GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT
GÖTTINGEN

GOEDOC - Dokumenten- und Publikationsserver der Georg-August-Universität Göttingen

2009

Hans-Dieter von Frieling

Armut und Agenda 2010 in Göttingen
Ein kritischer Armuts- und Reichtumsbericht

Frieling, Hans-Dieter von:
Armut und Agenda 2010 in Göttingen : ein kritischer Armuts- und Reichtumsbericht
Göttingen : Georgaphisches Institut der Georg-August-Universität ; Göttingen : GOEDOC, Dokumenten- und Publikationsserver der Georg-August-Universität, 2009

Verfügbar:
DOI: http://dx.doi.org/10.3249/webdoc-2098
PURL: http://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl/?webdoc-2098

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Es steht unter Creative Commons Lizenz 2.0 als freie Onlineversion über den GOEDOC – Dokumentenserver der Georg-August-Universität Göttingen bereit und darf gelesen, heruntergeladen sowie als Privatkopie ausgedruckt werden. Es ist nicht gestattet, Kopien oder gedruckte Fassungen der freien Onlineversion zu veräußern.

SOME RIGHTS RESERVED

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Hans-Dieter von Frieling

Armut und Agenda 2010 in Göttingen

Ein kritischer Armuts- und Reichtumsbericht

Göttingen 2009

Dr. Hans-Dieter von Frieling
Abt. Humangeographie
Geographisches Institut der Georg-August-Universität
Goldschmidtstrasse 5, 37075 Göttingen
email: hfrieli1@gwdg.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 1
1. Ein Armuts- und Reichtumsbericht – wofür? 2
1.1 Sozialplanung 2
1.2 Sozialreformerische Kritik 3
1.3 Worum geht es diesem Bericht? 4
2. Armuts- und Reichtumsbegriff 6
2.1 Definitionen der Armut – eine Frage von Schwellenwerten? 6
2.2 Ursachen der Armut – kein Reichtum ohne Armut 9
2.3 Politik der Armut – Fürsorge, Sozialhilfe, Menschenwürde 13
2.4 Die neue Politik der Armut – Fördern und Fordern 14
3. Einkommen und Armut I – Vermögen und Lohn 18
3.1 Private Einkommen – Deutschland 18
3.2 Exkurs: Öffentliche Einnahmen 30
3.3 Private Einkommen – Göttingen 31
3.3.1 Haushaltseinkommen 31
3.3.2 Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit 34
3.3.3 Überschuldung privater Haushalte 39
4. Einkommen und Armut II – Sozialleistungen 42
4.1 Entwicklung der Empfängerzahlen 42
4.2 Entwicklung und räumliche Verteilung der Sozialhilfedichten 1994 – 2007 44
4.3 ALG II – Empfänger 48
4.4 Kinder und Familien 49
4.5 Altersarmut 55
4.6 Migranten (ALG II und Asylberwerberleistung) 56
4.7 Wohngeld 59
4.8 (Eck-)Regelsätze – Entwicklung der materiellen Leistungen 62
5. Versorgungslagen 69
5.1 Wohnen 69
5.1.1 Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik 69
5.1.2 Wohnungsmarkt, Hartz-Reformen und „angemessene Wohnung“ 74
5.1.3 Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ 80
5.1.4 Wohnungslosigkeit 81
5.2 Gesundheit 85
5.3 Bildung / Ausbildung 93
5.4 Sozialinfrastruktur: Krippen, Tagesstätten, Horte 96
6. Armutsbekämpfung durch Stadt und Optionskommune – Der lokale Sozialstaat und die Agenda 2010 101
6.1 Die Autonomie des lokalen Sozialstaates 101
6.2 Optionskommune: Kosten der Unterkunft 102
6.3 Rechtsstaatlicher Umgang mit Sozialleistungsempfängern 106
6.4 Stadt Göttingen: „Masterplan gegen Kinderarmut“ 111
6.5 Zum Nutzen lokaler Autonomie 116
7. Die Frage nach den Resultaten und den Konsequenzen 120
Anhang 125
Literatur 128

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Verteilung der Nettovermögen in Deutschland 2002 19
Abb. 2: Verteilung der Nettoeinkommens in Deutschland 2005 20
Abb. 3: Konzentration der höchsten Einkommen in Deutschland 1992 – 2003 21
Abb. 4: Entwicklung der Netto-Lohnquote und der Netto-Gewinnquote in Deutschland 21
Abb. 5: Entwicklung der Realeinkommen 1992 - 2006 22
Abb. 6: Seit 2004 Wirtschaftswachstum ohne Einkommenswachstum 23
Abb. 7: Entwicklung von Nettoeinkommen 1998 - 2007 (nominal und real) 24
Abb. 8: Reallohnentwicklung 1996 - 2006 25
Abb. 9: Nominale Entwicklung der durchschnittlichen Stundenlöhne 1995 – 2006 26
Abb. 10: Reale Entwicklung der durchschnittlichen Stundenlöhne 1995 – 2006 26
Abb. 11: Entwicklung von BIP/BNP und Arbeitslosigkeit in der BRD 1950 - 2007 27
Abb. 12: „Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken“ 31
Abb. 13: Göttingen – Haushaltseinkommen I 33
Abb. 14: Göttingen – Haushaltseinkommen II 33
Abb. 15: Göttingen – Haushaltseinkommen III 34
Abb. 16: Beschäftigtenentwicklung in der Stadt Göttingen 1998 - 2007 35
Abb. 17: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Göttingen 1950 bis 2008 37
Abb. 18: Innerstädtische Verteilung der Arbeitslosigkeit in Göttingen 2005 38
Abb. 19: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Göttingen 1999-2005 38
Abb. 20: Hauptgründe der Überschuldung in Deutschland 2006 40
Abb. 21: Schuldnerberatungsfälle in Göttingen 1998 bis 2007 nach der Haupteinkommensquelle 41
Abb. 22: Arbeitslosigkeit und Sozialleistungsbezug in Göttingen 1964 bis 2007 43
Abb. 23: Empfänger von Sozialleistungen in Göttingen 1994 bis 2007 43
Abb. 24: ‚Sozialhilfe’dichten nach Altersgruppen in Göttingen 1994 bis 2007 45
Abb. 25: ‚Sozialhilfe'dichte 2007 47
Abb. 26: Sozialhilfedichte 1994 47
Abb. 27: Lorenzkurve der räumlichen Konzentration der Sozialleistungsempfänger 1994 und 2007 48
Abb. 28: ALG II – Empfänger 2007 49
Abb. 29: ‚Sozialhilfe'dichte der 3-6jährigen 2007 51
Abb. 30: ‚Sozialhilfe'dichte der 6-12jährigen 2007 51
Abb. 31: Entwicklung der ‚Sozialhilfe'dichten der unter 3jährigen 1995 bis 2007 52
Abb. 32:Entwicklung der ‚Sozialhilfe'dichten der unter 6-12jährigen 1995 bis 2007 52
Abb. 33: ALG II-beziehende ‚Haushalte’ mit Kindern 2007 53
Abb. 34: ALG II-beziehende ‚Haushalte’ mit zwei und mehr Kindern 2007 54
Abb. 35: Alleinerziehende 2005 55
Abb. 36: ‚Sozialhilfe’dichte der 65 bis 75jährigen 2007 56
Abb. 37: Ausländische Empfänger von Sozialleistungen 2007 57
Abb. 38: Wohngeld-Empfänger (Haushalte) 1980 bis 2007 61
Abb. 39: Höhe des monatlichen Wohngeldes 1980 bis 2007 61
Abb. 40: Wohngeld-Empfänger 2007 62
Abb. 41: Realwertentwicklung des Regelsatzes 2003 bis 2007 63
Abb. 42: Von Welfare zu Workfare*) - Sanktionsregeln im SGB II (ab 1.1.2007) 64
Abb. 43: Vorschlag für eine Reform der Regelsätze für Kinder 67
Abb. 44: Verteilung der Sozialwohnungen 2007 71
Abb. 45: Schematischer Zusammenhang von Mietpreis und Wohnungsqualität 72
Abb. 46: Systematik der Bestimmung von Wohnungsteilmärkten 72
Abb. 47: Index der Wohnmobilität 2005 73

Abb. 48: Wanderungsintensität und Studentenanteil 2005 74
Abb. 49:Wanderungsintensität und ‚Sozialhilfe'dichte 2005 74
Abb. 50: Angemessene Wohnungen in Göttingen 2006: Wohnungsgröße und Mietpreis 78
Abb. 51: Räumliche Verteilung der angemessenen Mietwohnungsangebote 2006 79
Abb. 52: Standorte und Mietpreise von Angeboten angemessener Wohnungen 2006 79
Abb. 53: Erstkontakte bei der Straßensozialarbeit 2000 bis 2007 84
Abb. 54: Anteil der unter 18jährigen und der 18 bis 27jährigen an den gesamten Erstkontakten der Straßensozialarbeit 84
Abb. 55: Übergänge auf weiterführende Schulen in Göttingen 2007 94
Abb. 56: Versorgungsquoten bei Kita- und Krippenplätzen 1990-2007 97
Abb. 57: Kinder und Kindertagesstätten 2007 97
Abb. 58: Kita-Versorgungsgrad 2007 – Modellrechnung 98
Abb. 59: Kinder und Kinderkrippen 2007 99
Abb. 60: Kinder und Hortplätze 2007 99
Abb. 61: Strompreisentwicklung in Göttingen 1996 bis 2008 104
Abb. 62: Gaspreisentwicklung in Göttingen 2003 – 2008 105

