

HERBERT J. SCHUBERT

Sozialhilfe und Lebenswelt

Ausgewählte Ergebnisse
einer regional differenzierenden Analyse
der niedersächsischen Sozialhilfestatistik 1986

Kurzfassung

Um lebensräumliche Strukturdifferenzen des Sozialhilfebezugs zu untersuchen, wurden die Regionaltabellen der niedersächsischen Sozialhilfestatistik einer Sekundäranalyse unterzogen. Im Blickpunkt standen die regionalen Lebenssituationen von Sozialhilfeempfängern und die Sozialhilfeausgaben der örtlichen Träger in Niedersachsen 1986.

Die Ergebnisse verdeutlichen, daß das Fehlen eines bundesstaatlich hinreichend geregelten Familienlastenausgleichs Gebiete mit einem hohen Familienanteil und günstigeren Geburtenraten regionalwirtschaftlich benachteiligt: Im Westen, wo der Bevölkerungsanteil der Kinder und Jugendlichen hoch ist, wo viele Familien leben und eine überdurchschnittliche Geburtenrate zu

verzeichnen ist, sind die privaten Hilfe- und Beziehungsnetze so tragfähig, daß nur relativ selten Ältere in Heimen versorgt werden müssen. Allerdings belasten dort die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und das unterdurchschnittliche Lohnniveau die Lebenslage von Familien tiefgreifend, so daß in überdurchschnittlich vielen Fällen Armut nur durch Hilfe zum Lebensunterhalt abzuwenden ist.

Im Südosten Niedersachsens prägen ein hoher Rentneranteil, eine geringe Familiendichte und eine niedrige Geburtenrate das demographische Profil. Die Sozialhilfe ersetzt in diesen Teilen des Landes schwerpunktmäßig die Aufgaben einer Pflegeversicherung. Dort scheinen die privaten Hilfe- und Beziehungsnetze weniger tragfähig zu sein, so daß überdurchschnittlich viele ältere

Menschen ihren Lebensabend in Heimen verbringen. Sie müssen Sozialhilfe wegen der hohen Kosten für stationäre Pflege in Anspruch nehmen.

Um den Sozialhilfearaufwand längerfristig dämpfen zu können, ist eine räumlich differenzierte Strukturpolitik erforderlich. Sie muß die regionalen Rahmenbedingungen verbessern, die für die aktuellen Sozialhilfe Probleme ausschlaggebend sind. Für dieses strukturpolitische Handeln werden in der Abhandlung mögliche Orientierungslinien in Betracht gezogen.

Das Thema "Sozialhilfe" bestimmte in der ersten Hälfte des Jahres 1988 nachhaltig die Schlagzeilen der Medienöffentlichkeit. Ausschlaggebend waren dafür die in den letzten Jahren stark angestiegenen Sozialhilfekosten. Im Jahr 1986 betrug der Netto-Aufwand für die Sozialhilfe in der Bundesrepublik über 18 Mrd. DM. Verglichen mit den Ausgaben von 1980 beläuft sich der Kostenanstieg auf fast 80 %. Die Zahl der Empfänger von Sozialhilfeleistungen betrug in der Bundesrepublik 1986 über 3 Mio. Personen; das entsprach einem Anteil von 4,9 % der Gesamtbevölkerung. Gemessen am Niveau der 60er Jahre hat sich der Anteil etwa verdoppelt.

Bei der Erörterung von Entwicklungstendenzen der Sozialhilfeausgaben in der Öffentlichkeit wurde immer wieder betont, daß die Ausgaben für Sozialhilfe in vielen Gemeinden einen außerordentlich belastenden Umfang erreicht haben. Insbesondere größere Städte sehen angesichts der Notwendigkeit, mehr Zukunftsinvestitionen betreiben zu müssen, ihre Handlungsspielräume durch den gewachsenen Sozialhilfebedarf deutlich eingeengt; einige befinden sich deshalb sogar in einer "Finanznot".

Als Grund für die "Explosion" der Sozialhilfekosten in den 80er Jahren wird im allgemeinen auf die anhaltende Arbeitslosigkeit verwiesen. Den Anstieg der Sozialhilfebedürftigkeit mehr oder weniger monokausal auf den Einfluß des Arbeitsmarktes zu reduzieren, erscheint allerdings nicht plausibel. Ohne die negativen Effekte von Langzeitarbeitslosigkeit auf die individuelle Wohlfahrtsposition in Abrede stellen zu wollen, müssen vielfältige Einflüsse bei der Erklärung, warum es in den letzten Jahren zu einer solchen hohen Kostensteigerung in der Sozialhilfe gekommen ist, berücksichtigt werden.

Um die Belastungen für die besonders stark betroffenen Länder und Gemeinden zu mildern, wurde bundespolitisch die landesweite Einrichtung eines Strukturfonds zur Subventionierung strukturschwacher Gebiete initiiert. Dies wird im Rahmen des "Strukturhilfegesetzes" geregelt. Der Verteilungsschlüssel sieht vor, daß diese monetären Hilfen des Bundes nach dem Bruttoinlandsprodukt, der Arbeitslosigkeit und der Beschäftigungsentwicklung (in den Arbeitsamtsbezirken) über die strukturschwachen Länder verteilt werden. In besonderer Weise ist davon auch das Land Niedersachsen betroffen. Es soll fast ein Viertel des Hilfsfonds erhalten. Mit diesen Finanzbeihilfen für besondere Strukturmaßnahmen werden die Kommunen zwar nicht bei der Sozialhilfe entlastet, aber die Defizite in der kommunalen Investitionstätigkeit können damit ansatzweise geschlossen werden.

Die Beschränkung der Kriterien für die Verteilung von Bundeshilfen auf Aspekte der Beschäftigungsentwicklung läßt allerdings außer acht, daß die Sozialhilfeausgaben regional und örtlich unterscheidbare Strukturprofile haben. Diesen lebensräumlichen Besonderheiten ging das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturpolitik an der Universität

Hannover nach: Im Blickpunkt standen die Lebenssituationen von Sozialhilfeempfängern und die Sozialhilfeausgaben der örtlichen Träger in Niedersachsen 1986. Die regional tiefenscharfen Ergebnisse¹ enthalten deutliche Hinweise, daß regional differenzierte Handlungsreaktionen der Sozial- und Strukturpolitik notwendig sind, um die Sozialhilfe Problematik angemessen lösen zu können.

Im folgenden werden die Ergebnisse umrißartig vorgestellt.

Sekundäranalyse unveröffentlichter Regionaldaten

Sozialhilfe stellt eine staatliche Sozialleistung an hilfsbedürftige Personen ohne ausreichende eigene Mittel dar. Sie soll den notwendigen Lebensunterhalt gewährleisten, in einer Reihe besonderer Lebenslagen wie Krankheit, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit die erforderlichen Hilfeleistungen sicherstellen.

Die Sozialbehörden sammeln Informationen über den Empfängerkreis auf der Rechtsgrundlage des Gesetzes über die Durchführung von Statistiken auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge und der Jugendhilfe (von 1963). 1986 wurde die Sozialhilfestatistik in Niedersachsen als Totalerhebung durchgeführt: Nachgewiesen werden Empfänger von individuellen Sozialhilfeleistungen. Die Meldungen erfolgen teilweise auf Individualzählblättern, teilweise auf Datenträgern kommunaler Rechenzentren. Die Veröffentlichung der Zählergebnisse erfolgt einerseits für die Bundesebene, andererseits für die jeweilige Landesebene. In Niedersachsen werden in der Regel nur zusammenfassende Landestabellen veröffentlicht, die Regionaltabellen bleiben unveröffentlicht.

Unter der Annahme, daß die Analyse dieser Regionaldaten Einsichten in lebensräumliche Strukturunterschiede des Sozialhilfebezugs eröffnet, führte das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturpolitik eine Sekundäranalyse mit diesen unveröffentlichten niedersächsischen Tabellen durch. Dabei wurde das Augenmerk auf Lebenssituationsmerkmale der Empfänger und die Ausgabenstrukturen der örtlichen Sozialhilfeträger im Regionalvergleich gerichtet.

