

„Bekämpfte Armut“ in Niedersachsen 2008

Die Europäische Union hat die Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu einem ihrer zentralen Ziele erklärt und für 2010 das „Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung“ ausgerufen. Konkret soll das öffentliche Bewusstsein für die Risiken von Armut gestärkt und die Wahrnehmung für deren Ursachen und Auswirkungen geschärft werden¹⁾.

Die amtliche Statistik in Deutschland liefert mit ihrem Bund-Länder-Projekt „Amtliche Sozialberichterstattung“ seit 2009 ein umfassendes Internetangebot an vergleichbaren Daten für Bund und Länder aus den Bereichen soziale Mindestsicherung sowie Armut und soziale Ausgrenzung²⁾. Daten zur Mindestsicherung allein wurden schon im Jahr 2008 mit dem Bericht „Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2006“ erstmals veröffentlicht. Seit Ende November 2009 liegt die zweite Ausgabe des Berichts mit Ergebnissen bis einschließlich Berichtsjahr 2007 vor. Die Eckwerte zur sozialen Mindestsicherung 2008 stehen seit Januar 2010 im Internet zur Verfügung. In der letzten Ausgabe dieser Zeitschrift wurden die einzelnen Leistungen der sozialen Mindestsicherung ausführlich dargestellt. Zugunsten der fachlichen Breite wurde dabei auf regionale Auswertungen und Darstellungen verzichtet³⁾. Dies wird in diesem Beitrag nun nachgeholt.

Gesamtdarstellungen der Leistungen der sozialen Mindestsicherung durch das Bund-Länder-Projekt enden in regionaler Hinsicht bisher auf der Ebene der Bundesländer. In Niedersachsen gibt es seit 2009 darüber hinaus das Projekt „Handlungsorientierte Sozialberichterstattung Niedersachsen“. Teil dieses vom Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration (MS) finanzierten Projekts ist unter anderem die Erstellung einer solchen Gesamtschau der staatlichen Mindestsicherungsleistungen auf regionaler Ebene. Konkret bedeutet dies, dass sowohl für die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte als auch für die Einheits- und Samtgemeinden des Landes Daten aus dem Bereich des SGB II und des SGB XII zusammengeführt werden und nach und nach auch differenziert nach Geschlecht, Nationalität und Altersgruppen zur Verfügung gestellt werden. Niedersachsen ist damit bundesweit eines der ersten Bundesländer, die diese Daten berechnen. Erste Kreistabellen zu Empfängerzahlen, Leistungsartenstruktur und Differenzierungen nach Geschlecht und Nationalität sind für die Jahre 2007 und 2008 im Tabellenteil abgedruckt⁴⁾.

1) Weitere Informationen unter: <http://www.2010againstopoverty.eu/?langid=de>
2) Weitere Informationen unter: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/>
3) Vgl. Zufall, Gabriele, Sozialhilfe 2005 bis 2008 – Wandel durch „Hartz IV“, in Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 9/2010, Hannover 2010, S. 465-474.
4) Siehe Seiten 551 bis 556 dieser Ausgabe der Statistischen Monatshefte.

