

Übersicht

über

Antworten der Landesregierung auf Beschlüsse der 13. Wahlperiode

Beschluß vom 12.12.1996 – Drs. 13/2495 –

Landesbericht zur Entwicklung von Armut und Reichtum

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 | |
| 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.

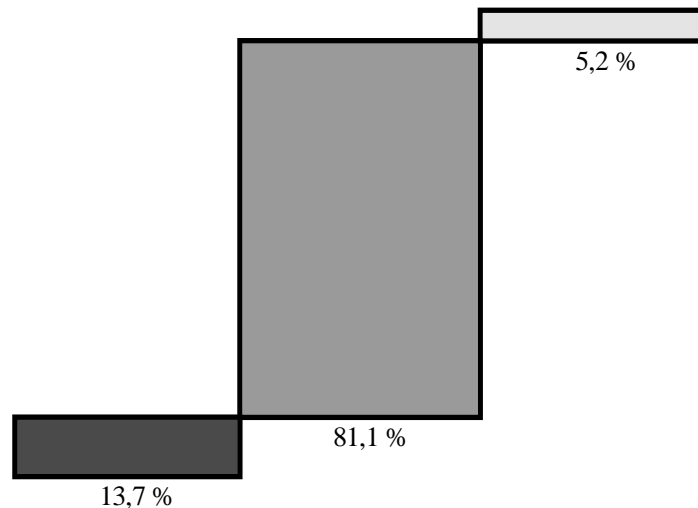
Von überdurchschnittlicher Relevanz ist die Armutsbedrohung von Migrantinnen und Migranten durch fehlende Anerkennung von Schul- und Berufsbildung, mangelnde Sprachkenntnisse und Arbeitsverbote.

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%. |

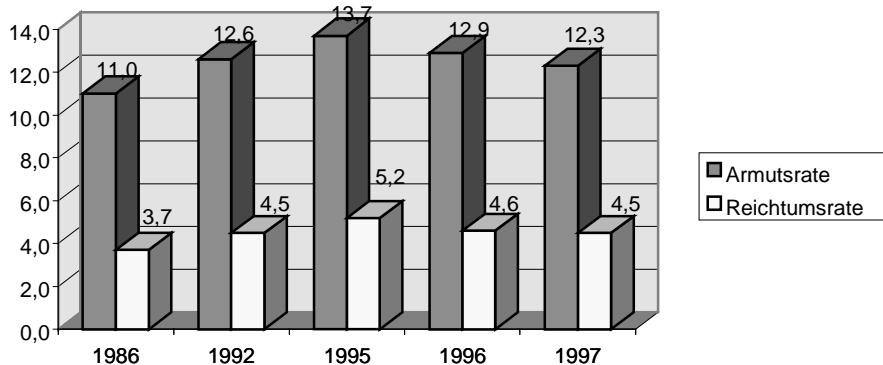
Armut und Reichtum in Niedersachsen
Anteile der Bevölkerung unterhalb/oberhalb der
angenommenen Armuts-/Reichtumsgrenze 1995



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.