Als statistisches Beurteilungskriterium fungierten im Regionalvergleich die "Quartile". Die jeweiligen regionalen Ausprägungen von Strukturaspekten der Sozialhilfe wurden dazu der Größe nach geordnet. Die unteren sowie die oberen 25 Prozent — d.h. die Verteilungsränder — dieser Regionenordnung wurden als Klassen mit stark unterdurchschnittlichen bzw. mit stark überdurchschnittlichen Ausprägungen des jeweiligen Strukturaspekts bewertet. Die Bildung von Regionalklassen nach der statistischen Streuungskategorie der "Quartile" war eine wesentliche Voraussetzung für die Prüfung, welche regionalen Besonderheiten die Strukturen der Sozialhilfeempfänger in Niedersachsen kennzeichnen.

Allgemeine Kennzeichen des Sozialhilfebezugs in Niedersachsen

Im Jahre 1986 erhielten 5,5 % der Landesbevölkerung in Niedersachsen Sozialhilfe. Gegenüber 1984 bedeutete das eine Zunahme von rund 16 %.

Bei der Gewährung von Sozialhilfe stehen im allgemeinen zwei Wirkungsrichtungen im Vordergrund: Für Empfänger außerhalb von Einrichtungen soll Armut vermieden werden. Bei Empfängern innerhalb von Einrichtungen geht es vorrangig um eine Übernahme von Kosten für eine notwendige stationäre Versorgung. Im Jahre 1986 lebten 80 % der Sozialhilfeempfänger in Niedersachsen außerhalb von Einrichtungen,

rund 20 % innerhalb von Einrichtungen. Die Ausgaben für diese beiden Empfängergruppen zeigten ein entgegengesetztes Strukturbild: Über die Hälfte der Mittel (55,7 %) wurden 1986 für die 20 % der Empfänger, die innerhalb von Einrichtungen leben, aufgewendet; nur 44,3 % der reinen Ausgaben wurden an die 80 % der Empfänger geleistet, die außerhalb von Einrichtungen wohnen.

Nach Männern und Frauen getrennt betrachtet, variierte die Verteilungsstruktur: Unter männlichen Empfängern waren jüngere und Personen in der Lebensmitte etwas häufiger vertreten; demgegenüber waren unter den Frauen fast ein Viertel 65 Jahre und älter. Diese Unterschiede wurden insbesondere dadurch geprägt, daß unter den Sozialhilfeempfängern innerhalb von Einrichtungen überdurchschnittlich viele ältere Frauen vertreten waren. 1986 waren nur 16 % der männlichen Empfänger innerhalb von Einrichtungen 65 und älter, aber die Hälfte (49 %) der vergleichbaren Frauen.

Neben der überdurchschnittlichen Inanspruchnahme von Sozialhilfe durch ältere Frauen, die vor allem in (Pflege-)Einrichtungen lebten, war unter den Sozialhilfeempfängern ein auffallend hoher Anteil von Kindern und Jugendlichen zu verzeichnen. Der Vergleich der Altersstruktur der Sozialhilfeempfänger mit der Altersstruktur der niedersächsischen Bevölkerung unterstreicht das. Außerhalb von Einrichtungen bildeten Kinder und Jugendliche ein Drittel der Sozialhilfeempfänger, obwohl ihre Jahrgänge nur ein Fünftel an der Gesamtbevölkerung stellten. Dies deutet darauf hin, daß offenbar vor allem Familien mit Kindern in auffallend hohem Maße in finanzielle Bedrängnislagen geraten waren.

Eine überdurchschnittliche Rolle unter den Sozialhilfeempfängern spielt auch die ausländische Bevölkerung Niedersachsens: 1986 betrug der Anteil der ausländischen Sozialhilfeempfänger an der Ausländerbevölkerung Niedersachsens im Durchschnitt 15,7 %. Hiervon war der Norden des Landes besonders betroffen. Ein Viertel und mehr der regionalen Ausländerbevölkerung erhielt Sozialhilfe in nördlichen Gebieten entlang einer Achse vom Landkreis Lüchow-Dannenberg bis zum Landkreis Aurich. In der Stadt Oldenburg (43,8 %) und im Landkreis Lüchow-Dannenberg (45,9 %) näherten sich diese Anteilswerte sogar der 50-Prozent-Marke. Die ausländische Bevölkerung im ländlichen Raum Niedersachsens unterliegt vermutlich einem besonderen "Sozialhilfe-Risiko".

Regionale Kennzeichen des Sozialhilfebezugs in Niedersachsen

Wie die Verteilung der ausländischen Sozialhilfeempfänger exemplarisch unterstreicht, treten die Kennzeichen des Sozialhilfebezugs nicht in allen Gebieten Niedersachsens gleichmäßig auf. Regionale Unterschiede zeigen sich bereits, wenn der Anteil der Sozialhilfeempfänger insgesamt an der regionalen Wohnbevölkerung betrachtet wird: In der Stadt Wolfsburg beispielsweise betrug der Anteil im Jahre 1986 nur 3,4 % (Minimum), in der Stadt Oldenburg demgegenüber 11,6 % (Maximum). Die regionale Spannweite umfaßt somit acht Prozentpunkte von der geringsten zur höchsten Ausprägung in Niedersachsen. Extrem hohe Ausprägungen von 6 % und mehr waren vor allem zu verzeichnen

- in den kreisfreien Städten Emden, Delmenhorst, Salzgitter, Osnabrück, Braunschweig, Wilhelmshaven, Hannover und Oldenburg sowie
- in den nördlichen Landkreisen Uelzen, Leer, Aurich und Wesermarsch.

In den genannten kreisfreien Städten lebten 1986 ca. 29,5 % aller niedersächsischen Sozialhilfeempfänger, aber nur 19,0 % der niedersächsischen Wohnbevölkerung. Besonders günstige Anteilswerte waren — mit Ausnahme der Stadt Wolfsburg — in Landkreisen des ländlichen Raumes vorzufinden. Gleichsam wie eine West-Ost-Achse befinden sie sich vor allem im Norden des Landes.

In der großräumigen Zusammenschau entsteht der Eindruck, als ob sich die Gebiete mit relativ hohen Anteilen an Sozialhilfeempfängern konzentrierten auf die

- ostfriesische Küstenregion,
- das südliche Umland von Hamburg und Bremen,
- die südniedersächsischen Verdichtungsregionen Hannover und Braunschweig sowie
- einige ländlich geprägte Kreise in Südniedersachsen.

Diesen Gebieten standen die meisten Verwaltungseinheiten des ländlichen Raumes mit relativ geringeren Anteilen von Sozialhilfeempfängern gegenüber.

Das skizzierte Strukturbild stimmt allerdings nur, wenn die Sozialhilfeempfänger nicht nach Lebenssituationen differenziert betrachtet werden. Richtet man beispielsweise das Augenmerk auf die Lebenssituation der Empfänger, treten andere regionale Differenzen auf.

Regionale Wirkrichtungen der Sozialhilfe

Der Blick auf regionale Unterschiede in der Proportion von Sozialhilfeempfängern verschiedener Altersstufen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen eröffnet aufschlußreiche Einsichten. Erkennbar werden die Regionen,

- in denen Sozialhilfeleistungen in überdurchschnittlicher Weise "Armutsabwehr" außerhalb von Einrichtungen und
- in denen sie in überdurchschnittlicher Weise der Übernahme von Versorgungskosten innerhalb von Einrichtungen dienen.

1. Brennpunkte der Armutsabwehr

Gebiete Niedersachsens mit einer hohen Sozialhilfequote, in denen die Sozialhilfemittel 1986 in überproportionalem Maße zur Vermeidung von Armutslagen eingesetzt werden mußten, waren:

- die kreisfreien Städte Braunschweig und Salzgitter, Hannover sowie Delmenhorst, Wilhelmshaven, Oldenburg und Emden;
- im Regierungsbezirk Braunschweig der Landkreis Nörthheim sowie der Landkreis Gifhorn nur für die Altersgruppe der Hochbetagten;
- im Regierungsbezirk Lüneburg der Landkreis Stade und Uelzen sowie der Landkreis Lüneburg nur für die Altersschicht der Kinder und Jugendlichen;
- im Regierungsbezirk Weser-Ems die Landkreise Leer, Wesermarsch und Aurich sowie Emsland und Cloppenburg nur für die älteren Altersklassen.