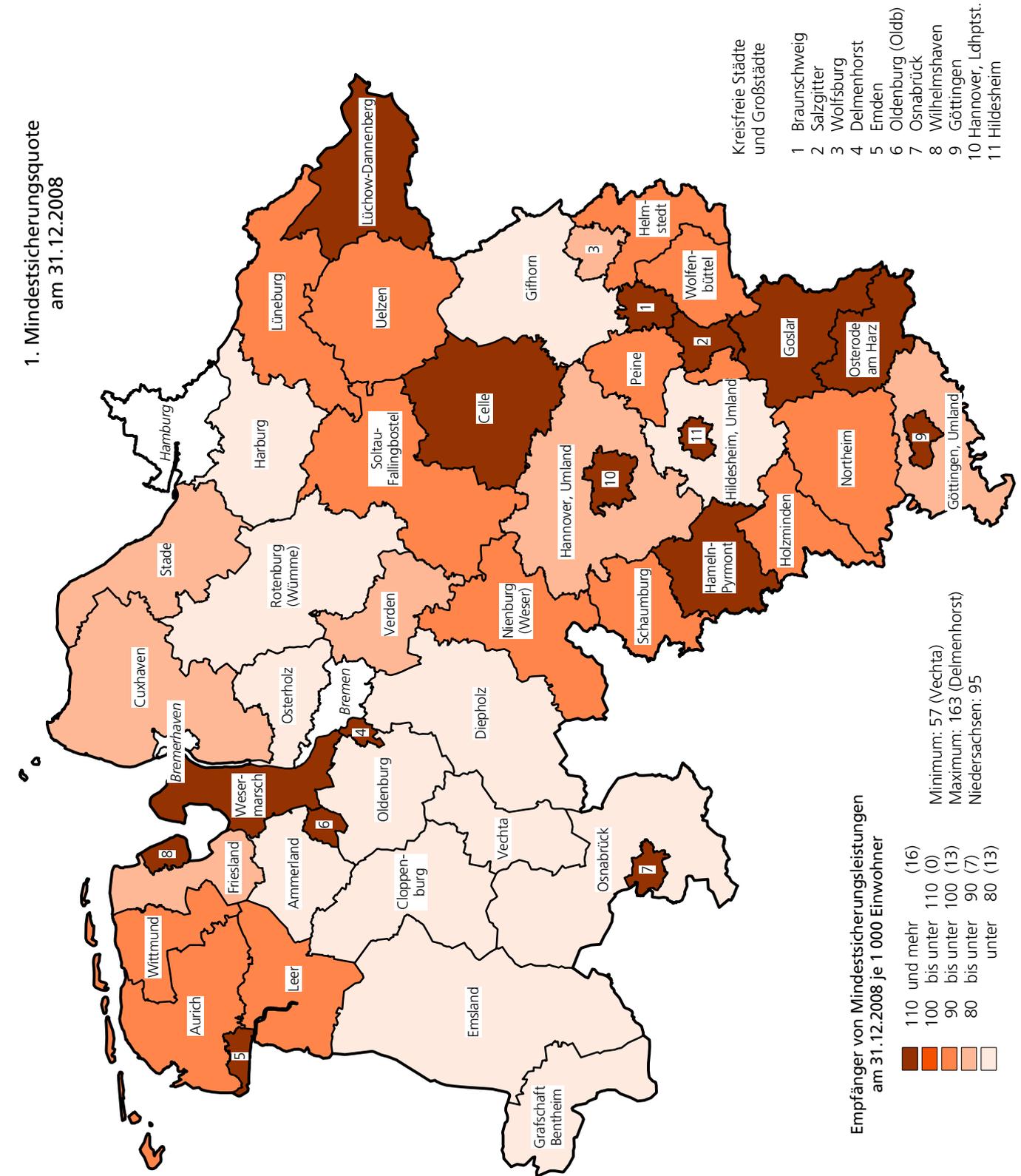
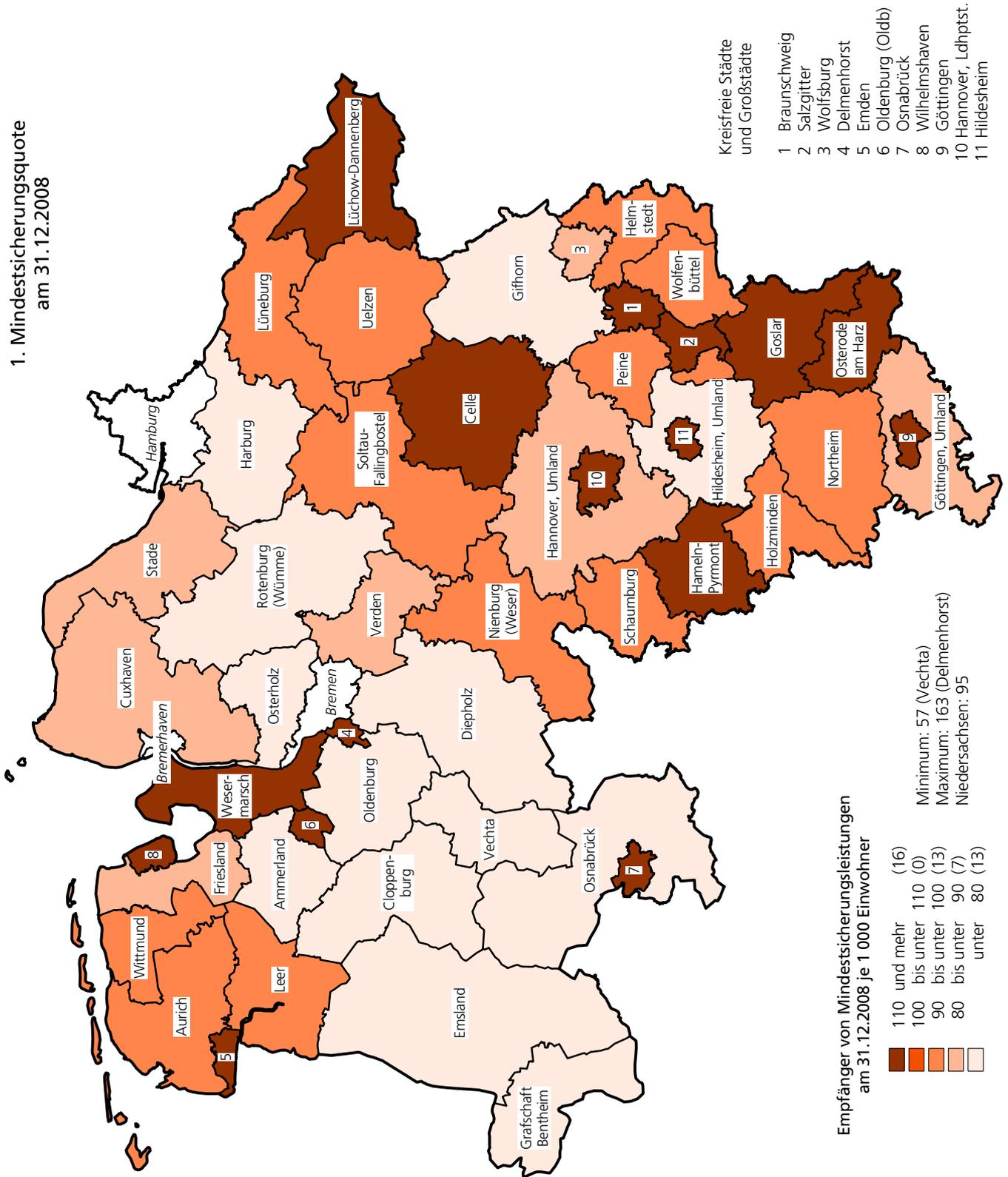
Was sind nun diese Mindestsicherungsleistungen? Unter den Begriff der „staatlichen Mindestsicherungsleistungen“ fallen folgende Hilfearten:

- Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld)
- Sozialhilfe nach dem SGB XII (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, HLU)
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
- Leistungen der Kriegsopferfürsorge (laufende Leistungen).

Nach der Reform der sozialen Sicherungssysteme im Jahr 2005 („Hartz IV“-Gesetzgebung) ist es statistisch möglich, diese fünf Hilfearten zusammenzufassen unter dem Oberbegriff der staatlichen Mindestsicherungsmaßnahmen. Im Unterschied zu den Jahren vor 2005 ist es rechtlich bis auf wenige Ausnahmen nicht möglich, verschiedene dieser Hilfearten zugleich zu erhalten. Man bekommt entweder die eine oder die andere. Bis Ende 2004 konnte man z. B. zugleich HLU-Leistungen und Arbeitslosenhilfe erhalten; ab Januar 2005 sind für erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Angehörige beide Hilfearten in den SGB II-Leistungen aufgegangen. Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten Arbeitslosengeld II (ALG II), nachdem ggf. ihr Anspruch auf Zahlung des Arbeitslosengeldes I erloschen ist, nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, das sind im Wesentlichen die Kinder, die in deren Haushalten leben, z. T. aber auch andere Angehörige der Bezieher von ALG II, erhalten Sozialgeld. Damit ist es jetzt exakt möglich, die „bekämpfte Armut“ in Deutschland statistisch zu ermitteln, denn Doppelzählungen von Personen sind ab Januar 2005 begrifflich ausgeschlossen. Andere Sozialleistungen, wie z. B. Wohngeld oder BAFÖG, fallen nicht unter diese Mindestsicherungsleistungen. Die Daten für 2005 sind aufgrund der Umstellungsschwierigkeiten vor allem im Bereich der SGB II-Leistungen für eine kleinräumige Analyse nicht valide. Exakte Daten liegen ab dem 31.12.2006 vor. Derzeit ist eine Aufnahme der Empfänger von Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz in diese Gesamtschau in der Diskussion⁵⁾.