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Armutsmessung in der offiziellen Berichterstattung 8
Tab. 2: Regeln und Sanktionsregelungen im SGB II (Auszug) 16
Tab. 3: Unterste Tarifvergütung*) – brutto (gültig für Niedersachsen) 36
Tab. 4. Mietbelastung der Haushalte BRD 2006 60
Tab. 5: Regelsätze für Kinder – amtliche und alternative Vorschläge 65
Tab. 6: Zusammensetzung der Regelsätze für Kinder (bis zum 1.7.2008) 66
Tab. 7: Höchstbeträge für Miete und Belastung – bisherige und zukünftige Wohngeldtabelle Stufe IV und Göttinger Regelung 75
Tab. 8: Anzahl der „angemessenen" Wohnungsangebote in Göttingen (Mai 2006) 77

Verzeichnis der Texte

Text 1: Jens Pintat – Zum Armutsbegriff 12
Text 2: Jens Pintat – Agenda 2010 und die Entwicklung des Lohngefüges 17
Text 3: Jens Pintat – Die Debatte um den Mindestlohn 28
Text 4: Michael Mießner: Asylpolitik in Göttingen 57
Text 5: Erfahrungsbericht einer Frau mit Kindern 65
Text 6: Michael Mießner – Die Straßensozialarbeit in Göttingen 82
Text 7: Erfahrungsbericht einer 56jährigen ALG II - Empfängerin 86
Text 8: Michael Mießner – Die Göttinger Tafel 88
Text 9: Erfahrungsbericht einer 45jährigen Frau 89
Text 10: Erfahrungsbericht aus der Tagesstätte Trialog 92
Text 11: Rechtsanwalt Lau – Die Rechtspraxis in der Optionskommune Landkreis Göttingen 108
Text 12: Runder Tisch Armes Göttingen: Forderungen zur Umsetzung des SGB (Oktober 2008) 119

Zusammenfassung:

Die Studie beschreibt Umfang, Struktur und Entwicklung der Armut in der Stadt Göttingen. Diese Situationsbeschreibung beruht auf Indikatoren zur Einkommenssituation (Haushaltseinkommen, Niedrigeinkommen, Arbeitslosigkeit, Überschuldung, Sozialleistungsbezug) und zu wichtigen Versorgungslagen (Wohnen, Wohnungslosigkeit, Gesundheit, Bildung und soziale Infrastruktur der Kinderbetreuung). Sie basiert auf statistischen, zumeist amtlichen Daten aus dem Jahr 2008 und zeigt die Entwicklungen seit Mitte der 1990er Jahre auf.

Das Ziel der Studie besteht jedoch nicht darin, nur eine Situationsbeschreibung zu liefern und die Armut zu messen, um daraus sozialplanerische Vorschläge für eine bessere Armutsverwaltung zu entwickeln. Eine Bekämpfung der Armut erfordert vielmehr eine Klärung der Ursachen von Armut. Es wird argumentiert, dass in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung Armut nicht das Ergebnis ungerechter Verteilung ist, sondern das Mittel, den Reichtum zu vermehren. Um dieses gesellschaftliche Verhältnis – kein Reichtum ohne Armut - unter den gegenwärtigen Konkurrenzbedingungen erfolgreich zu sichern, wurde mit der Agenda 2010-Politik ein weitreichender Umbau des Sozialstaates vorgenommen.

Der Situationsbericht über Göttingen versucht aufzuzeigen, welche ökonomischen und sozialen Verhältnisse die Sozialstaatspolitik mit der Agenda 2010 hervorgebracht hat und wie die Politik - auf nationaler Ebene und auf der Ebene der Stadt und Optionskommune - mit dieser sozialen Realität umgeht.

Vorwort

Der Anlass zu diesem Bericht war ein universitäres Unterrichtsprojekt in der Geographieausbildung. Angeregt durch die Forderungen des „Runden Tisches Armes Göttingen“ nach einem aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht für die Stadt Göttingen wurde die Anwendung regionalanalytischer Methoden auf diese Thematik konzentriert. Nach dem Muster kommunaler Sozialberichterstattung haben die Studierenden[1] im Sommersemester 2008 umfangreich Material erhoben, zahlreiche Interviews geführt und statistische Daten analysiert. Ihre Ergebnisse stellen eine wichtige Grundlage dieses Berichts dar. Im Verlauf der Durchführung haben kontroverse theoretische Diskussionen über Armut und Sozialstaat dazu geführt, dass der geplante Abschlussbericht des Projektseminars nicht verwirklicht werden konnte. Dieser Bericht nimmt die empirische Befunde der Seminararbeiten auf, geht aber inhaltlich wie theoretisch einen eigenen Weg. Er verlässt das normale Schema der Armutsberichterstattung, in dem er nach den Ursachen für Armut fragt und die Politik der Armenfürsorge unter der „Agenda 2010“ auf nationaler wie lokaler Ebene kritisch untersucht.

[1] Arlt, Christian; Arzt, Stefanie; Beckmeier, Matthias; Bodmann, Janina; Böse, Janina; Burger, David; Biella, Aike; Büttner, Friederike; Burger, David; Cassel, Linda; Dröse, Christoph; Ertelt, Alexander; Franke, Tjark; Gruber, Daniel; Haak, Adrian; Haack, Imke; Jacobs, Christian; Jahn, Milena; Klindworth, Katharina; Kuhr, Anja; Linde, Mark; Mießner, Michael; Nasse, Carolin; Pettig, Marwin; Pintat, Jens; Schenk, Tim-Florian; Schreiber, Sarah; Tjark, Franke; Tietjen, Gesa; Weltring, Wiebke; Zeise, Annika; Zimmermann, Mario.

1. Ein Armuts- und Reichtumsbericht – wofür?

Sozialberichterstattungen über Ausmaß und Formen von Armut sind nichts Ungewöhnliches. Zwar erarbeitet und veröffentlicht nicht jede Stadt einen derartigen Bericht, aber einige hundert sind in den vergangenen beiden Jahrzehnten in Deutschland erschienen. Noch häufiger wird die Forderung nach einem Armuts- und Reichtumsbericht von engagierten sozialen Organisationen vorgetragen. Auf den ersten Blick erscheint das Vorhandensein von Armut diese Forderung ausreichend zu begründen. Doch was genau soll mit einer Bestandsaufnahme bezweckt werden? Eine bessere Bekämpfung der Armut. So wird vermutlich die Antwort lauten. Doch damit bleiben entscheidende Punkte ungeklärt: Wie wird aus einer Beschreibung der Situation eine armutsmindernde Handlung oder Maßnahme? Auf welche Kriterien muss die Bestandaufnahme ausgerichtet sein? Was meint Armutsbekämpfung genau? Wer prinzipiell jeden Armutsbericht als nützlich einstuft, dem entgeht, dass manche Berichte das entgegengesetzte Ziel haben können, das der Stabilisierung und effizienten Verwaltung von Armut. Welche unterschiedlichen Zwecke mit einem Armuts- und Reichtumsbericht verfolgt werden können, soll in den folgenden zwei Punkten kurz erläutert werden, bevor die Zielsetzung dieses Berichts dargestellt wird.

Wozu werden Armuts- und Reichtumsberichte normalerweise verfasst?

1.1 Sozialplanung

Armutsberichte gibt es in der Bundesrepublik auf der kommunalen Ebene schon seit Mitte der 1980er Jahre (Mardorf 2006, 168f.). Zunächst für große Städte, inzwischen auch für mittelgroße. In Göttingen erstellte das Referat für Stadtentwicklung 1994 den ersten Sozialbericht (Kornhardt 1994). Auf Länderebene setzte die Armuts- und teilweise auch Reichtumsberichterstattung Ende der 1990er Jahre ein (Niedersachsen zuerst 1998). 1998 beschloss die rotgrüne Bundesregierung die Vorlage eines 1. Armuts- und Reichtumsbericht (2001 veröffentlicht). Später wurde daraus die dauerhafte Berichterstattung zur Mitte jeder Legislaturperiode (bisher 2005 und 2008).

Die verwendeten Berichtssysteme sind von der Differenziertheit, der Konzeption, der Methodik, dem Umfang und der Periodizität sehr unterschiedlich (Mardorf 2006). So muss nicht nur in räumlicher Hinsicht von einem Flickenteppich gesprochen werden (Boeckh/Stallmann 2007), sondern auch in inhaltlicher.

Der Zweck der kommunalen Sozial- und Armutsberichte liegt vor allem darin, die Qualität und Effizienz der lokalen Sozial*planung* zu verbessern (ebd.). Die Berichte können verschiedene Aufgaben haben. Sie dienen als:

- Frühwarninstrument – durch Bestandsaufnahmen und –bewertungen sollen Problemen in bestimmten Stadtgebieten frühzeitigen wahrgenommen werden,
- Zielkoordinierungsinstrument – der sozialpolitische Interventionsbedarf soll auf kleinräumiger Ebene (z.B. des Quartiers) bestimmt werden,
- Kontrollinstrument –die Wirksamkeit und Effizienz bereits eingesetzter Mittel soll durch eine (möglichst periodische) Berichterstattung überprüft werden,
- Aktivierungsinstrument – die öffentliche Diskussion soll gefördert werden, durch die Einbeziehung sozialer Gruppen sollen Selbsthilfepotentiale gestärkt und genutzt werden,
- Legitimationsinstrument – durch die Förderung der öffentlichen Diskussion soll die Akzeptanz der staatlich gesetzten sozialplanerischen Ziele durch die Betroffenen, durch Bürger oder auch durch (Rats-)Politiker erhöht werden.