2. Kostenübernahme stationärer Versorgung

Demgegenüber lassen sich folgende Gebiete in Niedersachsen identifizieren, in denen 1986 die Sozialhilfemittel in stark

überdurchschnittlichem Ausmaß für die Übernahme der Kosten stationärer Versorgung aufgewendet werden mußten:

- im Regierungsbezirk Braunschweig die Landkreise mit einer sehr niedrigen Sozialhilfequote unter der Bevölkerung, nämlich Goslar, Gifhorn, Peine und Helmstedt;
- im Regierungsbezirk Lüneburg ebenfalls Kreise mit geringeren Anteilen sozialhilfebedürftiger Altersgruppen wie Verden, Lüneburg, Lüchow-Dannenberg, Harburg, Celle und Rotenburg;
- im Regierungsbezirk Hannover für einzelne Altersgruppen die Landkreise Diepholz, Hannover, Hameln-Pyrmont, Holzminden und Hildesheim;
- und schließlich im Regierungsbezirk Weser-Ems für die unteren Jahrgangsgruppen die Landkreise Cloppenburg, Ammerland, Emsland, Bentheim, Osnabrück und Vechta sowie für ältere Empfängergruppen die Landkreise Friesland und Aurich.

In der landesbezogenen Zusammenschau ist zu erkennen, daß die Brennpunkte der Armutsvermeidung in sieben der neun kreisfreien Städte, im Nordwesten, in einigen nordöstlichen Gebieten und in einem südlichen Landkreis liegen. Im Süden und in der Mitte des Landes spielte die Sozialhilfe demgegenüber eine stark überdurchschnittliche Rolle bei der Übernahme von Kosten stationärer Versorgung in Einrichtungen (vgl. am Beispiel der hochaltrigen Empfänger die Abb. 1 und 2).

Regionale Lebenssituationen und Sozialhilfebezug

Das zentrale Instrument der Sozialhilfe zur Vermeidung von Armutslagen ist die "Hilfe zum Lebensunterhalt" (HLU). Es handelt sich dabei um eine laufende Unterstützung. Durch die laufenden Leistungen, die sich teilweise nach festen Regelsätzen bemessen, teilweise den im Einzelfall tatsächlich entstehenden Aufwand berücksichtigen, soll der Lebensunterhalt anhaltend sichergestellt werden. Ergänzend kommen als Beihilfe einmalige Leistungen hinzu, um den von Zeit zu Zeit auftretenden Bedarf von Kleidern, Hausrat und Heizung zu befriedigen. Insgesamt dient die Hilfe zum Lebensunterhalt als Sicherung des Existenzminimums (vgl. §§ 11ff BSHG).

Über 70 % der Sozialhilfeempfänger in Niedersachsen erhielten 1986 laufende Hilfen zum Lebensunterhalt — 96,2 % davon außerhalb der Einrichtungen. Etwa ein Drittel der Sozialhilfeausgaben wurden dafür aufgewendet. Die HLU-Empfänger repräsentierten unterschiedliche Haushaltssituationen:

- Fast die Hälfte waren Haushaltsvorstände (46,5 %),
- über ein Zehntel lebten im Haushalt als Ehegatte (10,4 %);
- über ein Drittel als Kind (36,6 %); und
- 6,6 % entfielen auf die Restkategorie "andere Personen" (in der Regel Verwandte/Mitglieder der erweiterten Familie).

Es ist deutlich zu erkennen, daß es unter den Empfängern laufender Hilfe 1986 in Niedersachsen Strukturzusammenhänge zwischen Haushaltstypen und deren regionaler Verteilung gab (vgl. Abb. 3 und 4):

- In einigen Städten und verdichteten Gebieten traten in überdurchschnittlicher Weise Einpersonenhaushalte als

Empfängergruppe auf. Die Regionen, in denen ihr Anteil mehr als die Hälfte aller HLU-Empfänger betrug, liegen überwiegend im Süden des Landes.

- Familien mit Kindern und hilfebedürftige Mitglieder der erweiterten Familien gehörten demgegenüber in überdurchschnittlichem Ausmaß in Landkreisen des nordwestlichen und nordöstlichen ländlichen Raumes zu den Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt.

Das Ergebnis unterstreicht, daß Einpersonenhaushalte und Familien mit Kindern — gemessen an deren durchschnittlichem Landeswert — unter den HLU-Empfängern außerhalb von Einrichtungen überdurchschnittlich vorkommen (vgl. Abb. 5).

Sozialhilfe als Familienlastenausgleich und Netzwerkersatz

Unter den Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt in Niedersachsen im Jahr 1986 dominierten folgende Lebenssituationen:

1. alleinstehende Männer und Frauen im Alter von 19 bis unter 60 Jahren: Über ein Drittel (35 %) aller niedersächsischen HLU-Empfängerhaushalte wurden von dieser Lebenssituation Alleinstehender im erwerbsfähigen Alter geprägt.
2. alleinstehende Frauen im Alter von 60 und mehr Jahren: Die alleinstehenden älteren Frauen umfaßten ein Zehntel (10,2 %) aller niedersächsischen HLU-Empfängerhaushalte. (Die gleichaltrigen Männer stellen nur 1,3 %).
3. Familien mit Kindern: In dieser Lebenssituation waren fast ein Drittel (29,7 %).
4. Der Rest verteilte sich folgendermaßen: Ein knappes Fünftel waren sonstige Haushalte, 5 % Ehepaare ohne Kinder.

Deutlich wurde in der Analyse auch, daß unter den Hilfe zum Lebensunterhalt erhaltenden Familien mit Kindern in überdurchschnittlicher Weise Alleinerziehende vertreten waren (vgl. Abb. 6): Während 1986 unter den Familien mit Kindern im Land Niedersachsen nur 16,2 % Alleinerziehende waren, stellten sie unter den HLU-Empfängerhaushalten mit Kindern einen Anteil von 58,3 %.

Regional zeigten sich zwei unterschiedliche Tendenzen:

- In vielen kreisfreien Städten und im Süden des Landes waren die Empfängerhaushalte in überdurchschnittlichem Ausmaß Alleinstehende.
- Im Norden des Landes waren hingegen Familien mit Kindern überproportional unter den HLU-Empfängerhaushalten vertreten.

Die Struktur der Hauptursachen variierte nach Haushalts- und Lebenssituationen:

- Überdurchschnittlich häufig trat Arbeitslosigkeit als Hauptursache der Hilfgewährung auf
 - o bei alleinstehenden Männern (52,2 %) und
 - o bei Ehepaaren mit Kindern (1 Kind: 60,4 %, 2 Kinder: 63,6 %; 3 und mehr Kinder: 57,2 %).
- In überdurchschnittlichem Maße spielte der Ausfall des Ernährers bei den alleinerziehenden Frauen (mit Kind: 38,8 %, 2 Kinder: 52,3 %; 3 Kinder und mehr 56,5 %) eine Rolle.

Abbildung 1:

Anteil der Sozialhilfeempfänger im Alter von 75 und mehr Jahren außerhalb von Einrichtungen an allen gleichaltrigen Sozialhilfeempfängern in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens 1986

