, insbesondere das nach den unterschiedlichen Arten von Behinderung ausgerichtete und gegliederte Sonderschulwesen. Dieses gewährleistet eine individuelle, der jeweiligen Begabung und Eigenart entsprechende Bildung und Erziehung in besonderen Schulen für Geistig-, Körper- und Sinnesbehinderte sowie Schulen für Lernhilfe. Die meisten dieser Schulen sind öffentliche Schulen. Die im Landesbildungszentrum für Blinde in Hannover und in den vier Landesbildungszentren für Hörgeschädigte in Braunschweig, Hildesheim, Oldenburg und Osnabrück befindlichen Sonderschulen in der Trägerschaft des Landes ergänzen die im übrigen von kommunalen Gebietskörperschaften oder privaten Trägern vorgehaltenen Sonderschulen für Sprachbehinderte, Blinde, Sehbehinderte, Schwerhörige, Gehörlose und Taubblinde.

In Niedersachsen gibt es eine in den letzten drei Jahrzehnten historisch gewachsene, im Bundesgebiet aber heute einzige Zweigleisigkeit: geistig behinderte Kinder und Jugendliche können ihre Schulpflicht nicht nur in den Schulen für Geistigbehinderte, sondern auch in den 34 staatlich anerkannten Tagesbildungsstätten erfüllen. Diese befinden sich in freier Trägerschaft, vor allem der Lebenshilfevereinigungen. Die Tagesbildungsstätten sind - wie die Sonderkindergärten - teilstationäre Einrichtungen der Behindertenhilfe, deren gesamte laufende Kosten das Land im Rahmen der Eingliederungshilfe für wesentlich Behinderte nach dem BSHG trägt. Solange der Bedarf und der erklärte Elternwille es erfordern, wird das Land die Tagesbildungsstätten erhalten.

Die beschriebenen Hilfemaßnahmen aus dem Bildungs- und Ausbildungsbereich der Eingliederungshilfe nach dem BSHG stellen ein im großen und ganzen kostenfreies Angebot für die Eltern wesentlich behinderter Kinder und Jugendlicher dar. Die Kosten, die durch ambulante, teilstationäre oder stationäre (z. B. in den Landesbildungszentren und im Taubblindenzentrum) Betreuung und Förderung entstehen, werden im wesentlichen von den Kommunen oder dem Land als örtlichen bzw. als überörtlichen Träger der Sozialhilfe oder als Schulträger finanziert. Die landläufige Annahme, daß immer mehr Sozialhilfeempfänger zum „Sockel der Armut“ in Deutschland gerechnet werden müssen, trifft zumindest auf den Personenkreis nicht zu, der im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte nach dem BSHG in der vorstehend beschriebenen Weise Leistungen der Sozialhilfe erhält.

Wohnen

Eine wesentliche Voraussetzung für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft und für ein am Normalisierungsprinzip orientiertes Leben sind bezahlbare, den individuellen Bedürfnissen entsprechend behindertengerecht ausgestaltete Wohnungen, in denen sie trotz ihrer Beeinträchtigungen ihr Leben weitgehend selbst gestalten und eigenverantwortlich und von fremder Hilfe unabhängig leben können.

Bei der Umsetzung der jährlichen Wohnungsbauprogramme werden die Fördermittel gezielt für Personengruppen eingesetzt, die sich nicht aus eigener Kraft mit ausreichendem Wohnraum versorgen können, d. h. neben beispielsweise kinderreichen Familien und älteren Menschen auch Schwerbehinderte, für die nach Art der Behinderung besondere bauliche Maßnahmen erforderlich sind. Hierzu gehören z. B. Behinderte mit einer außergewöhnlichen Gehbehinderung (vorwiegend Rollstuhlfahrerinnen und -fahrer), Blinde und hochgradig Sehbehinderte sowie Multiple-Sklerose-Kranke. Gefördert werden Eigentumsmaßnahmen und Mietwohnungen. Voraussetzung ist, daß die Wohnungen in ihrer Konzeption und baulichen Ausgestaltung den dafür geltenden DIN-Normen entsprechen.

Zur Förderung des Mietwohnungsbaues für Schwerbehinderte wird wegen der besonderen Anforderungen neben dem allgemeinen Förderungsbetrag ein zusätzliches Baudarlehen gewährt.

Gefördert wird auch die behindertengerechte Umgestaltung einzelner Räume. Durch diese gezielte Förderung kann vielfach ein erheblich teurerer Neubau vermieden, aber andererseits den Ansprüchen an ein behindertengerechtes Wohnen durchaus Rechnung getragen werden.

Eine große Zahl körperlich, geistig oder seelisch behinderter Menschen im Sinne des § 39 Abs. 1 BSHG benötigt auch bei behindertengerechter Ausgestaltung des Wohnraumes je nach Art und Schwere der Behinderung eine mehr oder weniger intensive Betreuung. Um eine möglichst eigenständige Lebensführung nicht zu gefährden und nur so viel Begleitung wie nötig zu bieten, besteht in Niedersachsen ein abgestuftes System von Wohnangeboten, das von offenen Wohnformen mit nur zeitweiser psychosozialer Betreuung bis zur umfassenden vollstationären Versorgung reicht.

Zur Unterstützung derjenigen örtlichen Sozialhilfeträger, die sich der Aufgabe stellen, offene Wohnformen zu schaffen, fördert das Land Niedersachsen seit 1984 das Betreute Wohnen mit einem Volumen von zur Zeit 2,5 Mio. DM.

Das Betreute Wohnen umfaßt die Betreuung wesentlich behinderter Menschen²⁴⁹ in Wohngemeinschaften sowie im Betreuten Einzelwohnen. Ihrem inhaltlichen Charakter nach stellen sich die Betreuungsformen als ambulante Formen der Leistungen der Eingliederungshilfe dar. Die sachliche Zuständigkeit für diese ambulanten Leistungen obliegt den örtlichen Trägern der Sozialhilfe. Im Jahre 1996 betreuten die in die Landesförderung fallenden Maßnahmeträger insgesamt 826 behinderte Menschen. Davon sind 426 seelisch behinderte Menschen und 400 geistig behinderte Menschen.

Etwa 1.050 Menschen mit Behinderungen leben in Wohngruppen, die den Wohnheimen für Behinderte organisatorisch angegliedert sind. In dieser Sonderform des stationären Wohnens leben behinderte Menschen weitgehend eigenverantwortlich mit nur zeitlich begrenzter Betreuung. Etliche dieser Bewohner wurden hier auch auf ein Leben in Wohngemeinschaften, im Betreuten Einzelwohnen oder gar in eigenen Wohnungen ohne Betreuung vorbereitet.

Eine große Zahl wesentlich behinderter Menschen, die werktags in einer Werkstatt für Behinderte beschäftigt ist, bedarf der umfassenderen Betreuung in einem Wohnheim. In solchen Wohnheimen leben in Niedersachsen rd. 4.750 Menschen mit Behinderungen.

Die Wohnangebote für wesentlich behinderte Menschen, die in den jüngsten Jahren entstanden sind, zeichnen sich grundsätzlich dadurch aus, daß sie ihren Standort in möglichst zentraler Lage in größeren Gemeinden oder Städten haben, in denen es schon aufgrund der räumlichen Entfernung leichter ist, Bezüge zum alltäglichen Leben herzustellen (z. B. Einkaufen, Teilnahme an Sport- und Kulturveranstaltungen) und einer Ausgrenzung entgegenzuwirken.

Bei der Schaffung von Wohnangeboten gibt es deutlich erkennbare Entwicklungslinien.

- Die Wohneinheiten werden kleiner. Die im Niedersächsischen Landespflegegesetz vorgegebene Richtzahl von 40 Plätzen stellt auch für Einrichtungen in der Behindertenhilfe eine Leitlinie für Obergrenzen dar. Diese Entwicklung gilt insbesondere auch für Einrichtungsträger mit hohen Platzzahlen. Bei diesen ist eine Differenzierung der Wohnangebote in kleinere Einheiten innerhalb und außerhalb des Stammgeländes zu verzeichnen.
- Die Wohnangebote orientieren sich zunehmend an einer Kleingruppenstruktur mit entsprechender baulicher und funktioneller Differenzierung, z. B. dezentraler Gruppenselbstversorgung.
- Neue Wohnangebote halten grundsätzlich nur Einzelzimmer vor.

²⁴⁹ im Sinne der Eingliederungshilfeschriften des BSHG

- Unter Einbeziehung der Funktionsräume ergibt sich ein durchschnittlicher Wert von rund 40 qm je Platz.

Durch Absprache mit den kommunalen Spitzenverbänden ist gewährleistet, daß Behinderte nach dem Ausscheiden aus der Werkstatt für Behinderte aus Altersgründen ihren Wohnheimplatz nicht aufgeben müssen, wenn sie dies nicht selber wünschen.

Es gibt neben Wohnheimen und Wohngruppen stationäre Einrichtungen für Geistig- und Mehrfachbehinderte, in denen behinderte Menschen mit unterschiedlichen Betreuungsbedürfnissen auf Dauer wohnen und in denen sie auch Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten haben. Diese „differenzierten Großeinrichtungen“ sind traditionell gewachsen und bestehen zum Teil seit über 100 Jahren. Sie haben überregionale Einzugsgebiete und betreuen teilweise auch Behinderte aus anderen Bundesländern. Im Spektrum der Wohnformen stellen sie ein alternatives Wohnangebot mit zusätzlichen speziellen Aufgaben für mehrere Regionen dar.

Diese großen stationären Einrichtungen haben in den vergangenen Jahren mit Unterstützung des Landes deutliche Fortschritte im Hinblick auf eine innere Differenzierung und Öffnung nach außen gemacht, ihre Strukturen an die individuellen Bedürfnislagen der behinderten Menschen angepaßt und vielfältige Wohn-, Betreuungs- sowie Beschäftigungs- und Förderangebote entwickelt.

Finanzielle Situation

Die Kosten, die durch eine stationäre (Wohn-)Betreuung von wesentlich behinderten Kindern, Jugendlichen und unter 60-jährigen Erwachsenen entstehen, werden vom Land Niedersachsen als überörtlichem Träger der Sozialhilfe übernommen.

Die Bewohnerinnen und Bewohner müssen allerdings einen Kostenbeitrag aus ihrem Einkommen entrichten, jedoch nicht in dessen voller Höhe.

Sie erhalten grundsätzlich einen Barbetrag²⁵⁰, der 30% des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes (im Juli 1998 162 DM) beträgt. Dieser Barbetrag, auf den ein Rechtsanspruch besteht, dient in erster Linie der Befriedigung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens. Der Anspruch ist ausgeschlossen, wenn eine bestimmungsgemäße Verwendung durch oder für den Hilfebezieher nicht möglich ist.

Andererseits ist der Barbetrag um bis zu weitere 15% des Regelsatzes zu erhöhen, wenn Hilfebezieher einen Teil der Kosten des Aufenthalts in der Einrichtung selbst tragen. Diese Voraussetzung trifft insbesondere bei der großen Gruppe Behinderter zu, die in einer anerkannten Werkstatt für Behinderte arbeiten und aus dem hier erzielten Einkommen zur teilweisen Bestreitung der Kosten der Betreuung in einem Wohnheim an einer Werkstatt für Behinderte herangezogen werden. Durch ein gestaffeltes Kostenbeitragsaufkommen, das im August 1996 durch die BSHG-Novelle bundeseinheitlich geregelt wurde, verbleibt bei den Wohnheimbewohnerinnen und -bewohnern ein monatlicher Verfügungsbetrag von rd. 300 DM, der sich aus dem Barbetrag und dem freigelassenen Werkstatteinkommen zusammensetzt. Dieses Geld steht zur persönlichen Verfügung. Die vollen Kosten des Lebensunterhaltes einschließlich der notwendigen Bekleidung werden vom Sozialhilfeträger aufgebracht.

²⁵⁰ § 21 Abs. 3 BSHG

Arbeit

Menschen, die aufgrund der Schwere ihrer Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eine Beschäftigung finden können, haben einen Rechtsanspruch auf Beschäftigung in einer anerkannten Werkstatt für Behinderte. In Niedersachsen trifft dies auf rd. 17.500 Menschen zu. Dabei werden über 80% der Beschäftigten der Gruppe der Menschen mit einer geistigen Behinderung zugerechnet.

Die in Werkstätten für Behinderte beschäftigten Menschen erhalten im Durchschnitt ein Arbeitsentgelt von monatlich ca. 270 DM, wobei die Spannbreite zwischen 120 DM und ca. 600 DM liegt. Diese behinderungsbedingt erzielten geringen Einkommen lösen in der Regel ergänzende Ansprüche der Hilfe zum Lebensunterhalt durch den örtlichen Sozialhilfeträger aus, sofern keine ergänzende Betreuung in einem Wohnheim stattfindet. In diesen Fällen muß der überörtliche Sozialhilfeträger die Eingliederungshilfekosten einschließlich der Kosten für den Lebensunterhalt aufbringen.

Kosten für die Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte fallen für den Einzelnen in der Regel nicht an. Vor drei Jahren wurde bundesgesetzlich ein erhöhter Vermögensfreibetrag für Werkstattbeschäftigte eingeräumt.

Eine Beschäftigung in einer Werkstatt für Behinderte (WfB) löst auch Kranken-, Renten- und Pflegeversicherungspflicht aus. Die Rentenversicherungsbeiträge werden vom Bund, die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge vom Land getragen. Unter bestimmten Umständen müssen sich auch Werkstattbeschäftigte in geringem Umfang an diesen Kosten beteiligen, wobei das in der Regel aber nur in Monaten auftritt, in denen Urlaubs- oder Weihnachtsgeld seitens der Werkstatt zusätzlich ausgezahlt wird.

Nach einer 20-jährigen Beschäftigungsdauer in einer Werkstatt für Behinderte haben Werkstattbeschäftigte einen Anspruch auf Gewährung einer Erwerbsunfähigkeitsrente, unabhängig davon, ob sie weiterhin in der WfB beschäftigt bleiben. Nach knapp 2-jährigen Erfahrungen, seitdem diese Zahlungen möglich sind, ist ersichtlich, daß die durchschnittliche Rentenhöhe bei mehr als 1.100 DM pro Monat liegt.

In den Fördergruppen an Werkstätten werden weitere 900 Menschen tagsüber betreut, die aufgrund der außerordentlichen Schwere ihrer Behinderung die Aufnahmevoraussetzungen in eine WfB nicht erfüllen. Sie unterliegen nicht der Sozialversicherungspflicht und erzielen auch kein Arbeitsentgelt.

Kosten für die Betreuung in einer Fördergruppe fallen für den einzelnen Behinderten in der Regel nicht an. Der Lebensunterhalt ist gesichert durch die bürgerlich-rechtlich Unterhaltsverpflichteten oder durch Hilfe zum Lebensunterhalt durch den örtlichen Sozialhilfeträger, sofern keine ergänzende stationäre Betreuung stattfindet. Auch in diesen Fällen muß der überörtliche Sozialhilfeträger die Eingliederungshilfekosten einschließlich der Kosten für den Lebensunterhalt aufbringen.

Aufgrund des fehlenden, eigenständig erworbenen Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes erfolgt eine diesbezügliche Absicherung durch die Familienversicherung. Sofern das nicht (mehr) möglich ist, kann Krankenhilfe nach § 37 BSHG gewährt werden. Die Pflegeversicherungspflicht erfolgt dann gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 4 SGB XI.

Alter

Allgemeines

In den nachfolgenden Ausführungen wird Alter vereinfacht als die Phase ab der regelmäßigen Inanspruchnahme einer Altersrente im Regel-Alterssicherungssystem definiert. 1993 gab es in Deutschland fast 17 Mio. Frauen und Männer, die 60 Jahre und älter waren. Rund 87% der älteren Menschen lebten in Ein- oder Zwei-Personenhaushalten.

Das Alter ist eine biologische Gegebenheit mit sich mehr oder weniger, meistens mehr, entwickelnden Erscheinungsformen der Einschränkung der Dispositions- und Partizipationsspielräume. Damit einher gehen sich wechselseitig bedingende Erscheinungsformen der Ausgrenzung und des Ausschlusses in sozialer und räumlicher Hinsicht. Das Alter ist also weitgehend gekennzeichnet durch ein Wechselverhältnis von Einschränkungen von Handlungs- und Teilhabespielräumen und Ausgrenzung. Es wird versucht, die Wirkungen dieser biologischen Gegebenheit Alter mit Maßnahmen im Rahmen der Altenpolitik zu mindern oder gar aufzuheben. Alter als Lebenslage - für sich isoliert gesehen - ist kein Indikator für Armut. Altersarmut ist nicht die Folge von Alter, sondern ist überwiegend in der Erwerbsphase des Menschen begründet. Die Untersuchung der Ursachen der Entwicklung von Armut im Alter bezieht sich deshalb auf die Erwerbsbiographie und die typische armutserzeugende Begleiterscheinung des Alters, nämlich Krankheit und Pflegebedarf.

Rente

Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) befindet sich in einem laufenden Prozeß der Entwicklung, an dem jeweils wechselnde Mehrheiten im politischen Raum beteiligt waren. Das im Konsens der großen politischen Parteien zustande gekommene Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung²⁵¹, das am 01.01.1992 in Kraft trat, hat das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung im Buch VI des Sozialgesetzbuches neu geregelt. Mit dem politisch stark umstrittenen und gegen die Mehrheit des Bundesrates und der Bundestagsopposition beschlossenen Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung²⁵², dessen Inkrafttreten zum 01.01.1999 geplant ist, soll zur Konsolidierung der Rentenfinanzen das Nettorentenniveau durch Einführung eines Demographiefaktors langfristig von derzeit 70% auf 64% gesenkt werden.

Die GRV schützt Versicherte vor dem Risiko des vorzeitigen krankheitsbedingten Verlustes oder einer wesentlichen Beeinträchtigung der Erwerbsfähigkeit und gewährleistet die Altersversorgung der Versicherten sowie die Versorgung der Hinterbliebenen im Todesfall. In Erfüllung dieser Aufgaben gewährt sie Leistungen der medizinischen und beruflichen Rehabilitation, wenn hierdurch die Erwerbsfähigkeit wesentlich gebessert oder wiederhergestellt werden kann, Renten bei vorzeitiger Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit sowie Alters- und Hinterbliebenenrenten.

Die Rentenhöhe

Die Rente hat die Funktion des Lohnersatzes und ist lohnbezogen. Sie ist nicht nur ein Zuschuß zum Lebensunterhalt, sondern soll ausreichende Lebensgrundlage sein.

Die Rentenberechnung beruht darauf, daß jede Rente so individuell wie möglich berechnet werden soll, um jedem Einzelschicksal gerecht zu werden. Die Formel zur Rentenberechnung berücksichtigt diesen individuellen Versicherungsverlauf. Sie orientiert sich zugleich an einem Standardrentenniveau, das die Versicherten erreichen, die 45 Versicherungsjahre jeweils den durchschnittlichen Arbeitsverdienst der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erlangt haben. Die Entwicklung des Standardrentenniveaus ist aus nachfolgender Tabelle ersichtlich:

²⁵¹ Rentenreformgesetz 1992 – RRG 1992 vom 18.12.1989 (BGBl. I S. 2261)

²⁵² Rentenreformgesetz 1999 – RRG 1999 vom 16.12.1997 (BGBl. I S. 2998)

Entwicklung des Standard-Rentenniveaus berechnet mit 45 Versicherungsjahren (alte Bundesländer)						
Jahr	Durchschnittliches Jahresarbeitsentgelt		Standardrente mit 45 Vers.-Jahren		Standard- Rentenniveau	
	brutto	netto	brutto	netto	brutto	netto
Beträge in DM - Niveau in v.H.						
1960	06.101	05.138	03.248	03.248	53,2	63,2
1965	09.229	07.647	04.535	04.535	49,1	59,3
1970	13.343	10.340	06.602	06.602	49,5	63,9
1975	21.808	16.027	10.595	10.595	48,6	66,1
1980	29.485	21.037	14.790	14.790	50,2	70,3
1985	35.286	24.164	18.026	17.348	51,1	71,8
1990	41.946	29.157	21.050	19.698	50,2	67,6
1991	44.421	29.966	21.874	20.508	49,2	68,4
1992	46.820	31.215	22.698	21.297	48,5	68,2
1993	48.178	32.154	23.522	21.998	48,8	68,4
1994	49.142	32.178	24.432	22.795	49,7	70,8
1995	50.665	32.213	24.902	23.122	49,2	71,8
1996	51.678	33.332	25.083	23.245	48,5	69,7
1997	52.143	33.184	25.410	23.491	48,7	70,8

VDR-Statistik

Insgesamt ergibt sich, daß für eine große Zahl von Rentnerhaushalten Realeinkommenszuwächse wirksam geworden sind. So stiegen die Bruttorenten der GRV im früheren Bundesgebiet in den Ein- und Zweipersonenrentnerhaushalten 1993 gegenüber 1988 um 27%.²⁵³ Damit konnten die Rentnerhaushalte auch unter Berücksichtigung der Krankenversicherungsbeiträge im Zeitraum 1988 bis 1993 leichte Realeinkommensgewinne verbuchen, da die Lebenshaltungskosten - gemessen am Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte - im gleichen Zeitabschnitt nur um 17,8% gestiegen sind. Die Rentnerhaushalte in den neuen Bundesländern verbuchten ebenfalls Realeinkommensgewinne.

Bevölkerungszahlen/Rentenempfängerinnen und Rentenempfänger

Bezogen auf Niedersachsens Gesamtbevölkerungsstand am 01.01.1997 von 7.815.148 Einwohnern waren 2.338.042 (30,0%) Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt und insgesamt 1.913.714 (24,5%) Rentenempfänger. Der prozentuale Anteil der Rentenbezieher stellt sich wie folgt dar:

²⁵³ nach Angaben der Bundesregierung in: Sozialpolitische Umschau Nr. 143/97 vom 07.04.1997

Bevölkerungszahlen ²⁵⁴ und Rentenempfänger in Niedersachsen							
Bundesland / Regierungsbezirk des Wohnortes des Rentenempfängers	Einwohner	Renten- empfänger (RTEP) insgesamt	Anteil in% (RTEP)				
Niedersachsen	7.815.148	1.913.714	24,5				
davon männlich	3.815.578	628.814	16,5				
weiblich	3.999.570	1.246.685	31,2				
Waisen davon		37.700 ²⁵⁵	0,5			Anzahl (RTEP)	Anteil in% (RTEP)
Braunschweig	1.677.842	445.538	26,5	davon	männlich	145.426	8,7
					weiblich	292.303	17,4
					Waisen	7.703	0,4
Hannover	2.146.742	566.148	26,4	davon	männlich	179.352	8,4
					weiblich	376.801	17,6
					Waisen	9.860	0,5
Lüneburg	1.616.321	379.254	23,5	davon	männlich	125.704	7,8
					weiblich	245.778	15,2
					Waisen	7.6581	0,5
Weser-Ems	2.374.243	522.774	22,0	davon	männlich	178.332	7,5
					weiblich	331.803	14,0
					Waisen	12.479	0,5

Rentenarten / Rentenzahlbetrag

Aus den nachfolgenden Übersichten sind die Anzahl der gewährten Renten und der durchschnittliche Rentenzahlbetrag ersichtlich (Rentenbestand 31.12.1996):

Gesetzliche Rentenversicherung insgesamt

Bundesland/ Regierungs- bezirk des Wohnortes des Renten- empfängers	Renten nach SGB VI								
	insge- samt-	Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit		Renten wegen Alters		Renten wegen Todes			
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	insge- samt	Witwen- renten	Witwer- renten	Waisen- rente
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Anzahl									
Niedersachsen	1.913.714	107.498,00	66.358,00	500.215,	703.326,00	536.317,00	477.001,00	21.101,00	37.700,00
davon									
Braunschweig	445.538	21.358,00	13.964,00	119.293,00	166.019,00	124.904,00	112.320,00	4.775,00	7.703,00
Hannover	566.148	30.792,00	22.289,00	142.292,00	213.267,00	157.517,00	141.254,00	6.268,00	9.860,00
Lüneburg	379.254	22.200,00	13.518,00	99.127,00	137.482,00	106.927,00	94.778,00	4.377,00	7.658,00
Weser-Ems	522.774	33.148,00	16.596,00	139.503,00	186.558,00	146.969,00	128.649,00	5.681,00	12.479,00
Bundesgebiet	20.464.257	782.985,00	782.985,00	5.312.387,00	7.726.338,00	5.590.764,00	4.927.864,00	262.675,00	392.555,00

²⁵⁴ Amtliche Statistik des Nds. Landesamts für Statistik²⁵⁵ Waisenrenten; eine Unterteilung nach männlichen und weiblichen Einwohnern ist nicht möglich.

Bundesland/ Regierungs- bezirk des Wohnortes des Renten- empfängers	Renten nach SGB VI								
	insge- samt-	Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit		Renten wegen Alters		Renten wegen Todes			
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	insge- samt	Witwen- renten	Witwer- renten	Waisen- rente
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Durchschnittlicher Rentenzahlbetrag in DM									
Niedersachsen	1.162,21	1.613,72	1.075,09	1.889,52	747,38	948,15	1.025,94	337,15	303,24
davon									
Braunschweig	1.221,67	1.659,32	1.085,06	2.012,18	767,60	1.010,65	1.086,90	348,20	306,96
Hannover	1.204,44	1.643,69	1.109,17	1.948,75	815,94	985,67	1.061,18	352,29	305,05
Lüneburg	1.126,78	1.628,79	1.058,88	1.820,73	718,39	912,90	988,61	333,36	303,66
Weser-Ems	1.091,51	1.546,42	1.034,17	1.773,08	672,39	880,45	961,51	314,08	299,25
Bundesgebiet	1.218,61	1.552,98	1.105,64	1.947,09	876,67	951,88	1.034,15	358,22	313,77

VDR-Statistik

Der durchschnittliche Rentenzahlbetrag in Niedersachsen (1.162,21 DM) liegt demnach unter dem durchschnittlichen Betrag des Bundesgebietes (1.218,61 DM).