Es hängt ganz von der jeweiligen Kommune, vor allem von der Kommunalverwaltung, ab, ob sie die Berichterstattung als umfassendes oder nur als Teilinstrument einsetzen will. Mit einer Berichterstattung ist nicht zwingend festgelegt, welche Priorität die lokale Sozialplanung in der Kommunalpolitik setzt. Sie kann der Konsolidierung des Haushalts oder der Stärkung des Wirtschaftswachstums untergeordnet sein. Sie selbst kann das Ziel haben, Handlungsspielräume zugunsten sozial Benachteiligter zu nutzen, oder strikt auf Einsparmöglichkeiten ausgerichtet zu sein.

1.2 Sozialreformerische Kritik

Armuts- und Reichtumsberichte werden aber auch von nicht-staatlichen Organisationen und politischen Gruppierungen gefordert und angefertigt. Die zwei Studien über „Armut in Deutschland“ (Hanesch u.a. 1994; Hanesch u.a. 2000), die der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Paritätische Wohlfahrtsverband in Auftrag gegeben haben, gehören zu den bekanntesten und wohl einflussreichsten. Darüber hinaus gibt es Berichte von verschiedenen karitativen und anderen Organisationen: Kinderschutzbund, Familienverband, Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen e.V. usw. Diese Berichte verfolgen in der Regel nicht (nur) einzelne, konkrete Situationsverbesserungen, sondern vor allem allgemeine Ziele:

- „Der Armut eine Stimme geben“. Durch Analysen sollen Umfang und Art der Armut empirisch belegt werden, um auf diese Weise eine (angenommene) Tabuisierung der Armut zu durchbrechen (Hanesch u.a. 1994, 13f.). Des Weiteren soll durch Aktionen und Informationen auf Problemlagen der sozial Schwachen aufmerksam gemacht werden, um ihnen in Politik und Öffentlichkeit mehr Gehör zu verschaffen.
- Forderung nach einer wirksameren Politik der Armutsbekämpfung, d.h. eine sozialstaatliche Politik, welche für eine gerechte(re) Verteilung sorgt, „das Soziale nicht über Bord wirft“ (ebd.) und den sozialen Frieden sichert.

Sozialreformerische Armutsberichte, die eine stärkere und damit gerechtere Umverteilung durch den Sozialstaat einfordern, treffen in den letzten Jahren auf wenig Verständnis in der neoliberal geprägten Politik. Die Forderungen werden mit dem Vorwurf zurückgewiesen, dass das einzige Ziel solcher Berichte (oder auch entsprechender Aktionen) die Skandalisierung der Armut sei. Es handele sich bei der Kritik um eine unehrliche und unglaubwürdige Parteinahme. Es gehe solchen Kritikern nur darum, Empörung hervorzurufen und Politiker moralisch anzuklagen. Das, diese Skandalisierung der Armut, sei der eigentliche Skandal. Und nicht die Armut selbst.

Es ist offensichtlich, dass Politiker mit ihrem Vorwurf genau das tun, was sie angeblich kritisieren. Ihr „Argument“ besteht in einer moralischen Maßregelung. Sie behaupten ihren Standpunkt einfach als den richtigen und erwarten, dass alle anderen das auch so sehen. Wer das nicht tut, wer also nicht positiv würdigt und anerkennt, dass der deutsche Sozialstaat wirksam Armut bekämpfe, der übt Kritik nur aus ganz persönlichen Motiven. Entweder weil er charakterlich ein Nörgler sei oder um als guter Mensch dazustehen (vgl. FAZ wie NZZ am 20.5.2008).

Solch eine moralische Verurteilung kümmert sich wenig um Fakten und noch weniger um die Argumente der Kritiker. Politiker (aber auch manche Medien) erwarten eine bestimmte Haltung zum (Sozial-)Staat, welche eng mit der „Agenda 2010“-Politik zusammenhängt (dazu näher Kap. 2.4). Sie erwarten von allen Bürgern konstruktive Mitarbeit statt Nörgelei. Sie erwarten, dass sich jeder um das Gemeinwohl kümmert und dies als seine Bürgerpflicht begreift. Und sie erwarten die Anerkennung für die sozialpolitische Devise, dass dem Gemeinwohl nicht durch mehr Sozialtransfers gedient ist. Denn Sozialtransfers vernichten ihrer Ansicht nach Arbeit und säen potentielle Armut.

1.3 Worum geht es diesem Bericht?

Es soll hier zu Beginn klar gesagt werden, dass dieser Bericht keine klassische Sozialberichterstattung sein will, dass es nicht um eine detaillierte Problemanalyse geht, damit staatliche Sozialplanung Armut effektiver verwalten und bekämpfen kann. Diese Untersuchung will sich aber auch nicht darauf beschränken, durch eine Bestandsaufnahme der Armut „eine Stimme zu geben".

Warum keine klassische Sozialberichterstattung? Zum einen, weil sich eine moderne, aktive Stadtverwaltung wie die in Göttingen die notwendigen Informationen längst selbst beschafft hat. Es gibt das aktuelle und umfangreich informierende GÖSIS[2]. Und dort, wo amtliche statistische Zahlen fehlen, werden spezielle Gutachten eingeholt. Zum anderen müsste sich eine derartige Berichterstattung, wenn sie Handlungsempfehlungen aussprechen wollte, an den gegebenen Zielen und Möglichkeiten der sozialstaatlichen Politik orientieren. Alles andere würde als unrealistisch abgetan. Doch auf diese Weise wäre schon ein bestimmter und enger Rahmen vorgegeben. Es wäre zuvor also genau zu prüfen, worin die Ziele dieser Politik eigentlich bestehen und wem sie nützen.

Dennoch werden in diesem Bericht ähnlich wie in vielen anderen Armutsberichten vor allem die statistischen Daten über Sozialleistungsempfänger und andere Daten ausgewertet. Sie geben eine Beschreibung über Umfang und Struktur der Armut, soweit Armut sich über solche Daten erfassen lässt. Aus dieser Situationsbeschreibung werden aber keine Forderungen nach einer besseren Sozialpolitik abgeleitet. Die Situationsbeschreibung dient vielmehr dazu, deutlich zu machen, was die Sozialstaatspolitik hervorgebracht hat und wie sie mit dieser sozialen Realität umgeht.

Warum geht es in diesem Bericht nicht nur darum, deutlich auf benachteiligte Lebenssituationen hinzuweisen, um so der Armut „eine Stimme zu geben"? Auch hier gibt es zwei Bedenken. Zum einen erscheint es fraglich, ob die Darstellung von Fakten so ohne weiteres zu einer öffentlichen Aufregung oder gar zu einer Änderung der Armutsbekämpfungspolitik beiträgt. Zum zweiten geht die Aufzählung, wie viel Armut in einer so reichen Gesellschaft existiert, unterschwellig davon aus, dass es in der Gesellschaft und in der Politik einen Konsens über soziale Gerechtigkeit gibt und dass deshalb der Hinweis auf eine wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich für jeden schon eindeutig eine Verletzung dieses Konsenses ist. Als Grund für die unsoziale Entwicklung und das Ende des „alten", gerechteren Sozialstaates wird dann zumeist die neoliberale Politik angeführt. Entsprechend soll die Wiederherstellung sozialer Gerechtigkeit durch eine stärkere Umverteilung erfolgen. Die Politiker reden vielfach auch von sozialer Gerechtigkeit. Doch selten meinen sie damit, dass dafür die privaten Einkommen stärker umverteilt werden sollen. Das gibt Anlass zur Skepsis und zur Frage, ob es denn überhaupt eine Gemeinsamkeit im Verständnis von sozialer Gerechtigkeit gibt?

Dieser Bericht sieht die entscheidende Aufgabe in einem anderen Punkt. Notwendig ist eine Untersuchung *der Ursachen von Armut* und *der Ziele sozialstaatlicher Politik*. Armut ist nicht das Resultat von individuellem Versagen und ist auch keine überall vorzufindende, „naturgegebene" Erscheinung. Die Armut in Göttingen und in Deutschland ist Bestandteil und Ergebnis einer bestimmten Wirtschaftordnung und einer bestimmten Politik, die diese Wirtschaftsordnung aufrecht erhält. Deshalb erfordert die Analyse der Ursachen von Armut eine Klärung der folgenden Fragen: Welche Zwecke gelten in der herrschenden, kapitalistischen Wirtschaftsordnung? Welche Ziele verfolgt die Politik und welche Mittel setzt sie dafür ein? Nur so kommt man einer Antwort näher, *warum* Politik und Verwaltung in dieser Weise mit Armut und Armen umgehen. Nur auf diese Weise lässt sich unterscheiden, ob eine Maßnahme

[2] Das statistische Informationssystem des Fachdienstes Statistik und Wahlen der Stadt Göttingen. Der Fachdienst veröffentlicht umfangreiche, kleinräumige und aktuelle Daten unter www.goesis.goettingen.de.

zur Armutsbekämpfung vor allem die Armen und den Sozialstaat funktionsfähig halten soll[3], ob sie Armut vorübergehend lindern soll, ohne dass sich an der karitativen Fürsorge als einer dauerhaften Aufgabe grundlegend etwas ändert, oder ob sie darauf zielt, die systematische Herstellung von Armut zu unterbinden.