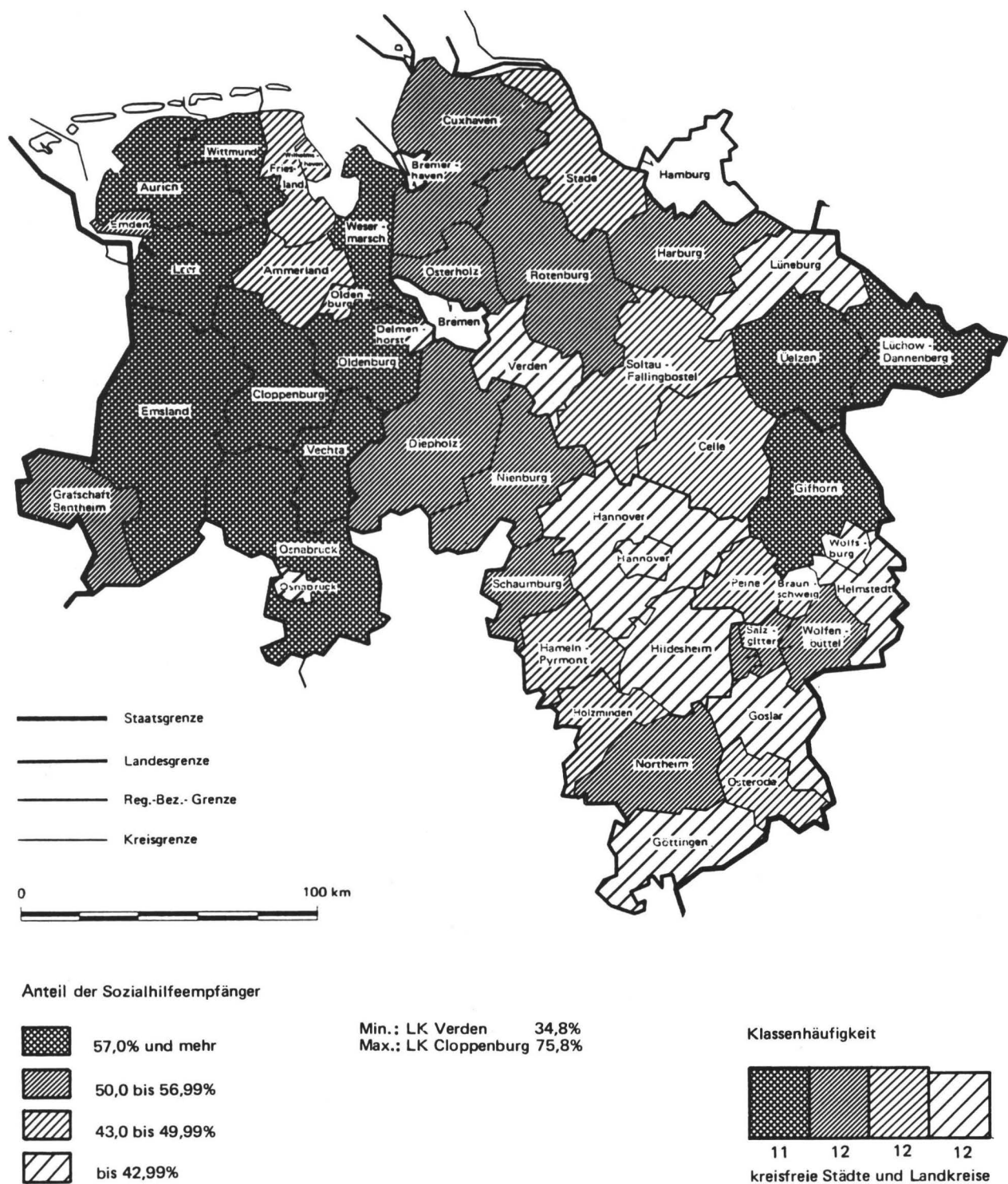
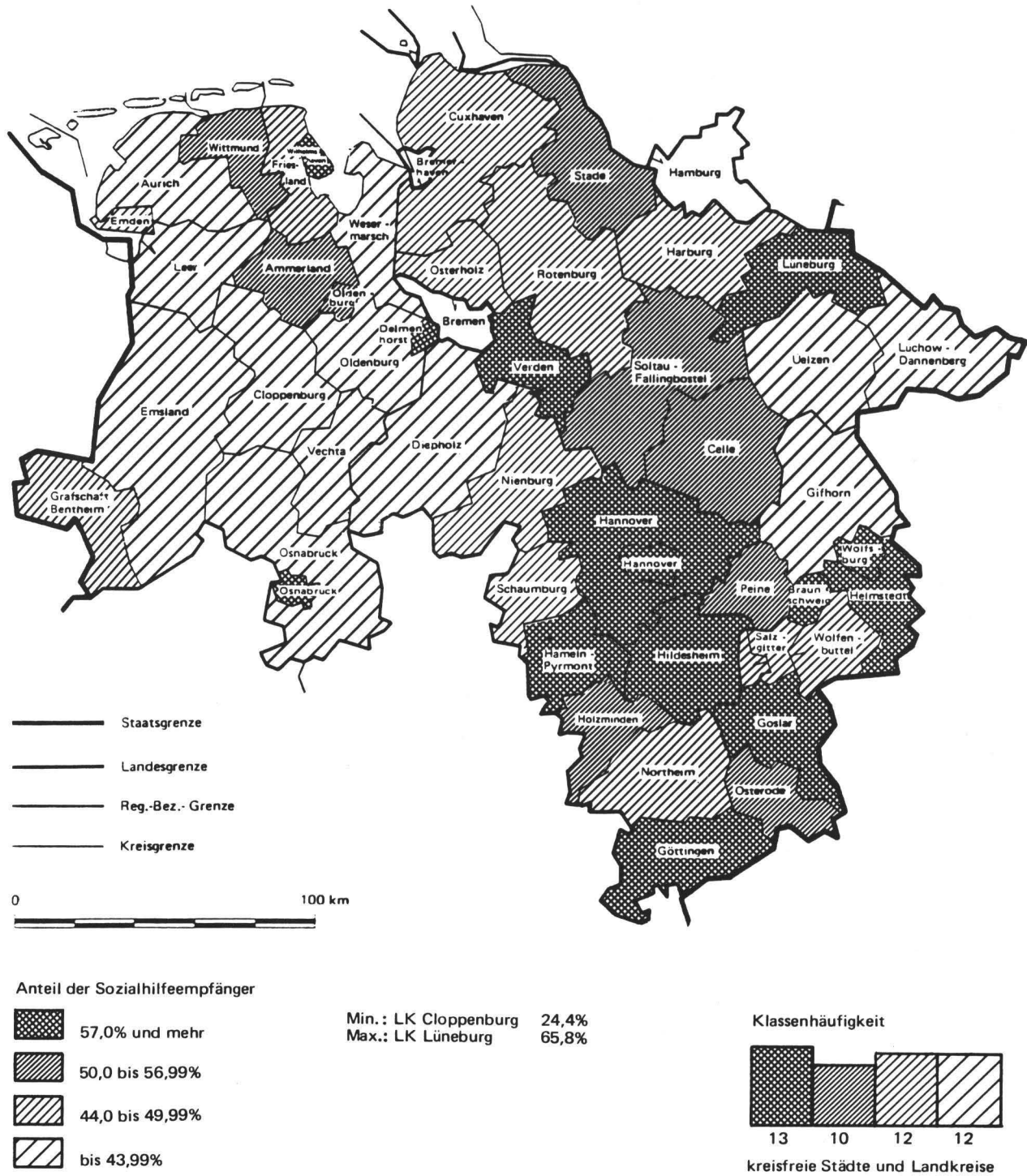


Abbildung 2:

Anteil der Sozialhilfeempfänger im Alter von 75 und mehr Jahren innerhalb von Einrichtungen an allen gleichaltrigen Sozialhilfeempfängern in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens 1986