Die nachfolgende Tabelle spiegelt in den Spalten 2 bis 8 den prozentualen Anteil der Rentnerinnen und Rentner wider, die in die nebenstehende Rentenzahlbetragsschicht (Spalte 1) fallen (Stand 31.12.1995):

**Gesetzliche Rentenversicherung insgesamt
- nach Geschlecht -**

Rentenzahlbetrag DM/Monat		Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in%		Renten wegen Alters in%		Renten wegen Todes in%		
von	bis unter	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Witwen	Witwer	Waisen
1		2	3	4	5	6	7	8
	100	0,7	0,4	1,2	1,6	2,1	17,3	2,6
100	- 200	1,3	1,4	1,7	6,6	2,6	17,8	11,0
200	- 300	1,2	2,2	1,4	8,6	3,3	16,3	30,5
300	- 400	1,0	2,3	1,5	8,5	3,9	14,1	42,4
400	- 500	1,2	3,1	1,6	7,3	5,0	11,3	10,7
500	- 600	1,1	3,6	1,6	6,8	5,6	8,2	1,7
600	- 700	1,4	4,1	1,6	5,2	6,0	5,7	0,7
700	- 800	1,8	4,9	1,6	4,7	7,2	3,5	0,3
800	- 900	2,5	6,6	1,7	5,5	7,8	2,1	0,1
900	- 1.000	3,1	8,7	1,7	6,5	8,2	1,2	
1.000	- 1.100	4,4	11,5	1,8	6,8	8,5	0,8	
1.100	- 1.200	5,7	11,7	2,1	6,6	8,2	0,5	
1.200	- 1.300	7,1	11,9	2,6	6,1	7,4	0,4	
1.300	- 1.400	7,7	9,8	3,3	5,1	6,2	0,3	
1.400	- 1.500	7,8	5,9	4,0	4,0	4,9	0,2	
1.500	- 1.800	22,8	8,4	14,5	5,4	8,4	0,2	
1.800	- 2.100	16,9	2,6	17,3	2,5	3,2	0,1	
2.100	- 2.400	8,2	0,7	16,1	1,3	1,1		
2.400	- 2.700	3,0	0,2	11,2	0,6	0,3		
2.700	- 3.000	0,7		6,8	0,2	0,1		

Rentenzahlbetrag DM/Monat		Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in%		Renten wegen Alters in%		Renten wegen Todes in%		
von	bis unter	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Witwen	Witwer	Waisen
1		2	3	4	5	6	7	8
3.000	- 3.300	0,2		3,0	0,1			
3.300	- 3.600	0,1		0,9				
3.600	- 3.900	0,1		0,4				
3.900	und höher			0,4				

VDR-Statistik

Es zeigt sich, daß Frauen in den unteren Einkommensgruppen (zwischen 1.400 bis 1.500 DM) überrepräsentiert sind (betrifft Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und Renten wegen Alters).

Zur wirtschaftlichen Lage von Rentnerinnen- und Rentnerhaushalten²⁵⁶

Seit langem ist bekannt, daß von niedrigen Renten nicht auf niedrige Haushaltseinkommen einer Person oder gar des Haushalts, in dem Rentenbezieher leben, geschlossen werden kann.

Das Statistische Bundesamt hat 1993 während der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zu den Lebensbedingungen von Rentnerinnen und Rentnern umfassend Daten erhoben. Von den mehr als 50.000 beteiligten Haushalten waren rund 10.000 Rentnerhaushalte. Nach Monaten gegliederte Haushaltsbücher führten u. a. 5.581 Zweipersonenrentnerhaushalte und 3.581 Einpersonenrentnerhaushalte, von letzteren waren 2.925 Frauen.

Das Haushaltseinkommen insgesamt

Alleinlebende Rentnerinnen bzw. Rentner hatten im Jahr 1993 nach der EVS ein durchschnittliches monatliches Haushaltsnettoeinkommen von 2.309 DM im früheren Bundesgebiet und von 1.625 DM in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost. Bei den Zweipersonenrentnerhaushalten betrug das durchschnittliche Nettohaushaltseinkommen je Monat 3.929 DM im früheren Bundesgebiet, in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost 2.813 DM.

Rund 41% der Einpersonenrentnerhaushalte im früheren Bundesgebiet hatten im Jahr 1993 ein Haushaltsnettoeinkommen pro Monat zwischen 1.600 DM und 2.499 DM, 31% zwischen 2.500 DM und 4.999 DM. In den neuen Bundesländern und Berlin-Ost hatten 32% der Einpersonenrentnerhaushalte ein Haushaltsnettoeinkommen von 1.200 DM bis 1.599 DM und rund 47% der Haushalte 1.600 DM bis 2.499 DM monatlich. Mit Haushaltseinkommen unter 1.200 DM mußten im früheren Bundesgebiet rund 8% der Einpersonenhaushalte auskommen, in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost war der Anteil mit 17% mehr als doppelt so hoch.

Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) im Rahmen des Haushaltseinkommens

Den Hauptbestandteil der Einkommen in Rentnerhaushalten machen Leistungen der GRV aus. Mit durchschnittlich monatlich 2.350 DM liegen die in der EVS 1993 ausgewiesenen Renten in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost lediglich um 150 DM niedriger als im früheren Bundesgebiet. Bei den Einpersonenrentnerhaushalten ist der Abstand mit 200 DM noch etwas größer.

Die Höhe der Rente der GRV wird durch die unterschiedlichen Erwerbsbiographien beeinflusst. Den Versichertenrenten der Männer lagen im Jahr 1997 im früheren Bundesge-

²⁵⁶ Angaben des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden, Heft 2 der Reihe „Wirtschaft und Statistik“

biet nach Angaben des VDR rund 40,0 Versicherungsjahre zugrunde. In den neuen Bundesländern und Berlin-Ost waren es 43,6 Jahre, was darauf zurückzuführen ist, daß - von Ausnahmen abgesehen - die Lebensarbeitszeit für Männer in der ehemaligen DDR regulär erst mit Vollendung des 65. Lebensjahres endete und keine bzw. nur geringe Zeiten von Arbeitslosigkeit enthielt.

Gravierender sind die Unterschiede bei den Frauen. Frauen aus den alten Bundesländern kommen durchschnittlich auf 26,3 und Frauen aus den neuen Bundesländern durchschnittlich auf 40,1 Versicherungsjahre. Die längere Lebensarbeitszeit ist also ein gewichtiger Faktor, der die Rentenhöhe im Ost-West-Vergleich beeinflußt.

Für das Bundesgebiet und Niedersachsen stellen sich die Anteile der Rentempfängerinnen und Rentempfänger mit einem monatlichen Rentenzahlbetrag von unter 1.200,00 DM wie folgt dar:

Gesetzliche Rentenversicherung insgesamt - Frauenanteil in Niedersachsen und Bundesgebiet -									
Bundesland/ Regierungs- bezirk des Wohnortes der Renten- empfänger	Renten nach SGB VI								
	insge- samt	Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit		Renten wegen Alters		Renten wegen Todes			
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	insge- samt	Witwen- renten	Witwer- renten	Waisen- renten
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Prozentan- teil bis mtl. 1.100 DM		19,7	48,8	17,4	68,1		60,2	98,3	100,0
Niedersachsen	962.473	20.751	31.384	87.122	472.162	351.054	294.933	18.676	37.445
davon									
Braunschweig	223.035	4.260	6.774	19.904	112.098	79.999	68.081	4.227	7.691
Hannover	285.011	5.900	10.490	24.173	142.188	102.260	86.841	5.572	9.847
Lüneburg	191.313	4.240	6.278	17.778	92.082	70.935	59.435	3.899	7.601
Weser-Ems	263.114	6.351	7.842	25.267	125.794	97.860	80.576	4.978	12.306
Bundesgebiet	10.142.74	202.617	359.281	876.268	5.124.892	3.579.685	2.957.248	237.332	385.105

VDR-Statistik

Einkünfte der Rentnerhaushalte aus betrieblicher Alterssicherung und privater Vorsorge im Rahmen des Haushaltseinkommens

Ein- und Zweipersonenrentnerhaushalte im früheren Bundesgebiet erhielten im Jahr 1993 nach der EVS durchschnittlich monatlich 161 DM (Einpersonenhaushalte) bzw. 334 DM (Zweipersonenhaushalte) Bruttoeinkommen infolge erworbener Ansprüche gegenüber betrieblichen Pensionskassen der privaten Wirtschaft, der Zusatzversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes, Pensionsleistungen der Gebietskörperschaften und öffentlicher Unternehmen sowie Werksrenten oder laufende Betriebsunterstützungen.

Die Einnahmen der Rentnerhaushalte aus Vermögen erreichten 1993 im früheren Bundesgebiet 17 bzw. 20% (Ein- bzw. Zweipersonenhaushalte) des Haushaltsbruttoeinkommens. Diese beliefen sich im Einpersonentnerhaushalt auf durchschnittlich 417 DM je Monat. Beim Zweipersonentnerhaushalt waren die Einnahmen aus Vermögen mit 828 DM fast doppelt so hoch wie beim Einpersonentnerhaushalt. Die Höhe der Ersparnis in den Einpersonentnerhaushalten in Ost und West war im Jahr 1993 nahezu gleich.

Mehr als die Hälfte der befragten Zweipersonenrentnerhaushalte im früheren Bundesgebiet verfügte über selbstgenutztes Wohneigentum, in den neuen Ländern und in Berlin-Ost war es jeder vierte Haushalt. Noch gravierender waren die Abweichungen bei den Einpersonenrentnerhaushalten. Die Eigentümerquote lag in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost bei 9% der befragten Haushalte, im früheren Bundesgebiet war sie mit 36% fast viermal so hoch.

Einkommenssituation alleinlebender Rentnerinnen

Bemerkenswert ist, daß der Abstand beim Haushaltsnettoeinkommen von Rentnerinnen und Rentnern in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost geringer ausfällt als im früheren Bundesgebiet. Das Haushaltsnettoeinkommen einer alleinstehenden Rentnerin in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost lag mit 1.610 DM nur um 6% bzw. rund 100 DM unter dem eines alleinstehenden Rentners. Im früheren Bundesgebiet betrug der Unterschied dagegen fast 18% oder 480 DM zuungunsten der Rentnerinnen. Offenkundig ist diese deutliche Differenz eine Folge kürzerer Erwerbszeiten der Frauen im früheren Bundesgebiet. Außerdem hatten viele Frauen während der Erwerbsphase im Vergleich zu Männern geringere Einkommen aufgrund niedrigerer Entlohnung und aufgrund von Teilzeitarbeit.

Vermögenslage von Rentnerhaushalten

Einpersonenrentnerhaushalte im früheren Bundesgebiet gaben 1993 an, ein Nettogeldvermögen zu besitzen, das im Schnitt je Haushalt mehr als 33.600 DM betrug. Fast den doppelten Betrag, nämlich 64.600 DM, nannten Zweipersonenrentnerhaushalte ihr eigenes. Dagegen konnten die Rentnerhaushalte in den neuen Ländern nur über erheblich geringere Nettogeldvermögen verfügen. Es belief sich je Einpersonenrentnerhaushalt im Schnitt auf 13.200 DM und je Zweipersonenrentnerhaushalt auf knapp 24.500 DM. Damit erreichten Rentnerhaushalte im Beitrittsgebiet - deren Geldvermögen im Zusammenhang mit der Währungsunion beträchtlich vermindert worden war - im Durchschnitt weniger als 40% der Geldvermögen, die Rentnerhaushalte im früheren Bundesgebiet Ende 1993 besaßen.

Auch bei den Nettogeldvermögen ist festzustellen, daß alleinlebende Rentnerinnen im Schnitt 1993 weniger Vermögen hatten als alleinlebende Rentner. Darüber hinaus sank im früheren Bundesgebiet mit zunehmendem Alter der alleinlebenden Frauen die Höhe der Vermögen je Haushalt von im Schnitt 37.800 DM bei 60- bis unter 65-Jährigen auf 29.500 DM bei den 70-Jährigen und Älteren. Eine solche Tendenz zeichnete sich in den neuen Ländern und Berlin-Ost nicht ab.

Das Nettogeldvermögen war zwischen den Rentnerhaushalten im Jahre 1993 sehr unterschiedlich verteilt. Von den befragten Einpersonenrentnerhaushalten im früheren Bundesgebiet besaßen 6,3% Ende 1993 keine finanziellen Rücklagen. Besonders 70-jährige und ältere Frauen gehörten zu diesen Betroffenen.

Ausgaben für das Wohnen

Für Einpersonenrentnerhaushalte sind mittlerweile die Ausgaben für das Wohnen (Wohnungsmiete, Energie, Umlagen für Zentralheizung und Warmwasser) die größte Ausgabenposition geworden. Rund 35% des privaten Verbrauchs, das waren im Schnitt monatlich 687 DM, gaben diese Haushalte im früheren Bundesgebiet für das Wohnen aus. In den neuen Ländern und Berlin-Ost belief sich der Betrag auf 414 DM, das waren 29% des privaten Verbrauchs. Zweipersonenrentnerhaushalte im früheren Bundesgebiet zahlten im Jahr 1993 durchschnittlich 906 DM für das Wohnen, das waren immerhin noch fast 28% des privaten Verbrauchs. Lediglich bei den Zweipersonenrentnerhaushalten in den neuen Ländern und Berlin-Ost nahmen die Ausgaben für das Wohnen noch nicht den ersten Platz in der Ausgabenskala ein. Sie betrug 1993 im Monatsdurchschnitt 555 DM bzw. rd. 23% des privaten Verbrauchs.

Zahl der Renten/Aufwendungen der Rentenversicherungsträger

Mit rd. 21,5 Mio. Rentenzahlungen (davon 16,9 Mio. in den alten Bundesländern und 4,6 Mio. in den neuen Ländern) hat der Rentenbestand 1997 im gesamten Bundesgebiet einen neuen Höchststand erreicht. Die Aufwendungen hierfür betragen 341,2 Mrd. DM.

Am 01.01.1998 werden rund 16 Mio. Versichertenrenten (davon 12,5 Mio. in den alten Ländern und 3,5 Mio. in den neuen Ländern) und 5,93 Mio. Hinterbliebenenrenten (davon 4,73 Mio. in den alten und 1,20 Mio. in den neuen Ländern) gezahlt. Darüber hinaus zahlt die GRV zusätzlich rund 367.000 Leistungen aufgrund des Kindererziehungsleistungs-Gesetzes an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921, die keine Rente aus der GRV erhalten.

Hiervon entfallen auf die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter (ArV) rund 12,7 Mio. (57,9%), auf die Träger der Angestelltenversicherung (AnV) rund 8,25 Mio. (37,6%) und auf die knappschaftliche Rentenversicherung (KnRV) fast 1 Mio. (4,5%) der laufenden Rentenzahlungen (Rentenbestandsstatistik des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger - VDR).

Pflege

Pflegebedürftigkeit als armutsrelevantes Merkmal

Der Eintritt bzw. das Vorliegen von Pflegebedürftigkeit verschärft die Gefahr von Isolation oft erheblich. Sie nimmt mit steigendem Alter zu. Ökonomische Armut, soziale Armut, körperliche und seelische Gesundheit bzw. Krankheit sowie auch Pflegebedürftigkeit stehen in einem Wechselwirkungsverhältnis zueinander. Eine Vielzahl von Untersuchungen belegt die Gefahr von Vereinsamung im Alter mit nachfolgenden Wirkungen auf die psychische und physische Befindlichkeit im Blick auf Krankheit und Pflegebedürftigkeit.

Alleinlebende ältere Personen - und dabei die Frauen - sind hiervon besonders betroffen. Ihre Zahl hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen und wird erwartungsgemäß weiter steigen. Gründe sind insbesondere

- die im Durchschnitt weiterhin steigende Lebensdauer,
- die steigende Zahl von Geschiedenen und von geplant Alleinlebenden („Singles“),
- die Verkleinerung der Familien und Ausdünnung der verwandtschaftlichen und anderen privaten Beziehungsnetze,
- erwerbsbedingte räumliche Mobilität,
- allgemeine gesellschaftliche Leitwerte und Verhaltensmuster („Individualisierung der Lebensplanung und des Lebensvollzuges“).

Die Schaffung von gesetzlichen Rahmenbedingungen und konkreten Möglichkeiten zur weitestmöglichen Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft auch bei Pflegebedürftigkeit im Alter ist darum eine wesentliche Aufgabe im Rahmen der sozialen Sicherung. Sie ist insoweit auch ein Prüfkriterium für den rechtlichen wie tatsächlichen Leistungsrahmen der Pflegeversicherung und der nach dem Pflegeversicherungsgesetz (PflegeVG) in die Verantwortung der Länder gegebenen gesetzlichen Regelung zur Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen (Niedersächsisches Pflegegesetz, NPflegeG).

Auftreten von Pflegebedürftigkeit bei älteren Menschen

In Deutschland leben gegenwärtig rund 1,6 Mio. Menschen mit regelmäßigem Pflegebedarf, 1,12 Mio. in Privathaushalten und etwa 450.000 in stationären Einrichtungen.²⁵⁷ Für Niedersachsen liegen keine vergleichbaren Zahlen vor. Erfahrungsbedingt ist jedoch von ca. 10% des Gesamtaufkommens auf Bundesebene auszugehen. Somit wäre für Niedersachsen mit einer Zahl von ca. 112.000 Personen in Privathaushalten und rd. 45.000 Personen in stationären Einrichtungen auszugehen, die hinsichtlich ihres Pflegebedarfs den Kriterien des Pflegeversicherungsgesetzes entsprechen. Darüber hinaus ist für ca. 210.000

²⁵⁷ „Hilfe- und Pflegebedürftigkeit in Privathaushalten“, Schriftenreihe des BMFSFJ, Band 111.2, Berlin, 1996, S. 17

Personen ein unter diesem Pflegebedarf liegender oder ausschließlich auf hauswirtschaftliche Verrichtungen bezogener Hilfebedarf anzunehmen.²⁵⁸

Pflegebedürftigkeit ist grundsätzlich nicht an ein bestimmtes Lebensalter gebunden. Ältere Menschen sind jedoch wesentlich häufiger betroffen. Sind z. B. bei der Altersgruppe der 60- bis 64-jährigen nur 1,5% der in Privathaushalten und 0,3% der in Heimen lebenden Personen pflegebedürftig, so sind es bei den 75- bis 79-Jährigen bereits 6,4% bzw. 2,4%. Bei den Personen in Privathaushalten mit 85 Jahren und mehr beträgt der Anteil schließlich 26,5%, und Pflegebedürftige im Alter von 90 und mehr Jahren machen 24,2% ihrer Altersgruppe aus.²⁵⁷ Dies schlägt sich auch in der Inanspruchnahme von Leistungen der Pflegeversicherung nieder: So waren nach den auf Landesebene verfügbaren Daten zur Leistungsstatistik der gesetzlichen Pflegekassen in Niedersachsen 1995 80,3% der Bezieher von Leistungen der häuslichen Pflege (Pflegegeld und Pflegesachleistungen) 60 Jahre und älter und über die Hälfte 80 Jahre und älter. Von den Letztgenannten waren 79 Prozent Frauen. Der Anteil der Frauen überwiegt aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung ab dem 70. Lebensjahr deutlich.²⁵⁸

Voraussichtliche Entwicklung pflegebedürftiger Älterer in Niedersachsen

Die Zahl pflegebedürftiger Menschen und - daraus resultierend - der Bedarf an Pflege wird wesentlich von der Zahl der hochbetagten Menschen (80 Jahre und älter) beeinflusst. Diese betrug am 31.12.1994 in Niedersachsen 335.702 Personen. Sie wird bis zum Jahr 2000 deutlich sinken - gemäß amtlicher Statistik auf 307.200 (91,5%) -, danach aber wieder kontinuierlich ansteigen auf 440.700 Personen bis zum Jahr 2030 (131,5% des Ausgangswertes von 1994).²⁵⁹

Unterstellt man für die Entwicklung die heutigen altersspezifischen Anteile der Pflegebedürftigen und auch im übrigen die unveränderten Rahmenbedingungen für den Aufenthalt dieser Personen im häuslichen Bereich oder in einer stationären Einrichtung, würde unter den Annahmen der amtlichen Prognose die Zahl der häuslich Pflegebedürftigen von 1994 bis zum Jahr 2000 um ca. 6.000 Personen abnehmen, um bis 2010 das Niveau von 1994 wieder zu erreichen bzw. leicht zu überschreiten. Die Zahl der pflegebedürftigen Heimbewohnerinnen und Heimbewohner wäre in denselben Zeiträumen bis auf ca. 40.000 Personen rückläufig, um nachfolgend bis auf rd. 45.500 Personen anzusteigen.²⁶⁰

Armutsminderung durch soziale Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit - Ordnungsrahmen des Pflegeversicherungsgesetzes

Mit dem Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflegeversicherungsgesetz - PflegeVG) vom 26. Mai 1994 und den hierzu bereits ergangenen Änderungsgesetzen wurde als 5. Säule der Sozialversicherung nicht nur für die Finanzierung pflegebedingter Kosten eine neue Grundlage geschaffen. Durch die einkommensunabhängige Gewährung von Geld-, Dienst- und Sachleistungen ist damit zugleich die materielle Sicherung des einzelnen, die als Kompensation von Einkommensschwäche um so mehr zum Tragen kommt, je geringer das Einkommen ist, verbunden. Die Leistungen der Pflegeversicherung stellen damit unbestreitbar einen erheblichen Beitrag zur Vermeidung von pflegebedingter Altersarmut dar.

²⁵⁸ „Hilfe- und Pflegebedürftige in Privathaushalten“ a.a.O., S. 17, S. 6 f.

²⁵⁷ „Orientierungsdaten zur Entwicklung des Pflegebedarfs und Vorschläge zur Gestaltung von stationären Pflegeeinrichtungen gemäß § 23 Abs. 1 NPflegeG“, Nieders. Sozialministerium, vervielf. Manuskript, Hannover im Dezember 1996, S. 47 ff.

²⁵⁸ „Orientierungsdaten ...“ a.a.O., S. 17 ff.

²⁵⁹ „Orientierungsdaten ...“ a.a.O., S. 42 ff. Nach einer Prognose des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforchung, Hannover, beträgt die Zahl im Jahr 2000 332.714 Personen, im Jahr 2030 412.551 = 110% von 1994.

²⁶⁰ „Orientierungsdaten...“ a.a.O., S. 47 ff. Gemäß IES-Prognose betragen die Zahlen für 2000/2010: 106.700/116.700 (Personen in Privathaushalten) und 44.400/49.400 (in Heimen).

1996 betrug das Ausgabenvolumen der sozialen Pflegeversicherung 21,3 Mrd. DM; das der privaten Krankenversicherungsunternehmen 0,22 Mrd. DM. Sie verteilen sich auf 1,2 Millionen Leistungsbezieher für ambulante Pflege (Pflegegeld- und Pflegesachleistungen) und rd. 400.000 Leistungsbezieher für vollstationäre (Dauer-)Pflege. Pro Leistungsbezieher wurden in 1996 durchschnittlich 13.313 DM, monatlich somit rd. 1.110 DM aufgewandt.²⁶¹

Der Regelungsgehalt des PflegeVG geht weit über die Schaffung von rechtlichen Grundlagen für eine veränderte Kostenträgerschaft pflegebedingter Aufwendungen hinaus. Das Gesetz regelt ergänzend - und zum Teil analog - Leistungsansprüche aus anderen gesetzlichen Grundlagen, z. B. nach BSHG, Rentenversicherung, Krankenversicherung. Das PflegeVG greift damit umfänglich in die historisch gewachsenen Strukturen der pflegerischen Versorgung ein und beeinflusst nachhaltig nicht allein die ökonomische Situation pflegebedürftiger Menschen, sondern auch deren Position als Nachfrager nach Pflegeleistungen, Art, Umfang und Qualität der empfangenen Leistungen und hierüber letztlich auch die Bedingungen für gesellschaftliche Teilhabe.

Bezieher von Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz

In die soziale Pflegeversicherung sind alle einbezogen, die in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sind. Wer gegen Krankheit bei einem privaten Krankenversicherungsunternehmen versichert ist, muß eine private Pflegeversicherung abschließen. Familienangehörige sind im Regelfall beitragsfrei mitversichert.

Nach vorliegenden Erkenntnissen sind zwischen 98 und 99 Prozent der Bevölkerung pflegeversichert. Genaue statistische Angaben liegen nicht vor. Die übrigen Personen haben grundsätzlich für ihre pflegebedingten Kosten selbst aufzukommen. Bei Bedürftigkeit besteht ein Anspruch auf Krankenhilfe nach dem BSHG.

Leistungen der Pflegeversicherung erhalten Versicherte, die mindestens erheblich pflegebedürftig im Sinne des PflegeVG sind. Die Feststellung der Pflegebedürftigkeit erfolgt anhand einer Begutachtung des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen (MDK) durch die Pflegekassen.