Nicht alle Fragen nach den allgemeinen wirtschaftlichen Ursachen von Armut und den Zielen sozialstaatlicher Politik kann der Bericht ausreichend und detailliert beantworten. Manche Punkte werden nur angerissen oder bewusst pointiert oder provokant formuliert, um die Diskussionen anzuregen. Im Mittelpunkt steht die lokale Politik, also der Umgang der Stadt Göttingen und der Optionskommune Landkreis Göttingen mit Sozialleistungsempfängern. Dort, wo die lokale Politik lediglich nationale Vorgaben umzusetzen hat, muss auch die Politik der Bundesregierung in die Analyse einbezogen werden. Dort, wo die Kommune noch über Handlungsspielräume verfügt, wird zu untersuchen sein, wie und für wen die Kommune ihre Autonomie nutzt.

Der Bericht beginnt mit der allgemeinen Frage, wie Armut und Reichtum definiert werden, wie sie in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung notwendig zusammenhängen und wie der Sozialstaat mit der beständigen Armutsfrage jeweils umgeht. Das Kapitel 3 zeigt anhand der Einkommensentwicklung in Deutschland und in Göttingen, wie die Vermehrung des privaten und öffentlichen Reichtums die Armut durch die neue Sozialpolitik der „Agenda 2010“ vergrößert. Das Kapitel 4 beschreibt die zeitliche Entwicklung und räumliche Verteilung von Sozialleistungsempfängern in der Stadt Göttingen. Im 5. Kapitel werden Versorgungslagen untersucht – Wohnen, Wohnungspolitik, Wohnungslosigkeit sowie Gesundheit, Bildung und Sozialinfrastruktur. Ein wichtiger Punkt ist dabei die Frage, warum die (Armuts-)Politik Bildungs- und Gesundheitsfragen so betont. Das Kapitel 6 zeigt, in welchen Punkten der lokale Sozialstaat (Stadt Göttingen und Optionskommune) Handlungsspielräume besitzt und wie und für wen er diese im Rahmen der Hartz IV-Politik nutzt. Das abschließende Kapitel diskutiert, welche Folgerungen für eine Bekämpfung der Armut gezogen werden können und müssen. Dabei wird es nicht so sehr um konkrete und unmittelbar wirksame Vorschläge gehen, sondern um Konsequenzen, welche die grundsätzlichen Ursachen von Armut und die Ziele von Sozialstaatspolitik nicht aus dem Blick verlieren wollen.

In den Bericht eingefügt sind verschiedene *Texte*. Es handelt um eigenständige Beiträge von Studierenden aus dem Seminar, von Experten, Gruppen oder und um Beiträge, in denen Betroffene ihre spezifischen Erfahrungen und Beurteilungen schildern.

[3] Was mit Funktionsfähigkeit gemeint ist, wird u.a. im Kap. 5.2 und 5.3 näher ausgeführt.

2. Armuts- und Reichtumsbegriff

Eine Untersuchung über Armut und Reichtum beginnt üblicherweise mit der Definition dieser Begriffe. In den Armutsberichten werden ausführlich Armutskonzepte vorgestellt, Grenzwerte diskutiert und festgesetzt, durch welche die Bevölkerung dann in Arme, Reiche und die so genannte Mittelschicht eingeteilt werden kann. Diese Definitionen sollen hier nicht wiederholt oder um neue Schwellenwerte ergänzt werden. Es geht vielmehr um die Frage, wozu eigentlich so ausgiebig Definitionsfragen erörtert werden.

2.1 Definitionen der Armut – eine Frage von Schwellenwerten?

Ob jemand in Armut lebt, ist aus der Sicht der Wissenschaft wie der Politik eine höchst strittige Frage. Eine Grundlage dieser Schwierigkeiten liegt in dem Umstand, dass Armut keine naturgegebene und unmittelbar messbare Größe ist. Armut ist vielmehr ein gesellschaftliches Verhältnis. Insofern ist auch die Bestimmung von Armut an die Frage gekoppelt, wie die Gesellschaft ihren Maßstab für Armut festsetzt[4]. Wenn es so ist und wenn es in einer Gesellschaft unterschiedliche und gar widersprüchliche Interessen gibt, dann ist entscheidend, wer die Macht hat, seinen Maßstab und somit seine Interessen durchzusetzen.

In der Wissenschaft unterscheidet man zwei verschiedene, sich ausschließende Arten von Maßstäben. Im einen Fall wird Armut an der einzelnen Person festgemacht. Armut ist dann ein Zustand, wenn eine Person nicht über ausreichende Mittel verfügt, seine individuellen Interessen zu verwirklichen. Armut bedeutet also für jede Person etwas anderes. Im anderen Fall geht man davon aus, dass es einen objektiven, anerkannten Maßstab gibt, also so etwas wie eine allgemein gültige Armutsgrenze. Dieser Maßstab kann sich auf das physische Existenzminimum beziehen und eine absolute Armutsgrenze definieren. Er kann den Bezugspunkt für Armut aber auch vom jeweiligen gesellschaftlichen Entwicklungsstand abhängig machen, Armut also relativ definieren. So verwendet z.B. die Bundesregierung das jeweilige durchschnittliche Einkommen als Kriterium der (relativen) Armutsgrenze.

Die meisten Berichte und Untersuchungen arbeiten mit solch einem relativen Armutsbegriff. Danach ist Armut die relative Schlechterstellung einer Bevölkerungsgruppe in Bezug auf einen gesellschaftlich durchschnittlichen Wohlstand (Ressourcenansatz: die relative Einkommensarmut) oder in Bezug auf einen anerkannten, allgemeinen Lebensstil (Lebenslage-Ansatz: Armut = für Grundanliegen unzureichende Mittel in verschiedenen Lebensbereichen wie Bildung, Gesundheit, Wohnen, usw.)[5]. Diese (relative) Armutsdefinition unterstellt, um es noch einmal zu unterstreichen, dass die Armutsgrenze eine in der gesellschaftlichen Wirklichkeit gegebene, objektive Größe ist, die man operationalisieren kann, d.h. in einer messbaren Größe ausdrücken und berechnen kann. Wählt man diese Armutsdefinition, dann wird es wichtig, geeignete Methoden zu entwickeln, um die beste Messgröße bzw. den tauglichsten Indikator und die besten Messverfahren zu finden. Entsprechend beschäftigt sich die wissenschaftliche Armutsforschung in Deutschland ausgiebig mit Fragen der korrekten Anwendung von Methoden der Armutsmessung[6]. Dabei gerät leicht aus dem Blick, dass dieses scheinbar

---

[4] Vgl. hierzu auch den Text 1.1

[5] ausführlicher zu der Problematik der Armutsdefinitionen Schulz 1989, 106-115; 2. AR-Bericht 2005, 5-15; Ludwig-Mayerhofer/Barlösius 2001, 20ff. AR-Bericht wird im Folgenden als Kurzform für „Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung“ verwandt.

[6] „Hinter jeder Interpretation des Armuts- und auch des Reichtumsbegriffs und hinter jedem darauf beruhenden Messverfahren stehen Wertüberzeugungen. Deshalb ist auch die Aufgabe, Armut „messbar" zu machen, im streng wissenschaftlichen Sinn nicht lösbar.“ (2. AR-Bericht 2005, 5) „Gegenwärtig kann eine vollständige Operationalisierung des sehr komplexen Ansatzes der Teilhabe- und Verwirklichungschancen noch nicht gelingen. Genauere Kenntnisse über die Zusammenhänge etwa von Einkommen, Gesundheit, Qualifikation, sozialen, politischen, ökonomischen Chancen und der sozialen Sicherung sind höchst bedeutsam für die Politik-

rein methodische Problem auch immer mit einer bestimmten (Be-)Wertung operiert, nämlich der Setzung der Armutsgrenze. Doch diese Setzung erscheint nicht mehr als das, was sie ist, nämlich ein politischer Prozess, in dem sich gesellschaftliche Gruppen mit ihren unterschiedlichen Interessen gegenüberstehen und im Streit über die Festlegung einer Grenze ihrem besonderen Interesse Geltung verschaffen wollen. Die praktisch stattfindenden gesellschaftlichen Auseinandersetzungen über Armut werden also auf die Ebene des Kampfes um Definitionen, Meßverfahren, Datenquellen und Analysemodelle verlagert (Ludwig-Mayerhofer/Barlösius 2001, 29). Sie werden verschoben auf die Ebene eines Methodenstreits in der Wissenschaft und so vorrangig zu einer innerwissenschaftlichen Angelegenheit. Diese scheinbare Entpolitisierung bedeutet aber nicht, dass die methodischen Kontroversen außerhalb der Wissenschaft nicht politisch genutzt werden können. Sie bieten sich geradezu an, um eigene Interessen mit Hilfe der Wissenschaft „objektiv" zu begründen bzw. unerwünschte zurückzuweisen. Mit welcher Akribie und Raffinesse die (relative) Armutsgrenze ermittelt wird, ist weithin bekannt: arithmetischer Mittelwert oder Median, 60-, 50- oder 40-Prozent-Grenze, Äquivalenzgewichte, „altes" oder „neues" OECD-Kriterium, usw.