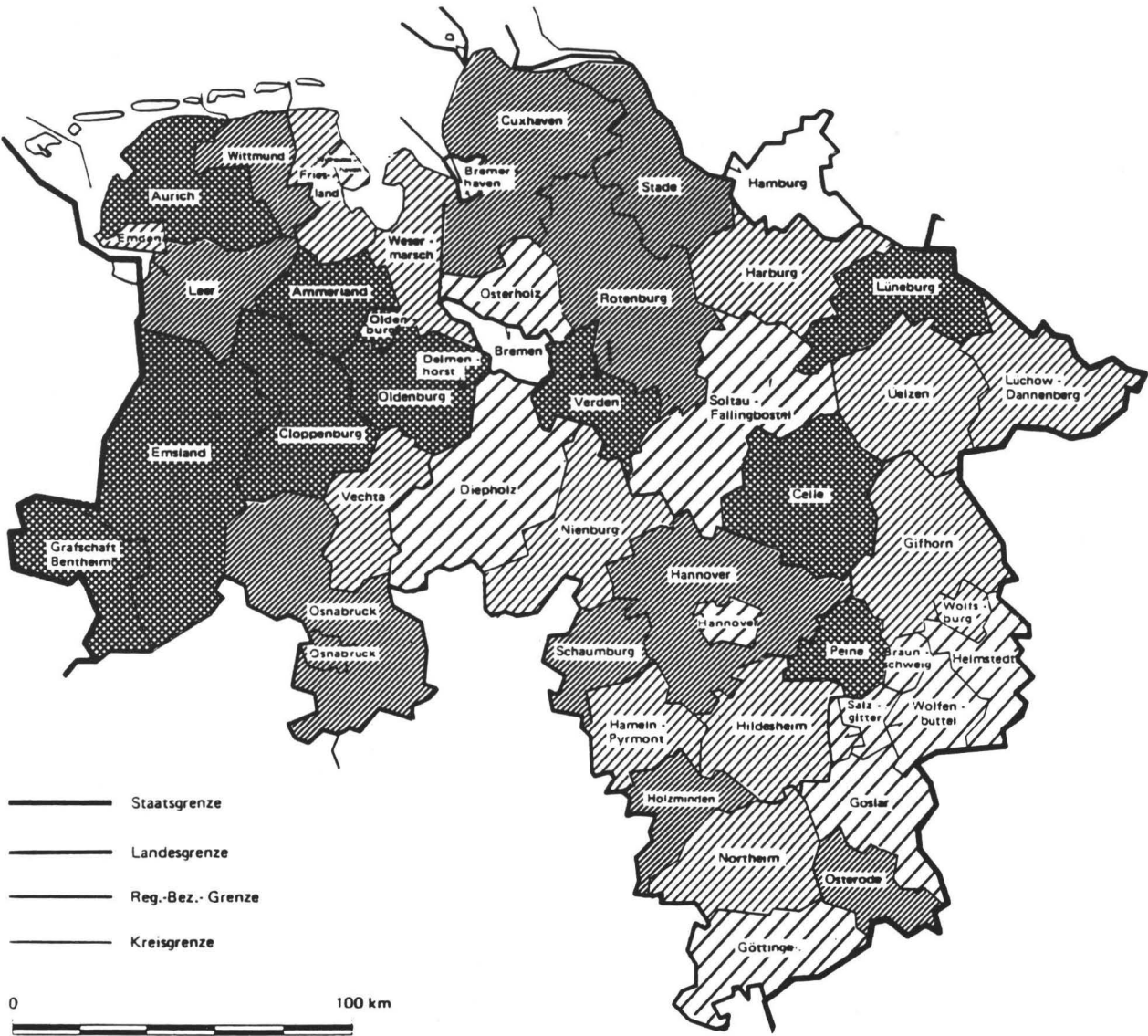


Quelle: Nds. Landesverwaltungsamt, Abt. Statistik;
eigene Berechnungen

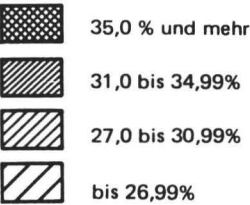
INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG
UND STRUKTURFORSCHUNG HANNOVER

Abbildung 3:

Anteil der Familien mit Kindern an allen HLU-Empfängerhaushalten außerhalb von Einrichtungen in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens 1986

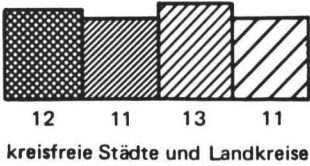


Anteil der Familien mit Kindern



Min.: Stadt Braunschweig 21,0 %
Max.: LK Ammerland 43,6 %

Klassenhäufigkeit

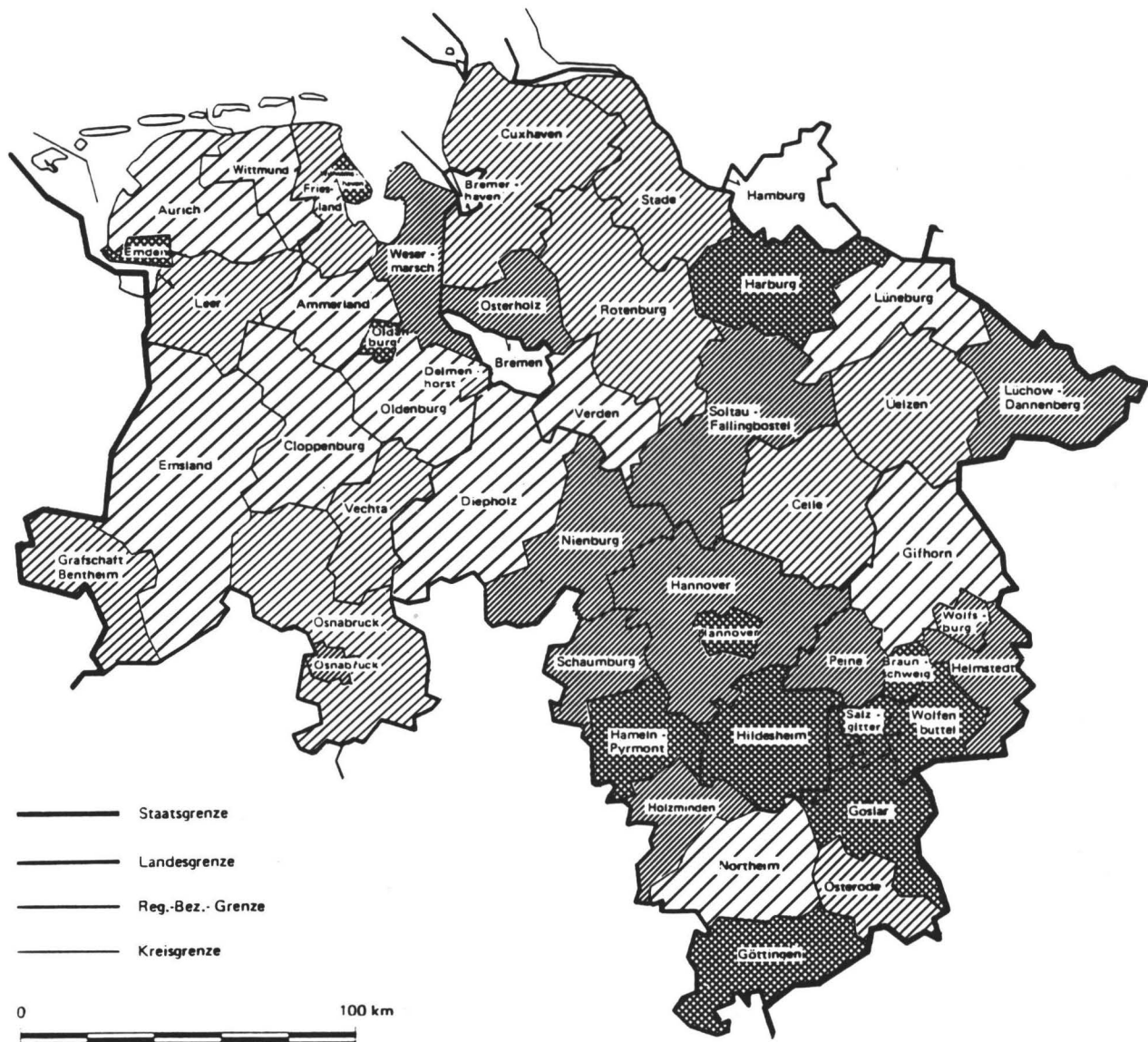


Quelle:Nds. Landesverwaltungsamt, Abt. Statistik;
eigene Berechnungen

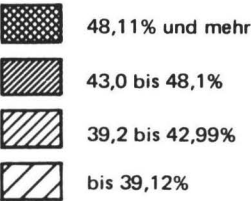
INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG
UND STRUKTURFORSCHUNG HANNOVER

Abbildung 4:

Anteil der Einpersonenhaushalte an allen HLU-Empfängerhaushalten außerhalb von Einrichtungen in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens 1986