Zur Jahresmitte 1997 erhielten bundesweit rd. 1,7 Millionen Pflegebedürftige Leistungen der Pflegeversicherung, davon rd. 1,25 Millionen ambulante Pflegeleistungen (Pflegegeld und Pflegesachleistungen, teilstationäre Leistungen, Leistungen der Ersatz- und der Kurzzeitpflege und von Pflegehilfsmitteln) sowie 0,45 Millionen Leistungen der vollstationären Pflege. Darin enthalten sind rd. 30.000 Personen mit stationären Leistungen in Einrichtungen der Behindertenhilfe.²⁶²

²⁶¹ Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung zum „Stand der Umsetzung der Pflegeversicherung“ vom 7.3.1997, S. 8 ff

²⁶² Erster Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung über die Entwicklung der Pflegeversicherung vom 17.12.1997, S. 19 ff

**Feststellung der Pflegebedürftigkeit gemäß SGB XI;
Ergebnisse (Erstbegutachtungen) für das Bundesgebiet und Niedersachsen im Ver-
gleich für 1996
- nach Pflegestufen in v. H. - ²⁶³**

Ambulante Pflege

soziale PflegeV						private PflegeV				
	Begut- acht. Insgesamt	keine	St I	St II	St III	Begutacht insgesamt.	St 0	St I	St II	St III
Bundesgebiet		28,5	35,2	25,6	10,6	131.466	15,6	35,2	34,2	15,0
Niedersachsen	771.493 59.231	29,7	37,5	23,6	9,2	keine Zahlen	vorhanden			

Stationäre Pflege

soziale PflegeV						private PflegeV				
	Begutacht. Insgesamt	keine	St I	St II	St III	Begutacht insgesamt.	St 0	St I	St II	St III
Bundesgebiet	653.532	23,8	21,0	32,2	23,0	40.690	10,8	17,5	34,6	37,1
Niedersachsen	63.624	21,0	20,3	30,2	28,5	keine Zahlen	vorhanden			

**Feststellung der Pflegebedürftigkeit gemäß SGB XI;
Ergebnisse (Erstbegutachtungen) für das Bundesgebiet und Niedersachsen im Ver-
gleich für Stand 31.08.1997
- nach Pflegestufen in v. H. - ²⁶⁴**

Ambulante Pflege

soziale PflegeV						
	Begutacht. Insgesamt	keine	St I	St II	St III	
Bundesgebiet	487.762	29,8	38,3	23,6	8,3	
Niedersachsen	40.830	29,6	38,8	23,2	8,4	

Stationäre Pflege

soziale PflegeV						
	Begutacht. insgesamt	keine	St I	St II	St III	
Bundesgebiet	197.310	15,7	29,9	37,7	16,6	
Niedersachsen	19.842	14,8	35,2	33,5	16,4	

²⁶³ Bericht der Bundesregierung, a.a.O.; eigene Zusammenstellung

²⁶⁴ Geschäftsstatistik des MDK, Stand 31.08.1997; Zahlen über privat Versicherte lagen nicht vor.

Auffällig ist folgendes:

- Die Ergebnisse für privat Versicherte fallen im Vergleich zu denen für sozial Versicherte deutlich zugunsten der Erstgenannten aus. Dies bezieht sich sowohl auf die Feststellung, daß eine Pflegebedürftigkeit im Sinne des SGB XI nicht vorliegt, als auch auf den Anteil der Personen mit schwerer oder schwerster Pflegebedürftigkeit (Stufen II und III).
- Die Begutachtungen durch den MDK fielen in Niedersachsen 1996 für ambulante Pflege im Schnitt etwas ungünstiger, für stationäre Pflege etwas günstiger aus als im Bundesdurchschnitt. Dies gilt vor allem für die Feststellung, daß keine Pflegebedürftigkeit vorliegt, und für Einstufungen in die höchste Pflegestufe. In den ersten acht Monaten von 1997 haben sich diese Unterschiede nahezu nivelliert, zuungunsten insbesondere der Einstufungen von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern in Pflegestufe III. Allerdings wurde auch deutlich seltener noch als 1996 keine Pflegebedürftigkeit festgestellt (Verringerung Anteil Pflegestufe Null). Die Antragstellenden kamen somit relativ häufiger in einen Leistungsbezug der Pflegeversicherung. Dies mag auf die inzwischen verbesserten Begutachtungsrichtlinien sowie auf die zunehmende Praxiserfahrung der Gutachter des MDK zurückzuführen sein.
- Rund 15% aller bis Ende August 1997 begutachteten niedersächsischen Heimbewohnerinnen und Heimbewohner in der sozialen Pflegeversicherung können bzw. konnten dennoch keinen Anspruch auf Leistungen aus der Pflegeversicherung geltend machen. Sie erfüllen bzw. erfüllten zum Zeitpunkt der Erstbegutachtungen nicht die Voraussetzung einer mindestens erheblichen Pflegebedürftigkeit. Dies wären hochgerechnet auf das Jahr 4.400 Personen. Sie haben damit für ihre gesamten Heimkosten selbst aufzukommen bzw. sind bei Bedürftigkeit nach wie vor auf Sozialhilfe angewiesen.
- Bei häuslicher Pflege ist die Pflegebedürftigkeit graduell geringer als bei Pflege im Heim. Dies stützt die These, daß mit zunehmender Pflegebedürftigkeit Pflege zu Hause durch Angehörige - selbst unter Umständen mit Unterstützung durch Pflegedienste - über die Möglichkeiten des häuslichen Umfeldes und der Pflegepersonen hinausgeht und schließlich oft doch stationäre Pflege erforderlich wird.
- Es besteht eine besondere Problematik hinsichtlich der Einstufung von Personen mit einem Hilfebedarf, der nicht unmittelbar auf die Verrichtungen des täglichen Lebens im Sinne des § 14 SGB XI gerichtet ist. Es werden die praktischen Erfahrungen mit der Anwendung der neuen Begutachtungsrichtlinien abzuwarten sein, die diesbezüglich differenzierte Vorgaben zur besseren Erfassung des Zeitaufwandes, im besonderen zur Anleitung und Unterstützung (umfaßt auch Motivation zu sinngerichtetem Handeln) bei diesen Personengruppen beinhalten. Grundlegend ist der Problematik nach Auffassung der Landesregierung jedoch nur durch eine entsprechende Änderung des Begriffes der Pflegebedürftigkeit zu begegnen. Die Landesregierung wird dies weiterverfolgen.
- Der Vergleich der Ergebnisse von 1996 und für die ersten acht Monate 1997 zeigt, daß im Zeitverlauf die Ergebnisse der Einstufung bei Anträgen auf ambulante Pflegeleistungen recht stabil sind. Davon sehr unterschiedlich zeigt sich das Bild für die stationären Einrichtungen. Zwar nimmt auch hier der Anteil der Feststellungen „keine Pflegebedürftigkeit“ wie bei der ambulanten Pflege ab, doch sind vor allem in den Pflegestufen I und III gravierende Veränderungen feststellbar. Während der Anteil der Einstufungen in der Pflegestufe I stark zugenommen hat, ist derjenige der Pflegestufe III stark gesunken. Die Ergebnisse aus den Erstbegutachtungen werden allerdings bei Einbezug auch der Wiederholungsbegutachtungen modifiziert. Nach einer Erhebung der tatsächlichen Verhältnisse in Niedersachsen in einer repräsentativen Zahl von niedersächsischen Pflegeheimen (Stand Frühjahr 1998) ergeben sich für die Verteilung der Pflegebedürftigen auf die einzelnen Pflegestufen folgende prozentuale Werte:

– Pflegestufe I	31%
– Pflegestufe II	32%
– Pflegestufe III	25%
– Pflegestufe G (bisher Pflegestufe 0)	12%.

Der Unterschied bei den Anteilen in der Pflegestufe I und in der Pflegestufe III ist danach wesentlich geringer als nach der Geschäftsstatistik des MDK.

Inanspruchnahme von Leistungen

Leistungen nach dem PflegeVG sind

- Pflegesachleistung (häusliche Pflegehilfe, § 36),
- Pflegegeld für selbstbeschaffte Pflegehilfen (§ 37),
- Kombination von Geldleistung und Sachleistung (§ 38),
- häusliche Pflege bei Verhinderung der Pflegeperson („Ersatzpflege“, § 39),
- Pflegehilfsmittel und technische Hilfen (§ 40),
- Tagespflege und Nachtpflege (§ 41),
- Kurzzeitpflege (§ 42),
- vollstationäre Pflege (§ 43),
- Pflege in vollstationären Einrichtungen der Behindertenhilfe (§ 43a),
- Leistungen zur sozialen Sicherung der Pflegepersonen (§ 44),
- Pflegekurse für Angehörige und ehrenamtliche Pflegepersonen (§ 45).

Aus der Gruppe der Geld- und Sachleistungen für personenbezogene Pflegeleistungen (§§ 36 bis 43a SGB XI) erscheinen unter dem Aspekt eines lebenslagebezogenen Armutsbegriffes, der Vereinsamung und materielle oder psychische Abhängigkeit der jeweiligen Personen von Dritten einschließt, vom Grundsatz besonders die Leistungen für Tages- und Nachtpflege und für Kurzzeitpflege bedeutsam:

- Durch das SGB XI wurde die teilstationäre Pflege als einkommensunabhängige Leistung erstmals gesetzlich abgesichert und insoweit als komplementäre Hilfe zur häuslichen Pflege anerkannt. Insbesondere Tagespflege ist - neben dem Effekt einer Entlastung der häuslichen Pflegepersonen - besonders geeignet, Vereinsamung im Alter bei bzw. durch Pflegebedürftigkeit entgegenzuwirken und durch systematische Aktivierung der verbliebenen Fähigkeiten den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit oder in der Familie zu sichern.
- Auch die Kurzzeitpflege in ihrer Funktion als „Übergangspflege“ im Anschluß an eine stationäre Behandlung (§ 42 Abs. 1 Nr. 1 SGB XI) erhöht die Chancen für den Verbleib im bisherigen Lebensbereich und vergrößert den Entscheidungsspielraum über die anschließend richtige Versorgung bei den Pflegebedürftigen wie auch eventuellen pflegenden Angehörigen.

Der größte Anteil der Leistungen im ambulanten Bereich entfällt mit 54% aller Leistungsfälle auf das Pflegegeld. Der im Vergleich zum Jahresende 1995 (69%) deutlich niedrigere Anteilswert begründet sich aus einer Nachfrageveränderung zugunsten der Inanspruchnahme von Pflegesachleistungen durch Pflegedienste. Unter den Leistungsarten Pflegesachleistung (§ 36 SGB XI), Pflegegeld (§ 37 SGB XI) und Kombination von Geld- und Sachleistung (§ 38 SGB XI) entfallen auf das Pflegegeld 72% (1995 : 79%).

Die Inanspruchnahme von Tages- und Nachtpflege machte im Berichtszeitraum (1. Hj. 1997) lediglich 0,4% aller Leistungsfälle aus. Auf häusliche Pflege bei Verhinderung der Pflegeperson und auf Kurzzeitpflege entfielen pro Leistungsfall durchschnittlich rund 18 Tage. Die für beide Leistungsarten mögliche Höchstgrenze von 28 Tagen wurde damit bislang nicht ausgeschöpft.

Aus entsprechenden Unterrichtungen von Einrichtungsträgern ist bekannt, daß angesichts der geringen Nachfrage insbesondere nach teilstationären Pflegeleistungen (Tagespflege) solche Angebote wirtschaftlich z. T. nicht mehr bzw. nur bei Integration in betriebliche Abläufe von vollstationären (Dauer-) Pflegeeinrichtungen (sogenannte eingestreute Plätze) zu erbringen sind. Einige Träger halten darum Angebote der Tagespflege nicht mehr

vor. Die mitgeteilten Erfahrungen der Träger lassen darauf schließen, daß die unbefriedigende Inanspruchnahme der komplementären Angebote zur häusliche Pflege insbesondere auf eine bevorzugte Inanspruchnahme von Pflegegeld und - ergänzend - Beitragsleistungen zur Rentenversicherung (§ 44 SGB XI, s. o.) zurückzuführen ist. Dies entspricht zwar grundsätzlich dem Vorrangprinzip der häuslichen Pflege, bedarf jedoch nach Auffassung der Landesregierung der kritischen Beobachtung hinsichtlich der Qualität der häuslichen Versorgung und Pflege im Sinne der Betroffenen.

Hinsichtlich einer stärkeren Nutzung der Kurzzeitpflege im Anschluß an eine stationäre Behandlung ist seitens des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales gegenüber den Landesverbänden der Pflegekassen und dem MDK eine möglichst häufige diesbezügliche Empfehlung des MDK vor Empfehlung einer Heimpflege angeregt worden. Die Genannten haben sich hierauf verständigt. Erfahrungen über Wirkungen dieser Maßnahme können noch nicht mitgeteilt werden.

Unter dem Aspekt der Armutsminderung durch die Leistungen der Pflegeversicherung erscheinen neben den Geld- und den geldwerten Leistungen für die personenbezogene Pflege aus dem o. g. Leistungskanon vor allem die Leistungen für Pflegehilfsmittel und technische Hilfen sowie die zur sozialen Sicherung der Pflegepersonen bedeutsam.

- Bei ersteren sind vor allem die Zuschüsse für Maßnahmen zur Verbesserung des individuellen Wohnumfeldes bis zu 5000 DM je Maßnahme hervorzuheben. Zwar setzt die Gewährung einen angemessenen Eigenanteil der Pflegebedürftigen voraus; dieser ist jedoch in Abhängigkeit von den Kosten der Maßnahme und dem Einkommen der Pflegebedürftigen zu bemessen. Die Spitzenverbände der Pflegekassen haben dazu Empfehlungen an ihre Mitgliedsverbände verfaßt, die eine bundeseinheitliche Anwendung erreichen soll.²⁶⁵ Maßnahmen dieser Art tragen erheblich zur Erleichterung der alltäglichen Lebensvollzüge bei, ermöglichen den Verbleib in der angestammten Wohnung und helfen, Verschlechterungen des Gesundheitszustandes unter Umständen zu verzögern oder sogar zu vermeiden. 1997 wurden für solche Hilfen rd. 1 Mrd. DM aufgewandt, zu denen auch die Kurse für pflegende Angehörige gehörten.²⁶⁶
- Leistungen der sozialen Sicherung der Pflegepersonen (§ 44 SGB XI) richten sich auf die Alterssicherung, die Sicherung gegen Unfall und die Unterhaltssicherung im Falle der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit nach Beendigung einer privaten Pflegetätigkeit.

Diese Leistungen stellen insofern eine erhebliche Risikominderung für möglicherweise durch Pflegetätigkeit in die Zukunft reichende Einkommensminderungen oder -verluste dar. Dies gilt im besonderen für die Leistungen zur Alterssicherung. Sie wirken insofern Altersarmut entgegen, als Einbußen in der Altersversorgung in der Folge von Reduzierung oder Aufgabe von Erwerbstätigkeit wegen einer Pflegetätigkeit weitgehend ausgeglichen werden.

Rund 500.000 Pflegepersonen erhalten zur Zeit in der Bundesrepublik Rentenbeitragsleistungen aus der Pflegeversicherung mit einem voraussichtlichen Gesamtvolumen von 2 Mrd. DM in 1997. Für Niedersachsen liegen keine Vergleichsdaten vor.

Beitrag der Pflegeversicherung zur Kostenentlastung bei Pflegebedürftigkeit

Die Pflegeversicherung ist keine Vollversicherung zur Abdeckung aller durch Pflegebedürftigkeit entstehenden Aufwendungen. Ihre Leistungen sind begrenzt

- nach ihrer Art auf pflegebedingte Aufwendungen; Aufwendungen für Unterkunft und Verpflegung bei stationärem Aufenthalt sind grundsätzlich von den Pflegebedürftigen selbst zu zahlen, ebenso für Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen, soweit diese nicht durch öffentliche Förderung abgegolten sind,

²⁶⁵ Spitzenverbände der Pflegekassen: Gemeinsame Empfehlungen zu den Maßnahmen zur Verbesserung des individuellen Wohnumfeldes des Pflegebedürftigen nach § 40 Abs. 4 SGB XI vom 10.7.1995

²⁶⁶ Sozialpolitische Umschau Nr. 406/1997; Bonn, 1.9.1997

- in ihrer Höhe und, zum Teil,
- in der Leistungsdauer (Ersatzpflege nach § 39 und Kurzzeitpflege nach § 42 SGB XI).

Die Pflegeversicherung leistet daher zwar einen erheblichen Beitrag zur Vermeidung pflegebedingter Verarmung im Alter, sie stellt aber keine umfassende Lösung dieses Problems dar. Die gedeckelten Leistungen erfordern auch weiterhin einen oft erheblichen Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens durch die Pflegebedürftigen und - bei Vorliegen von Bedürftigkeit - der Leistung nachrangig leistungsverpflichteter Kostenträger, insbesondere der Sozialhilfe.

Statistisch gesicherte oder empirisch ermittelte Daten liegen hierzu noch nicht vor. Aus einer Umfrage des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales bei den kreisfreien Städten und Landkreisen als örtliche Träger der Sozialhilfe und als Förderbehörden nach dem Niedersächsischen Pflegegesetz (NPflegeG) läßt ein zusammenfassender Bericht einer Bezirksregierung annehmen, daß nur ca. 15% der nach dem PflegeVG leistungsberechtigten Heimbewohnerinnen und Heimbewohner allein aufgrund der Leistungen der Pflegeversicherung keine Sozialhilfe mehr in Anspruch nehmen müssen. Inwieweit dies auch für die anderen Regionen Niedersachsens gilt, kann noch nicht gesagt werden.

Für Personen, die ambulante Pflegeleistungen (Pflegegeld und Pflegesachleistungen) erhalten, liegen vergleichbare personenbezogene Daten nicht vor. Hilfsweise können jedoch Angaben über die Verringerung der Leistungen für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen als Indikator herangezogen werden. Nach Veröffentlichungen des Statistischen Landesamtes²⁶⁷ machten die Pflegegeldzahlungen der örtlichen Träger 1996 nur noch wenig mehr als ein Viertel des Volumens von 1994 - dem letzten Jahr vor Einführung der ambulanten Leistungen der Pflegeversicherung - aus. Dies läßt im ambulanten Bereich auf eine erhebliche armutsvermeidende Wirkung im ökonomischen Sinne für die häuslich Pflegebedürftigen schließen.

Im stationären Bereich reichen die Leistungen der Pflegekassen dagegen anscheinend oft nicht aus, um einen Einkommensausgleich herbeizuführen, der für die verbleibenden Kosten für Unterkunft und Verpflegung und für Investitionskosten ausreicht. Zu prüfen bleibt allerdings, in welchem Umfang dies auf zu niedrige Leistungsbeträge der Pflegeversicherung im Blick auf die pflegebedingten Heimkosten zurückzuführen ist und deshalb hierfür noch Zuzahlungen der Pflegebedürftigen erforderlich werden oder ob der Bezug von Sozialhilfe allein aufgrund durchschnittlich zu geringer Einkommen der Pflegebedürftigen im Verhältnis zu den verbleibenden Kosten für Unterkunft und Verpflegung und für Investitionsaufwendungen erforderlich wird.

²⁶⁷

Statistische Monatshefte Niedersachsen 10/97, S. 650 f.

Verbesserung der Lebenslage Pflegebedürftiger durch Förderung von Pflegeeinrichtungen nach dem Niedersächsischen Pflegegesetz

Nach dem Pflegeversicherungsgesetz sind die Pflegekassen für die Sicherstellung der pflegerischen Versorgung ihrer Versicherten verantwortlich. Insoweit, aber auch **nur** in diesem Rahmen, entlasten sie die im Sinne des Gesetzes Pflegebedürftigen von pflegebedingten Kosten. Der Sicherstellungsauftrag umfaßt nicht den organisatorischen und institutionellen Rahmen, in dem der Versorgungsauftrag der Pflegekassen ausgefüllt werden kann. Hierfür sind die Länder verantwortlich. Der diesbezügliche gesetzliche Auftrag richtet sich auf landesrechtliche Regelungen zur Planung und zur Förderung von Pflegeeinrichtungen.

Der bundesgesetzliche Auftrag wird auf Landesebene durch das Gesetz zur Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen²⁶⁸ und die Durchführungsverordnung zu diesem Gesetz²⁶⁹, beide in Kraft getreten mit Wirkung vom 1.7.1996, umgesetzt. Beides - Planung und finanzielle Förderung der Pflegeeinrichtungen - ist unter dem Aspekt der Vermeidung pflegebedingter (Alters-)Armut von erheblicher Relevanz:

- Die Schaffung, Erhaltung und Weiterentwicklung einer zugehenden (ambulante mobile Hilfen) und wohnungsnahen teil- und vollstationären Versorgungs-Infrastruktur, die Gewähr für einen möglichst hohen Grad an selbstbestimmter Lebensführung, an Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft und an Wohn- und Pflegebedingungen bietet, die würdevolles Leben auch in zunehmendem Alter und bei zunehmender Pflegebedürftigkeit auch im Heim ermöglicht, setzt strukturelle Planungen voraus. Zahl der Einrichtungen, ihre Gestaltung und ihr Zusammenwirken sind dabei zu berücksichtigen.
- Die finanzielle Förderung, gerichtet auf die Investitionskosten der Einrichtungen, ist Grundlage für eine entsprechende finanzielle Entlastung der pflegebedürftigen Nutzer bzw. Bewohnerinnen und Bewohner dieser Einrichtungen. Gefördert werden die Folgeaufwendungen aus Investitionen im Sinne des § 82 Abs. 2 SGB XI von zugelassenen Pflegeeinrichtungen mit Vergütungsvereinbarung.

Die Förderung ist auf Pflegebedürftige im Sinne von § 14 SGB XI beschränkt. Dies hat zur Folge, daß Personen mit einem Pflege- oder Hilfebedarf unterhalb der genannten erheblichen Pflegebedürftigkeit für Leistungen von Pflegediensten oder Pflegeheimen einschließlich der von dort berechneten Investitionskosten selbst aufzukommen haben, nachrangig die Sozialhilfe oder - im entsprechenden Fall - ein anderer leistungsverpflichteter Kostenträger. Von der Förderung nach NPflegeG erfaßt sind andererseits Personen, die die Kriterien der Pflegebedürftigkeit im Sinne des SGB XI erfüllen, aber keine Leistungsansprüche aus der Pflegeversicherung geltend machen können. Hierbei handelt es sich überwiegend um nicht krankenversicherte Personen, die in diesen Fällen auf Krankenhilfe nach BSHG angewiesen wären. Der Leistungsrahmen des NPflegeG geht insofern über denjenigen eines Ausführungsgesetzes zum SGB XI unter ausschließlicher Bezugnahme auf dieses Gesetz hinaus.

Die Förderung der Investitions(folge)aufwendungen erfolgt im einzelnen

- bei ambulanten Pflegeeinrichtungen (Pflegediensten) in Form einer landeseinheitlichen Pauschale, bei teilstationären Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Kurzzeitpflege im Umfange der nachgewiesenen betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen als Vollförderung. Die Nutzer dieser Einrichtungen sind daher von Zuzahlungen für Investitionskosten völlig befreit.
- Bei vollstationären Einrichtungen der Dauerpflege als einkommensabhängige Förderung durch bewohnerbezogene Aufwendungszuschüsse (Pflegehilfsgeld) in dem Umfang, in dem diese Kosten von den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern nicht

²⁶⁸ nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch (Niedersächsisches Pflegegesetz - NPflegeG) vom 22. Mai 1996

²⁶⁹ DVO-NPflegeG vom 20. Juni 1996

mehr aus eigenem Einkommen aufgebracht werden können und andernfalls somit Sozialhilfe oder vergleichbare subsidiäre Transferleistungen in Anspruch nehmen müßten. Das Vermögen der Pflegebedürftigen bleibt geschont; Unterhaltsverpflichtete mit Ausnahme von Ehegatten werden zu den Investitionskosten nicht herangezogen.

Träger vollstationärer Pflegeeinrichtungen können außerdem Fremdkapitalkosten im Zuge von Modernisierungs-, Umstrukturierungs- und Ersatzmaßnahmen geltend machen, wenn diese Maßnahmen in einem von der Landesregierung jährlich zu beschließenden Förderprogramm aufgenommen sind. Diese Förderung wird einkommensunabhängig gewährt und kommt als Kostenminderung allen Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern gleichermaßen zugute.

Die Maßnahmen dienen der Qualifizierung des Einrichtungsbestandes und werden nach Feststellung ihrer Notwendigkeit durch die Förderbehörden (Landkreise, kreisfreie Städte, im Einzelfall Bezirksregierungen) vor dem Hintergrund der örtlichen Pflegeplanung gefördert. Fördervoraussetzungen sind außerdem die Erfüllung qualitativer Maßstäbe an den Standort (Ortsnähe), an die Größe der Einrichtungen (grundsätzlich nicht mehr als 40 Plätze) sowie an ihre Wirtschaftlichkeit und ihre Eignung für Pflege und Wohnen.

Förderung von Hilfen im Vor- und Umfeld von Pflege

Gefördert werden auf der Grundlage von Richtlinien des Landes²⁷⁰ Maßnahmen der Vermittlung, der Durchführung und der Organisation hauswirtschaftlicher und sozialpflegerischer Hilfen, auf die nach anderen gesetzlichen Vorschriften mit Ausnahme des BSHG kein Anspruch besteht. Hierdurch soll erreicht werden, daß Personen, die einen Hilfe- oder Pflegebedarf unterhalb der Kriterien des SGB XI haben und hauswirtschaftlicher oder pflegerischer Hilfen bedürfen, solche Hilfen im nötigen Umfang und durch die richtigen Leistungsanbieter (auch in ehrenamtlicher oder Nachbarschaftshilfe) erhalten. Gefördert werden die Koordinierung und Organisation solcher Hilfen und die fachkompetente soziale Beratung dieses Personenkreises sowie von Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen (psychosoziale und leistungserschließende Beratung, case-management). Hierzu gehört auch die Vermittlung oder Organisation von Gelegenheiten und Angeboten zur Vermeidung von Vereinsamung. Diese Hilfen können wesentlich zur Versicherung der - wie die Praxis zeigt - in der Situation des Hilfe- oder Pflegebedarfs oft überforderten alten Menschen und ihrer Angehörigen beitragen, häusliche Versorgung und Pflege im Alter unterstützen und Heimaufenthalte vermeiden oder verzögern helfen.