5) Der Kinderzuschlag könnte hier ein Kriterium sein, weil die Zahlung dieser Leistung dem Charakter nach eine Mindestsicherungsleistung ist. Denn: Die Prüfung, ob der Bezug von Kinderzuschlag möglich ist, erfolgt meist im Rahmen der Antragstellung für den Bezug von Leistungen nach dem SGB II und die Gewährung von Kinderzuschlag hat das Ziel, Bedürftigkeit nach dem SGB II zu vermeiden. Das bedeutet, dass die Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft ohne die Gewährung dieses Kinderzuschlags wahrscheinlich normale SGB-II-Leistungsempfänger und rechtlich vergleichsweise schlechter gestellt wären. Hier gilt es allerdings den relevanten Personenkreis noch abzugrenzen. Das Kind, für das die Leistung gezahlt wird, ist ja Teil einer Bedarfsgemeinschaft, deren Mitglieder man dann hier ebenfalls mitzählen müsste. Außerdem ist die Altersgrenze von 25 Jahren eine offene Frage, die der Verwendung von Aggregatdaten – so sie denn von der Familienkasse der BA für Arbeit verfügbar sind – entgegensteht.

1. Mindestsicherungsquote
am 31.12.2008



„Bekämpfte Armut“ ist ein fester Begriff der Armutsforschung. Er bezeichnet die Anzahl der Unterstützungsempfänger solcher staatlicher Transferzahlungen, die das Ziel haben, Armut zu verhindern, indem sie einen Mindestsicherungsbedarf abdecken. Damit soll eine Lebensführung und Teilhabe auf gesellschaftlich akzeptiertem Niveau ermöglicht werden. „Bekämpfte Armut“ ist damit gleichzusetzen mit „behördlich wahrgenommener Armut“.

Am 31.12.2006 gab es in Deutschland 8 300 713 Empfängerinnen und Empfänger von staatlichen Mindestsicherungsleistungen aller Art. Jeder zehnte Bundesbürger (10,1 %) war damit Empfänger solcher Transferleistungen. In Niedersachsen lag diese Mindestsicherungsquote⁶⁾ geringfügig höher bei 10,3 %; 821 177 Personen in Niedersachsen bezogen Ende 2006 Mindestsicherungsleistungen⁷⁾. Bis zum 31.12.2008 sank diese Quote in Niedersachsen auf 9,6 % (Deutschland: 9,3 %).

Die folgenden Daten für die niedersächsischen Kreise und kreisfreien Städte sowie Einheits- und Samtgemeinden enthalten keine Daten der Kriegsopferfürsorge (KOF). Daher gibt es leichte Abweichungen zu den im gemeinsamen Bund-Länder-Mindestsicherungsberichts genannten Zahlen. Daten der KOF liegen nur alle zwei Jahre vor und sie sind nur zum Teil auf Landkreise und kreisfreie Städte regionalisierbar. Ende 2006 bezogen in Niedersachsen 4 859 Personen KOF-Leistungen; bis Ende 2008 sank diese Zahl auf 4 187. Aufgrund dieser relativ niedrigen Zahl von Leistungsempfängern sind die Abweichungen gering.