Diese Verfahrensweise soll hier an der Reichtumsgrenze kurz vorgeführt werden. Die Logik ist die gleiche wie bei der Ermittlung der Armutsgrenze. Aber zu welch merkwürdigen Ergebnissen diese Logik führt, zeigt sich an der Reichtumsgrenze eindrücklicher als an der Armutsgrenze. Der 3. AR-Bericht der Bundesregierung (2008, 29) setzt, sich auf Konventionen der Wissenschaft berufend, den Schwellenwert bezogen auf das Jahr 2003 bei 3.268 €/Monat an. Wenn ein Alleinlebender ein höheres laufendes Einkommen hat, gilt er als reich[7]. Wird auch das Vermögen berücksichtigt, steigt der Referenzwert von 3.268 € auf 3.418 €/Monat. Nach dem erstgenannten Kriterium sind 6,4% der Bundesbürger reich, nach dem zweiten sind es 8,8%. Der Referenz- oder Schwellenwert wird mittels einer wissenschaftlich exakten Methode berechnet: Reichtum beginnt danach bei einem Nettoeinkommen von mehr als 200% des mittleren (bezogen auf das arithmetische Mittel) äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens (ebd.).

Was ist daran wissenschaftlich? Allenfalls die Festlegung einer formalen Berechnungsweise (der Operationalisierung). Die Bezugsgrößen wie auch der Wert 200% sind dagegen scheinbar willkürlich festgelegt. Entscheidend ist, dass es sich hierbei um normative (also nicht wirklich willkürliche) Setzungen handelt, für die es ebenso viele wie wenige Argumente gibt wie z.B. für 300% oder irgendeinen anderen Wert. Ob diese Größen eine auch nur annähernd zutreffende Beschreibung der Einkommens- und Vermögensverteilung liefern, darüber diskutieren selbst die Wissenschaftler ausgiebig, die der Ansicht sind, dass Armut und Reichtum nur eine Frage der Geld*menge* ist[8]. Sie streiten über Grenzwerte, betrachten aber nicht, warum es zu diesen Unterschieden im Einkommen kommt. In diesem Bericht wird dagegen argumentiert, dass Armut und Reichtum Ausdruck eines bestimmten gesellschaftlichen Verhältnisses sind, welches sich dann − in der Regel − in der Höhe des Einkommens ausdrückt, aber auch in weiteren Merkmalen wie Beständigkeit und Sicherheit.

Die von der Bundesregierung gewählte Methode der Reichtumsmessung hat eine weitere bemerkenswerte Eigenschaft. Hiernach kann die Zahl der Reichen wachsen, wenn in den unteren Einkommensgruppen die Armut wächst, also das durchschnittliche Einkommen sinkt.

---

gestaltung. Geeignete Messinstrumente müssen erst noch weiter entwickelt werden, insbesondere Indikatoren, die ergänzend über Teilhabe- und Verwirklichungschancen informieren." (ebd., 11)

[7] Für einen Haushalt von 2 Erwachsenen und 2 Kindern unter 14 Jahren würde Reichtum ab einem Haushaltseinkommen von 6.863 €/Monat beginnen.

[8] So z.B. Becker/Hauser (2004, 68): Vom „Reich-Sein" könne man erst „beim Zusammentreffen von hohem Einkommen mit hohem Vermögen" reden. Deshalb könne man nur „durch die Verwendung verschiedener Maße einen ungefähren Eindruck über den Bereich sehr hoher Einkommen und Vermögen … gewinnen".

Die Zahl der Reichen nimmt also zu, ohne dass deren Einkommen wächst. Deren Einkommen kann sogar sinken und dennoch steigt gleichzeitig die Reichtumsquote.

Derartige Effekte, die allein auf die Methode zurückzuführen sind, gelten entsprechend auch für die Armutsgrenze und Armutsquote. Desto mehr Einkommensarme es gibt, desto niedriger liegen das durchschnittliche Einkommen und die Armutsrisikoschwelle. Aber genau das kann dazu führen, dass die Armuts(risiko)quote gar nicht ansteigt. Tab. 1 zeigt, dass die durchschnittlichen Einkommen in der BRD gesunken sind, aber die Armuts(risikio)quote sich kaum verändert hat.

Die Tabelle macht allerdings noch ein anderes methodisches Problem deutlich, nämlich das der Datengewinnung. Die Ermittlung der Haushaltseinkommen erfolgt über Stichprobenerhebungen, die unterschiedlich konzipiert sind und in unterschiedlichen zeitlichen Abständen durchgeführt werden. Vergleiche zwischen den Erhebungen sind kaum möglich. Dieser Umstand lässt sich politisch nutzen: Während einige Untersuchungen (Datenbasis SOEP) von einem Anstieg der Armutsrisikoquote von 16% (2003) auf 18% (2005) sprechen, meldet die Bundesregierung für den gleichen Zeitpunkt (2005) die viel niedrigere Quote von 13% (Datenbasis EU-SILC), eine, die vielleicht sogar um einen halben Prozentpunkt gegenüber 2003 gesunken ist. Die andere Datenbasis 2003 lässt diesen Vergleich aber genau genommen nicht zu. Auf jeden Fall findet der 3. AR-Bericht keinen Hinweis auf wachsende Armut in Deutschland. Vielmehr sei diese Quote „im europäischen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich“ und das, obwohl in Deutschland „der erreichte Wohlstand vergleichsweise hoch ist“ und damit auch die Armutsrisikoschwelle deutlich höher als in anderen EU-Staaten liege (3. AR-Bericht 2008, 21). Entsprechend kommentiert die NZZ (vom 20.5.2008) die öffentliche Diskussion über Armut: „Deutschland redet sich arm“. Man muss eben nur den „richtigen“ Maßstab anlegen und schon ist das Armutsproblem behoben. Oder man wechselt wire die Bundesregierung die Datenbasis und verhindert so eine Aussage über den Anstieg der Armut. Das IFO-Wirtschaftsforschungsinstitut kritisiert die Vorgehensweise der Regierung eindeutig und fragt, ob die Bundesregierung mit ihrer Vorgehensweise im 3. AR-Bericht „gewollt oder ungewollt, eher Chaos als Klarheit über Begriff und Umfang von Armut in Deutschland“ produziert hat (Ifo Schnelldienst 2008, 54f.).

Tab. 1: Armutsmessung in der offiziellen Berichterstattung

Jahr	Armuts-risikoquote[a)] (in %)	Armuts-risikoschwelle[b)] in Euro	Daten-basis [e)]	Quelle
1998	12,1	883[c)]	EVS	1. AR-Bericht (2001)
2003	13,5 16,0	938 [c)] 836 [d)]	EVS SOEP	2. AR-Bericht (2005) 3. AR-Bericht (2008)
2005	13,0 18,0	781 [c)] 812 [d)]	EU-SILC SOEP	3. AR-Bericht (2008) 3. AR-Bericht (2008)

Anmerkungen: a) Anteil der Bevölkerung mit einem bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommen unterhalb der »Armutsrisikoschwelle; b) 60% des Median (»Zentralwert«) der Verteilung der bedarfsgewichteten, monatlichen Nettoäquivalenzeinkommen; Bedarfsgewichtung nach der »neuen OECD-Skala« (Gewicht des ersten Haushaltsmitglieds: 1,0; weitere Haushaltsmitglieder über 14 Jahre: 0,5; weitere Haushaltsmitglieder unter 14 Jahren: 0,3); c) In laufenden Preisen; d) In Preisen des Jahres 2000; e) EVS = Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes; SOEP = Sozioökonomische Panel (eine zu wissenschaftlichen Zwecken durchgeführte Erhebung, angesiedelt beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung DIW); EU-SILC = European Union Statistics on Income and Living Conditions.
Quelle: Ifo Schnelldienst 2008, 55

Die Beispiele zeigen, wie sich Definitions- und Methodenfragen empirischer Armutsforschung politisch ganz unterschiedlich nutzen lassen. Es ist daher zu überlegen, inwieweit

(und wofür) es zweckmäßig ist, sich auf diese Kontroverse um die Bestimmung einer unterstellten objektiven Armutsgrenze einzulassen. Bei dem Streit um Nachkommastellen und exakte Messmethoden geht die Frage nach den Ursachen von Armut schnell verloren. Daher ergeben sich aus der Diskussion um Definitionen und Schwellenwerte drei Folgerungen:

- Statt Armutsgrenzen zu definieren sollte aufgezeigt werden, dass und wie in der Diskussion scheinbar objektiver, wissenschaftlicher Methoden zur Bestimmung von Armutsgrenzen politische, wirtschaftliche oder soziale Interessen enthalten sind. Auf diesen Punkt kann im Rahmen dieses Berichts nicht näher eingegangen werden. Hierzu wäre eine gesonderte Untersuchung notwendig.
- Statt Armutsfälle zu zählen und zu messen, sollte erklärt werden, warum in dieser Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung die Einkommensarmut für viele ein beständiges Risiko ist. Die Klärung der Ursachen von Armut ist für die Bekämpfung der Armut unabdingbar. Hierzu werden im nächsten Abschnitt einige Argumente aufgeführt[9].
- Die dritte Folgerung ist gegenüber den beiden zuerst genannten weniger eine inhaltliche und theoretische Konsequenz, sondern eine, die sich der lokalen Datenlage. Die in den nationalen Armutsberichten benutzten Definitionen und Armutsgrenzen lassen sich auf der Ebene der Kommune gar nicht anwenden. Für die empirische Analyse der Göttinger Verhältnisse stehen Daten nur in sehr beschränktem Umfang zur Verfügung. Einkommensarmut kann über Transfereinkommensbezug (Sozialleistungen) erfasst werden. Aber weitere Daten zur Einkommenssituation gibt es kaum (s. dazu S. 31). Daher muss sich die Analyse der Einkommensarmut zwangsläufig auf die „bekämpfte Armut“ beschränken. Weil dies jedoch eine sehr stark eingeengte Sicht ist, wird in Orientierung am Lebenslagekonzept die Beschreibung durch weitere Unterversorgungslagen in den Bereichen Gesundheit, Ausbildung, Wohnen und soziale Infrastruktur ergänzt.