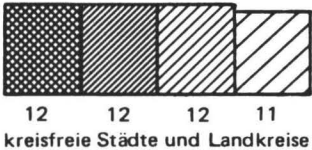


Anteil der Einpersonenhaushalte



Min.: LK Cloppenburg 26,98%
Max.: Stadt Hannover 60,25%

Klassenhäufigkeit

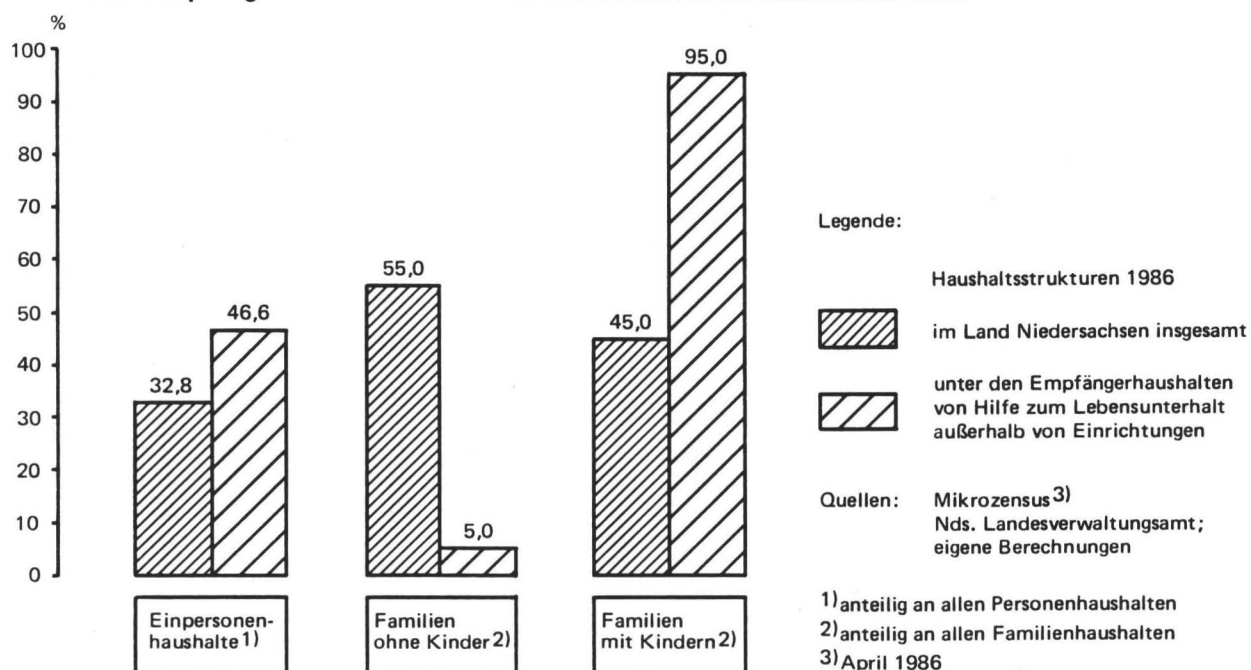


Quelle: Nds. Landesverwaltungsamt, Abt. Statistik:
eigene Berechnungen

INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG
UND STRUKTURFORSCHUNG HANNOVER

Abbildung 5:

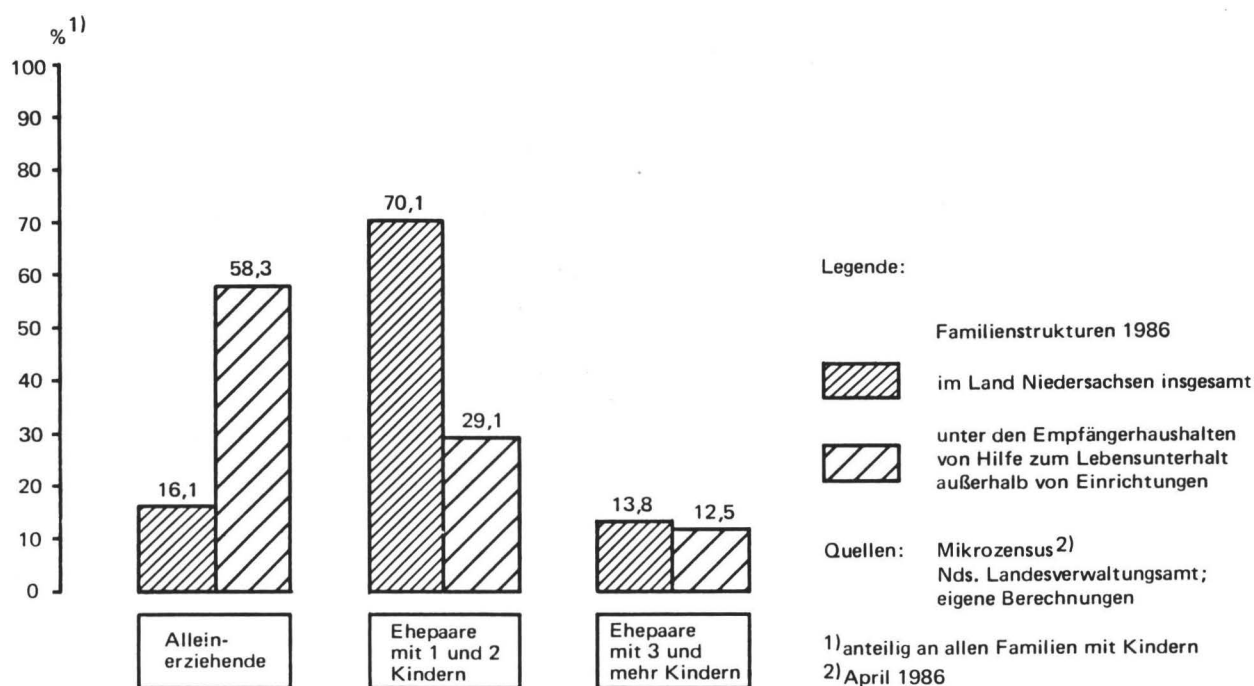
Vergleich von Haushaltsstrukturen der Bevölkerung insgesamt mit Haushaltsstrukturen der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in Niedersachsen 1986



INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG
UND STRUKTURFORSCHUNG HANNOVER

Abbildung 6:

Vergleich von Familienstrukturen in Niedersachsen insgesamt mit den Familienstrukturen niedersächsischer Empfängerhaushalte von Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahr 1986



INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPLANUNG
UND STRUKTURFORSCHUNG HANNOVER

- Unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche kamen als Hauptursache der Hilfestellung überdurchschnittlich bei alleinstehenden Frauen vor (30,4 %).
- Ein unzureichendes Erwerbseinkommen verursachte Hilfestellung bei Ehepaaren mit Kindern zu 9 bis 10 %.

Im Vergleich zu 1984 zeigt aber nur die Ursache Arbeitslosigkeit² einen überdurchschnittlichen Anstieg. Während die Zahl der Empfängerhaushalte von 1984 auf 1986 um 20,5 % zugenommen hat,

- sanken die Zahlen der Empfängerhaushalte mit den HLU-Gründen Tod des Ernährers (-21,4 %), unwirtschaftliches Verhalten (-42,8 %) und unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche (-5,2 %);
- stiegen die Zahlen der Empfängerhaushalte mit den HLU-Gründen Krankheit (+3,5 %), Ausfall des Ernährers (+7 %) und mit sonstigen Ursachen nur unterdurchschnittlich an; und
- erhöhten sich die Empfängerhaushalte mit den Hilfestellungsansprüchen Arbeitslosigkeit (+64,4 %) und unzureichendes Erwerbseinkommen (+22,6 %) überproportional.

Die Hauptursache Arbeitslosigkeit bekam in der zeitlichen Entwicklung somit den zentralen Stellenwert: In den Verdichtungsgebieten Niedersachsens ist dies zuvörderst ein Problem Alleinstehender; im Nordwesten des Landes insbesondere von Familien.

Lebensräumliche Aspekte der Ausgabenstruktur

Die Ausgaben der Sozialhilfe betrugen 1986 in Niedersachsen rund 2 946 595 000 DM. Gegenüber 1985 entsprach dies einem Anstieg um 11,2 %, gegenüber 1981 um 54,8 %. Diese Kostensteigerung resultierte vor allem aus der überproportionalen Zunahme von Hilfeleistungen außerhalb von Einrichtungen: Während sich die Ausgaben für Sozialhilfe in Einrichtungen (ohne Tbc-Hilfe) gegenüber 1981 nur um 29,6 % und gegenüber 1985 nur um 5,6 % erhöhten, nahmen die Aufwendungen außerhalb von Einrichtungen um 108,8 % bzw. 19,6 % zu.

Die Analyse der regionalen Ausgabenstruktur in der Sozialhilfe zeigt eine deutliche Korrespondenz mit der regionalen Empfängerstruktur auf. Die Brennpunkte waren 1986 danach

- die kreisfreien Städte,
- Ostfriesland und
- einige Heidekreise.

Die regionale Verteilung der reinen Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger läßt sich zerlegen in die Ausgaben außerhalb und innerhalb von Einrichtungen. Dabei zeigt sich,

- daß die höchsten reinen Ausgaben je regionalem Einwohner für Hilfen in Einrichtungen im Süden und Osten zu verzeichnen waren (vgl. Abb. 7)
- und daß die reinen Ausgaben für Leistungen außerhalb von Einrichtungen (ohne Leistungen für Asylbewerber) einen Haufen im Nordwesten bildeten (vgl. Abb. 8).

Ein entsprechendes Strukturbild ergibt sich bei der Betrachtung der Brutto-Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger

je Empfänger. Die höchsten Summen (5 300 DM und mehr) je Empfänger wurden in den östlichen und südlichen Regionen Lüneburg, Celle, Helmstedt, Peine, Hildesheim, Nienburg, Holzminde und Göttingen gezahlt; im Nordwesten nur in den Städten Emden, Delmenhorst und im Landkreis Osterholz.

In der Zusammenschau werden die Gebiete identifizierbar, die sowohl innerhalb als auch außerhalb von Einrichtungen überdurchschnittlich hohe Sozialhilfeausgaben vorzuweisen hatten; es sind:

- die kreisfreien Städte Emden, Wilhelmshaven, Oldenburg, Delmenhorst, Osnabrück, Hannover, Braunschweig und Salzgitter,
- der ostfriesische Landkreis Aurich,
- der südniedersächsische Kreis Hildesheim sowie
- die Heidekreise Celle und Uelzen.