Stand der Umsetzung

Zum Jahresende 1996 hat das Sozialministerium Orientierungsdaten zur Entwicklung des Pflegebedarfs und Vorschläge zur Gestaltung von stationären Pflegeeinrichtungen bekanntgegeben.²⁷¹

Dabei wurde zum einen erkennbar, daß in Niedersachsen bereits ein umfangreiches und z. T. miteinander verbundenes Angebot an Diensten und Einrichtungen der (Alten-)Pflege besteht, das es vordringlich zu erhalten und zu qualifizieren, nicht hingegen in großer Zahl zu erweitern gilt. Die Zahl der ambulanten Dienste ist in den letzten drei Jahren um mehr als das Doppelte angestiegen (960 Einrichtungen mit Stand 29.08.1996), so daß eine ausreichende Versorgung als sichergestellt gelten kann. Auch die Zahl der vollstationären Pflegeplätze (je nach Datengrundlage zwischen 54.500 und 61.000 Plätze) ist angesichts der Zahl der heimpflegebedürftigen Personen als ausreichend zu betrachten. Örtlich sind unter dem Aspekt ortsnaher Versorgung Ausnahmen im Einzelfall möglich.

Erste Ergebnisse aus einer Umfrage des Sozialministeriums bei den kreisfreien Städten und den Landkreisen als Förderbehörden zum Stichtag 20.06.1997 lassen außerdem eine

²⁷⁰ gemäß § 17 NPflegeG nach Maßgabe des Haushaltes

²⁷¹ „Orientierungsdaten zur Entwicklung des Pflegebedarfs und Vorschläge zur Gestaltung von stationären Pflegeeinrichtungen gemäß § 23 Abs. 1 NPflegeG“, Nieders. Sozialministerium, vervielf. Manuskript, Hannover im Dezember 1996, S. 47 ff.

erhebliche Wirkung der Förderung auf die Inanspruchnahme von Sozialhilfe erkennen. Über ein Drittel der Bezieher von „Pflegehohngeld“ im Zeitraum 01.07.1996 bis 30.06.1997 aus Altenpflegeeinrichtungen eines Regierungsbezirkes - immerhin rund 2.700 Personen - waren danach durch die Investitionskostenförderung nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen. Die Richtigkeit dieser Ergebnisse unterstellt hieße das, die Ergänzung der Leistungen der Pflegeversicherung um die Förderung der Investitionsaufwendungen verstärkte in der stationären Pflege im genannten Zeitraum die armutsmindernde Wirkung der Pflegeversicherung (Verminderung von Sozialhilfe) um mehr als das Doppelte.

Migration

Ausländerinnen und Ausländer

Entwicklung

Insgesamt hielten sich am 31.12.1997 in Niedersachsen nach dem Ausländerzentralregister 480.550 Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit auf. Im Vergleich zum 31.12.1984 ist die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer um 75,6% oder 206.834 Personen angestiegen.

Entsprechend stieg der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen von 3,8% im Jahre 1984 auf 6,1% im Jahre 1997 an. Im Bundesgebiet lag der Anteil 1997 bei 9%.

Ausländerinnen und Ausländer nach ihrem aufenthaltsrechtlichen Status

Nach dem Ausländergesetz ist der jeweilige Aufenthaltsstatus für die Arbeitsaufnahme, den Anspruch auf Sprachförderung und andere Integrationsmaßnahmen maßgeblich. Der ausländerrechtliche Status ist somit für die Ausländerin oder den Ausländer das wesentliche Gestaltungskriterium während des Aufenthalts im Bundesgebiet.

In der folgenden Übersicht sind die verschiedenen Aufenthaltstitel mit der dazugehörigen Anzahl ausländischer Personen für die Jahre 1990, 1994 und 1997 aufgeführt.

Ausländer nach ihrem Aufenthaltstitel in Niedersachsen

	31.12.1990	31.12.1994	31.12.1997
Männer:	146.068	194.952	
Frauen:	110.710	150.098	
Kinder unter 16 Jahren: ²⁷²	76.476	106.888	
darunter Kinder unter 16 Jahren: ²⁷⁴			127.153
Insgesamt:	333.254	451.938	480.550

²⁷² Das Bundesverwaltungsamt hat in den zurückliegenden Jahren die Kinder unter 16 Jahren im Ausländerzentralregister (AZR) unterschiedlich dargestellt. In den ersten beiden Spalten (31.12.1990 und 1994) ergibt die Summe von Männern, Frauen und Kindern unter 16 Jahren die Gesamtzahl der aufhältigen Ausländer in Niedersachsen. Die Übersicht stellt somit eine Mischung aus Geschlecht und Alter dar. In der dritten Spalte, sie zeigt die aktuelle Darstellungsversion des AZR, wird die Gesamtzahl der aufhältigen Ausländer in Niedersachsen zum einen nach dem Merkmal „Geschlecht“ unterteilt und zum anderen wird die Anzahl der Kinder unter 16 Jahren aufgeführt.

	31.12.1990	31.12.1994	31.12.1997
darunter mit folgenden Aufenthaltstiteln:			
Aufenthaltsberechtigung	41.829	47.779	43.995
Aufenthaltserlaubnis befristet	94.021	70.378	91.491
Aufenthaltserlaubnis-EU befristet		13.975	23.125
Aufenthaltserlaubnis unbefristet	97.705	114.809	133.938
Aufenthaltserlaubnis-EU unbefristet		9.227	20.108
von Aufenthaltserlaubnis befreit	76.331	41.647	19.670
Aufenthaltsbewilligung		10.060	12.606
Aufenthaltsbefugnis		20.562	26.369
Asylantrag gestellt	25.288	35.410	22.504
Asylantrag erneut gestellt	828	2.197	4.107
Asylantrag vor Einreise gestellt		32	393
Asylantrag neu vor Einreise		0	2
Asylantrag abgelehnt	17.702	42.928	53.874
Asylantrag vor Einreise abgelehnt		0	2
Asylverfahren eingestellt	333	7.583	6.178
Asylberechtigte	5.322	16.310	24.414
als Flüchtling anerkannt	76	149	40
Kontingentflüchtlinge	2.623	5.716	10.590
Heimatlose Ausländer	4.834	2.771	2.084
Duldungen	5.680	19.450	29.818

Ausländerzentralregister (AZR)

Die Übersicht verdeutlicht, daß der größte Teil der ausländischen Bevölkerung in Niedersachsen über einen „gesicherten“ oder „verfestigten“ Aufenthalt verfügt. Unter Berücksichtigung der Personen, die über eine befristete oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder über eine Aufenthaltsberechtigung verfügen, von der Aufenthaltserlaubnis befreit, als asylberechtigt anerkannt oder als Kontingentflüchtlinge in Niedersachsen aufgenommen worden sind, betrug der Anteil dieser Personen an der Gesamtzahl der Ausländer am 31.12.1997 insgesamt 76,4% und umfaßte 367.331 Personen.

Asylbewerberinnen und Asylbewerber

Asylbewerberinnen und Asylbewerber erhalten für die Dauer ihres Verfahrens eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG). Es wird eine Bescheinigung mit Angaben zur Person ausgestellt und mit einem Lichtbild versehen. Asylbegehrende können ihren Wohnort nicht frei wählen und müssen sich in dem Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde aufhalten.

Asylbegehrende haben bei Mittellosigkeit während des Aufenthaltes im Bundesgebiet Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Zugewiesene Asylbegehrende nach Niedersachsen und Bestand an Asylbewerberinnen und Asylbewerbern im Zeitraum 1987 bis 1997											
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bestand an Asylbegehrenden	20.904	26.847	30.153	28.977	40.033	74.089	59.778	41.685	36.619	30.993	27.006

Bundesamt für die Anerkennung ausl. Flüchtlinge - Geschäftsberichte

Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina

Die geflüchteten Menschen aus Bosnien und Herzegowina sind eine weitere große Gruppe unter den ausländischen Flüchtlingen. Am 31.12.1995 hielten sich in Niedersachsen ca. 20.000 von ihnen mit unterschiedlichen Aufenthaltstiteln auf. Die größte Gruppe war illegal oder auf der Grundlage von Verpflichtungserklärungen²⁷³ nach Niedersachsen eingereist und ausländerrechtlich geduldet. Die übrigen Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina befanden sich in anhängigen Asylverfahren oder sind im Rahmen von Aufnahmeaktionen aufgenommen worden und verfügen über Aufenthaltsbefugnisse.

Seit dem 01.07.1996 sind bis zum 30.06.1998 insgesamt 11.900 der sich ursprünglich in Niedersachsen aufhaltenden Bürgerkriegsflüchtlinge freiwillig ausgewandert. Dem gegenüber sind im gleichen Zeitraum lediglich 89 Personen nach Bosnien-Herzegowina abgeschoben worden. Nach Erkenntnissen der Ausländerbehörden hielten sich am 30.06.1998 noch 8.681 Personen in Niedersachsen auf.

Asylberechtigte

Vom Jahresende 1994 bis zum 31.12.1997 ist in Niedersachsen die Bestandszahl der anerkannten Asylbewerberinnen und Asylbewerber von 16.310 auf 24.414 Personen angestiegen. Die Anerkennungsquote einschließlich Abschiebungsschutz²⁷⁴ lag in den vergangenen Jahren bei ungefähr 12%.

Kontingentflüchtlinge

Seit 1992 handelt es sich bei dem weitaus überwiegenden Teil der in Niedersachsen aufhältigen Kontingentflüchtlinge um jüdische Emigranten aus den ehemaligen GUS-Staaten. Die Zahl der im geregelten Verfahren nach Niedersachsen eingereisten Personen betrug 3.976 Personen am 31.12.1994. Bis zum 31.12.1997 stieg sie auf 8.8231 Personen an.

Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung

Die ausländische Bevölkerung ist erheblich jünger als die Gesamtbevölkerung von Niedersachsen. Dieses Ergebnis stimmt mit der Gesamtsituation im Bundesgebiet überein.

So beträgt der Anteil der ausländischen Bevölkerung unter 15 Jahren 22,3% im Vergleich zu 16,3% in der Gesamtbevölkerung. Der Anteil in der Altersgruppe von 18 Jahren bis unter 40 Jahren - im sogenannten aktivsten Arbeitsalter - beträgt bei der ausländischen Bevölkerung 45,5% gegenüber 33% in der Gesamtbevölkerung. Der Anteil in der Gesamtbevölkerung bei den älteren Jahrgängen (50 Jahre und älter) beträgt 25% und in der ausländischen Bevölkerung nur 15%. Durch die relativ junge ausländische Bevölkerung wird zumindest in Teilen die Überalterung der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit ausgeglichen.

²⁷³ gemäß § 84 AuslG

²⁷⁴ gemäß § 51 AuslG

Aufenthaltsdauer

Ein großer Teil der ausländischen Bevölkerung lebt bereits seit längerem in Niedersachsen. So wohnten am 31.12.1994 bereits 116.649 Personen oder 26% 20 Jahre und länger hier. 223.965 von insgesamt 451.938 Personen oder knapp 50% lebten länger als acht Jahre in Niedersachsen; nur ein Drittel aller ausländischen Personen hielt sich am 31.12.1994 weniger als vier Jahre hier auf.

Differenziert nach den wesentlichen Staatsangehörigkeiten zeigen sich bei der Aufenthaltsdauer der Personen zum Teil erhebliche Unterschiede. Beispielsweise hält sich der größte Teil der Menschen aus Bosnien-Herzegowina unter einem Jahr und fast $\frac{3}{4}$ aller rumänischen Staatsangehörigen zwischen einem und vier Jahren in Niedersachsen auf. Im Falle der spanischen Staatsangehörigen ist eine hohe Verfestigung der Aufenthaltsdauer zu konstatieren; so beträgt der Anteil der Personen, die sich 20 Jahre und länger im Bundesgebiet aufhalten, rund 70%.

Räumliche Verteilung

Ausländerinnen und Ausländer in kreisfreien Städten und Landkreisen									
	31.12. 1984	31.12 1986	31.12 1989	31.12.1991			31.12.1994		
Kreisfreie Städte, Landkreise, Regierungsbezirke, Land	Ausländer insgesamt in 1000			Bevöl- kerung	Ausländer ins- gesamt in 1000	Anteil der Be- völke- rung in%	Bevöl- kerung	Auslän- der ins- gesamt in 1000	Anteil der Bevöl- kerung in%
Reg. Bez. Braun- schweig	70,7	76,0	81,8	1.655,4	99,4	6,0	1.678,7	109,6	8,2
Kreisfreie Städte:									
Braunschweig	14,4	15,2	17,9	259,1	25,2	9,7	254,1	20,9	8,2
Salzgitter	8,5	8,2	9,1	115,4	10,8	9,4	117,8	12,5	10,6
Wolfsburg	10,9	11,3	10,9	129,0	11,8	9,1	127,0	11,5	9,1
Landkreise:									
Gifhorn	3,5	3,9	4,3	144,9	5,3	3,7	158,8	7,5	4,7
Göttingen	10,6	12,3	12,6	261,1	14,1	5,4	266,3	18,6	7,0
Goslar	6,2	6,3	6,9	162,8	8,1	5,0	162,4	9,0	5,5
Helmstedt	3,0	4,7	3,4	101,1	3,9	3,9	101,9	4,1	4,0
Northeim	3,3	3,6	4,4	151,6	5,4	3,6	154,2	7,8	5,1
Osterode am Harz	3,1	3,3	4,0	89,8	4,8	5,3	89,0	5,2	5,8
Peine	3,7	4,0	4,5	121,7	5,4	4,4	125,8	7,1	5,7
Wolfenbüttel	3,3	3,2	3,9	118,9	4,6	3,9	121,4	5,3	4,4
Reg. Bez. Hannover	106,7	109,2	116,0	2.081,7	134,5	6,5	2.130,5	165,2	7,8
Kreisfreie Stadt:									
Hannover	51,0	52,4	53,4	517,5	59,6	11,5	525,8	72,2	13,7
Landkreise:									
Diepholz	2,8	3,2	4,1	191,9	5,9	3,1	201,5	8,5	4,2
Hameln-Pyrmont	7,1	6,8	7,6	160,5	9,3	5,8	163,2	11,5	7,1
Hannover	23,7	24,2	25,9	568,3	30,3	5,3	581,8	36,9	6,3
Hildesheim	11,2	11,0	11,6	287,4	13,3	4,6	291,3	15,1	5,2
Holz Minden	2,6	2,7	3,2	82,0	3,8	4,6	83,3	4,4	5,3
Nienburg (Weser)	2,6	2,9	3,5	117,7	4,4	3,7	122,5	5,7	4,6
Schaumburg	5,7	6,1	6,7	156,5	8,0	5,1	161,1	10,9	6,8

	31.12.	31.12.	31.12.	31.12.1991			31.12.1994		
	1984	1986	1989	Bevöl- kerung	Ausländer ins- gesamt in 1000	Anteil der Be- völke- rung in%	Bevöl- kerung	Auslän- der ins- gesamt in 1000	Anteil der Bevöl- kerung in%
Kreisfreie Städte, Landkreise, Regierungsbezirke, Land	Ausländer insgesamt in 1000								
Reg. Bez. Lüneburg	33,5	35,8	41,9	1.512,4	51,5	3,4	1.581,1	68,0	4,3
<i>Landkreise:</i>									
Celle	6,2	6,1	6,4	171,5	7,3	4,3	177,5	9,5	5,4
Cuxhaven	4,7	5,2	5,8	193,4	7,4	3,8	197,3	9,1	4,6
Harburg	4,3	4,6	6,0	202,6	7,1	3,5	212,4	9,6	4,5
Lüchow-Dannenberg	0,5	0,6	0,8	49,7	0,9	1,8	51,2	1,2	2,4
Lüneburg	2,6	2,8	3,4	140,1	4,2	3,0	153,3	6,0	3,9
Osterholz	1,4	1,6	1,9	97,6	2,5	2,6	104,6	3,7	3,5
Rotenburg/Wümme	2,2	2,4	3,0	143,5	3,7	2,6	149,6	4,9	3,3
Soltau-Fallingb.ostel	3,3	3,4	3,7	127,9	4,5	3,5	132,9	5,9	4,4
Stade	4,4	4,6	5,4	172,2	6,7	3,9	180,4	8,7	4,8
Uelzen	1,2	1,4	1,7	94,2	2,4	2,5	95,5	3,0	3,2
Verden	2,8	3,2	3,7	119,9	4,6	3,8	126,5	6,4	5,1
Reg. Bez. Weser-Ems	62,8	65,7	71,1	2.226,3	83,0	3,7	2.325,2	105,6	4,5
<i>Kreisfreie Städte:</i>									
Delmenhorst	4,1	4,2	4,5	76,0	5,0	6,6	77,9	6,3	8,1
Emden	1,8	1,6	1,6	51,1	1,9	3,7	51,8	2,4	4,7
Oldenburg	4,5	5,0	5,5	145,2	7,1	4,9	149,7	7,6	5,1
Osnabrück	12,5	12,3	11,6	165,1	12,7	7,7	168,1	15,5	9,2
Wilhelmshaven	3,7	3,4	3,9	91,1	4,2	4,6	91,2	5,1	5,6
<i>Landkreise:</i>									
Ammerland	1,3	1,7	2,0	98,0	2,6	2,7	102,5	3,0	3,0
Aurich	1,7	2,0	2,6	172,3	3,3	1,9	178,4	5,0	2,8
Cloppenburg	1,5	1,6	2,0	123,3	2,6	2,1	136,6	3,9	2,9
Emsland	4,3	4,9	5,5	268,2	7,3	2,7	286,3	9,4	3,3
Friesland	1,6	1,8	1,9	95,1	2,3	2,4	97,2	3,1	3,2
Grafschaft Bentheim	7,2	7,3	7,6	120,6	8,2	6,8	124,3	8,9	7,2
Leer	1,8	2,3	2,5	146,8	3,1	2,1	152,1	4,3	2,8
Oldenburg	1,5	1,8	1,9	105,6	2,5	2,4	110,9	3,5	3,2
Osnabrück	8,6	8,7	9,7	316,3	10,3	3,3	335,2	14,5	4,3
Vechta	2,7	2,9	3,3	107,5	4,0	3,7	115,3	6,0	5,2
Wesermarsch	3,3	3,5	4,1	90,8	5,0	5,5	93,1	5,5	5,9
Wittmund	0,6	0,6	0,8	53,4	0,9	1,7	54,6	1,5	2,7
Land insgesamt:	273,7	286,7	310,8	7.475,8	368,4	4,9	7.715,4	451,9	5,9

Nds. Innenministerium, 1997

Im Zeitraum zwischen 1984 und 1994 hat sich die Verteilung der ausländischen Bevölkerung zwischen den Regierungsbezirken verändert.

Lebten im Jahre 1984 fast zwei Drittel in den Bezirken Hannover und Braunschweig, so hat sich dieser Anteil bis 1994 auf ca. 60% verringert. Der Anteil der ausländischen Bevölkerung in den Bezirken Braunschweig und Hannover liegt aber auch heute noch immer um 10 Prozentpunkte über dem Anteil an der Gesamtbevölkerung.

Den Schwerpunkt bei der räumlichen Verteilung der ansässigen ausländischen Bevölkerung in Niedersachsen bildet der Regierungsbezirk Hannover und darin insbesondere die Landeshauptstadt Hannover.

Unter den Landkreisen und kreisfreien Städten erzielen aber nur die Landeshauptstadt Hannover mit 13,7% und die Stadt Salzgitter mit 10,6%, gemessen an der Gesamtbevölkerung, zweistellige Anteilswerte der ausländischen Bevölkerung. In den zehn Kommunen (kreisfreie Städte und Landkreise) mit den höchsten Anteilswerten lebten am

31.12.1994 insgesamt 41% der ausländischen Staatsangehörigen. Der Vergleichswert hatte am 31.12.1984 noch bei 47% gelegen. Im Zeitraum 1984 bis 1994 hat somit keine Konzentrationsbewegung in den bezeichneten zehn Kommunen stattgefunden, sondern im Gegenteil: Die ausländische Bevölkerung hat in den übrigen 37 Kommunen deutlich stärker zugenommen.

Insoweit ist in der Tendenz eine gleichmäßigere Verteilung der ausländischen Bevölkerung in den letzten zehn Jahren in Niedersachsen festzustellen.

Die Entscheidung der Wohnortnahme erfolgt in den meisten Fällen nach den individuellen Prämissen der Ausländerinnen und Ausländer. Hier spielen ethnische und verwandtschaftliche Bindungen, die Aussicht auf einen Arbeitsplatz, die Wohnungsversorgung und ähnliches eine wesentliche Rolle.

Eine Lenkungsfunktion bei der Wohnortwahl üben staatliche Stellen nur bei einem Teil der ausländischen Bevölkerung aus. Nach dem Niedersächsischen Aufnahmegesetz besteht nur für Asylbegehrende und Bürgerkriegsflüchtlinge eine gesetzliche Möglichkeit, den Aufenthaltsort zu bestimmen, um so eine gerechte Verteilung beider Personengruppen im Lande zu erreichen. Die Aufnahmequoten der Kommunen richten sich dabei nach dem Anteil an der Gesamtbevölkerung Niedersachsens.

Bezogen auf das Niederlassungsverhalten der ausländischen Flüchtlinge zeigt sich eine deutliche Abweichung bei der räumlichen Verteilung der Kontingentflüchtlinge. Es ist eine verstärkte Orientierung in den Regierungsbezirk Hannover - insbesondere in die Landeshauptstadt - zu verzeichnen. Die Ursache resultiert im wesentlichen aus dem Umstand, daß es die jüdischen Emigrantinnen und Emigranten, die die größte Gruppe unter den Kontingentflüchtlingen stellen, in die Nähe einer jüdischen Gemeinde zieht. Neben der jüdischen Gemeinde in Hannover bestand im Erhebungszeitraum nur noch in Osnabrück eine aufnahmefähige jüdische Gemeinde. Der Zuzug in die Stadt und den Landkreis Osnabrück war entsprechend hoch. Mittlerweile ist durch den Zuzug weiterer jüdischer Emigrantinnen und Emigranten das Gemeindeleben an anderen Orten in Niedersachsen wiederbelebt worden, so daß sich Alternativen für die Wohnortwahl ergeben haben.

Wohnsituation

Aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre hat sich gezeigt, daß insbesondere ausländische Familien mit Kindern große Schwierigkeiten bei der Suche nach bezahlbarem Wohnraum haben.

Der vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen herausgegebene Landessozialbericht 1994 zu Ausländerinnen und Ausländern in Nordrhein-Westfalen beschreibt die komplexen Zusammenhänge, die sich aus der unzureichenden Wohnraumversorgung ergeben:

„Ausländer sind aufgrund ihrer Beschäftigungssituation und ihres damit einhergehenden geringen Einkommens in stärkerem Maße als Deutsche auf Siedlungsgebiete mit preiswerten Wohnungen angewiesen. Diese Wohnungen lassen sich oftmals nur in Gegenden finden, in denen ein hoher Renovierungsbedarf besteht. Unter Umständen sind diese Wohnbereiche zusätzlich durch eine Unterversorgung mit Kindergärten, Kinderkrippen, Schulen und Einkaufsmöglichkeiten gekennzeichnet. Geringes Einkommen zwingt vielfach zum Wohnen in sanierungsbedürftigen Wohnungen, trägt damit zur Konzentration bestimmter Bevölkerungsschichten in wenigen Wohnvierteln bei, erschwert die Integration in das Lebensumfeld von Deutschen und vermindert auf diese Weise die Entwicklung einer ausreichenden Sprachkompetenz. Da das Sozialprestige im hohen Maße von der Wohnung und dem Wohnumfeld abhängig ist, kommt hinzu, daß Personen, die in Gebäuden mit minderwertiger Bauqualität wohnen, von ihrer Umwelt nicht selten als minderwertig betrachtet werden.“²⁷⁵

²⁷⁵ Landessozialbericht 1994, „Ausländerinnen und Ausländer in Nordrhein-Westfalen“, S. 140

Hinsichtlich der Unterbringung von ausländischen Flüchtlingen hat das Land den Kommunen bei der Schaffung von Gemeinschaftsunterkünften geholfen, damit sie ihrer gesetzlich bestehenden Unterbringungsverpflichtung nachkommen konnten. So sind in dem Zeitraum 1990 bis Mitte 1993 bis zu 225 Flüchtlingswohnheime mit insgesamt 23.000 Plätzen geschaffen und finanziell vom Land getragen worden. Nur dadurch war es den Kommunen überhaupt möglich, die große Zahl der Asylbegehrenden menschenwürdig und sozialverträglich unterzubringen. Daneben bestanden/bestehen eine große Anzahl an Unterkünften (Zimmer in Hotels und Pensionen, Wohnungen und kommunalen Gemeinschaftsunterkünften) in den Kommunen.