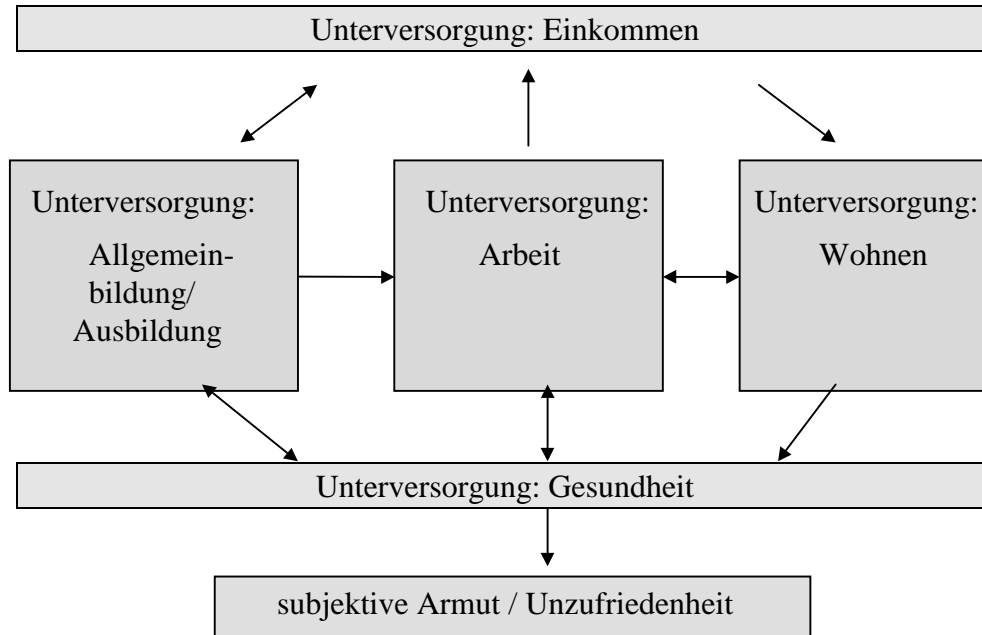
⁶ Der wohl wichtigste Urheber eines theoretisch fundierten Lebenslagenkonzepts ist Weisser; vgl. u. a. Weisser, „Sozialpolitik“ in: Bernsdorf (Hrsg.), „Wörterbuch der Soziologie“, Bd.3, 1972 neben Nahnsen, vgl. u. a. Nahnsen, Bemerkung zum Begriff der Sozialpolitik in den Sozialwissenschaften in: Ostbland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

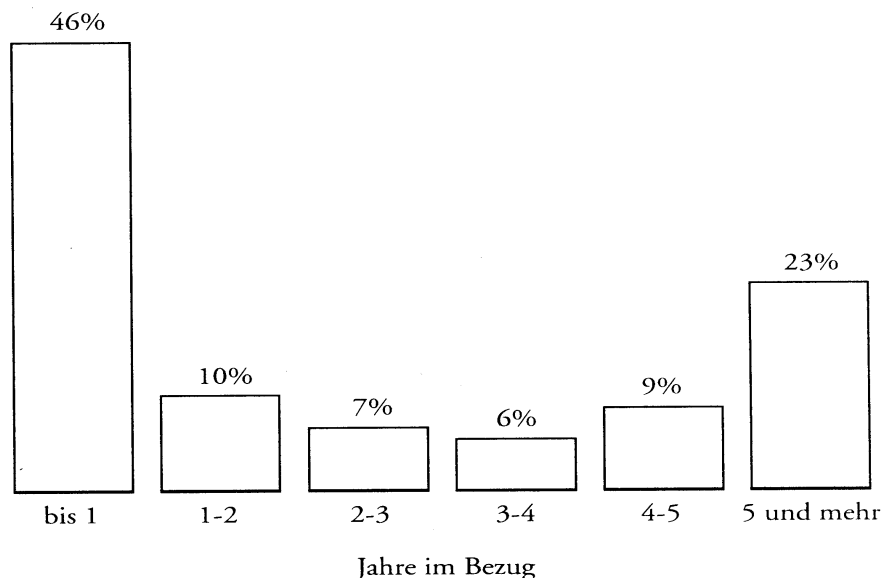
⁵¹ Hauser, Hübinger a.a.O., 1993(a), S. 21

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

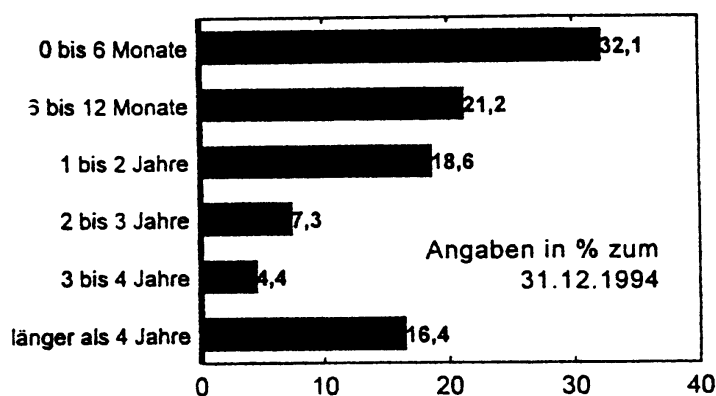
⁵⁶ A.a.O., S. 104

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 Sozialhilfebezieher*innen, 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 Schломann 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 |