2.2 Ursachen der Armut – kein Reichtum ohne Armut

Dass in dieser Gesellschaft ein Mangel an Geld ein Leben in Armut bedeutet, wird niemand bestreiten. Nahrungsmittel, Wohnung, Kleidung und die meisten andere Dinge, die man zum Leben benötigt, kosten Geld. An nützlichen Dingen mangelt es überhaupt nicht. Aber ohne Geld ist man von der Welt der Waren und Dienstleistungen ausgeschlossen. Ohne Geld können selbst elementare Bedürfnisse nicht befriedigt werden. Der Lebensstandard hängt also entscheidend von der Menge an Geld ab, über die man verfügt. Entsprechend heißt reich zu sein zunächst einmal, ein hohes und sicher fließendes (Geld-)Einkommen zu haben. Reichtum besteht in dieser Gesellschaft in einer Summe Geld (und nicht in einer Menge von Gütern). Auch Staat und Unternehmen messen den wirtschaftlichen Erfolg in Geld, im Wachstum einer Geldsumme. Sie ist *der* Zweck dieser kapitalistischen Marktwirtschaft.

Wie kommt man zu Geld? Wie wird man reich? Hier kommt es sehr darauf an: Hat man das Geld schon oder muss man das Geld erst verdienen?

Wenn man arbeiten muss, um an Geld zu kommen, dann braucht man jemanden, der schon Geld hat und eine Arbeit bezahlt. Ein Arbeitsplatz wird aber nur dann eingerichtet, wenn er rentabel ist. Der zu zahlende Lohn muss sich für den, der das Geld hat, lohnen. Ein Arbeitslohn wird daher nur gezahlt, wenn er das Eigentum, d.h. den Geldreichtum, desjenigen, der Geld hat, vermehrt. Lohn gibt es also nur unter der Bedingung, dass er Gewinn hervorbringt.

[9] Vgl. hierzu auch die Texte1 bis 3.

Wie viel Lohn zahlen die Eigentümer, die Geld als Kapital verwenden? Wirtschaftswissenschaftler würden antworten: nicht einen niedrigen, sondern einen marktgerechten. Marktgerecht bedeutet aber nicht, dass sich die Lohnhöhe an den Bedürfnissen der Lohnempfänger ausrichtet (Brenke/Ziemendorff 2008, 33).

> „Der dümmste Spruch des Jahres: Jeder muss von seiner Hände Arbeit leben können? Wer so denkt, der verwechselt Wunsch und Wirklichkeit."
> (Hans-Werner Sinn, der Leiter des Ifo-Wirtschaftsforschungsinstitutes München nach Süddeutsche Zeitung vom 28.12.2007)

Das Kriterium, ob und wie viel Lohn gezahlt wird, hat die „volkswirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten" (so Sinn) zu berücksichtigen. Der Lohn ist als Kostenfaktor ein Mittel, um in der Konkurrenz, um auf dem Markt erfolgreich zu sein. Kostensenkungen sind daher für den Erfolg in der Konkurrenz nützliche und meist auch unabdingbare Mittel. Solche Senkungen der Lohnkosten lassen sich erzielen, indem die Arbeitsproduktivität gesteigert wird oder/und Arbeitskräfte so günstig wie möglich eingekauft werden.

Für diejenigen, die Geld durch Arbeit verdienen müssen, und das jeden Monat neu, hat das unangenehme Folgen: Arbeitslosigkeit und sinkende Löhne stellen eine beständige Gefährdung der einzigen Einkommensquelle dar. Das gilt vor allem in Zeiten wirtschaftlicher Krisen. Aber auch in Zeiten von Aufschwung und Boom zwingt der Wettbewerb die Unternehmen zu permanenter Steigerung der Arbeitsproduktivität – durch Rationalisierung und Entlassung von Arbeitskräften. Die Wirtschaftsgeschichte der BRD zeigt, wie erfolgreich die Unternehmen in Deutschland operiert haben. Wachsender Reichtum, gemessen als die Geldgröße Bruttoinlandsprodukt (BIP) bzw. Bruttonationaleinkommen (BNP), geht einher mit wachsender Arbeitslosigkeit („strukturelle Arbeitslosigkeit") (vgl. Abb. 11). Die wachsende Arbeitsproduktivität hat immer mehr Arbeitskräfte überflüssig gemacht. Heute produzieren viel weniger Arbeitskräfte einen viel größeren Reichtum als vor einigen Jahrzehnten. Die wachsende Zahl von Arbeitslosen ist eine Erfolgsgeschichte – für die Unternehmen und Kapitaleigentümer.

Inwieweit ist es möglich, durch Lohn reich zu werden? Manager und Investmentbanker sind nicht der Regelfall eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses. Im normalen Fall reichen Lohn- und Gehalts-Einkommen aus unselbständiger Arbeit nicht aus, um ausreichende Rücklagen für Zeiten der Arbeitsunfähigkeit bei Krankheit oder im Alter zu bilden. Sie bieten keine Sicherheit vor einem „Absturz" in Hartz IV. Sie erweisen sich schon gar nicht als Reichtumsquelle. Denn sie schaffen kein Vermögen, kein Eigentum, dessen Anwendung zu einer eigenständigen Geldquelle wird. Reichtum in dieser Gesellschaft beinhaltet, Geld zu haben statt es immer wieder neu verdienen zu müssen. Reichtum bedeutet, sein privates Eigentum durch gekaufte Arbeit zu vermehren, Geld als Kapital zu verwenden.

Kein Reichtum ohne Armut. Armut und Reichtum stehen in dieser kapitalistischen Wirtschaftsordnung in einem grundsätzlichen und nützlichen Verhältnis zueinander. Die Nützlichkeit fällt dabei allerdings sehr einseitig aus: Für die Vermehrung des Reichtums ist die Notwendigkeit, das andere Geld verdienen müssen, ein nützliche Sache. Diejenigen, die Geld haben, können so ihre Interessen geltend machen und durchsetzen. Dargestellt wird dieses gezielt eingerichtete gesellschaftliche Verhältnis allerdings meist anders, nämlich als ein „Sachzwang", als eine gleichsam von Natur gegebene volkswirtschaftliche Gesetzmäßigkeit. Würde man gegen diese verstoßen, würden Wirtschaftswachstum und Güterversorgung ernsthaft gefährdet. Man muss nicht bestreiten, dass solche „Gesetzmäßigkeiten" des Marktes in einer kapitalistischen Wirtschaft herrschen. Doch sie sind nicht unumstößlich und nicht naturnotwendig, sondern von der Politik eingerichtet − und mehrheitlich von den Wählern gewollt und von der Gesellschaft akzeptiert und reproduziert.

Für diejenigen, die Geld verdienen müssen, scheint das Verhältnis auch nützlich zu sein, allerdings nur, weil sie von vornherein arm sind. Ihre Einkommensarmut können sie nur durch Geld-Verdienen überwinden, also nur dann, wenn Unternehmen Gewinne erzielen. Der Erfolg der Unternehmen stellt für sie die einzige Möglichkeit dar, ihre Mittellosigkeit zumindest zeitweise und begrenzt zu überwinden. Im Boom oder in Ausnahmezeiten wie dem „Wirtschaftswunder" mag es zu bemerkbaren realen Einkommenssteigerungen kommen. Doch gerade die Erfolgsgeschichte des „Exportweltmeisters BRD" zeigt in der wachsenden Zahl von Arbeitslosen und Transfereinkommensbeziehern, dass die Gesetzmäßigkeiten dieser Ökonomie für die meisten kein Garant für sichere und auskömmliche Einkommen sind. Nach einem halben Jahrhundert wachsender Wirtschaft, also erfolgreicher Schaffung von Reichtum, ist ein politisch vorgeschriebener Mindestlohn in der Diskussion.