Nach dem sogenannten Asylkompromiß ist der Zuzug von 42.659 Asylbegehrenden im Jahre 1992 auf 10.237 Personen im Jahre 1997 zurückgegangen. Infolge der zurückgehenden Asylbewerberzahlen ist die Anzahl der Flüchtlingswohnheime auf 99 mit 9.857 Plätzen (Stand: 31.12.1997) reduziert worden.

Flüchtlingswohnheimprogramm

Die Konzeption basierte auf vier wesentlichen Eckpunkten:

- Die Flüchtlingswohnheime sollten eine überschaubare Größe haben (50 bis 150 Plätze), damit eine sozialverträgliche Unterbringung erfolgen kann. Eine verträgliche Größenordnung der Heime ist eine wesentliche Voraussetzung dafür gewesen, daß sie in der Regel von den unmittelbaren Nachbarn akzeptiert wurden.
- Die Selbstversorgung der Flüchtlinge wurde grundsätzlich ermöglicht. Hierzu sah das Konzept die Bereitstellung von ausreichenden Küchen mit Kochstellen vor.
- Die Konzeption bezog die soziale Betreuung der Flüchtlinge in Wohnheimen als integralen Bestandteil mit ein. Dazu wurden im Rahmen der Tagessätze die Kosten für eine Vollzeitkraft pro 75 ausländische Flüchtlinge vom Land erstattet.
- Für jedes Wohnheim wurde in den dienstfreien Zeiträumen (Nachtstunden und Wochenenden) eine Ansprechpartnerin oder ein Ansprechpartner in den Wohnheimen vorgesehen.

Insgesamt haben diese konzeptionellen Rahmenbedingungen des Flüchtlingswohnheimprogramms zu Tagessätzen pro Unterkunftsplatz von durchschnittlich 600 DM bis 660 DM im Monat geführt, die zu den individuellen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz pro untergebrachter Person in dem Flüchtlingswohnheim hinzugerechnet werden müssen.

Mit der Bereitstellung von bis zu 23.000 Plätzen in Flüchtlingswohnheimen wurde gleichzeitig eine Entlastung im Segment des sozialen Wohnungsbaus erreicht, auf dem erfahrungsgemäß in den letzten Jahren die größte Konkurrenz zwischen den Wohnungsnachfragern besteht. Auf Kapitel 4 wird ergänzend hingewiesen.

Soziale Sicherung

Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern

Für die finanzielle Absicherung der ausländischen Bevölkerung spielt die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können, eine entscheidende Rolle. Hierbei haben die ausländer- und arbeitsrechtlichen Regelungen, die den Zugang zum hiesigen Arbeitsmarkt steuern, große Bedeutung.

Mit dem Inkrafttreten des 3. Buches des Sozialgesetzbuches zum 01.01.1998 sind die Grundlagen und Verfahren für die Erteilung einer Arbeitsgenehmigung neu gefaßt worden. Die §§ 284 bis 288 SGB III mit einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung treten an die Stelle des § 19 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und der Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO). Mit der Neugestaltung sollen die Rechtsbegriffe des Arbeitsgenehmigungsverfahrens klar gefaßt werden. Außerdem orientieren sich die Begrifflichkeiten deutlicher als bisher an denen des Ausländerrechts.

Grundsätzlich bleibt es aber bei dem Erfordernis, daß ausländische Personen vor der Arbeitsaufnahme eine Arbeitsgenehmigung benötigen, die beim zuständigen Arbeitsamt zu beantragen ist. Ausländer mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung, bedürfen keiner Arbeitsgenehmigung. Außerdem dürfen Ausländer nicht zu schlechteren Bedingungen beschäftigt werden als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer.

Bei der Entscheidung über die Genehmigungserteilung wird grundsätzlich dem Ausländerrecht gefolgt. So wird beispielsweise keine Arbeitsgenehmigung erteilt, wenn der aufenthaltsrechtliche Status nur oder nur noch einen kurzen Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglicht. Asylbegehrende erhalten während ihres Asylverfahrens grundsätzlich keine Arbeitsgenehmigungen. Möglicherweise könnte hier die noch zu erlassende Rechtsverordnung eine Änderung oder Präzisierung bringen. In der Drucksache 13/4941 des Deutschen Bundestages wird zur Zielsetzung der neugefaßten Arbeitserlaubnis folgendes ausgeführt:

„Nach einer längeren Konsolidierungsphase bei der Ausländerbeschäftigung haben sich seit 1988 das ausländische Erwerbspersonenpotential wie auch die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen kräftig erhöht. Maßgeblich hierfür ist die starke Zuwanderung aus Staaten außerhalb der Europäischen Union. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu den arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Zielen, die mit dem seit 1973 bestehenden Anwerbestopp verfolgt werden. Insbesondere wird der nach § 19 Abs. 1 Satz 2 AFG bestehende gesetzliche Vermittlungs- und Beschäftigungsvorrang deutscher Arbeitssuchender und ihnen am Arbeitsmarkt gleichgestellter Ausländer in Frage gestellt. Mit den vorgesehenen Änderungen des Arbeitserlaubnisrechts sollen die Möglichkeiten der Arbeitsämter verbessert werden, den gesetzlichen Vermittlungs- und Beschäftigungsvorrang deutscher Arbeitssuchender und diesen gleichgestellter Ausländer in der Praxis wirksamer zu gewährleisten und Ausländerbeschäftigung und Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes stärker in Einklang zu bringen.“

Arbeitserlaubnis²⁷⁶

Die Arbeitserlaubnis kann erteilt werden, wenn sich durch die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern keine nachteiligen Auswirkungen, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige ergeben. Bei der Entscheidung über die Erteilung einer Arbeitserlaubnis wird zunächst geprüft, ob der fragliche Arbeitsplatz durch bevorrechtigte Arbeitnehmer abgedeckt werden kann.

Die Arbeitserlaubnis kann befristet und auf bestimmte Betriebe, Berufsgruppen, Wirtschaftszweige und Bezirke beschränkt werden.

²⁷⁶ § 285 SGB III

Arbeitsberechtigung²⁷⁷

Die Arbeitsberechtigung wird unbefristet und ohne betriebliche, berufliche und regionale Beschränkung erteilt, soweit durch Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist.

Die Arbeitsberechtigung wird den Ausländerinnen und Ausländern erteilt, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsbefugnis sind. Darüber hinaus müssen sie mindestens fünf Jahre versicherungspflichtig im Bundesgebiet beschäftigt gewesen sein oder sich seit mindestens sechs Jahren ununterbrochen im Bundesgebiet aufgehalten haben.

Die neue Regelung verdeutlicht, daß die Erteilung der Arbeitsberechtigung nur für den Kreis ausländischer Personen vorgesehen ist, deren Aufenthalt nach dem Aufenthaltsrecht auf Dauer ausgelegt ist.

Aufenthaltsgenehmigung von ausgewählten Personenkreisen			
Personenkreis	Aufenthaltsgenehmigung	VERFESTIGUNG der Aufenthaltsgenehmigung	VERLUST der Aufenthaltsgenehmigung
Asylberechtigte	unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach § 68 AsylVfG	Aufenthaltsberechtigung nach § 27 Abs. 3 AuslG	bei Wegfall der Voraussetzungen nach §§ 72, 73 AsylVfG, Widerruf d. Aufenthaltsgenehmigung nach § 43 Abs. 4 AuslG
Kontingentflüchtlinge	unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach § 1 Abs. 3 „Kontingentflüchtlingsgesetz“	Aufenthaltsberechtigung nach § 27 Abs. 3 AuslG	bei Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit nach § 2 a „Kontingentflüchtlingsgesetz“
Flüchtlinge nach § 51, 1 AuslG	Aufenthaltsbefugnis nach § 70 AsylVfG	Aufenthaltserlaubnis nach § 35 AuslG	bei Wegfall der Voraussetzungen nach § 51 AuslG, Widerruf der Aufenthaltsgenehmigung nach § 43 Abs. 4 AuslG
Flüchtlinge mit begrenztem Bleiberecht (z. B. Bürgerkriegsflüchtlinge)	Aufenthaltsbefugnis nach § 30 AuslG	Aufenthaltserlaubnis nach § 35 AuslG	Nicht-Verlängerung bzw. Wegfall der Voraussetzungen für eine Aufenthaltsbefugnis nach § 34 Abs. 2 AuslG
Abschiebestoppregelungen (bspw. bei Asylbewerbern)	Duldung nach § 54 bis 55 AuslG	Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Abs. 3, 4 AuslG	Wegfall des Abschiebestopps
Staatenlose	Duldung/Aufenthaltsbefugnis		Aufnahmebereitschaft eines anderen Landes

Quelle: asyl-info Juli/August 1994, amnesty international

²⁷⁷ § 286 SGB III

Arten der Arbeitsgenehmigung		
Sozialgesetzbuch III § 284 Abs. 1 - 3 Genehmigungspflicht	Sozialgesetzbuch III § 285 Abs. 1, Satz 1 Arbeitserlaubnis	Sozialgesetzbuch III § 286 Abs. 1 und 2 Arbeitsbeendigung
<p>(1) ²⁷⁸Ausländer dürfen eine Beschäftigung nur mit Genehmigung des Arbeitsamtes ausüben und von Arbeitgebern nur beschäftigt werden, wenn sie eine solche Genehmigung besitzen. Einer Genehmigung bedürfen nicht</p> <p>1. Ausländer, denen nach den Rechtsvorschriften der Europäischen <u>Gemeinschaften</u> oder nach dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum Freizügigkeit zu gewähren ist,</p> <p>2. <u>Ausländer, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung besitzen, und</u></p> <p>3. andere Ausländer, wenn dies in zwischenstaatlichen Vereinbarungen, auf Grund eines Gesetzes oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist.</p> <p>(2) Die Genehmigung ist vor der Aufnahme der Beschäftigung einzuholen.</p> <p>(3) ²⁷⁹<u>Der Arbeitgeber, bei dem ein Ausländer beschäftigt werden soll, der dafür eine Genehmigung benötigt, hat Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen.</u></p>	<p>(1) Die Arbeitserlaubnis kann erteilt werden, wenn</p> <p>1. sich durch die Beschäftigung von Ausländern nachteilig Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige, nicht ergeben,</p> <p>2. für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind, nicht zur Verfügung stehen, und</p> <p>3. der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird.</p>	<p>(1) Die Arbeitsberechtigung wird erteilt, wenn der Ausländer</p> <p>1. eine Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsbefugnis besitzt und</p> <p style="margin-left: 20px;">a) fünf Jahre rechtmäßig eine versicherungspflichtige Beschäftigung im Bundesgebiet ausgeübt hat oder</p> <p style="margin-left: 20px;">b) sich seit sechs Jahren im Bundesgebiet ununterbrochen aufhält und</p> <p>2. nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird.</p> <p>Für einzelne Personengruppen können durch Rechtsverordnugn Ausnahmen von Satz 1 Nr. 1 zugelassen werden.</p>

²⁷⁸ Abs. 1 Nr. 1 geändert, Nr. 2 neugefaßt durch 1. SGB III-ÄndG vom 16.12.1997 (BGBl. I S. 2970), in Kraft ab 1.1.1998

²⁷⁹ Abs. 3 eingefügt durch 1. SGB III-ÄndG vom 16.12.1997 (BGBl. I S. 2970), in Kraft ab 1.1.1998; die bisherigen Absätze 3 und 4 wurden die Absätze 4 und 5

Erteilte Arbeitserlaubnisse für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Landesarbeitsamtsbezirk Niedersachsen-Bremen im Berichtszeitraum 1994-1997						
Zeitraum	Erstmalige Beschäftigung					
jeweils 1.1. - 31.12.	Neu eingereist	dar. Sp. 1 WERKVER- TRAGARBEIT- NEHMER	<u>Nicht</u> neu eingereist	dar. Sp. 3 ASYL- BEWERBER	dar. Sp. 3 ASYL- BERECHTIGTE UND BÜRGER- KRIEGSFLÜCHT- LINGE	
	1	2	3	4	5	
1994	17.154	2	18.434	3.535	2.703	
1995	22.007	3	19.700	3.223	3.368	
1996	25.216	4	18.996	2.733	2.888	
1997	28.150	3	16.113	1.884	3.359	
Zeitraum	Keine erstmalige Beschäftigung					
jeweils 1.1. - 31.12.	Erneute Beschäfti- gung	davon Sp. 6 allgemeine Arbeits- erlaubnisse	davon Sp. 6 besondere Arbeits- erlaubnisse	Fort- setzung	davon Sp. 9 allgemeine Arbeits- erlaubnisse	davon Sp. 9 besondere Arbeits- erlaubnisse
	6	7	8	9	10	11
1994	19.791	10.537	9.167	26.460	17.672	8.788
1995	21.497	11.355	10.054	28.430	19.152	9.278
1996	18.620	10.188	8.379	28.469	20.149	8.300
1997	16.511	8.464	5.030	26.610	18.879	7.731

Quelle: Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen

Bestand an Arbeitslosen jeweils am Monatsende im Bezirk des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen				
Bestand im Monat	Arbeitslose insgesamt	Ausländer	Asylbewerber	Asylberechtigte
September 1984	360.830	25.754	790	1.178
September 1985	360.840	26.684	876	1.864
September 1986	333.390	25.348	1.048	2.070
September 1987	338.962	26.952	1.394	1.454
September 1988	341.448	27.893	1.140	2.640
September 1989	309.434	23.979	829	1.409
September 1990	288.757	21.682	713	1.362
September 1991	261.306	22.261	1.484	1.657
September 1992	274.100	24.863	1.380	1.841
September 1993	346.506	33.091	1.891	2.414
September 1994	364.718	37.214	1.608	2.971
September 1995	376.685	40.291	1.753	3.655
September 1996	417.583	46.729	2.061	4.525
September 1997	447.314	50.934	2.057	5.331

Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen, 1998

Legt man die speziellen Berechnungen für Niedersachsen zugrunde, ist festzustellen, daß die Ausländerinnen und Ausländer im September 1997 gut 11,4% der Arbeitslosen insgesamt ausmachten. Wie erwähnt, betrug der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen 1997 lediglich 6,1%.

Leistungen im Falle der Arbeitslosigkeit erhalten ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach den allgemeinen Vorschriften des AFG. Im Unterschied zu inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern kann die grundsätzlich durchzuführende Prüfung der Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt für ausländische Arbeitslose ein Kriterium zur Verweigerung des Anspruchs sein.

Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz und dem Asylbewerberleistungsgesetz

Mit dem AsylbLG vom 30.06.1993 wurde ein eigenständiges Leistungsrecht für Asylbewerberinnen und Asylbewerber geschaffen. Durch das zum 01.06.1997 in Kraft getretene 1. Änderungsgesetz zum AsylbLG ist der Personenkreis der Leistungsberechtigten um Bürgerkriegsflüchtlinge und Ausländer, die im Besitz einer Duldung sind, erweitert worden.

Die den Empfängern nach dem AsylbLG zustehenden Grundleistungen betragen ca. 80 bis nahe 100% der früher gewährten Sozialhilfe nach dem BSHG. Diese sind zur Deckung des notwendigen Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts sowie die Gewährung eines Taschengeldes bestimmt. Nach dem 1. Änderungsgesetz stehen die abgesenkten Leistungen für den Zeitraum von drei Jahren, frühestens beginnend am 01.07.1997, zu. Sie werden in den Zentralen Aufnahmestellen des Landes als Sachleistungen, ansonsten in der Regel in Form von Wertgutscheinen gewährt.

Mit dem 2. Änderungsgesetz wurde das AsylbLG dahingehend ergänzt, daß erstmalig der Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG eingeschränkt werden kann, wenn die uneingeschränkte Inanspruchnahme als rechtsmißbräuchlich anzusehen ist. Dies ist vorgesehen für Ausländer, die nur in die Bundesrepublik einreisen, um Leistungen zu erlangen, und für ausreisepflichtige Ausländer, insbesondere abgelehnte Asylbewerber, die durch gezielte Maßnahmen (z. B. Vernichten von Paßpapieren) die Durchsetzung der Ausreisepflicht verhindern.

Leistungen bei Krankheit sind auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkt. Welche Behandlung geboten ist, ist im Einzelfall unter medizinischen Gesichtspunkten zu entscheiden. Kosten für nicht eindeutig medizinisch indizierte Behandlungen oder solche langfristiger Natur, die wegen der voraussichtlich kurzen Aufenthaltsdauer nicht abgeschlossen werden könnten, werden grundsätzlich nicht übernommen. Ein Anspruch auf Leistungen zur Behandlung von chronischen Erkrankungen und Behinderungen besteht nicht, es sei denn, daß akute Schmerzzustände auftreten. Eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt nur, soweit dies im Einzelfall aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist.

Sonstige Leistungen dürfen nur gewährt werden, soweit es die besondere Situation der oder des Leistungsberechtigten im Einzelfall erfordert. Dies ist jedoch auf Fälle beschränkt, in denen eine zusätzliche Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung verwaltungsrechtlicher Mitwirkungspflichten erforderlich ist. Die Leistungen sind als Sachleistung, bei Vorliegen besonderer Umstände als Geldleistung zu gewähren.

Leistungen in entsprechender Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes

Bei den laufenden und einmaligen Sozialhilfeleistungen in Anwendung des BSHG handelt es sich der Rechtsform nach ebenfalls um Leistungen nach dem AsylbLG (§ 2), was verfahrensrechtlich von Bedeutung ist. Deren Gewährung kommt erst ab dem 1.7.2000 wieder in Betracht, da seit 1.7.1997 den Berechtigten für den Zeitraum von drei Jahren nur die Leistungen nach den §§ 3 - 7 AsylbLG zustehen.

Die AsylbLG-Bestandsstatistik des Landesamtes für Statistik zeigt für das Jahr 1995, daß 26% (13.598 Personen) Grundleistungen nach §§ 3-7 AsylbLG erhalten haben, während der größte Teil der ausländischen Flüchtlinge nicht von einer Schlechterstellung im Vergleich zum Leistungsniveau des BSHG betroffen war, denn 74% oder 39.196 Personen erhielten Leistungen analog dem BSHG.

1996 trat bereits eine Veränderung ein. Danach bezogen 51.963 Personen Regelleistungen, davon 27.747 oder 53,4% Leistungen analog BSHG und 24.216 oder 46,6% Grundleistungen nach den §§ 3-7 AsylbLG.

Da ab 1.7.1997 nur noch Leistungen nach den §§ 3-7 AsylbLG zu gewähren sind, wird sich diese Tendenz 1997 fortsetzen und dazu führen, daß 1998 und 1999 keine Leistungen analog BSHG gewährt werden.

Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII)

Ausländerinnen und Ausländer können Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilferecht beanspruchen,²⁸⁰ wenn sie rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben. Aus dieser Formulierung des Gesetzes sowie der Entscheidung des Bundessozialgerichts, daß Asylbewerberinnen und Asylbewerber in der Regel keinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben, hat sich bei der praktischen Umsetzung des Gesetzes Streit um die Frage entwickelt, ob unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und insbesondere Asylbewerberinnen und Asylbewerber Leistungen nach dem SGB VIII beanspruchen können.

Für eine Anwendung der kinder- und jugendhilferechtlichen Vorschriften auch auf unbegleitete Minderjährige werden die Regelungen des Haager Minderjährigen-Schutzabkommens und des Übereinkommens über die Rechte des Kindes herangezogen; dagegen spricht eine enge Auslegung des Begriffes 'gewöhnlicher Aufenthalt im Inland'.

Die Bundesregierung ging bereits im Jahr 1993 anlässlich der Beantwortung einer Kleinen Anfrage zu dieser Thematik davon aus, daß Personen, die keinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland besitzen, zwar keinen individuellen Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem Kinder- und Jugendhilferecht erlangen, ihnen aber trotzdem diese Leistungen erbracht werden können, da es den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe obliege, auch diesem Personenkreis die entsprechenden Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen zu gewähren. In einer neueren Stellungnahme des BMI für die Expertenanhörung des Innenausschusses zur „Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge“ Anfang 1996 geht dieser davon aus, daß alle unbegleitet eingereisten Kinder und Jugendlichen unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus in gleichem Umfang wie deutsche Kinder und Jugendliche Anspruch auf Gewährung der erforderlichen erzieherischen Hilfen nach dem SGB VIII haben.

²⁸⁰ nach § 6 Abs. 2 des SGB VIII

Bei dem Personenkreis der unbegleiteten Minderjährigen kommen als Leistungen insbesondere die Inobhutnahme²⁸¹, die Erziehung in Vollzeitpflege²⁸² und die Hilfe zur Erziehung als Heimerziehung²⁸³ in Betracht.

Die nach dem Kinder- und Jugendhilferecht vorgesehenen Leistungen dürfen bei Asylsuchenden jedoch nicht in offensichtlichem Widerspruch zu den nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu gewährenden Leistungen stehen und die Intention und Zielsetzung dieses Gesetzes konterkarieren.

Clearingstelle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Norden-Norddeich

Minderjährige Flüchtlingskinder unter 16 Jahren ohne Begleitung von Erziehungsberechtigten können²⁸⁴ selbst keinen Asylantrag stellen und es entfällt damit auch die Verpflichtung zur Unterbringung in einer zentralen Erstaufnahmeeinrichtung.

Die in den Gemeinden in Erscheinung tretenden unbegleiteten Flüchtlinge werden von den Jugendämtern versorgt. Die Jugendbehörden in den Kommunen stehen aufgrund der Einreisetrends vor großen Problemen bei der Unterbringung und Versorgung der jungen Flüchtlinge. Um bei der Lösung dieses Problems den Kommunen zu helfen, ist im Jahre 1993 eine landesweit zuständige Clearingstelle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im Landkreis Aurich geschaffen worden.

Im Auftrag des Landes Niedersachsen werden vom Sozialwerk Nazareth e. V. in Norden-Norddeich unbegleitete minderjährige Flüchtlinge während der Clearingphase untergebracht und betreut. Die Aufenthaltsdauer im Haus Nazareth wird mit max. drei Monaten veranschlagt.

Der Landkreis Aurich (Kreisjugendamt) übernimmt für die dort untergebrachten Flüchtlingskinder die Klärung der sorge- und aufenthaltsrechtlichen Fragen. Für die Organisation der Endplacierung bei Pflegeeltern, Verwandten, Familienangehörigen oder zur Vorbereitung der Rückführung ins Heimatland werden die individuellen Lebensumstände der Kinder erhoben. Die anfallenden Kosten für diese Aufgabenstellung trägt ebenfalls das Land.

Integrationsdefizite

Es wurde bereits darauf verwiesen, daß das Aufenthaltsrecht entscheidend die Integrationsmöglichkeiten von Ausländerinnen und Ausländern gestaltet. Je abgesicherter bzw. verfestigter der Aufenthalt ist, um so umfassender sind die gesellschaftlichen Integrationsangebote.

Im Vergleich zu den Asylbegehrenden sind die staatlichen Angebote zur Integration noch am umfangreichsten für diejenigen Flüchtlinge, die auf Dauer im Bundesgebiet verbleiben können. Hierzu zählen Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge und bleibeberechtigte Flüchtlinge. Ihnen werden umfangreiche Fördermaßnahmen angeboten und finanzielle Unterstützung gewährt, um damit für sich und ihre Angehörigen eine Existenz im Bundesgebiet aufbauen zu können. In vielen gesellschaftlichen Bereichen erfolgt - zumindest rechtlich - eine Gleichstellung mit der inländischen Bevölkerung.

Eine Gruppe unter den Ausländerinnen und Ausländern ist von allen Integrationsangeboten ausgeschlossen. Hierzu zählen Asylbegehrende, abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die zur Ausreise aufgefordert sind, und Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, die über einen befristeten Aufenthalt im Bundesgebiet verfügen.

Welche Größenordnung diese Gruppe mittlerweile allein in Niedersachsen erreicht hat, zeigt die nächste Tabelle:

²⁸¹ nach § 42 SGB VIII

²⁸² nach § 33 SGB VIII

²⁸³ nach § 34 SGB VIII

²⁸⁴ nach § 12 des Asylverfahrensgesetzes

Entwicklung des Bestandes von Asylbewerbern, abgelehnten Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina in Niedersachsen			
am 31.12. des Jahres	abgelehnte Asylbewerber	Asylbewerber im Verfahren	geduldete Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina
1990	18.035	28.977	
1991	26.982	40.633	
1992	31.390	74.089	
1993	40.049	59.778	
1994	42.928	41.685	ca. 17.000
1995	47.675	36.619	ca. 19.400
1996	52.146	30.993	ca. 17.800
1997	53.874	27.006	ca. 11.600

Quelle: Ausländerzentralregister u. eigene Berechnungen

Der Bundesgesetzgeber geht davon aus, daß sich der o. a. Personenkreis nur kurzzeitig im Bundesgebiet aufhalten wird, und aus diesem Grund wird eine Integration in die hiesige Gesellschaft bewußt nicht verfolgt. Im Gegenteil, es soll alles unterbleiben, was zur Verfestigung des Aufenthaltes im Bundesgebiet beitragen und einen Anspruch auf einen weiteren Aufenthalt vor Gericht begründen könnte. Diese grundlegende politische Zielsetzung des Ausländerrechts und der Integrationspolitik führt in den letzten Jahren in ein Dilemma, weil der unterstellte kurzfristige Aufenthalt für eine zunehmende Personenzahl tatsächlich immer weniger gegeben ist. Ursache ist nicht nur die immer noch lange Zeitdauer der Asylverfahren, sondern auch der - u. a. außenpolitisch geschuldete - Umstand, daß die Betroffenen aus verschiedenen Gründen nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden können. Gesamtgesellschaftlich und auch für die betroffenen Ausländerinnen und Ausländer führt dieses Ergebnis zu einer Reihe von Problemen. So sind Bund, Länder und Gemeinden von dem Ergebnis der Migrationspolitik sehr unterschiedlich betroffen. Vor allem Länder und Gemeinden haben die finanziellen Folgen für den tatsächlich langfristigen Aufenthalt der abgelehnten Asylbegehrenden und Bürgerkriegsflüchtlinge zu tragen. Die fehlende Integration in die bundesdeutsche Gesellschaft läßt den größten Teil der Menschen für die gesamte Zeitdauer des Aufenthalts in der Abhängigkeit von Sach- und Geldleistungen, die ihnen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem BSHG gewährt werden.