Leistungen der Kriegsopferfürsorge sind in den §§ 25 – 27 Bundesversorgungsgesetz geregelt. Sie haben den Sinn, kriegsbedingte Schädigungen des Beschädigten oder seiner Angehörigen zumindest materiell auszugleichen bzw. zu mindern, sofern die Betroffenen nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt selbst oder aus vorrangigen Sozialleistungen zu bestreiten. Unter entsprechenden Voraussetzungen können neben Kriegsopfern auch Soldaten, Zivildienstleistende, Opfer von Gewalttaten, politische Häftlinge der ehemaligen DDR sowie Impfgeschädigte KOF-Leistungen erhalten.

Ende 2008 bezogen in Niedersachsen 752 125 Personen Mindestsicherungsleistungen (ohne KOF) (vgl. Tabelle 1.1). Fast jeder zehnte Niedersachse (9,5 %) war damit von solchen staatlichen Unterstützungsleistungen abhängig. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich die Zahl der Leistungsempfänger um - 4,7 %. Die weitaus bedeutendste Hilfeart waren im Jahr 2008 Leistungen nach dem SGB II: 644 781 Personen bzw. 85,7 % der Unterstützungsempfänger bezogen ALG II (60,5 %) oder Sozialgeld (25,2 %). Die nächstbedeutende Hilfeart war mit 81 849 Personen

6) Die Mindestsicherungsquote stellt den Anteil der Empfänger/-innen von Mindestsicherungsleistungen an der Gesamtbevölkerung dar.

7) Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2006, Wiesbaden 2008, S. 7 und 67.

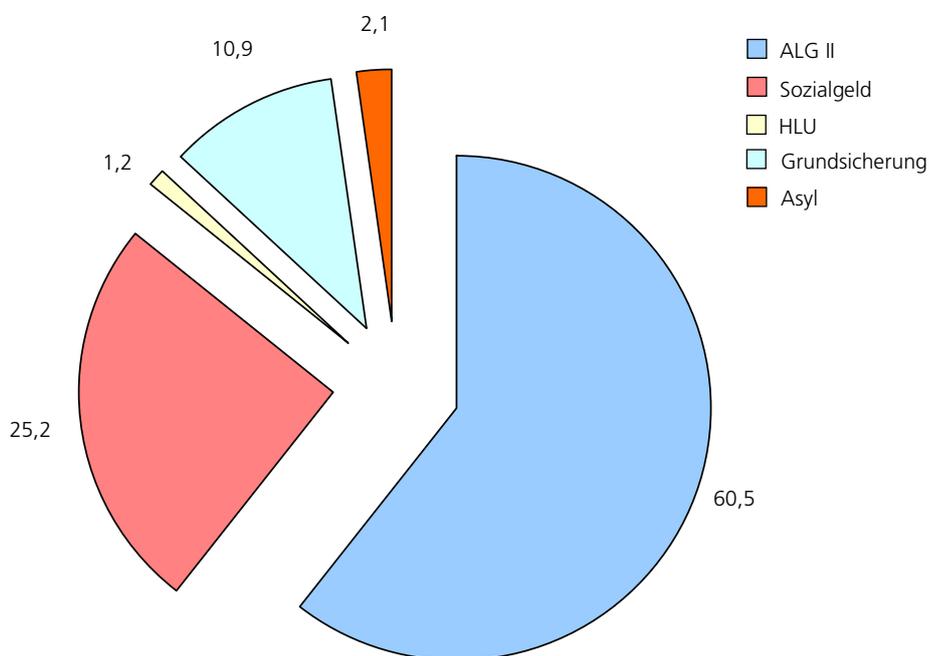
bzw. 10,9 % der Hilfeempfänger Leistungen die Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (16 113 Personen bzw. 2,1 % der Hilfeempfänger) und der HLU (9 382 Personen bzw. 1,3 % der Hilfeempfänger) waren demgegenüber quantitativ nicht sehr bedeutsam (vgl. Tabelle 2.1 sowie das Schaubild).