Aus der knappen und sehr allgemeinen Untersuchung über den Zusammenhang von Armut und Reichtum folgen zwei wichtige Punkte:

- **Kein Reichtum ohne Armut**: Es mag verführerisch sein, Armut und Reichtum als die beiden Pole einer kontinuierlichen Einkommensskala, als ein Mehr oder Weniger zu betrachten. Doch wenn man Armut reduziert auf ein zu Wenig an Reichtum, dann wird **der grundsätzliche Unterschied zwischen Geld-Haben und Geld-Verdienen-Müssen** ausgeblendet. Reichtum und Armut sind nicht zwei Enden einer Skala, sondern Armut ist das Mittel, um Reichtum zu vermehren.
- **Gerechte / ungerechte Verteilung**: Reichtum wird oft als die Folge einer ungerechten Verteilung kritisiert. Die Analyse hat jedoch gezeigt, dass die ungleiche Einkommensverteilung in dieser Wirtschaftsordnung so angelegt ist. Die (Unternehmens-)Gewinne sind privat. Diese Ungleichheit ist Kern dieses Wirtschaftssystems, ist ordnungspolitisch gewollt. Sie ist kein Versehen oder eine schlecht gelöste Aufgabe. Genau gesehen existiert in der kapitalistischen Marktwirtschaft überhaupt gar kein Verteilungsproblem. Die Forderung nach einer gerechte(re)n Verteilung des Einkommens, die diesen Kern der kapitalistischen Wirtschaftsordnung nicht kritisiert, läuft deshalb Gefahr, nicht mehr zu sein als ein Appell, ein moralischer und ohnmächtiger Appell. Die Politik wird ihn – besonders in Wahlkampfzeiten wie zur Zeit – „verstehen" und vielleicht eine höhere Besteuerung der Reichen vorschlagen. Aber nach der Wahl wird die Politik Umverteilungsappelle ohne Zögern mit dem Hinweis auf die „Sachzwänge" des Marktes zurückweisen.

„Wir bekennen uns zur besonderen Verantwortung gegenüber den Schwächeren in unserer Gesellschaft."
SPD-Wahlprogramm Herbst 2002 (Im Frühjahr 2003 verabschiedet die rotgrüne Regierungskoalition die „Agenda 2010".)

Ungerechte Managergehälter?

Die Klage, dass einzelne Privatpersonen über sehr hohe Einkommen und Vermögen verfügten, was angesichts massenhafter Armut sehr ungerecht sei, läuft – politisch – schnell ins Leere. Die in der Öffentlichkeit empört geführte Debatte über den Anstieg von Vorstandsgehältern behandelt der 3. AR-Bericht der Bundesregierung interessanterweise auch nicht unter dem Aspekt ungleicher (oder ungerechter) Einkommensentwicklungen. Sorge bereitet der Regierung allenfalls, dass ein Wachstum der Managerbezüge von jährlich 13,1% (1997-2007, nominal, nach Schwalbach (2008)) auf knapp 3 Mio. pro Person/Jahr angesichts nahezu stagnierenden Reallöhne potentiell negative Wirkungen auf die Arbeitsmoral der Arbeitnehmer haben könnte (BMAS 2008, 28).

Die Steigerung der Vorstandsgehälter nimmt die Bundesregierung auch nicht als Indiz für die Höhe der Unternehmensgewinne, die derartige Bezüge problemlos erlauben. Sie nimmt sie auch nicht zum Anlass, um zu fragen, ob unter diesen Umständen nicht auch die Löhne etwas höher ausfallen könnten. Weil in dieser Wirtschaftsordnung Gewinne privat sind, dürfen sie kein Gegenstand einer politisch regulierten Umverteilung sein. Das zeigt sich auch aktuell an der Diskussion um die beabsichtigte Begrenzung von Bankmanagergehältern durch die Bundesregierung. Solch eine staatliche Beschränkung der Freiheit wird entsprechend von Politikern (besonders der FDP) und Wirtschaftsverbänden auch gleich als gravierender Verstoß gegen die Prinzipien der Marktwirtschaft kritisiert. Und die Bundesregierung stimmt dem grundsätzlich zu, indem sie diese Beschränkung nur auf ganz wenige, extreme Fälle begrenzen will.

Text 1: Jens Pintat – Zum Armutsbegriff

Armut ist der Ausschluss von dem vorhandenen gesellschaftlichen Reichtum

Bevor im Folgenden der öffentliche und politische Umgang mit der gesellschaftlichen Armut thematisiert wird, soll zunächst auf den Begriff der Armut und seine inhaltliche Bestimmung eingegangen werden. Der Begriff der Armut hat einen privativen, das heißt einen ausschließenden Charakter: Armut bedeutet Mangel an etwas (Brodbeck 2005, 59). Da der ökonomische Zweck in marktwirtschaftlich verfassten Gesellschaften darin besteht, den nationalen Reichtum in Form von Geld durch Wirtschaftswachstum zu mehren, so muss auch die Armut auf diesen Zweck der Reichtumsmehrung bezogen werden: Gesellschaftliche Armut besteht in dem Mangel an und dem Ausschluss von vorhandenem Reichtum und den sich daraus ergebenden Lebensformen und Perspektiven. Wenn von Armut gesprochen wird, müssen also auch die Schaffung des Reichtums und die Bedingungen seiner Produktion in den Fokus der Betrachtung geraten.

Wenn in unserer Gesellschaft Armut, also der Ausschluss von produziertem Reichtum ständig auftritt, also kein Ausnahmefall darstellt, sondern anscheinend zur Regel gehört, dann ist über den Zweck dieser Gesellschaft auch schon etwas gesagt: Weder ist die Schaffung von Reichtum ein Gemeinschaftswerk der Beteiligten, noch ist die Versorgung der Gesellschaftsmitglieder mit diesem Reichtum ihr Zweck.

Dass Armut auf dem Ausschluss von Reichtum beruht und somit in Relation zu und in Kontrast mit diesem steht, wird einerseits in den öffentlich geführten Debatten über Armut unterstellt *(„Die Kluft zwischen arm und reich wächst“, „Die Reichen werden immer reicher und die Armen werden immer ärmer“* usw.). Andererseits wird aber dieser Bezug auch immer wieder, wie z.B. in gängigen Armutsdefinitionen, geleugnet. Dies soll im weiteren kurz ausgeführt werden: Bei dem physisch und soziokulturell definierten Existenzminimum ist es offensichtlich, dass diese Armutsdefinitionen keinen Bezug auf den vorhanden Reichtum haben, schließlich definieren sie ein Minimum, mit dem man leben kann. Auch handelt es sich bei dem heute durch Hartz IV nominierten soziokulturellen Existenzminimum nicht um eine „bedarfsadäquate Berechnung“. Dies würde die Ermittlung eines Bedarfes voraussetzen. Statt aber einer solchen Ermittlung gibt es eine Bedarfs*festlegung*. Sie ergibt aus der statistischen Auswertung, der „*Ausgaben von Ein-Person-Haushalten aus dem unteren Einkommensbereich“* (SZ vom 28.01.09).

Womit die Menschen gerade an der unteren Skala der Einkommensverteilung auskommen müssen, wird als eine bedarfsadäquate Ermittlung ausgegeben, ohne das jemals nach einem Bedarf gefragt worden wäre. Die *Bedarfsfestlegung* erfolgt nach der Devise: Womit man noch (über-)leben kann, dass muss auch zum Leben reichen.

Diese Definitionen relativer Einkommensarmut, die z.B. den Anteil der Personen umfassen, deren Einkommen weniger als 50 oder 60 Prozent eines errechneten durchschnittlichen Haushaltseinkommen im jeweiligen Land erzielen, beziehen sich nicht auf den vorhandenen Reichtum (Brodbeck 2005, 60). Denn wie diese durchschnittlichen Einkommen entstanden sind und wie diese sich zu dem produzierten Reichtum verhalten, ist mit dieser Definition noch nicht gesagt. Stattdessen wird eine zu große Abweichung von den mittleren Einkommen als Armut oder Armutsrisiko definiert.

Dass Armut etwas mit dem Ausschluss vom produzierten Reichtum zu tun hat, wird weiterhin regelmäßig mit dem Verweis auf Lohnverhältnisse in anderen Ländern dementiert. Die gängige Auskunft *„uns geht es doch gut im Vergleich zu […]*“, nimmt gar keinen Bezug zum Reichtum mehr und misst sich nur mit anderen Formen der Armut. Dabei ist zu sagen, dass der Standpunkt des Vergleiches mit schlechteren Lebenslagen immer möglich ist und sich damit noch jede prekäre Lebenssituation reich reden lässt.

In den letzten Jahren gab es in der Armutsforschung und Politik den Trend, sich von statistischen Rechnereien, die sich auf knapp definierte Ober- und Untergrenzen der Armut beziehen, zu trennen. So wurden *„komplexe Lebenslagen“* der Menschen in den Blick genommen: Arbeit, Einkommen, Ausbildung, Wohnen, Ernährung, Gesundheit, Kultur. In den Mittelpunkt der Betrachtung rückte die Frage, ob es die Chancen zur gesellschaftlichen Teilhabe in zentralen Lebensbereichen gibt. *„Wer diese Chancen nicht oder nur ungenügend geboten bekommt gilt als sozial ausgeschlossen, als arm“* (Klinger/ König 2008, 73).