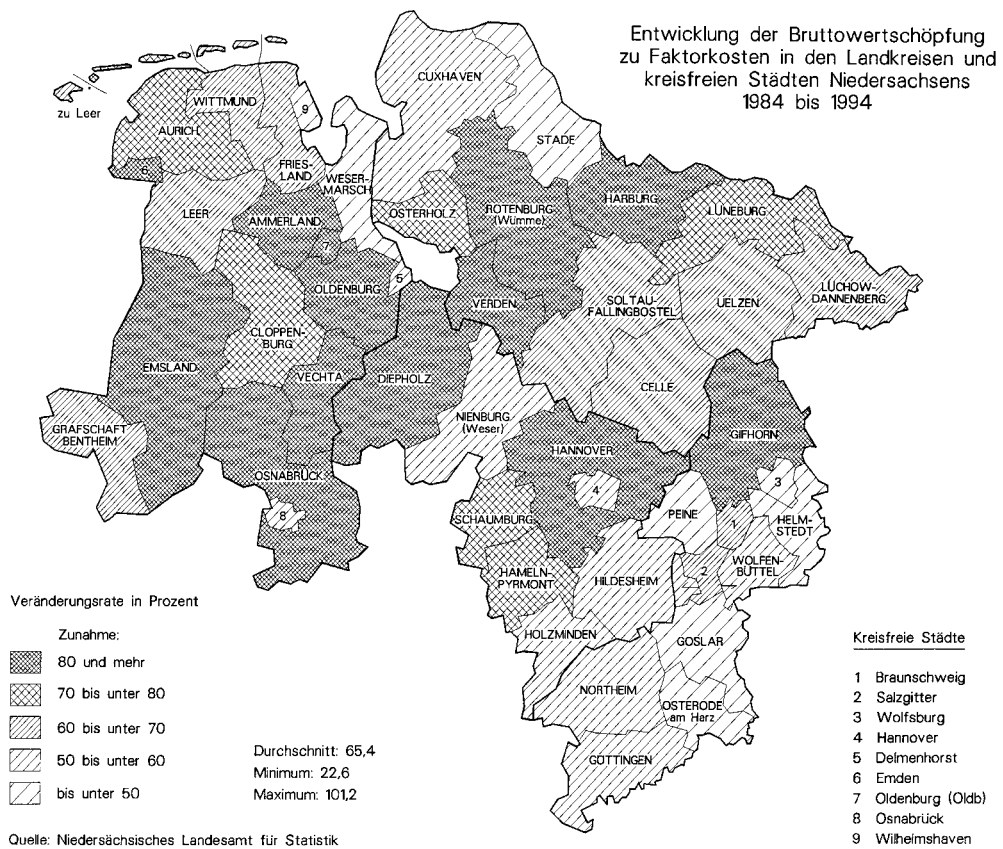
* vorläufiger Wert; 2. Fortschreibung April 1997