Diese Entwicklungstendenzen werfen die Frage auf, ob die bisherige Politik angesichts der damit verbundenen gesellschaftlichen Kosten noch fortgesetzt werden kann, oder ob nicht zukünftig ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Integration denjenigen Ausländerinnen und Ausländern ebenfalls ermöglicht werden muß, die sich voraussichtlich längerfristig im Bundesgebiet aufhalten werden.

Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern

Der Bund hat dem Land Niedersachsen folgende Personen²⁸⁵ zur Aufnahme zugewiesen:

1993	1994	1995	1996	1997
19.820	18.447	17.073	11.485	11.162

Bis zum Inkrafttreten des 2. Änderungsgesetzes zum Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (BGBl. I S. 223) zum 1.3.1996 wurden diese Zuweisungen jedoch oftmals ignoriert, da für diesen Personenkreis mit einer abweichenden Wohnsitznahme keine finanziellen Einbußen verbunden waren. Erst ab dem 1.3.1996 werden Leistungskürzungen vorgenommen, wenn die Zuweisungsentscheidungen mißachtet werden.

Für die tatsächlichen Zuzugszahlen bedeutet dies, daß Niedersachsen nach den Erfahrungen des Niedersächsischen Innenministeriums bis Februar 1996 seine Aufnahmequote (9,2 v.H.) um ca. 50 v.H. überschritten hat. Statt der zugewiesenen 77.987 Personen wurden in den Jahren 1993 bis 1997 tatsächlich ca. 107.000 Personen aufgenommen.

Von diesen 107.000 Personen erfüllten ca. 40 v.H. die Voraussetzungen für eine Anerkennung als Spätaussiedler.²⁸⁶ Bei den übrigen 60 v.H. handelte es sich um nichtdeutsche Familienangehörige.

Die in der Bundesrepublik als Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler anerkannten Personen haben Anspruch auf folgende finanzielle Leistungen:

– **Pauschale Eingliederungshilfe²⁸⁷**

Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler aus der ehemaligen UdSSR, die vor dem 1.4.1956 geboren sind, erhalten auf Antrag eine Eingliederungshilfe in Höhe von 4.000 DM. Sie beträgt bei Personen im Sinne des Satzes 1, die vor dem 1.1.1946 geboren sind, 6.000 DM.

– **Betreuungsgeld**

Seit dem 1.7.1995 erhalten Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Bundes ein pauschales Betreuungsgeld in Höhe von 20 DM/Person. Das Betreuungsgeld dient dazu, Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern möglichst unmittelbar nach Eintreffen im Bundesgebiet Bargeld zur Verfügung zu stellen, um den ersten notwendigen Bedarf des alltäglichen Lebens zu bestreiten. Das Betreuungsgeld erhalten auch die nichtdeutschen Familienangehörigen.

– **Rückführungskosten**

Ab dem 1.1.1993 werden folgende Pauschalbeträge gezahlt:

- bei Nutzung kostenfreien Fluges (bisher wurden 75 DM gezahlt)	0 DM
- bei Anreise auf anderem Wege	200 DM
- Anreise aus Polen	50 DM
- Anreise aus Rumänien und sonstigen Herkunftsgebieten	100 DM.

Die Übernahme der Kosten für den Transport von Umzugsgut ist eingestellt worden.

– **Garantiefonds**

²⁸⁵ gemäß § 8 des Bundesvertriebenengesetzes (BVFG)

²⁸⁶ gemäß § 4 BVFG

²⁸⁷ nach § 9 BVFG (Bundesvertriebenengesetz)

Zum 1.1.1993 und 1.3.1998 wurden neue Garantiefondsrichtlinien erlassen, um Einsparungen erzielen zu können: Senkung des Alters von 35 auf 28 Jahre, Begrenzung der Förderhöchstdauer von 36 bis max. 48 Monate auf 30 Monate, Streichung der Vorschußkosten, Kürzungen bei den Kosten für den Lebensunterhalt, Wegfall der Beihilfen für Berufsausbildung, grundsätzliche Einstellung der Förderung im Grundschulbereich.

– **Eingliederungshilfe/Sozialhilfe**

Nach dem AFG bestand seit dem 1.1.1993 nur noch ein Anspruch auf Eingliederungshilfe anstatt wie bisher auf Eingliederungsgeld. Die Eingliederungshilfe wird nur noch bei Bedürftigkeit für längstens neun Monate gezahlt, zusätzlich sechs Monate bei Besuch eines Sprachkurses (max. 15 Monate). Die Höhe der Eingliederungshilfe liegt bei 80% des bisherigen Betrages.

Für die Dauer beruflicher Umschulungs- oder Fördermaßnahmen wurde Eingliederungsgeld nicht mehr gezahlt. Anspruch auf Arbeitslosenhilfe wird durch die Zahlung von Eingliederungsgeld bzw. -hilfe nicht mehr begründet. Die Dauer der Sprachkurse wurde auf 6 Monate (bisher 8 Monate) beschränkt.

Zum 1.1.1994 wurden weitere Einschränkungen im Bereich der Eingliederungshilfen nach dem AFG wirksam. Der Bezug von Eingliederungshilfe ist nunmehr auf 6 Monate begrenzt. Dies bedeutet eine weitere gravierende Reduzierung der Eingliederungsleistungen für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler, da nunmehr noch nicht einmal für die Dauer der bereits verkürzten Sprachkurse der Lebensunterhalt durch Eingliederungsleistungen gesichert ist, ganz abgesehen von den notwendigen beruflichen Anpassungsmaßnahmen. Im Anschluß an den Bezug von Eingliederungshilfe nach dem AFG bestehen lediglich Ansprüche auf Sozialleistungen nach dem BSHG wie für alle anderen Bundesbürgerinnen und Bundesbürger auch.

Da die Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler als Sozialhilfebezieher nicht gesondert ausgewiesen werden, gibt es keine statistischen Erkenntnisse über Anzahl der Leistungsbezieher bzw. Leistungshöhe.

– **Arbeit/Arbeitslosigkeit**

Mit teilweise nur geringen Deutschkenntnissen fehlt den Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern die Schlüsselqualifikation für den Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Dies gilt verstärkt für ihre miteingereisten Familienangehörigen. Meist entspricht das Niveau der Qualifikation nicht dem hiesigen Standard bzw. den hiesigen Anforderungen. Vielfach werden die Berufe hier auch nicht gebraucht oder sind als Berufsbild hier gar nicht existent.

Sofern überhaupt eine Einmündung in den Arbeitsmarkt erfolgt, geschieht dies meist unter Niveau für ungelernete Tätigkeiten. Damit geht das Risiko der baldigen und langanhaltenden Arbeitslosigkeit einher. Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt für Spätaussiedlerinnen sind besonders schlecht. Sie kommen zu rd. 60% aus kaufmännischen bzw. Dienstleistungs-Berufen. Hierzu ist die mangelnde und zu kurze Sprachförderung das größte Hindernis.

Wie erwähnt, wurden seit Anfang 1993 die Eingliederungsleistungen für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler weitgehend zurückgenommen - bei gleichzeitiger weiterer Verschlechterung der allgemeinen Arbeitsmarktlage in Deutschland.

Während 1992 noch mehr als 100.000 Spätaussiedler in eine Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme eingetreten sind, konnten 1993 und 1994 nur noch jeweils rd. 25.000 Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler eine Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme neu beginnen.

Für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler läßt sich keine Arbeitslosenquote errechnen, u. a. deshalb nicht, weil nicht bekannt ist, wie viele in Beschäftigung sind. Außerdem wird dieser Personenkreis lediglich über fünf Jahre in Statistiken erfaßt. Präzi-

se Aussagen zur Arbeitslosigkeit, bezogen auf die Gesamtbevölkerung, lassen sich demnach nicht treffen.

Kapitel 4 Die Kommunen: Probleme und Aktivitäten

Um die Kommunen in die Armutsberichterstattung einzubeziehen und einen Überblick über die armutsrelevanten Aktivitäten zu erhalten, hat das ehemalige Sozialministerium - auf dem Dienstweg über die Bezirksregierungen - eine kommunale Umfrage durchgeführt. Befragt wurden sowohl die Landkreise und die - kraft Gesetzes oder per Erklärung - selbständigen Gemeinden in den jeweiligen Kreisen als auch die großen selbständigen und die kreisfreien Städte. Wegen der rechtlichen Besonderheiten im Landkreis Hannover wurden hier auch sämtliche Gemeinden mit einer Einwohnerzahl ab 20.000 in die Umfrage einbezogen.

Zwangsläufig konnten die Kommunen anhand der Fragebögen nicht sämtliche Aktivitäten darstellen. Auf Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände und angesichts des Umstandes, daß in den einzelnen Kapiteln bereits regionale Aspekte dargestellt sind, wurde ein Fragebogen versandt, der mit relativ geringem Aufwand durch die zuständigen Bediensteten bearbeitet werden konnte.

Fragen und Ergebnisse

Frage 1: Gibt es in Ihrer Kommune eine Armutsberichterstattung?

Überwiegend wurde angegeben, daß es keine Armutsberichterstattung gibt und auch keine diesbezüglichen Planungen existieren. Armutsberichterstattungen bzw. entsprechende Intentionen sind demnach die Ausnahme,²⁸⁸ soweit sie erfolgen bzw. erfolgten, werden bzw. wurden beispielsweise Berichte über Sozialhilfebezug, Ausländerinnen und Ausländer und Familien erstellt.

Frage 2: Liegen in Ihrer Kommune regionale Besonderheiten vor?

Soweit diese Frage bearbeitet wurde, haben von den Kommunen rund 65% mit „Ja“ und rund 35% mit „Nein“ geantwortet.²⁸⁹

Frage 3: Welche Ihrer besonderen Maßnahmen bei der Umsetzung sozialstaatlicher Pflichtaufgaben halten Sie für berichtenswert? (drei Nennungen nach Prioritäten²⁹⁰)

Erste Priorität gaben von den Kommunen

- rund 86% der Hilfe zur Arbeit.

Zweite Priorität gaben von den Kommunen

- rund 60% den Beratungen und Unterstützungen (§ 17 BSHG) sowie der Aktivierung der Selbsthilfe,
- rund 13% der Hilfe zur Arbeit,
- rund 11% der Verbesserung der Situation von Obdachlosen/Nichtseßhaften sowie Stadtteilprojekten.

²⁸⁸ Es sei hingewiesen auf Schubert „Sozial- und Armutsberichte als neues Instrument der kommunalen Sozialverwaltung“: Ergebnisse einer explorativen Umfrage des Vereins für Sozialplanung (VSOP), Hannover, NDV, Heft 3, 1995, S. 101 ff.

²⁸⁹ An dieser Stelle wird auf eine Darstellung der Angaben aus den einzelnen Kommunen verzichtet und auf die regionalen Problematisierungen und ‘Niedersachsen-Karten’ in den einzelnen Kapiteln verwiesen.

²⁹⁰ Bei der Auswertung und Berechnung wurde als Basis von der Anzahl der jeweils zu den einzelnen Fragen eingegangenen Antworten ausgegangen. Es werden lediglich zweistellige Prozentangaben aufgeführt.

Dritte Priorität gaben von den Kommunen

- rund 38% den Beratungen und Unterstützungen (§ 17 BSHG), der Aktivierung der Selbsthilfe, der Straßensozialarbeit pp.,
- rund 10% der Verbesserung der Situation von Obdachlosen/Nichtseßhaften sowie der Wohnraumbeschaffung,
- rund 10% der Seniorenhilfe sowie der Förderung von Betreuungen.

Frage 4: Welche Ihrer freiwilligen Aufgaben halten Sie für besonders berichtenswert? (drei Nennungen nach Prioritäten²⁹¹)

Erste Priorität gaben von den Kommunen

- rund 36% den Zuwendungen an Institutionen wie z. B. an Selbsthilfegruppen, Sozial-, Jugend-, Aussiedlerverbände, Frauenhäuser und Altenzentren,
- rund 27% der Vergabe von Sozialpässen u. ä. sowie familienpolitischen Programmen.

Zweite Priorität gaben von den Kommunen

- rund 33% den Zuwendungen an Institutionen wie z. B. an soziale Gruppierungen, Selbsthilfegruppen, Frauenhäuser und Jugendwerkstätten,
- rund 17% der Vergabe von Sozialpässen u. ä. sowie Beförderungsgutscheinen für Rollstuhlfahrer,
- rund 11% Programmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation.

Dritte Priorität gaben von den Kommunen

- rund 58% den Zuschüssen an Institutionen wie z. B. an Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfegruppen, Vereine, Frauenhäuser, Suchtberatungsstellen sowie Behindertenfahrdienste.

Frage 5: Welche Ihrer besonderen Maßnahmen der räumlichen Entwicklung halten Sie für berichtenswert? (drei Nennungen nach Prioritäten²⁹²)

Erste Priorität gaben von den Kommunen

- rund 60% den Programmen zur Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftssituation,
- rund 35% dem sozialen Wohnungsbau, der sozialen Stadterneuerung sowie der Verbesserung der Situation der Obdachlosen/Nichtseßhaften.

Zweite Priorität gaben von den Kommunen

- rund 39% der Verbesserung des Wohnungsmarktes, der Stadtsanierung sowie der Verbesserung der Infrastruktur,
- rund 33% Programmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation.

Dritte Priorität gaben von den Kommunen

- rund 47% den Programmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation,

²⁹¹ Auch hier wurde als Basis von der Anzahl der jeweils eingegangenen Antworten ausgegangen. Dargestellt werden nur zweistellige Prozentangaben.

²⁹² Basis ist auch hier wieder die Anzahl der eingegangenen Antworten. Aufgeführt sind auch hier lediglich zweistellige Prozentangaben.

- rund 27% den Konzepten zur Verbesserung der Wohnsituation bzw. zur Verbesserung der Lage der Obdachlosen/Nichtseßhaften,
- rund 13% der Seniorenhilfe.

Frage 6: Wie schätzen Sie die Entwicklung der Armut in den nächsten Jahren in Ihrer Kommune ein? (Begründung)

Soweit Antworten erfolgten, haben sich die Kommunen wie folgt geäußert (Ergebnis gerundet):

Die Armut wird steigen	80%
Die Armut wird zurückgehen	2%
Die Armut wird sich nicht verändern	18%

Angesichts der vor Ort auftretenden Probleme wird in den Kommunen demnach fast ausschließlich von einem weiteren Anstieg der Armut bzw. zumindest von einer unveränderten Lage ausgegangen.

Die hierzu angegebenen Begründungen korrespondieren im wesentlichen mit den in diesem Armutsbericht problematisierten Lebenslagen. Folgende Angaben wurden u. a. gemacht:

- zum monetären Aspekt
 - dramatische Haushaltslage in den Kommunen
 - Schwäche vorgelagerter Sicherungssysteme
 - Verteuerung auch staatlicher Leistungen
 - Einkommensverteilung real unter Preisentwicklung
 - Kluft zwischen arm und reich immer größer
 - hohes Sozialhilfeniveau
 - sinkendes Lohnniveau
 - Familientrennungen
 - zunehmende Verschuldung privater Haushalte
- zum Aspekt Bildung/Arbeit
 - Abwanderung und Zentralisierung von industriellen Arbeitgebern
 - industriell schwach entwickelte Regionen
 - allgemeiner Strukturwandel
 - fehlende Ausbildungsplätze für Jugendliche
 - steigende Arbeitslosigkeit, auch bei Akademikern
 - Arbeitsplätze mit unzureichender Stundenzahl
 - Langzeitarbeitslosigkeit
 - ungeordneter Zuzug von Ausländerinnen und Ausländern sowie Aussiedlerinnen und Aussiedlern i.V.m. der Arbeitsmarktsituation
- zum Aspekt Wohnen
 - verstärkte Anmietung von Wohnungen für jüdische Kontingentflüchtlinge
 - erhöhter Zuzug von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern
- zum Aspekt Gesundheit
 - steigende Unzufriedenheit
 - Sucht
 - Erziehungsprobleme

Wie die Antworten der Kommunen und die zuvor dargestellten Ergebnisse zeigen, haben die Kommunen im Blick auf die erkannten Probleme um die diskutierten Lebenslagen mannigfache Aktivitäten entwickelt.

Schlußfolgerungen

Auf europäischer Ebene hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit ihrem Bericht „Soziale Sicherheit in Europa 1995“ die Entwicklung wie folgt zusammengefaßt:

„Die Existenz der Sozialsysteme trägt in erheblichem Maße dazu bei, den sozialen Zusammenhalt zu erhalten und die Solidarität innerhalb der Europäischen Union zu stärken. Sie haben nachweislich eine wichtige Rolle dabei gespielt als es galt, die Gesellschaften in die Lage zu versetzen, die zunehmenden Belastungen durch die erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen in den letzten zwanzig Jahren zu bewältigen; diese waren begleitet von einer hohen und noch ansteigenden Arbeitslosigkeit, erhöhter Unsicherheit und Instabilität von Beschäftigung und Einkommen, dem Eintritt einer immer größeren Zahl von Frauen in den Arbeitsmarkt, einer Überalterung der Bevölkerung bei zunehmender Lebenserwartung und tiefgreifenden Veränderungen bei der Struktur der Haushalte, wo immer mehr Personen allein und in Ein-Eltern-Familien leben.

Alle diese Entwicklungen haben sich jedoch auch belastend auf die Sozialsysteme selber ausgewirkt, da die an sie gestellten Ansprüche erheblich zugenommen haben und insbesondere, da die Zahl der langfristig Unterstützungs- und Hilfsbedürftigen so stark angestiegen ist, wie dies bei der Ausgestaltung der Systeme niemandem möglich erschienen wäre. Daher stiegen die Kosten für die Aufrechterhaltung der Systeme und für umfassende Unterstützungsleistungen in der gesamten Europäischen Union ganz erheblich an. Gleichzeitig sanken die zur Finanzierung der Ausgaben verfügbaren Einkommen zunehmend, da sich das langfristige Wirtschaftswachstum in ganz Europa im Vergleich zu den Wachstumsraten von vor und Mitte der siebziger Jahre, als die meisten Systeme errichtet wurden, erheblich verlangsamte. Die finanziellen Beschränkungen sind besonders in den letzten Jahren zu Tage getreten, und zwar wegen der Rezession der frühen neunziger Jahre und im vorherrschenden Bestreben der Politik, Haushaltsdefizite zu verringern und das Wachstum der öffentlichen Ausgaben zu beschränken, wodurch der Inflationsdruck eingedämmt und vermieden werden sollte, den Unternehmen, die mit einem zunehmenden Wettbewerb auf den Märkten innerhalb und außerhalb Europas konfrontiert waren, übermäßig hohe Kosten aufzubürden.

Zwar besteht weiterhin unvermindert das Bestreben, ein hohes Maß an sozialer Sicherheit in der gesamten Europäischen Union zu gewährleisten, wie in dem Vertrag von Maastricht verankert wurde (Artikel 2), und die psychologische Bindung an die bestehenden Sozialsysteme ist in der Bevölkerung weiterhin tief verwurzelt, aber die erwähnten Finanzierungsschwierigkeiten und der zunehmende Bedarf an Unterstützungsleistungen, verbunden mit dem hohen und noch zunehmenden Niveau langfristiger Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen, haben dazu geführt, daß in vielen Staaten Wirkungsweise, Umfang und Finanzierung der Sozialsysteme grundlegend zur Debatte gestellt werden.“

Diese Debatte wird auch in Deutschland geführt. Die Niedersächsische Landesregierung ist daran beteiligt.

Neue Rolle des Staates

„Der zukunftsorientierte Staat steuert mehr und rudert weniger.“²⁹³ Er lenkt programmatisch, kommuniziert mit den gesellschaftlichen Akteuren und vertritt dabei das positive Gesamtinteresse (Gemeinwohl). Die Gewährleistungsverantwortung des Staates tritt in den Vordergrund und löst seine Vollzugsverantwortung in vielen Aufgabenfeldern ab.

In dem Maß, in dem der Staat seine Rolle und sein Verhältnis zur Gesellschaft ändert, verändert sich natürlich auch umgekehrt das Verhältnis der Gesellschaft zum Staat. Die Gesellschaft wird wieder mehr Verantwortung für Aufgaben übernehmen müssen, die nicht mehr vom Staat wahrgenommen werden. Dabei kann es nicht darum gehen, den Staat bei wirklich existentiellen Problemen wie der inneren Sicherheit oder der Sicherung der sozialen Existenz aus der Verantwortung zu entlassen.

Sozialstaat

„Die gegenwärtige Debatte um den Sozialstaat kann als Repolitisierung des Sozialstaatsdiskurses verstanden werden, nachdem sich etwa seit Ende der 50er Jahre ein eher technisch-fiskalisches Verständnis von Sozialpolitik eingebürgert hatte. ... Es geht um eine politische Neubestimmung des Sozialstaats.“²⁹⁴ Blanke und von Bandemer fordern einen neuen Entwurf der Verantwortungsverteilung.

So zeigt der Sozialstaat eine beträchtliche Schwäche: Denn ob alles funktioniert, hängt unmittelbar davon ab, wie viele Menschen im Erwerbsleben stehen. Massenarbeitslosigkeit und eine älter werdende Gesellschaft bringen die sozialen Sicherungssysteme deshalb unweigerlich ins Wanken. Insofern muß Sozialpolitik auch über Änderungen im sozialen System nachdenken, um seine finanzielle Stabilität zu gewährleisten und allen gleiche Teilhabechancen in der Gesellschaft zu bieten.

Sozialpolitik in dieser Situation heißt auch, für Selbstverständlichkeiten zu werben. Zum Sozialstaat gibt es keine Alternative. Weder für die Menschen noch für die Wirtschaft.²⁹⁵

Aber dort, wo Menschen selbst vorsorgen können, sollen sie dazu ermutigt werden. Solidarität und Eigenverantwortung schließen sich nicht aus. Sie stehen in einem Verhältnis der Subsidiarität zueinander. Wo Selbsthilfe nicht ausreicht, wo Selbstorganisation nicht greift, tritt die Solidargemeinschaft - sozusagen komplementär - ein. Ein leistungsfähiger Sozialstaat beruht auf einer Balance zwischen solidarischer Sicherung und individueller Eigenvorsorge.²⁹⁶

Aktivierung und Beteiligung

Die vielfach vorhandene Bereitschaft zur Übernahme von mehr Verantwortung muß durch die Gesellschaft aufgegriffen werden, was eine Aktivierung der Gesellschaft bedeutet. Dies ist jedoch kein einseitiger Prozeß, bei welchem der Staat in herkömmlicher Weise anordnet, was zu geschehen hat. Vielmehr muß in einem wechselseitigen Lernprozeß das Engagement der Bürgerinnen und Bürger geweckt und aktiviert sowie durch entsprechende Rahmenbedingungen gestaltet werden, damit es nicht seinerseits zu einer für den Staat zu bewältigenden Aufgabe wird.

Der aktivierende Staat in einer aktiven Gesellschaft zielt darauf hin, daß Solidarität, Eigeninitiative und Eigenverantwortung miteinander vereint werden sollen.²⁹⁷

Wer Beteiligung und Aktivierung ernst meint, muß deutliche Gestaltungsspielräume schaffen und Aktivierungs- und Beteiligungsformen wählen, die von den Angesprochenen

²⁹³ Arbeitsgruppe Aufgabenkritik, „Vorschläge für eine Aufgabenkritik im Land Niedersachsen“, Bd. 1, Februar 1997

²⁹⁴ Blanke, von Bandemer, „10 Thesen zum ‘Umbau’ des Sozialstaates in der Bundesrepublik“, Sozialbilanz Niedersachsen, Nieders. Sozialministerium, Neuauflage 1997

²⁹⁵ Presse- und Informationsstelle der Nds. Landesregierung (Hrsg.), „Nehmen und Geben, Moderne Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“, 1997, S. 2 ff.

²⁹⁶ Diskussionspapier zum Diskursprojekt, 1997

²⁹⁷ Arbeitsgruppe Aufgabenkritik a.a.O.

genutzt werden können. Dabei stellt die Aktivierung von wenig organisierten und wenig artikulationsfähigen sozialen Gruppen eine besondere Aufgabe dar.

Konzepte zur Beteiligung und Aktivierung von Selbsthilfe müssen sich daran messen lassen, ob es gelingt, die Ressourcen und Stärken der Menschen zu aktivieren und in Handlungen zu überführen.

Es muß Kontakt zu den „funktionierenden Teilen der Lebenswelt“ hergestellt werden, um

- vorhandene Selbsthilfepotentiale zu stärken und neu zu entwickeln,
- an Fähigkeiten und Ressourcen anzuknüpfen (Empowermentansatz),
- kleinschrittige Lernprozesse zu ermöglichen.