Dabei fällt auf, daß es eine Reihe von Regionen — wie zum Beispiel die Landkreise Helmstedt, Peine, Hameln-Pyrmont und Osterholz — gibt, die trotz einer sehr geringen Sozialhilfeempfängerdichte unter der Bevölkerung überdurchschnittlich hohe Sozialhilfeausgaben zu verzeichnen haben. Zum genaueren Verständnis, warum einige Regionen trotz einer geringeren Sozialhilfequote ein hohes Kostenniveau erreicht haben und warum es bei anderen Regionen 1986 umgekehrt war, muß das Verhältnis von Sozialhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen mit berücksichtigt werden.

Schlußfolgerungen

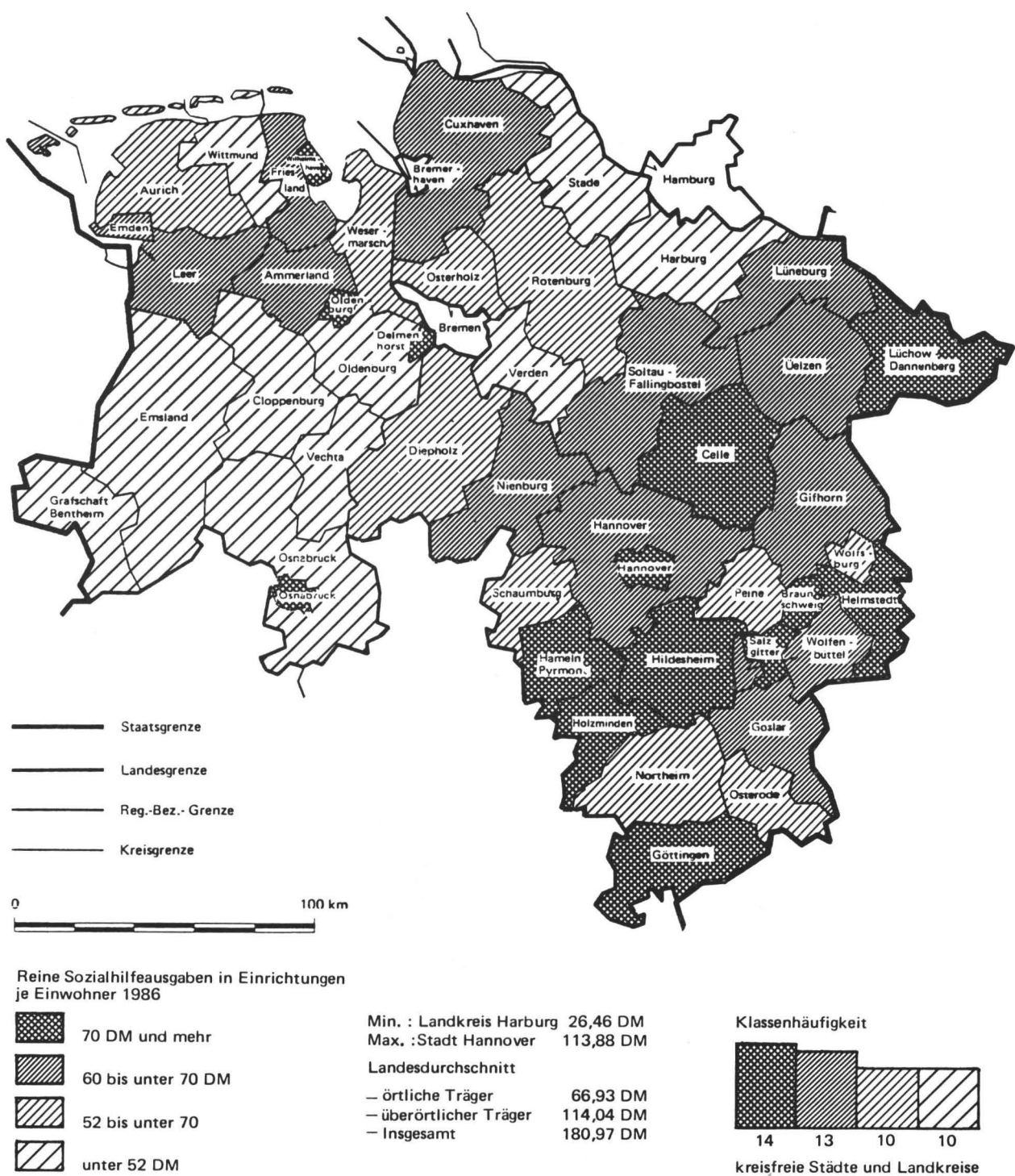
In Niedersachsen ist eine räumlich gespaltene Sozialhilfestruktur zu erkennen. Im Westen des Landes erfüllt die Sozialhilfe schwerpunktmäßig Funktionen außerhalb von Einrichtungen, dient dort der Abwehr von Armut. In den südöstlichen Landesteilen bildet demgegenüber die Übernahme von Kosten für stationäre Versorgungsleistungen innerhalb von Einrichtungen den Schwerpunkt der Sozialhilfeleistungen.

Dieses Strukturbild korrespondiert mit der regionalen Bevölkerungsstruktur Niedersachsens: Im Westen, wo der Bevölkerungsanteil der Kinder und Jugendlichen hoch ist, wo viele Familien leben und eine überdurchschnittliche Geburtenrate zu verzeichnen ist, sind die privaten Hilfe- und Beziehungsnetze so tragfähig, daß nur relativ selten Ältere in Heimen versorgt werden müssen. Allerdings belasten dort die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und das unterdurchschnittliche Lohnniveau die Lebenslage von Familien tiefgreifend, so daß in überdurchschnittlich vielen Fällen Armut nur durch Hilfe zum Lebensunterhalt abzuwenden ist.

Im Südosten Niedersachsens prägen ein hoher Rentneranteil, eine geringe Familiendichte und eine niedrige Geburtenrate das demographische Profil. Die Sozialhilfe ersetzt in diesen Teilen des Landes die Aufgaben einer Pflegeversicherung. Dort scheinen die privaten Hilfe- und Beziehungsnetze weniger tragfähig zu sein, so daß überdurchschnittlich viele ältere Menschen ihren Lebensabend in Heimen verbringen. Sie müssen Sozialhilfe wegen der hohen Kosten für stationäre Pflege in Anspruch nehmen.

Abbildung 7:

Reine Ausgaben (in DM) der örtlichen Sozialhilfeträger innerhalb von Einrichtungen je Einwohner in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens 1986



Diese Ergebnisse geben Anlaß zu der Vermutung, daß das Fehlen eines bundesstaatlich hinreichend geregelten Familienlastenausgleichs Gebiete mit einem hohen Familienanteil und günstigeren Geburtenraten regionalwirtschaftlich benachteiligt. Der Wirkungszusammenhang läßt sich folgendermaßen beschreiben:

Familienorientierte Milieus, in denen mehr Kinder zur Welt kommen und die von einem größeren Verwandtschaftsnetz geprägt sind, bewirken in den jeweiligen Regionen

- weniger Arbeitseinkommen infolge einer niedrigeren Doppelverdiener-Quote;
- ein geringeres Rentenniveau, da für ein Ehepaar im allgemeinen nur ein Einzelverdiener den Rentenanspruch erwirbt;
- ein niedrigeres Kostenniveau in der Sozialhilfe, da Hilfe- und Pflegebedürftige häufiger von Verwandten zuhause versorgt werden können, was zumindest den Pro-Kopf-Aufwand in der Sozialhilfe senkt.

Umgekehrt bewirken soziale Milieus mit einem niedrigen Kinderanteil und kleineren Verwandtschaftsnetzen in den betreffenden Regionen

- höhere Arbeitseinkommen, weil es durch weniger Personen geteilt werden muß und weil häufiger beide Ehepartner erwerbstätig sein können oder mehr Einpersonenhaushalte nur für sich aufkommen müssen;
- ein höheres Rentenniveau, weil häufiger zwei Rentenansprüche erworben werden können;
- ein höheres Kostenniveau in der Sozialhilfe, da Hilfe- und Pflegebedürftige wegen fehlender Helfer im unmittelbaren Lebensumfeld häufiger in Einrichtungen gepflegt werden müssen, was zu einem hohen Pro-Kopf-Aufwand in der Sozialhilfe beiträgt.