Relativ hohe Empfängerquoten gab es 2008 vor allem in den Städten. Die höchste Quote wies Delmenhorst mit 16,3 % auf, gefolgt von der Stadt Wilhelmshaven (15,8 %) und der Landeshauptstadt Hannover (15,5 %). Die niedrigsten Werte gab es in den Landkreisen Vechta (5,7 %), Harburg (5,9 %), Emsland (5,9 %), Osterholz (6,2 %) und Grafschaft Bentheim (6,4 %). Vergleichsweise niedrige Empfängerquoten treten vor allem im Umland der Großstädte auf – die Landkreise Wesermarsch (11,0 %) und Goslar (11,5 %) sind hier die Ausnahme. Wie die Kreiskarte (Karte 1) zeigt, durchzieht ein breiter Gürtel von Landkreisen mit sehr niedrigen Quoten das Land von Nordost nach Südwest, also vom Elbe-Weser-Dreieck und dem Hamburger und Bremer Umland bis zur niederländischen Grenze. Die Größenklasseneinteilung ist am Landesdurchschnitt ausgerichtet. Die Abstände vom Landesdurchschnitt sind in einigen Gebieten so hoch, dass eine Größenklasse unbesetzt bleibt. Grundsätzlich gilt für Farbgebung, dass der Farbton umso dunkler gewählt ist, je höher die Mindestsicherungsquote ist.

Vergleichsweise hohe Werte der bekämpften Armut treten demgegenüber außer in den Großstädten im Osten und Süden des Landes auf. Hier stehen die Landkreise Lüchow-Dannenberg (11,4 %), Celle (11,0 %), Hameln-Pyrmont (11,0 %), Goslar (11,5 %) und Osterode (11,1 %) hervor. Aus diesem regionalen Grundmuster der Verteilung ergibt sich, dass die Statistischen Regionen Lüneburg und Weser-Ems im Norden und Westen des Landes deutlich niedrigere Quoten aufweisen als die Statistischen Regionen Braunschweig und Hannover im Süden und Osten.

Auf Ebene der Verwaltungseinheiten ergibt sich natürlich ein differenzierteres Bild. Die Karte auf Ebene der Einheits- und Samtgemeinden (Karte 2) zeigt dreierlei: Erstens, dass es auch in den Landkreisen mit sehr niedrigen Empfängerquoten einzelne Gebietseinheiten gibt, die zum Teil deutlich höhere Empfängerquoten aufweisen. Beispiele sind die Stadt Cloppenburg (Landkreis Cloppenburg), die Städte Diepholz und Sulingen (Landkreis Diepholz), die Stadt Nienburg und die Gemeinde Stolzenau (Landkreis Nienburg), die Städte Rotenburg und Visselhövede (Landkreis Rotenburg) sowie die Stadt Gifhorn (Landkreis Gifhorn). Zweitens, dass in Landkreisen, die mit den höchsten Mindestsicherungsquoten auffallen, die Einheits- und Samtgemeinden von dem Problem sehr verschieden und keinesfalls flächendeckend einheitlich betroffen sind, aber auch, dass beispielsweise im Landkreis

Soziale Mindestsicherung in Niedersachsen – Anteile der Leistungsarten 2008 in Prozent



Lüchow-Dannenberg tatsächlich zwei von drei Samtgemeinden stark tangiert sind. Drittens wird die insgesamt schon auf Kreisebene hervortretende Stadt-Land-Struktur hier im kleineren Maßstab noch deutlicher.

In fast allen Regionen des Landes gingen die Empfängerzahlen im Laufe des Jahres 2008 zurück. Damit wird bei den meisten die Entwicklung des Jahres 2007 fortgesetzt. Besonders kräftig fielen diese mit - 14,0 % im Landkreis Holzminden sowie mit - 12,1 % im Landkreis Emsland aus. Die Rückgänge gehen bei beiden Landkreisen absolut gesehen im Wesentlichen auf eine Verringerung der Bezieher von ALG II und vor allem der Bezieher von Sozialgeld zurück, im Landkreis Emsland sind zusätzlich die Rückgänge bei den Empfängern nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu beachten. Eine genauere Betrachtung der verschiedenen Leistungsarten offenbart jedoch, dass die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII in vielen Gebieten zugenommen hat. Eine leichte Zunahme der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen insgesamt gab es nur in den Städten Göttingen (+ 2,9 %) und Wilhelmshaven (+ 1,3 %) und dem Landkreis Osterode (+ 0,7 %).