Von zentraler Bedeutung ist zweifellos die Motivation der Betroffenen sowie die Eröffnung von konkreten Handlungsperspektiven. Erst wenn eigenes Engagement sinnvoll erscheint, läßt sich Resignation vermeiden und Selbsthilfebereitschaft mobilisieren.²⁹⁸

Selbsthilfe

„Drei unterschiedliche Herangehensweisen werden in der Selbsthilfedebatte deutlich. Selbsthilfe aus der Sicht des Individuums, die tägliche Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen und Selbsthilfe als sozialpolitische Interventionsform politischer Prozesse“.²⁹⁹

Die Balance zwischen persönlicher und gesellschaftlicher Verantwortung des einzelnen einerseits und der Gewährleistungsverpflichtung der Gesellschaft als Gemeinschaft ihrer Mitglieder andererseits muß immer wieder neu ausgewogen werden.³⁰⁰ In Hannover³⁰¹ und anderen Kommunen scheint dieser Prozeß sichtbar zu werden.

Empowerment

„Die Menschen zur Entdeckung ihrer eigenen Kräfte und Stärken ermutigen; ihre Fähigkeiten der Selbstbestimmung und der autonomen Lebensorganisation stärken; ihnen in der solidarischen Verknüpfung mit anderen neue Horizonte kollektiver Handlungsfähigkeit eröffnen“.³⁰² Mit der Betonung von Selbstorganisation und autonomer Lebensführung formuliert Herriger mit dieser Definition eine radikale Absage an den bisherigen Defizitblickwinkel und gibt einen Vorschuß auf einen persönlichen Gewinn, den jeder aus seinen (vielleicht verschütteten) Stärken und Fähigkeiten ziehen kann.

Integration und Partizipation

Da sozial Schwache traditionell weniger zu einer selbstbewußten Interessenvertretung neigen, können solche auf „Individualisierung“³⁰³ zielende Strategien im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung nur integrierend wirken. Aber auch der Staat fühlt sich zu einem Perspektivenwechsel genötigt. Er kann es sich weniger als je zuvor leisten, das Reservoir gesellschaftlicher Partizipations- und Solidaritätsbereitschaft brach liegen zu lassen.³⁰⁴

Verhältnis zur Professionalität

²⁹⁸ Berger, „Handlungskonzept zur sozialen Quartiererneuerung“: Sanierung in benachteiligten Gemeinwesen des Landes Niedersachsen der LAG Soziale Brennpunkte, Hannover 1997

²⁹⁹ Finkeldey, „Armut, Arbeitslosigkeit, Selbsthilfe“: Armuts- und Arbeitslosenprojekte zwischen Freizeit und Markt, 1992, S. 191/192

³⁰⁰ vgl. Etzioni, „Ein kommunitaristischer Ansatz gegenüber dem Sozialstaat“ in: „Theorie und Praxis der sozialen Arbeit“, Nr. 2/97, S. 25 ff.: „Ein Balanceakt mit historischem Kontext“; Dreßler, „Die Zukunft des Sozialstaates“ in: „Gesellschaftliche Kommentare“, Nr. 2-1995, S. 43 ff; umfassend: Arbeitsgruppe „Armut“ der SPD-Bundestagsfraktion, „Handlungskonzept zur Bekämpfung von Armut in Deutschland“, Bonn

³⁰¹ Richter, „Kommunalpolitisches Manifest in Sicht“: Hannovers SPD diskutiert Zukunft des Sozialstaates, in Vorwärts 5/1997

³⁰² Herriger, „Empowerment und das Modell der Menschenstärken“, Soziale Arbeit 5/1995

³⁰³ vgl. Vester, „Individualisierung und soziale (Des-)Integration“: Mentalitäten, soziale Milieus und Konfliktlinien in Deutschland, in: Geiling (Hrsg.), „Integration und Ausgrenzung“, Hannover, 1997

³⁰⁴ Exner, „Zwang zur sozialen Phantasie“: Sozialarbeit in der Krise des Sozialstaates, Vortrag, gehalten am 20.06.1996 in Hannover

Entscheidend ist aber auch die angemessene Gewichtung von professionellen sozialen Dienstleistungen und Selbsthilfeaktivitäten. Die Unterversorgung mit sozialen Dienstleistungen ist ein Aspekt von Armut. Fehlende Mitbestimmung und Kontrolle der Menschen über die Institutionen, die mit ihren Bediensteten tagtäglich in ihrem Gemeinwesen intervenieren, ist ebenfalls ein Aspekt von Armut. Bewohnerinnen und Bewohner in benachteiligten Gebieten sind häufig Objekt kommunaler Interventionen, ohne über Sinn und Ziel der Maßnahmen hinreichend informiert zu sein und Selbstgestaltungsmöglichkeiten zu besitzen. Hilfe zur Selbsthilfe muß daher auf die Eröffnung und Erweiterung der Handlungsspielräume der Bewohnerinnen und Bewohner ausgerichtet sein und ihre Selbsthilfe- und Konfliktfähigkeit stärken. Dies setzt gleichzeitig eine Neuorientierung professioneller sozialer Dienste voraus.³⁰⁵

Sozialbilanz

„Unter dem Stichwort Sozialbilanz nimmt Niedersachsen die Modernisierung der Sozialpolitik in Angriff. Dahinter steht die Überzeugung, daß selbst unter dem Diktat knapper Kassen die Verbesserung sozialer Leistungen möglich ist. Effizienz und Effektivität schließen Gerechtigkeit und Solidarität keineswegs aus.

Unter schwierigen Bedingungen geht es darum, Prioritäten zu setzen und mit den verfügbaren Mitteln mehr zu erreichen. Zielklarheit und Zielerreichung sozialer Leistungen unter den Vorzeichen des Kostendrucks stehen im Mittelpunkt. Eine Reihe von Diskursen, Konzepten und Projekten wurde bereits auf den Weg gebracht.“³⁰⁶

Mit der Sozialbilanz Niedersachsen wird deshalb keine „Bilanz“ gezogen, die sich in der Betrachtung eines Augenblicks erschöpft. Statt dessen werden auf der Grundlage eines Bewertungsschemas sozialpolitischer Leistungen neue Wege und Strategien zur Überwindung von Spannungen in der Diskussion und Umsetzung von Sozialpolitik aufgezeigt.³⁰⁷

Sozialhilfe

Eine Neuorientierung hat in der Sozialhilfe begonnen. Immer mehr Sozialhilfeträger versuchen nicht nur, das neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) auf die Sozialhilfe anzuwenden, sondern verfolgen auch einen aktivierenden Ansatz³⁰⁸. Mit dem Forschungsvorhaben des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Köln, zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit³⁰⁹ verließ der Bund ein wenig das Feld der Rechtsentwicklung und wandte sich den organisatorischen und psychosozialen Bedingungen des Arbeitsfeldes zu. Mit dem Modellversuch „Modellsozialämter“ wird ein Vorschlag des Gutachtens aufgenommen; es bleibt zu hoffen, daß ein wesentliches Ziel der Verwaltungsreform, die Steuerungskompetenz der Sozialhilfesachbearbeiterin und des Sozialhilfesachbearbeiters zu entwickeln³¹⁰, nicht aus dem Blick gerät. In den Ländern sind vor allem die Stadtstaaten innovationsfreudig. Niedersachsen hat im Sommer 1997 mit einer umfassenden Organisations- und Personalentwicklung der Landessozialverwaltung begonnen, die sehr stark mitarbeiterorientiert ist - „Reform von unten“³¹¹.

Sozialhilfebedürftigkeit vermeiden

³⁰⁵ Berger a.a.O.

³⁰⁶ Presse- und Informationsstelle der Nds. Landesregierung (Hrsg.), „Nehmen und Geben, Moderne Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“, 1997, S. 28

³⁰⁷ Vorwort des ehemaligen Niedersächsischen Sozialministers Dr. Wolf Weber zur Neuauflage 1997 der „Sozialbilanz Niedersachsen“

³⁰⁸ vgl. statt vieler: Stein, „MoVES 1997-It moves!“, Der Sozialhilfereport Nr. 9/1997, Landessozialamt Hamburg

³⁰⁹ Jakobs, Ringbek, „Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit“, Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 31, 1994

³¹⁰ vgl. Hauenschild, „Die Umsetzung der Ziele des FKPG und des 2. SKWPG“: Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis, Vortrag, gehalten zur Eröffnung des Modellversuchs, Bonn, 1995

³¹¹ Erlaß des MS v. 25.04.1997 - Z/5.2-01535-06.7

Das Hauptinstrument der bekämpften Armut, die Sozialhilfe, ist überlastet. Deshalb ist es von besonderer Bedeutung, ihren Nachrang wiederherzustellen.

Häufig haben Träger der Sozialhilfe Leistungen zu erbringen, weil vorrangige Sicherungssysteme nicht alle Risiken abdecken. Eine Reform der Sozialhilfe muß daher verbunden werden mit einer Reform der vorrangigen Sicherungssysteme. Im wesentlichen ergeben sich folgende Thesen³¹²:

Das Arbeitsförderungsgesetz muß so verändert werden, daß alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger in die aktive Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden (ASFG).

- Die Lohnersatzleistungen, vor allem die Arbeitslosenhilfe, müssen so strukturiert werden, daß keine ergänzenden Sozialhilfeansprüche mehr entstehen. Auf keinen Fall darf die Arbeitslosenhilfe zeitlich befristet werden.
- Das Kindergeld muß auf einen einheitlichen, einkommensunabhängigen Betrag von mindestens 250 DM angehoben werden. Es ist zu dynamisieren, perspektivisch sind weitere Erhöhungen vorzusehen. Ein steuerlicher Kinderfreibetrag, der Spitzenverdiener begünstigt, wird abgelehnt.
- Das Wohngeld ist für Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger deutlich anzuheben. Ziel sollte es sein, das Wohngeld auf möglichst 100% der angemessenen Wohnkosten anzuheben, um zu vermeiden, daß hohe Mieten zu Sozialhilfebedürftigkeit führen.
- Für Behinderte ist ein vorrangiges Leistungsgesetz zu schaffen (SGB IX).
- Mit der gesetzlichen Pflegeversicherung ist ein vorrangiges Leistungsgesetz für Pflegebedürftige in Kraft getreten.³¹³
- Die gegenwärtige Diskussion zur Sozialhilfe belegt erneut, daß eine bedarfsorientierte soziale Grundsicherung nach wie vor erforderlich ist, um eine wirksame Entlastung der Sozialhilfe zu erreichen.

Sozialhilfebedürftigkeit wird einerseits durch 'armutsfeste' vorrangige Sicherungssysteme und andererseits durch effektive Hilfen im Rahmen der Sozialhilfe verhindert und überwunden. Dazu dient insbesondere die Hilfe zur Arbeit.

Das bestehende rechtliche Instrumentarium der Hilfe zur Arbeit ist ausreichend, kann aber die verfehlte Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung und Leistungskürzungen im Arbeitsförderungsgesetz nicht auffangen. Es geht jetzt darum, die Angebote mit Qualifikationsanteilen zu verbinden und sie auf die unterschiedlichen Zielgruppen, etwa die Alleinerziehenden, präzise zuzuschneiden.

Insbesondere die mangelnde Teilhabe der langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger am Arbeitsmarkt bleibt ein Problem. Die von der Bundesregierung mit der Sozialhilfereform verfolgte Verlagerung der Verantwortung für diesen Personenkreis auf die Kommunen war nur eine falsche Weichenstellung auf dem „Verschiebebahnhof“ öffentlicher Transferleistungen und hat zu Recht keine Mehrheit gefunden. Dennoch bleibt die Integration kommunaler Beschäftigungspolitik in den Arbeitsmarkt an der Schnittstelle von Sozialhilfe und Arbeitsförderung ein Thema.

Weiterentwicklung der Berichterstattung

Zur Darstellung der einzelnen Lebenslagen (Kapitel 3) stand im Berichtsjahr nicht jeweils aus gleicher Quelle und in gleichem Umfang Datenmaterial zur Verfügung, obwohl es nach Auffassung der bei der Berichterstellung beteiligten Landesarmutskonferenz aus

³¹² Rudolf Dreßler, SPD-Sozialministerinnen und Sozialminister der Länder, Bonn, 12.05.1995

³¹³ vgl. im einzelnen Kapitel 3 (Pflege)

strukturellen Gründen wünschenswert wäre, fortlaufend dieselbe Datenbasis zu verwenden (Mikrozensus).

Unvollständige Daten zu einzelnen Lebenslagen und deren unzureichende Verknüpfung unter dem hier verwendeten Armutsbegriff - Kumulationsgesichtspunkte - zeigen die Notwendigkeit des weiteren Aufbaus einer datengestützten Berichterstattung. So wären z. B. bereits in diesem Bericht angerissene Interdependenzen zwischen Bildung, Ausbildung und Chancen auf dem Arbeitsmarkt vertieft zu evaluieren, die Ergebnisse etwa für die Koordination der verschiedenen Politiken auf diesen Feldern von Wert.

Im übrigen kann über Armut - so auch die Empfehlung der Landesarmutskonferenz - erst nach Dauerbeobachtung und Prozeßanalysen optimal berichtet werden.

Anhang

Literaturverzeichnis ¹

- agis-Info (1996):**
„Forschungen zum gesellschaftlichen Strukturwandel“, Hannover Uni Nr. 3, Dezember 1996
- Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen in Düsseldorf (1996):**
Berichte über einen Workshop der Akademie für öffentliches Gesundheitswesen in Düsseldorf im April 1996
- Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (1990):**
„Armut in Zahlen“, Luxemburg
- H.-J. Andreß, G. Lipsmeier (1995):**
„Was gehört zum notwendigen Lebensstandard und wer kann ihn sich leisten?“. Ein neues Konzept zur Armutsmessung, in: Politik und Zeitgeschichte, B 31-32/95, 28. Juli 1995
- Arbeitsgruppe „Armut“ der SPD-Bundestagsfraktion**
„Handlungskonzept zur Behandlung von Armut in Deutschland“, Bonn
- Arbeitsgruppe Aufgabenkritik (1997):**
„Vorschläge für eine Aufgabenkritik im Land Niedersachsen“, Band I, Stand Februar 1997
- Arbeitskammer des Saarlandes (AK) (1996):**
„Bericht an die Regierung des Saarlandes 1996“: Zur wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; Schwerpunktthema: Armut und Arbeitslosigkeit im Saarland, Saarbrücken
- AWO (1996):**
„Armes Deutschland? Armut in Deutschland!“ Initiative 96 der AWO zum Internationalen Jahr zur Beseitigung der Armut, AWO-magazin Nr. 6/7, 1996
- J. Bacher (1997):**
„Einkommensarmut von Kindern und deren Auswirkungen auf das Wohlbefinden“: Eine Sekundäranalyse des österreichischen Kindersurveys 1991, Linz/Nürnberg
- Baden-Württembergisches Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung (1994):**
„Sozialhilfebedürftigkeit“: Endbericht zum Projekt alleinerziehende Hilfebedürftige
- BAG Wohnungslosenhilfe (1995):**
„Gesundheit und Krankheit bei wohnungslosen Frauen“, in: Wohnungslos 2/95
- E. Barlösius, E. Feichtinger, B.M. Köhler (1995):**
„Ernährung in der Armut“, WZB Berlin für Sozialforschung, Arbeitsgruppe „Public Health“
- Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, BAGS; Freie Hansestadt Hamburg (1996):**
Dokumentation der Fachtagung am 20. Nov. 1995 in der Evangelischen Akademie in Hamburg
- Berger (1997):**
„Handlungskonzept zur sozialen Quartiererneuerung“: Sanierung in benachteiligten Gemeinwesen des Landes Niedersachsen der LAG Soziale Brennpunkte, Hannover
- H. Bertram, M. Gille (1990):**
„Datenhandbuch“: Zur Situation von Familien, Kindern und Jugendlichen in der Bundesrepublik Deutschland“, DJI, München
- BfLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) (1988):**
Informationen zur Raumentwicklung 11/12 1988
- K.-J. Bieback, H. Milz (1995):**
„Neue Armut“, Frankfurt/M.
- A. Bieligk (1996):**
„Die armen Kinder“, Sozialpädagogik in der Blauen Eule, Band 5, Essen
- I. Bingel, A. Drygala, G. Iben (1980):**
„Arm und Reich sein“: Pädagogische Arbeit mit sozial benachteiligten Kindern, Ravensburg
- Brendgens, Kullmann-Schneider (1985):**
„Alleinstehende Wohnungslose in Nordrhein-Westfalen“
- K.-U. Brendgens, H.R. Schneider (1989):**
„Kommunale Sozialberichterstattung und indikatorengestützte Sozialplanung“, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis 3/1989
- W. Buchholz-Will (1994):**
„Armut bei Frauen“, Referat im Rahmen des Forums: „Wie sicher trägt das soziale Netz? Von Armut und Nöten im Wohlstand“, 92. Deutscher Katholikentag, Dresden, 29.06. bis 03.07.1994
- P. Buhr (1995):**
„Dynamik von Armut“, Opladen
- O. Bujard, U. Lange (1978):**
„Armut im Alter“: Ursachen, Erscheinungsformen, politisch-administrative Reaktionen, Weinheim

¹ Das Literaturverzeichnis enthält sowohl die im Bericht zitierten als auch weitere vom Niedersächsischen Sozialministerium in Zusammenhang mit dem Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (IES) ausgewählte Werke

- Bundesgesundheitsministerium Bochum (19XX):**
„Hilfen für chronisch mehrfach geschädigte Abhängige“: Unveröffentlichte Ergebnisse einer Modellerprobung im Auftrag des BMG, Bochum
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1996):**
„Forschungs- und Modellvorhaben im Familien-, Alters- und Sozialbereich in der 12. Legislaturperiode, Bonn
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1996):**
„Hilfe- und Pflegebedürftige in Privathaushalten“, Schriftenreihe, Band 111.2, Berlin
- Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.) (1997):**
„Statistische Probleme bei der Armutsmessung“: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit von W. Krämer, Universität Dortmund, Baden-Baden
- V. Busch-Geertsema (1993):**
„Das macht die Seele so kaputt ...“: Armut in Bremen, Bremen
- V. Busch-Geertsema, E.-U. Ruhstrat (1997):**
„Wohnungsbau für Wohnungslose“: Modellprojekte zur dauerhaften Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung, Bielefeld
- C. Butterwegge (1996):**
„Armut und Armutforschung im Wandel“, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 11/96
- Caritas (1991):**
„Die Caritas - Armutuntersuchung 1991 - ein Resümee der empirischen Ergebnisse“, Sonderbeilage zur Ausgabe Ribbeck, Mai 1993
- Caritas (1992 und 1997):**
„Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft“, Heft 10/Okttober 1992 und Heft 4/April 1997, Freiburg
- Caritas (1993):**
Armutuntersuchung 1993
- K.A. Chassé (1995):**
„Ländliche Armut im Umbruch“, Opladen
- W. Clemens (1994):**
„Lebenslage als Konzept sozialer Ungleichheit“: Zur Thematisierung sozialer Differenzierung, in: Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit, Zeitschrift für Sozialreform, Heft 3/1994
- H. Collatz, A. Brandt, H. Borchert, I. Titze (1994):**
„Effektivität, Bedarf und Inanspruchnahme von med. und psychosoz. Versorgungseinrichtungen für Frauen und Mütter mit Kindern“, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend, Stuttgart
- G. Dahlgren, M. Whitehead, WHO, Regionalbüro für Europa (1992):**
„Konzepte und Strategien zur Förderung der Chancengleichheit im Gesundheitsbereich“, WHO Regionalbüro, Kopenhagen
- G. Dahlgren, M. Whitehead, WHO, Regionalbüro für Europa (1993):**
„Konzepte und Strategien zur Förderung der Chancengleichheit im Gesundheitsbereich“, WHO Regionalbüro, Kopenhagen
- C. Dienel (1997):**
„Armut von Kindern und Jugendlichen im Europäischen Vergleich“: Strategien zu ihrer Bekämpfung, Bielefeld
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1984):**
„Das Sozio-ökonomische Panel“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1984, S.391 ff.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1990):**
„Das Sozio-ökonomische Panel für die Bundesrepublik Deutschland nach fünf Wellen“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1990, S.141 ff.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1993):**
„Zehn Jahre Sozio-ökonomisches Panel (SOEP)“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1993, S.27 ff.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1994):**
„Die neue Sozialhilfe und Asylbewerberleistungsstatistik“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1994, S.119 ff.
- D. Döring u.a. (1990):**
„Armut im Wohlstand“, Frankfurt/M.
- D. Döring, W. Hanesch, E.-U. Huster (1990):**
„Armut im Wohlstand“, Frankfurt/M.
- Dreßler (1995):**
„Die Zukunft des Sozialstaates“: Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme aus sozialdemokratischer Sicht, in: Gesellschaftspolitische Kommentare Nr. 2 - Februar 1995, S. 43 ff.
- Drews/Wacke/Vogel/Martens (1986):**
„Gefahrenabwehr“
- T. Eden (1996):**
„Armut im Reichtum“, Dokumentation der Jahrestagung von ZEPRA und DEBET am 09. bis 11. Januar 1996 in der Evangelischen Akademie Loccum
- T. Elkes, A. Mielck (1997):**
„Entwicklung eines Modells zur Erklärung gesundheitlicher Ungleichheit“, Gesundheitswesen 1997
- T. Elkes, W. Seifert, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (1992):**

„Arbeitslose und ihre Gesundheit, Empirische Langzeitanalysen“, Forschungsgruppe Gesundheitsrisiken und Präventionspolitik, WZB, Berlin

A. Engelbert (1997):

„Bedingungen der Inanspruchnahme sozialpolitischer Leistungen bei Familien mit behinderten Kindern“, Bielefeld

P.-A. Ertmer, M. Gaube (1989):

„Zur psychosozialen Befindlichkeit von Sozialhilfeempfängern“: 14. Bericht aus dem Institut für Wirtschafts- und Sozialpsychologie der Georg-August-Universität, Göttingen

A. Etzioni (1997):

„Ein kommunitaristischer Ansatz gegenüber dem Sozialstaat“, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 2/97, S. 25 ff.

Eurostat (1997):

„Einkommensverteilung und Armut im Europa der Zwölf - 1993“, in: Statistik kurzgefaßt, Bevölkerung und soziale Bedingungen 6/1997

L. Finkeldey (1992):

„Armut, Arbeitslosigkeit, Selbsthilfe“: Armuts- und Arbeitslosenprojekte zwischen Freizeit und Markt, Bochum

L. Finkeldey (1994):

„Erwerbslosigkeit und Erwerbsarbeit - Planlos in die Zukunft?“, Hannover

P. Fleissner (1981):

„Gesundheitszustand und soziale Schichtung“: Einige empirische Befunde, Wien

Freie und Hansestadt Hamburg (1993):

„Armut in Hamburg“: Beiträge zur Sozialberichterstattung

Freie und Hansestadt Hamburg (1996):

„Sozialhilfe in Hamburg im Städtevergleich“: Ergebnisse des Benchmarking zur Hilfe zum Lebensunterhalt der 13 größten Städte Deutschlands

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (1990):

„Die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Hamburg“

Freie und Hansestadt Hamburg; Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (1991):

„Die Hamburger schulärztliche Dokumentation“: Erfahrungen und Schlußfolgerungen aus ihrer Einführung; Abschlußbericht

Th. v. Freyberg u.a. (1992):

„Armut in Frankfurt“: Probleme der Armutsberichterstattung, Offenbach

J. Friedrichs (1980):

„Methoden der empirischen Sozialforschung“, Opladen

Frinken u.a. (1987):

„Untersuchung zu Umfang und Struktur der Obdachlosigkeit in Niedersachsen im Auftrag des Niedersächsischen Sozialministeriums“, Hannover

M. Geier, E. Steinert, M.v.C. Schweizer (1997):

„Alleinstehende Frauen ohne Wohnung“, Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 124

H. Geiling (Hrsg.) (1997):

„Integration und Ausgrenzung“: Hannoversche Forschungen zum gesellschaftlichen Strukturwandel, Hannover

H. George (1966):

„Fortschritt und Armut“, Düsseldorf

GfK (Gesellschaft für Konsumforschung) (1994):

Kaufkraftkennziffern in den Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1: Alte Bundesländer, Nürnberg

G. Gillen, M. Möller (1992):

„Anschluß verpaßt“: Armut in Deutschland, Bonn

H. Gohlke, C. Gohlke-Bärwolf, K. Peters, M. Schmitt et al (1989):

„Prävention des Zigarettenrauchens in der Schule“: Eine prospektive kontrollierte Studie, in: Dtsch. med. Wschr. 1989; 114: 1780-1784

H. Gottschild (1993):

„Sozialatlas für Deutschland“, Braunschweig

W. Hanesch u.a. (1994):

„Armut in Deutschland“ (hrsg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband in Zusammenarbeit mit der Hans-Böckler-Stiftung), Reinbek bei Hamburg

W. Hanesch (1995):

„Sozialpolitische Strategien gegen Armut“, Opladen

H. Hartmann (1981):

„Sozialhilfebedürftigkeit und Dunkelziffer der Armut“: Bericht über das Forschungsprojekt zur Lage potentiell Sozialhilfeberechtigter, Stuttgart

Ch. Hauenschild (1995)

„Die Umsetzung der Ziele des FKPG und des 2. SKWPG“: Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis, Vortrag, gehalten zur Eröffnung des Modellversuchs, Bonn

R. Hauser u.a. (1981):

„Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland“: Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt/M. / New York

R. Hauser, W. Hübinger (1993a):

„Arme unter uns. Teil 1“: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung, Freiburg

R. Hauser, W. Hübinger (1993b):

„Arme unter uns. Teil 2“: Dokumentation der Erhebungsmethoden und der Instrumente der Caritas-Armutsuntersuchung, Freiburg

F. Hauß u.a. (1981):

„Schichtspezifische Versorgungsprobleme im Gesundheitswesen“, Band 55 der Reihe Gesundheitsforschung, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn

H. Helwig (1992):

„Harmonisierung der Impfpfehlungen für Kinder und Jugendliche in der Europäischen Gemeinschaft“

N. Herriger (1995):

„Empowerment und das Modell der Menschenstärken“: Bausteine für ein verändertes Menschenbild der Sozialen Arbeit, in: Soziale Arbeit 5/95

L. Hinze, U. Maschewsky-Schneider (1995):

„Schwerpunktheft Frauen und Gesundheit“, Forum Public Health; Forschung - Lehre - Praxis Nr. 7, Hannover

B. Hobrack (1997):

„Sozialämter zwischen Anspruch und Wirklichkeit“, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 4/97

H. Hoffmann (1989):

„Schutzimpfungen“, in: Der Kinderarzt. 20.Jg./No.5: 694-696

H. Hoffmeister, H. Hüttner u.a. (1992):

„Sozialer Status und Gesundheit“: Nationaler Gesundheitssurvey 1984 bis 1986, Unterschiede in der Verteilung von Herz-Kreislauf-Krankheiten und ihrer Risikofaktoren in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland nach Schichten und Gruppen, München

H.J. Hofmann u.a. (1988):

„Die Verteilung der Armut in Nordrhein-Westfalen“: Ergebnisse eines Forschungsprojekts, Universität Münster

K. Horn u.a. (1984):

„Gesundheitsverhalten und Krankheitsgewinn“, Köln

S. Hradil (1987):

„Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft“: Von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus, Opladen

E.G. Huber (1991):

„Pertussis und Pertussis-Impfstoffe“, in: Sozialpädiatrie 13. Jg./No. 8: 547-560

H.Chr. Huber (1991):

„Das Impfwesen in der Bundesrepublik Deutschland“: Strategie, gegenwärtige Impfsituation, Defizite“ in: Öffentliches Gesundheitswesen 53/Sonderheft 3

T.W. Hudson (1983):

„Clinical preventive Medicine“: Health Promotion and Disease Prevention, Boston/Toronto

W. Hübinger (1991):

„Zur Lebenslage und Lebensqualität von Sozialhilfeempfängern“: Eine theoretische und empirische Armutsuntersuchung, Frankfurt/M.