*** 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

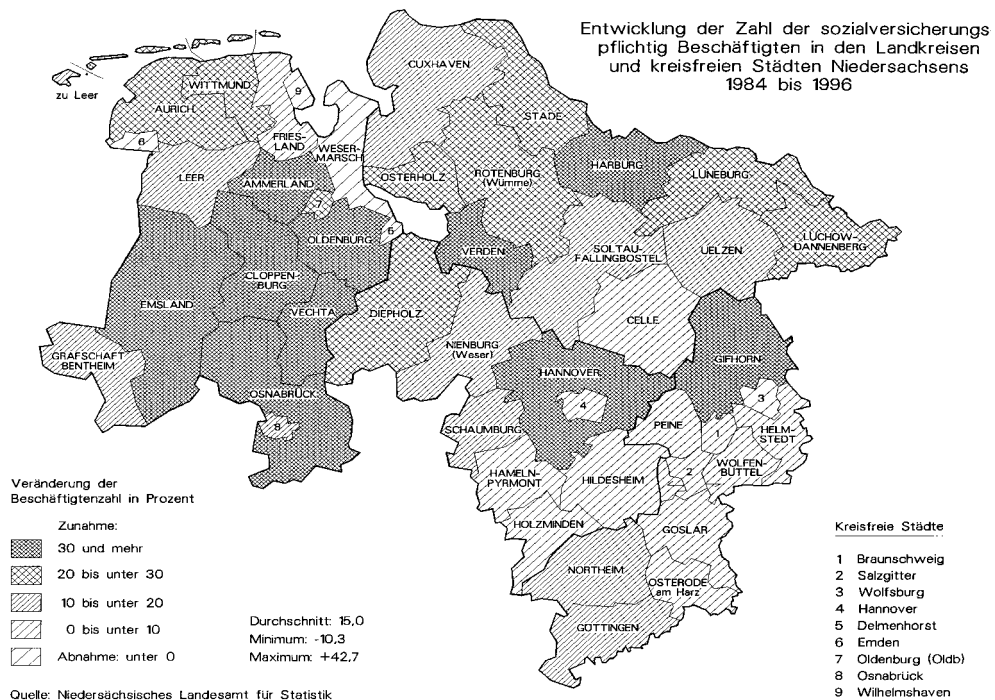
Der Strukturwandel ist mit erheblichen Umwälzungen auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Die Veränderungen der Erwerbstätigenzahlen in den einzelnen Sektoren sind weit größer als man angesichts einer Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt in Niedersachsen um 250.000 (altes Bundesgebiet: 1.900.000) in 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.

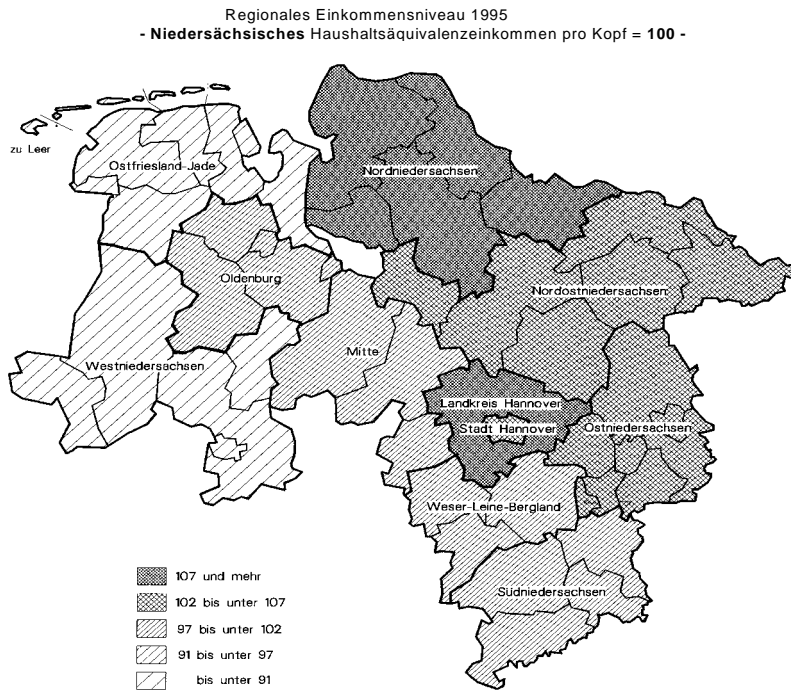
¹¹⁰ *Ostniedersachsen*: die Städte Braunschweig und Wolfsburg sowie die Landkreise Peine, Wolfenbüttel, Helmstedt und Gifhorn - *Südniedersachsen*: die Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode/Harz und Goslar - *Stadt Hannover* - *Landkreis Hannover* - *Weser-Leine-Bergland*: die Landkreise Hildesheim, 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-/Einkommengrenzen 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