In der Differenzierung nach Geschlecht und nach Staatsangehörigkeit ergeben sich weitere Erkenntnisse (vgl.

Tabelle 3.1). Die Mindestsicherungsquote der Männer fiel im Jahr 2008 mit 9,4 % im Land minimal geringer aus als die der Frauen (9,6 %) – 2007 lagen die Geschlechter noch gleichauf. In den Statistischen Regionen Braunschweig und Hannover ist das Ergebnis für die Frauen insgesamt positiver. Bemerkenswert sind vor allem die Abstände zwischen den Geschlechtern in den Städten Hannover (16,1 % Männer gegenüber 14,9 % Frauen), Göttingen (13,0 % gegenüber 11,3 %) und Hildesheim (15,6 % gegenüber 14,2 %). Deutliche Abstände von mindestens einem Prozentpunkt gibt es davon abgesehen nur in der Statistischen Region Weser-Ems. Dort folgen die Unterschiede allerdings fast flächendeckend dem Landestrend, d. h. die Empfängerquoten der Männer sind geringer.

Bei der Differenzierung nach Deutschen und Ausländern ergeben sich ebenfalls große Niveauunterschiede. Die Mindestsicherungsquote der Deutschen lag 2008 bei 8,4 % und die der ausländischen Frauen und Männer bei 25,1 %. Letztere Quote ist aber im Vergleich zum Vorjahr deutlicher gesunken als bei den Deutschen. Innerhalb der einzelnen Gebietseinheiten ist die Betroffenheit beider Gruppen sehr unterschiedlich. Am ausgeglichensten stellt sich die Situation in den Städten Braunschweig und Wolfsburg sowie den Landkreisen Osterode, Holzminden, Uelzen, Grafschaft Bentheim und Wittmund dar. Hier

sind die Mindestsicherungsquoten der Ausländer „nur“ etwa doppelt so hoch wie die der Deutschen. In den Landkreisen Leer, Emsland und Lüchow-Dannenberg und der Stadt Emden sind Abstände sogar noch etwas geringer. Das andere Extrem bilden die Landkreise Osterholz und Harburg in denen die Mindestsicherungsquoten der Ausländer fast fünfmal höher sind als die der deutschen Bevölkerung.

Die oben erwähnte relativ hohe Mindestsicherungsquote in den Städten erklärt sich z. T. aus der hohen Empfängerquote der Ausländer, denn die ausländische Bevölkerung ist in den Städten stärker als auf dem Lande vertreten. Eine besonders hohe Quote bei den Ausländern weist Delmenhorst mit 47,6 % auf – nahezu jeder zweite Nichtdeutsche ist dort Unterstützungsempfänger. Sehr niedrige Quoten der ausländischen Empfänger treten in den Landkreisen entlang der Grenze zu den Niederlanden auf, so z. B. in der Grafschaft

Bentheim mit 10,7 % und im Emsland mit 9,9 %. Das liegt an dem hohen Anteil von Niederländern, die sich dort angesiedelt haben und relativ selten staatlichen Unterstützungsbedarf anmelden müssen. Anders gelagert ist die relativ niedrige Quote in Wolfsburg (15,9 %), wo die dortige Industrie zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten mit vergleichsweise guten Verdiensten bietet.

Die ersten Eckdaten auf tieferer regionaler Ebene wurden im in diesem Beitrag in Kartenform dargestellt. An weiteren Differenzierungen wird gearbeitet. Insbesondere die Aufschlüsselung der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen nach Altersgruppen kann für weitere Analysen aufschlussreich und auf der Ebene der Verwaltungseinheiten handlungsleitend sein. Auch eine Darstellung nach Alter, Nationalität und Geschlecht wird in Kreuzgliederung angestrebt. Sobald diese Daten aufbereitet sind, werden sie in geeigneter Form zur Verfügung gestellt.