W. Hübinger (1996):

„Prekärer Wohlstand“: Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit

W. Hübner, R. Hauser (1995):

„Die Caritas-Armutsuntersuchung“: Eine Bilanz, Freiburg

K. Hurrelmann (1988):

„Sozialisation und Gesundheit“: Somatische, psychische und soziale Risikofaktoren im Lebenslauf, Weinheim und München

E.-U. Huster (1993):

„Reichtum in Deutschland“: Der diskrete Charme der sozialen Distanz, Frankfurt/M.

E.-U. Huster (1993):

„Neuer Reichtum und alte Armut“, Düsseldorf

G. Iben (1992):

„Armut und Wohnungsnot in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Politik und Zeitgeschichte. B 49/92, 27. November 1992

Institut für Dokumentation und Information, Sozialmedizin und Öffentliches Gesundheitswesen IDIS: (1980): Arbeitsrichtlinien für die jugendärztliche Untersuchung und Dokumentation - Bielefelder Modell - Bielefeld

Institut für Dokumentation und Information, Sozialmedizin und Öffentliches Gesundheitswesen IDIS: (1990): Dokumentation der schulärztlichen Untersuchung, Gesundheitsamt Braunschweig, Bielefeld

Institut für Dokumentation und Information, Sozialmedizin und Öffentliches Gesundheitswesen IDIS: (1991): Dokumentation der schulärztlichen Untersuchung, Gesundheitsamt Braunschweig, Bielefeld

Institut für Dokumentation und Information, Sozialmedizin und Öffentliches Gesundheitswesen IDIS: (1992): Dokumentation der schulärztlichen Untersuchung, Gesundheitsamt Braunschweig, Bielefeld

- Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (1988):**
„Sozialhilfe in Niedersachsen“: Lebenssituation der Empfänger und Ausgabenstrukturen in den Regionen des Landes im Jahre 1986, Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforchung, Band 133, Hannover
- Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (1993):**
„Sozialhilfe in Niedersachsen 1991“: Regionale Unterschiede und Entwicklungstendenzen des Sozialhilfebezuges in Niedersachsen, IES-Bericht 229.93
- Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (1994):**
„Sozialhilfeleistungen im Landkreis Nienburg/Weser“: Ursachen, Entwicklungsverläufe, Konsequenzen, IES-Bericht 208.94
- Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung (1996):**
„Ansatzpunkte für die Psychiatrieplanung der Landeshauptstadt Hannover“, Materialienband 1996, S. 77 ff.
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, ISS (1995):**
„Diskriminierung und Armut - Das typische Frauenleben auch für die Zukunft?“, Tagesreader; ISS-Referat 2/1995, Frankfurt/M.
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, ISS (1996):**
„Fachpolitische Stellungnahmen Armut und Unterversorgung“, Arbeitsgruppe Armut und Unterversorgung, ISS Paper 7, Frankfurt/M.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V. (1984):**
„Vergleich des Leistungsniveaus der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG mit dem Arbeitseinkommen unterer Lohngruppen“: Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Köln
- H. Jacobs (1994):**
„Die Armutssoziologie Georg Simmels: Zur Aktualität eines beziehungssoziologischen Armutsbegriffs“, Zeitschrift für Sozialreform 1/1994
- H. Jacobs, (1995):**
„Armut“: Zum Verhältnis der gesellschaftlichen Konstituierung und wissenschaftlichen Verwendung eines Begriffs, in: Soziale Welt
- H. Jacobs (1996):**
„Hilfe ist möglich“: Hilfeplanung als neuer Ansatz der Hilfe zur Selbsthilfe in der Sozialhilfe, in: Blätter der Wohlfahrtspflege - Deutsche Zeitschrift für Sozialarbeit 6/96
- H. Jacobs, A. Ringbeck (1994):**
„Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit“, Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 31
- A.E. Kaplan u.a. (1987):**
„Socioeconomic status and health“, in: Amler, RW, Dull HB (eds) closing the gap: The burden of unnecessary illness, Oxford University, New York and Oxford
- J. Kickbusch (1993):**
„Praxis der Gesundheitsförderung“: Ansprache anlässlich der Niedersächsischen Gesundheitstage 1993 in: Stadt Osnabrück u.a. (Hrsg.), Niedersächsische Gesundheitstage - Gemeinsam Gesundheit fördern. - Dokumentation. 27.-29. April 1993
- K. Kittler (1997):**
„Auf dem Weg zur Standort Deutschland GmbH“, in: T. Müller-Heidelberg, U. Finckh, W.-D. Narr, M. Pelzer, „Grundrechte-Report“: Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Reinbek bei Hamburg
- F. Klanberg (1978):**
„Armut und ökonomische Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland“, Frankfurt/M.
- Th. Klein (1987):**
„Sozialer Abstieg und Verarmung von Familien durch Arbeitslosigkeit“, Frankfurt/M. / New York
- R. Klesse, U. Sonntag, M. Brinkmann (1992):**
„Gesundheitshandeln von Frauen“, Frankfurt/M.
- A. Klocke (1995):**
„Der Einfluß sozialer Ungleichheit auf das Ernährungsverhalten im Kindes- und Jugendalter“, in: E. Barlösius, E. Feichtinger, B.M. Köhler (Hrsg.), „Ernährung und Armut“, Berlin
- A. Klocke, K. Hurrelmann (1995):**
„Armut und Gesundheit“: Inwieweit sind Kinder und Jugendliche betroffen?, in: Zeitschrift für Gesundheitswesen, 2. Beiheft
- W. Koch (1991):**
„Impfungen im Wandel“, in: Niedersächs. Ärzteblatt, Sonderbeilage 24/1991
- P. Kolip, K. Hurrelmann, P.-E. Schnabel (1995):**
„Jugend und Gesundheit“, Weinheim und München
- D. Koraczak (1995):**
„Lebensqualität-Atlas“, Opladen
- Korczak, Pfefferkorn (19XX):**
„Überschuldungssituation und Schuldnerberatung in der Bundesrepublik Deutschland, Studie im Auftrag des BMFS und BMJ

- A. Kovacic (1986):**
„Suppe genug, aber Seele kaputt“: Die neue Armut in der Bundesrepublik, München
- P. Krause (1992):**
„Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland“: in: Politik und Zeitgeschichte, 27. November 1992, B 49/92
- T. Krech u.a. (1987)**
„Die Diphtherie, eine Importkrankheit“, in: Dtsch.med.Wschr. 112: 541-544, 1987
- Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN),
C. Pfeiffer, K. Brettfeld, I. Delzer (1997):**
„Kriminalität in Niedersachsen - 1985 bis 1996“: Eine Analyse auf der Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik, Forschungsberichte Nr. 60, Hannover
- H. Kühn (1993):**
„Gesundheitliche Lage, soziale Ungleichheit und lebensstilorientierte Prävention am empirischen Beispiel der USA“, Veröffentlichungen der Forschungsgruppe Gesundheitsrisiken und Präventionspolitik; P 93201 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- H. Kühn (1993):**
„Healthismus“, Forschungsgruppe Gesundheitsrisiken und Präventionspolitik, Berlin
- P. Kürner, R. Nafroth (1994):**
„Die vergessenen Kinder“: Vernachlässigung und Armut in Deutschland, Köln
- S. Kurella:**
„Arbeitslosigkeit und Gesundheit, Literaturstudie für die Jahre 1985 - 1991“, P 92-202, Forschungsgruppe Gesundheitsrisiken und Präventionspolitik
- U. Laaser, K. Hurrelmann, P. Wolters (1993):**
„Prävention, Gesundheitsförderung und Gesundheitserziehung“, in: Gesundheitswissenschaften, Basel
- Landesarmutskonferenz Niedersachsen und DGB-Landesbezirk Niedersachsen/Bremen (1997):**
„10 Vorurteile gegen Arbeitslose und Sozialhilfeberechtigte und mehr als 10 Argumente dagegen“, Hannover
- Landesbeauftragte für Frauenfragen bei der Niedersächsischen Landesregierung (1988):**
„Lebens- und Arbeitssituation von Frauen in Niedersachsen“: Ein Bericht auf der Grundlage amtlicher Daten und einer Repräsentativbefragung, Hannover
- Landesjugendring Niedersachsen e.V. (1995):**
„Arm dran im reichen Land?! - Kinder in unserer Gesellschaft“, Informations- und Kommunikationsorgan des Landesjugendringes Niedersachsen e.V., Korrespondenz, 28. März 1995, Nr. 71
- Landessozialamt Hamburg (1997):**
Stein, „MoVES 1997 - It moves!“, in: Der Sozialhilfereport 9/1997
- Landkreis Osnabrück, Sozialamt (1997):**
„Kostensenkung in der Sozialhilfe - Von der wirtschaftlichen Hilfe zur aktiven Sozial- und Beschäftigungspolitik“
- S. Leibfried, L. Leisering, P. Buhr, M. Ludwig, E. Mädje, Th. Olk, W. Voges, M. Zwick (1995):**
„Zeit der Armut“, Frankfurt/M.
- S. Leibfried, F. Tennstedt (1985):**
„Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats“, Frankfurt/M.
- S. Leidel, I. Müller, D. Pawlowska-Seyda (1993):**
„Gesundheitliche Besonderheiten bei Kindern in einer großstädtischen „Ghetto-Situation“, in: Sozialpädiatrie 15. Jg., Nr. 10
- G. Leisering (1994):**
„Dynamische Armutforschung“: Vom Wandel der Armut und des Umgangs mit ihr, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Bremen
- K. Lompe (1987):**
„Die Realität der neuen Armut“: Analysen der Beziehungen zwischen Arbeitslosigkeit und Armut in einer Problemregion, Regensburg
- I. Lukassowitz (1992):**
„Gehören hohe Durchimpfungsraten schon bald der Vergangenheit an?“, in: Bundesgesundheitsblatt 2/92: 54
- M.G. Marmot, M. Kogevinas, M.A. Elston (1987):**
„Socioeconomic status and disease“, Ann Rev Public Health 8
- M.G. Marmot, M. Kogevinas, M.A. Elston (1991):**
„Socioeconomic status and disease“, in: B. Badura, I. Kickbusch, (Hrsg.), „Health promotion research“: Towards a new social Epidemiology, England
- McKeown (1982):**
„Die Bedeutung der Medizin“: Traum, Trugbild oder Nemesis? Frankfurt/M.
- M. Meilwes (1996):**
„Konsumentencredit - Soziale Ausgrenzung - Schuldnerberatung“, Hannover
- H. Meireis (1991):**
„Präventiver Status Frankfurter Schulanfänger unter Berücksichtigung der bezirklichen Sozialstruktur, Teil 1“: Unveröffentlichter Bericht, Augsburg

- H. Meireis, M. Albota (1991):**
„Präventiver Status Frankfurter Schulanfänger 1988 unter Berücksichtigung der bezirklichen Sozialstruktur, Teil I“: „Erhebungen zum Präventivverhalten, Sozialpädiatrie 13. Jg./Nr. 12
- H. Meireis, M. Albota (1991):**
„Präventiver Status Frankfurter Schulanfänger 1988 unter Berücksichtigung der bezirklichen Sozialstruktur, Teil II“: Ortsteilbezogene Bewertung der Befunde, Sozialpädiatrie 13. Jg./Nr. 12
- A. Mereien (1997):**
„Folgen von Armut im Kindes- und Jugendalter“, Bielefeld
- W. Micheelis, J. Bauch (1991):**
„Mundgesundheitszustand und -verhalten in der Bundesrepublik Deutschland“: Ergebnisse des nationalen IDZ-Survey 1989, Institut der Deutschen Zahnärzte (IDZ), Köln
- A. Mielck (Hrsg.) (1994):**
„Krankheit und soziale Ungleichheit“: Ergebnisse der sozialepidemiologischen Forschung in Deutschland, Opladen
- A. Mielck, P. Reitmeir, M. Wjst (1996):**
„Severity of Childhood Asthma by Socioeconomic Status“: International Journal of Epidemiology
- Mikrozensus (o.J.):**
Übersicht über das Tabellenprogramm des Bundes und der Länder, o.O.
- W. Möller-Streitböcker (1995):**
„Nur wer viel hat, ist viel wert“: Der Zusammenhang zwischen Wohlstand und dem Wohlbefinden von Kindern, Psychologie heute, 22 (9) 1995
- W.J. Mückl, R. Hauser (1975):**
„Die Wirkungen der Inflation auf die Einkommens- und Vermögensverteilung“, Göttingen
- D. Müller, M. Buitkamp (agis/Universität Hannover) (1996):**
„Soziale Ungleichheiten und Lebensweisen in Niedersachsen (im Rahmen der „Sozialbilanz Niedersachsen“ des MS)“, agis texte Band 10, Hannover
- B. Nauck, H. Bertram (1995):**
„Kinder in Deutschland“: Lebensverhältnisse von Kindern im Regionalvergleich, Opladen
- E. Neubauer (1988):**
„Alleinerziehende Mütter und Väter“: Eine Analyse der Gesamtsituation, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Band 219, Stuttgart
- G. Neubauer (1997):**
„Armut und Gesundheit“, Bielefeld
- U. Neumann, M. Hertz (1998):**
„Verdeckte Armut in Deutschland“, Forschungsbericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung, Frankfurt
- Niedersächsische Kommission Gesundheitsförderung (1992):**
„Gesundheit 2000“: Neue Wege der Gesundheitsförderung in Niedersachsen, Hannover
- Niedersächsisches Kultusministerium (1985):**
„Lebenssituation von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Niedersachsen“: Befragungsergebnisse zum Jugendkompaß Niedersachsen im Überblick
- Niedersächsisches Kultusministerium (1993):**
„Rechtsextremismus - Rassismus - Gewalt“: Analysen und Konsequenzen für die Schule
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (1996):**
Mikrozensus Interviewvordruck 1+E 1996
- Niedersächsisches Sozialministerium (1988):**
„Umfang und Struktur der Obdachlosigkeit in Niedersachsen“: Lindener Baukontor
- Niedersächsisches Sozialministerium (1992):**
„Soziale Grundsicherung und Weiterentwicklung der Sozialhilfe“: Gutachten
- Niedersächsisches Sozialministerium (1996):**
„Alkohol- und Medikamenten-Abhängigkeit im Arbeitsalltag“: Problematik, Prävention, Intervention, Hannover
- Niedersächsisches Sozialministerium (1997):**
„Sozialbilanz Niedersachsen“: 10 Thesen zum „Umbau“ des Sozialstaates in der Bundesrepublik, Hannover
- H.-H. Noll (1997):**
„Sozialberichterstattung in Deutschland“: Konzepte, Methoden und Ergebnisse für Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen, Grundlagentexte Soziologie, Weinheim und München
- H.-H. Noll, E. Wiegand (Hrsg.) (1993):**
„System sozialer Indikatoren für die Bundesrepublik Deutschland“, ZUMA-Publikation, Mannheim
- H.-U. Otto, M.E. Karsten (1990):**
„Sozialberichterstattung“: Lebensräume gestalten als neue Strategie kommunaler Sozialpolitik, Weinheim/München
- H. Pfaffenberger, K.-A. Chassé (1993):**
„Armut im ländlichen Raum“: Sozialpolitische und sozialpädagogische Probleme, Perspektiven und Lösungsversuche, Münster und Hamburg
- B. Pfister, E. Liefmann-Keil (1947):**

„Die wirtschaftliche Verarmung Deutschlands“: Verarmungsprozeß oder Aufbau, Gutachten im Auftrag des Deutschen Caritas-Verbandes, Freiburg

F.F. Piven, R.A. Cloward (1977):

„Regulierung der Armut“, Frankfurt/M.

Presse- und Informationsstelle der Niedersächsischen Landesregierung (1997):

„Niedersachsen ist weiter - Nehmen und Geben“: Moderne Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Lamspringe

H. Queisser (1994 bis 1996):

H. Queisser (1998):

„Frauen Arbeitsmarktreport 1997“ (Hrsg.: Forschungsinstitut Frau und Gesellschaft, Hannover

„Berufs- und Arbeitsmarktsituation von Frauen in Niedersachsen und Bremen“, Institut Frau und Gesellschaft, Hannover

Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz (1997):

„Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“

C. Reis und J. Braun-von der Brelie (1994):

„Sicherung eines Grundrechts auf Wohnen“, Frankfurt/M.

Richter

„Kommunalpolitisches Manifest in Sicht“, Hannovers SPD diskutiert Zukunft des Sozialstaates, in Vorwärts 5/1997

B. Rittmeier (1985):

„Struktur und Ursachen der Sozialhilfebedürftigkeit“: Eine empirische Untersuchung zur Sozialhilfesituation in der Stadt Göttingen

C. Rodax (1995):

„Soziale Ungleichheit und Mobilität durch Bildung in der Bundesrepublik Deutschland“, Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Heft 1, 1995

J. Roth (1971):

„Armut in der Bundesrepublik“: Beschreibungen, Familiengeschichten, Analysen, Dokumentationen, Darmstadt

R. Roth (1997):

„Über den Lohn am Ende des Monats“, Frankfurt/M.

U.-E. Ruhstrat (1991):

„Ohne Wohnung keine Arbeit, ohne Arbeit keine Wohnung“, Bremen

U.-E. Ruhstrat (Universität Bremen)

Wohnungslosigkeit-Analyse 1992

U. Scheurle (1991):

„Statistische Erfassung von Armut“, Göttingen

U. Scheurle, G. Uebe (1994):

„Statistische Erfassung von Armut“, in: Allgemeines statistisches Archiv 78(1) 1994 S.195

M. Scholz, M. Kaltenbach (1995):

„Zigaretten-, Alkohol- und Drogenkonsum bei 12- bis 13-jährigen Jugendlichen“: Eine anonyme Befragung bei 2979 Schülern

Schriftenreihe des BMFSFJ (1994):

„Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit“, Bd. 31

H. Schubert (1995):

„Sozial- und Armutsberichte als neues Instrument der kommunalen Sozialverwaltung“: Ergebnisse einer explorativen Umfrage des Vereins für Sozialplanung (VSOP), NDV, Heft 3, Hannover, S. 101 ff.

H. Schubert (1996):

„Stadt-Umland-Beziehungen und Segregationsprozesse“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, 1996

R. Schubert:

„Validierung präventiver Gesundheitsindikatoren (Impf- und Früherkennungsbeteiligung) und Entwicklung zielgruppen- und institutionsspezifischer Handlungsstrategien am Beispiel der Einschulungsuntersuchung in Braunschweig, Freie wissenschaftliche Arbeit, Medizinische Hochschule Hannover, Zentrum Öffentliche Gesundheitspflege - Ergänzungsstudiengang Bevölkerungsmedizin und Gesundheitswesen (Public Health)

J. Sielemann (1992):

„Armut und Armutsgrenze“: Eine statistische Betrachtung des Zusammenhangs, Diplomarbeit Universität Dortmund

T. Simon (1995):

„Kinderarmut in der Bundesrepublik“, ajs-Informationen, Mitteilungsblatt der Aktion Jugendschutz 4/1995

D. Simon-Zeische (1995):

„Gesundheitssituation wohnungsloser Frauen“, in: Dokumentation des Kongresses „Armut und Gesundheit“ vom 08. bis 09. Dezember 1995 in Berlin, Unveröffentlichtes Manuskript, S. 28 ff.

Statistisches Bundesamt (1988):

Katalog der Statistiken zum Arbeitsgebiet der Bundesstatistik, Mainz

- Statistisches Bundesamt (1992):**
Wirtschaft und Statistik 7/92, S.463 ff.
- Statistisches Bundesamt (1993):**
Wirtschaft und Statistik 6/93, S.385 ff.
- Statistisches Bundesamt (1993):**
„EVS 1993“: Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, Fachserie 15, Heft 4
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1997):**
„Datenreport 1997“: Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, in: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 340
- Stein (1997)**
„MoVES 1997-It moves!“, Der Sozialhilfereport Nr. 9
- Dr. Steinmeier (1992):**
„Bürger ohne Obdach“
- H. Strang (1967 und 1969):**
„Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit“: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Kiel im Zusammenhang mit einer sozialgeschichtlichen und sozialtheoretischen Literaturanalyse über die Armut, Gießen und Kiel
- E. Stutzer, M. Wingen (1989):**
„Alleinerziehende in der Bundesrepublik Deutschland“: Eine datenorientierte Analyse demographischer und sozioökonomischer Strukturen, Materialien und Berichte der Familienwissenschaftlichen Forschungsstelle, Hrsg.: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart
- E. Sundermann (1995):**
„Patientenbezogene Kooperation und Vernetzung“: Erfahrungen aus der laufenden Projektarbeit, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript vom 26.09.1995, Kontaktadresse: Dipl.Psych. Eckard Sundermann, Innere Mission Diak.Werk e.V., Westring 26, 44787 Bochum
- W. Topel (1995):**
„Ein-Eltern-Familien haben es nicht leicht“: Die soziale Lage von Alleinerziehenden, psycho-soziale Folgen und Hilfemöglichkeiten, Jugendhilfe 4/1995
- G. Trabert (1995):**
„Ges.-Situation (Ges.-Zustand) und Ges.-Verhalten von alleinstehenden, wohnungslosen Menschen im sozialen Kontext ihrer Lebenssituation“, Bielefeld
- Universität Bremen (1987):**
„Wie Armut entsteht und Armutsverhalten hergestellt wird“: Denkschrift und Materialien zum UNO-Jahr für Menschen in Wohnungsnot, Bremen
- Verband Schweizerischer Statistischer Ämter (1993):**
Statistik und Armut (forum statisticum Nr. 33), Luzern
- VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) (1996a):**
„VDR Statistik“: Rentenbestand am 31. Dezember 1995, Frankfurt/M.
- VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) (1996b):**
„VDR Statistik“: Rentenzugang des Jahres 1995, Frankfurt/M. 1996
- W. Völker (1997):**
„Armut im Landkreis Diepholz“: Anforderungsprofil an eine Armutsberichterstattung (vorgelegt von der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Bremen
- W. Wagner (1982):**
„Die nützliche Armut“: Eine Einführung in Sozialpolitik, Berlin
- S. Weick (1995):**
„Unerwartet geringe Zunahme der Einkommensungleichheit in Ostdeutschland“: Analysen zur Einkommensverteilung in den alten und neuen Bundesländern. Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI) Hrsg.: ZUMA, Juli 1995, Nr. 14, S. 6-9
- G. Weisser (1972):**
„Sozialpolitik“, in: Bernsdorf (Hrsg.), „Wörterbuch der Soziologie“, Bd. 3, Frankfurt/M.
- B. Werth (1991):**
„Alte und neue Armut in der Bundesrepublik“, Frankfurt/M.
- W. Zapf, R. Habich (1996):**
„Wohlfahrtsentwicklung im vereinten Deutschland“, in: WZB für Sozialforschung, Sozialstruktur und Sozialberichterstattung, Berlin
- W. Zapf, J. Schupp, R. Habich (1996):**
„Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt“, Sozio-ökonomische Daten und Analysen für die Bundesrepublik Deutschland, Band 7, Frankfurt/M.
- Zentralarchiv für Sozialforschung an der Universität Köln (19XX):**
Empirische Sozialforschung (19XX), Frankfurt/M. / New York
- Zentrale Beratungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten Hannover (1995):**
„Jahresbericht 1995“

I. Zimmermann (1996):

„Soziale Benachteiligung und Gesundheit bei Kindern und Jugendlichen“, in: „Armut und Benachteiligung von Kindern“, Hrsg.: Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz-Zentren, Köln

M.M. Zwick (1994):

„Einmal arm, immer arm?“, Frankfurt/M.