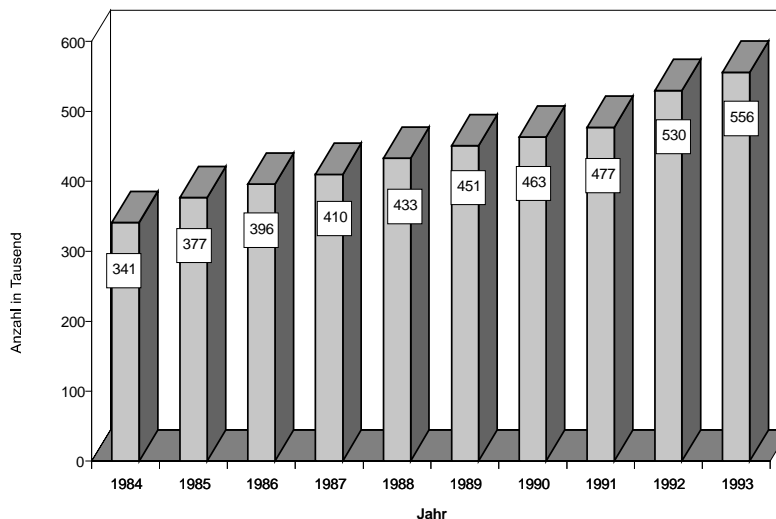
Allgemeine Entwicklung der Zahl der Hilfebezieher und Ausgabenentwicklung

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



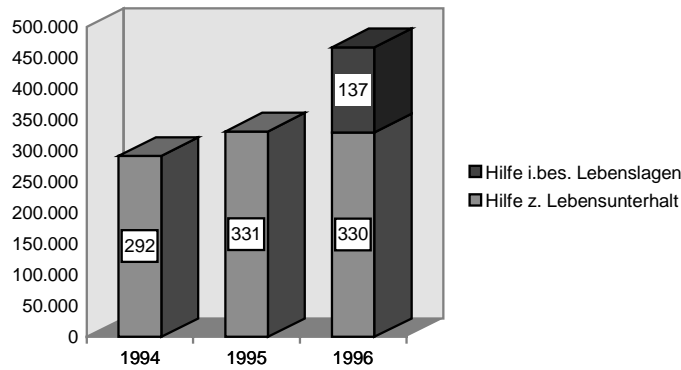
Nds. Sozialministerium, 1997

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 Hilfeempängerdaten zeigt die untenstehende Grafik die Jahre 1994

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

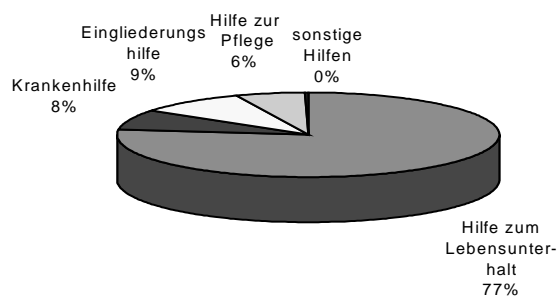


Nds. Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, 1998

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:

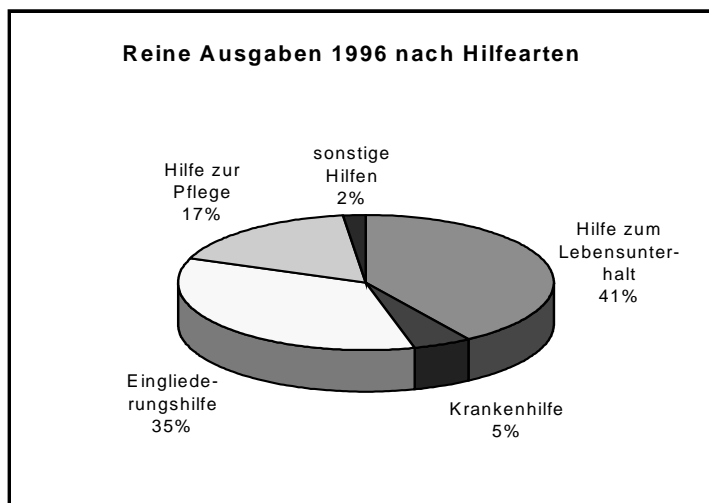
**Sozialhilfebezieher 1996 nach Hilfearten in
Niedersachsen**