Die Familien im — insbesondere westlichen — ländlichen Raum Niedersachsens haben im Durchschnitt mehr Kinder und tragen damit überdurchschnittlich zur gesellschaftlichen Daseinssicherung bei. Ihr Pro-Kopf-Einkommen verringert sich mit der Zahl der Kinder spürbar; die Aufwendungen für die nachwachsende Generation stellen unter diesen Bedingungen eine überdurchschnittliche Belastung dar. Und Zahlungen von Hilfe zum Lebensunterhalt erweisen sich in solchen Lebenssituationen als ein Ersatz für Familienlastenausgleich.

Wenn die Verteilungsrichtungen der Ausgaben für Sozialhilfe betrachtet werden, wird deutlich, daß die Familien im ländlichen Raum aber nur einen kleinen Teil der Hilfen erhalten. Der größere Teil der Unterstützungsmittel fließt in die Großstädte und Verdichtungsregionen, geographisch gesehen in die südöstlichen Gebiete Niedersachsens. Sie kommen dort vor allem älteren Menschen und Alleinstehenden zugute. Insofern werden die Familien in ländlichen Räumen doppelt benachteiligt.

Strukturpolitische Konsequenzen

Um den Sozialhilfesaufwand längerfristig dämpfen zu können, ist eine räumlich differenzierte Strukturpolitik erforderlich. Sie muß die regionalen Rahmenbedingungen verbessern, die für die aktuellen Sozialhilfe Probleme ausschlaggebend sind. Für dieses strukturpolitische Handeln sollten folgende Orientierungslinien in Betracht gezogen werden:

1. Strukturreform der Verteilungsordnung und Realisierung eines effektiven Familienlastenausgleichs

Solange Arbeit nur nach der Höhe des Entgelts für Erwerbsarbeit bewertet wird und solange Familientätigkeit nicht als gleichwertiger Beitrag zur gesellschaftlichen Zukunftssicherung anerkannt wird, bleiben Familien benachteiligt und werden weiterhin überdurchschnittlich unter den Empfängern von Sozialhilfe vertreten sein. Deshalb ist eine Neugestaltung der gesellschaftlichen Verteilungsordnung wünschenswert. Sie muß zu strukturellen Verbesserungen für Familien beim Kindergeld, beim Erziehungsgeld, bei den Renten und bei der Vermögensbildung führen. Auch im Steuerrecht muß der Familienlastenausgleich effektiver gestaltet werden.

Generell muß das Individualprinzip durch ein Familienprinzip ergänzt werden und bundespolitische Gesetzesinitiativen sollten grundsätzlich familienorientiert angelegt werden. Davon hätten sowohl die Familien in den Verdichtungsregionen als auch die Familien in ländlichen Räumen Nutzen. Da aber die Familiendichte und der Kinderanteil innerhalb der ländlichen Räume tendenziell höher sind, wären dort auch beträchtliche regionalwirtschaftliche Effekte zu erwarten.

2. Regional differenzierter Einsatz des Strukturfonds

Auf diesem Hintergrund sollten die ländlichen Räume darauf dringen, daß bei der bevorstehenden Verteilung der Finanzmittel des Strukturfonds zur Subventionierung strukturschwacher Gebiete (nach dem "Strukturhilfegesetz") auch die Geburtenrate berücksichtigt wird. Als zeitgemäßer Indikator für die besonderen Belastungen der Regionen, in denen viele Familien leben, darf sie im Verteilungsschlüssel nicht ausgeblendet werden. Und weil die Leistungen dieser Familien die demographische Zukunft der gesamten Gesellschaft betreffen, profitieren davon auch die geburtenschwächeren Verdichtungsregionen.

Die Verteilung von Subventionen nach dem Strukturhilfegesetz darf somit nicht die großen Städte und Ballungsräume gegenüber den ländlichen Räumen begünstigen und auch nicht das südöstliche Niedersachsen wegen des dort höheren Kostenniveaus der Sozialhilfe gegenüber nördlichen und westlichen Landesteilen bevorzugen.

3. Regionalspezifische Entwicklungsförderung seitens des Landes

Die räumlich differenzierte Vergabe von Fördermitteln muß im Rahmen der Entwicklungsförderung des Landes einen größeren Stellenwert erhalten. Mit Investitionszuschüssen und Kredithilfen sollten verstärkt die ländlichen Räume im nordwestlichen Niedersachsen unterstützt werden, um die bisherigen Benachteiligungen gegenüber den Ballungsräumen auszugleichen.

Die jeweiligen Landkreise und Kommunen müssen finanziell so ausgestattet sein, daß sie auf regionaler und örtlicher Ebene familienpolitisch wirksam handeln können, beispielsweise durch die Vergabe eines regionalen bzw. kommunalen Erziehungsgeldes für Familien in kritischen Wohlfahrtspositionen. Dadurch lassen sich die Regionen und die Familien direkt fördern und unterstützen; der Weg in den Status von Sozialhilfeempfängern ist dann blockiert.

Neben sektoralen Subventionen und Transfers für die Landkreise und Kommunen können auch Steuern und Abgaben räumlich differenziert werden, um die ländlichen Räume mit einem hohen Familienanteil zu entlasten. Die notwendigen Voraussetzungen könnte etwa ein Landesgesetz zur Förderung der geburtenstarken Landkreise in ländlichen Räumen schaffen. Außer einer unternehmensbezogenen Förderung ließe sich darin die Förderung der privaten Haushalte mit Kindern — etwa durch zusätzliche Arbeitnehmerfreibeträge oder besondere Steuerermäßigungen — verankern.

4. *Ausbau ergänzender Hilfe- und Stützungsnetze in den Regionen mit hohen Rentneranteilen und geringer Familiendichte*

In den südöstlichen Teilen Niedersachsens läßt sich die Notwendigkeit von Sozialhilfen zu großen Teilen auf die kontinuierliche Verkleinerung des Hilfenetzes der erweiterten Familien zurückführen. Um die Folgen auffangen zu können, werden Konzeptionen für Auf- und Ausbau familienergänzender Stützungsnetze gebraucht, die fehlende private Hilfeleistungen kompensieren helfen.

Im Süden und Osten Niedersachsens müssen deshalb verstärkt Infrastrukturinvestitionen erfolgen. Dabei geht es darum, die bestehenden professionellen Systeme ambulanter Hilfe und Versorgung — wie zum Beispiel die Sozialstationen — bedarfsbezogen und zielgerichtet zu erweitern und zu stärken. In gleicher Weise müssen aber auch Anreize zur Selbstorganisation informeller Nachbarschaftshilfe gegeben werden.

Darüber hinaus könnten die Herausnahme von Pflegekosten aus dem Sozialhilfesystem und die Einführung einer

Pflegeversicherung die Abdeckung des Risikos der Pflegebedürftigkeit im Alter effektiver machen. Ziel einer solchen Neuregelung sollte es sein, daß Menschen in stationärer Pflege nicht zwangsläufig zu Sozialhilfeempfängern werden.

5. *Breitenwirksame Aufklärung über die Wirkungszusammenhänge der aktuellen Sozialhilfeentwicklung*

Für die Bildungspolitik erwächst die Aufgabe, darauf hinzuwirken, daß über die Wirkungszusammenhänge der aktuellen Sozialhilfeentwicklung breitenwirksam aufgeklärt wird. Sowohl in den schulischen Lehrplänen als auch in der Weiterbildung gäbe es Ansatzpunkte, Hintergründe transparent zu machen. Auf der einen Seite kommen dabei Probleme des Alterns und deren Tabuisierung in den bestehenden Curricula ins Blickfeld; auf der anderen Seite die besondere Rolle der Familie in der individuellen und gesellschaftlichen Wohlfahrtsentwicklung.

Anmerkungen

1 Schubert, Herbert J.: Sozialhilfe in Niedersachsen. Lebenssituationen der Empfänger und Ausgabenstrukturen in den Regionen des Landes 1986. = Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforchung, Band 133, Hannover 1988. Die Veröffentlichung enthält einen umfangreichen Tabellen- und Kartenanhang.

2 Methodisch ist dieser Vergleich mit Mängeln behaftet; denn 1986 wurde nach dem Kriterium "Arbeitslosigkeit" zugeordnet, 1984 aber noch mit dem Kriterium "Verlust des Arbeitsplatzes" gearbeitet, so daß beispielsweise arbeitslose Schulabgänger unter sonstigen Ursachen mitgezählt wurden.