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.

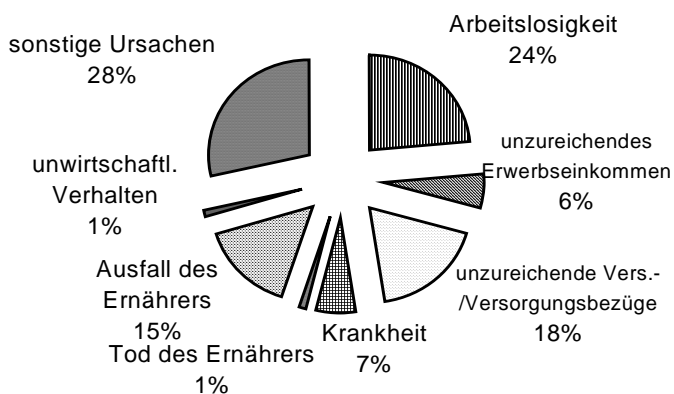
Entwicklung der Hauptursachen der Hilfgewährung nach Typ des Haushaltes

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:

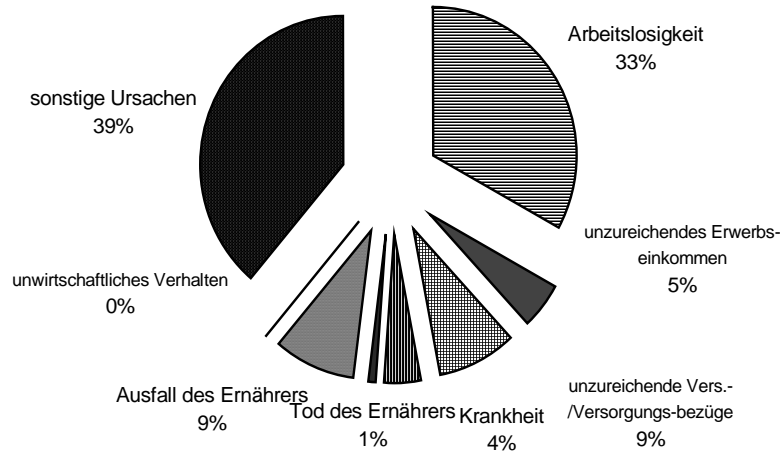
Verteilung der Hauptursachen des Bezuges von Hilfe zum Lebensunterhalt in Niedersachsen 1984



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

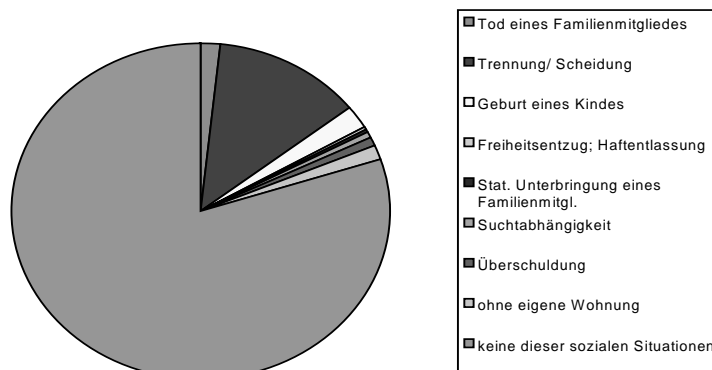


Nds. Sozialministerium anhand der Sozialhilfestatistik, 1997

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.