Im Folgenden soll argumentiert werden, dass diese Lebenslagen sich zu einem Großteil aus der Einkommensarmut, also aus einem Mangel an Reichtum ableiten lassen. Denn der grundlegende Ausschluss von der gesellschaftlichen Teilhabe erfolgt über das Geld. Zwar ist es geläufig, dem Geld die positive Wirkung zuzusprechen, dass man mit ihm auf alle materiellen Güter zugreifen kann, vorausgesetzt aber dass man es besitzt. Dass man mit Geld alles kaufen kann, stimmt zwar. Unterschlagen wird aber, dass der Zugriff auf materiellen Reichtum eben auch *nur* mit Geld funktioniert. Die alltägliche Erfahrung, dass das Geld als eine Schranke auftritt, die man überwinden muss, wird bei dieser Betrachtungsweise nicht erwähnt. Die Verfügung über finanziellen Ressourcen schafft die Grundlage und die Freiheiten zur gesellschaftlichen Teilhabe. Wohnraum, Essen, der Arztbesuch, medizinische Versorgung und kulturelle Teilhabe kosten Geld und sind somit von der Einkommenssituation abhängig. Da der Großteil der Gesellschaftsmitglieder auf ein Lohneinkommen aus unselbständiger Arbeit angewiesen ist, also abhängige Beschäftigung das einzige vorhandene Mittel darstellt, um ein Einkommen zu erhalten, müssen diese Beschäftigungsverhältnisse darauf geprüft und untersucht werden, wann und in welchen Maße sie für die Gesellschaftsmitglieder, ein geeignetes Mittel sind, um an gültigen Reichtum zu kommen und darüber gesellschaftliche Teilhabe verwirklichen zu können.

Im Weiteren (Texte 2 und 3) kann und soll es nun aber nicht darum gehen, in welchen genauen quantitativen Maß die verschiedenen Einkommensgruppen zueinander stehen und was für Einkommensverteilungen sich daraus ergeben. Dies wird in regelmäßigen Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung vollzogen. Vielmehr muss es darum gehen die Strukturen, Mechanismen und gegensätzlichen Interessen aufzudecken, die den Ausschluss von vorhandenem Reichtum beständig reproduzieren.

2.3 Politik der Armut – Fürsorge, Sozialhilfe, Menschenwürde

Der Staat weiß, mit welchen Armutsrisiken es verbunden ist, wenn man vom Geld-Verdienen leben muss. Krankheit, Alter, Rezession und Rationalisierung stellen beständig eine Gefährdung des Einkommens dar, aus der sich vorübergehende oder dauerhafte Notsituationen ergeben können. In dem Fall, in dem eine Person ihren Lebensunterhalt nicht durch Lohnarbeit oder eigenes Vermögen bestreiten kann, gewährt der Staat Unterstützung. Diese öffentliche Fürsorge reicht in Deutschland zurück bis weit in das 19. Jahrhundert (vgl. Schulz 1989, 16ff.). Mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961 wird der Begriff der Fürsorge

durch Sozialhilfe ersetzt. Die Sozialhilfe, die als Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) oder als Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) gezahlt wird, wird zur Basis des ‚sozialen Netzes' in der Bundesrepublik.

Das Ziel der Sozialhilfe geht aus dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) hervor:

> „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Hilfe soll ihn soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; hierbei muß er nach seinen Kräften mitwirken." (§1 Abs.2 BSHG)

Das Gesetz begründet die sozialstaatliche Intervention nicht mit Verteilungsgerechtigkeit, sondern sehr grundsätzlich mit der Garantie der Würde des Menschen. Zur Würde eines Menschen gehört, dass er als Person selbständig ist, dass er seinen freien Willen betätigen kann (vgl. Schulz 1989, 115). Die Selbständigkeit der Person ist gefährdet, wenn die Mindestvoraussetzungen einer menschenwürdigen Existenz nicht gegeben sind. Mit dem vom Staat gewährten „sozialen Existenzminimum" soll eben diese Voraussetzung ermöglicht werden.

Dieser prinzipielle Grund der fürsorglichen Sozialhilfe drückt sich auch in der Höhe der Unterstützungsleistung aus. Die Höhe der Sozialhilfe soll allgemein den notwendigen Lebensbedarf decken. Dieser ist im Warenkorb als Grundlage des Regelsatzes genauer gefasst. Der Inhalt des Warenkorbs orientiert sich an ernährungsphysiologischen Kriterien und allgemein an solchen der Subsistenz im Rahmen der gegebenen gesellschaftlichen Verhältnisse; er wird „in jedem Fall dem Grundsatz der Menschenwürde gerecht …, denn dieser hat nur den Erhalt des Willens unter Minimalbedingungen zur Voraussetzung" (Schulz 1989, 129). Dies bedeutet, dass sich aus dem Grundsatz keine weitergehenden materiellen Forderungen ableiten lassen. „Menschenwürde hat also offensichtlich im Wesentlichen nichts mit dem zu tun, wie der Einzelne lebt, sondern ob er lebt."(ebd., 130). Die Sozialhilfe ist – aus staatlicher Sicht – die Verwirklichung des verfassungsmäßigen Grundrechts auf ein Leben in Würde für alle Menschen unter Absehung aller natürlichen und gesellschaftlichen Unterschiede.

2.4 Die neue Politik der Armut – Fördern und Fordern

Seit 2003 hat der deutsche Sozialstaat mit der „Agenda 2010" sein Verhältnis zu den Armen korrigiert. Er unterscheidet jetzt radikaler als zuvor erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Arme. Für die letzteren – Behinderte, Kranke, d.h. aus medizinischen Gründen dauerhaft voll Erwerbsgeminderte sowie über 65jährige – gilt weiterhin der oben genannte Grundsatz der Fürsorge. Diese Personen erhalten (seit 2003) die jetzt so genannte Grundsicherung (Grundsicherungsgesetz 2003). Potentiell Arbeitsfähige (samt ihren Kindern) hingegen erhalten (seit 2005) Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld. Ihre Unterstützung folgt einem etwas anderen Recht, einem, das nach dem Grundsatz des „Förderns und Forderns" ausgerichtet ist. Mit dem als Hartz IV bekannten Gesetz erfolgt nicht nur ein drastischer Sozialabbau, sondern ...

> „die größte Kürzung von Sozialleistungen seit 1949".
> so die FAZ vom 30.6.2004

Es geht auch nicht nur um Bürokratieabbau, um „Zuständigkeiten und Leistungen aus einer Hand" (Schröder 2003, 2485). Es geht viel weitreichender um eine umfassende „Erneuerung" des Sozialstaates. Sie betrifft nicht nur die Sozialhilfe. Dazu gehören auch Neuregelungen des Arbeitsmarktes und der Sozial- und Krankenversicherungssysteme[10].

[10] Arbeitsmarkt: u.a. Änderung des Kündigungsschutzes, Flexibilisierung der Zeitarbeit, Job-AQTIV-Gesetz; Arbeitslosenversicherung: u.a. Wegfall der Arbeitslosenhilfe, Verkürzung der Bezugszeit von Arbeitslosengeld; Krankenversicherung: u.a. Eigenbeteiligungen in Form einer Rezept- und Praxisgebühr, Fallpauschalen,

Den Kerngedanken des von SPD und Grünen so „mutig“ (Zitat Schröder) vorangetriebenen Umbaus des Sozialstaates formulierte Ex-Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung 2003:

> „Wir werden Leistungen des Staates kürzen, **Eigenverantwortung** fördern und mehr **Eigenleistung** von jedem Einzelnen abfordern müssen.“
> (Schröder (SPD) 2003, 2479, Hervorhebung im Original)

Unterstützung gewährt der Sozialstaat jetzt grundsätzlich nur demjenigen, der für die Gemeinschaft nützliche Leistungen erbringt. Jeder soll sich eigenverantwortlich „aktiv“ um mehr Leistungen bemühen und mehr Risiken privat schultern. Das ist der Inhalt des „Forderns“. Kommt der Einzelne dieser Pflicht gegenüber der Gemeinschaft nicht oder nur ungenügend nach, dann „aktiviert“ ihn die Sozialpolitik. Durch „Fördern“ oder durch Sanktionen, indem die Unterstützung teilweise oder ganz verweigert wird. Das wird nicht als Zwang verstanden; in einem programmatischen Text der Grünen-Bundestagsfraktion ist der aktivierend-mobilisierende Sozialstaat nichts als ein verlockendes Angebot zur individuellen Selbstbestimmung:

> „Es [das Bewegungsangebot des Sozialstaates] bietet die Chance, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Und es ist zugleich ein Angebot der Einzelnen an die Gesellschaft: Ich mache mit, ich bewege mich, ich entwickle mich für und mit dem Ganzen, denn jede und jeder, die und der kann, soll einen Beitrag für die Gesellschaft leisten ... Ein Angebot für jeden meint Chance und Pflicht zugleich, Verantwortung für das eigene Leben wahrzunehmen und für die Gesellschaft.“
> (Göring-Eckhardt/Dückert (Die Grünen) 2003, 1)

Das „unterstellte Angebot an die Gesellschaft ist … keineswegs freiwillig“ (Lessenich 2008, 95). Es beinhaltet die Pflicht für den Einzelnen, verantwortlich seinen, vom Staat definierten Beitrag für das „Ganze“ zu leisten. Im Umkehrschluss folgt für die Gesellschaft (und den Staat) daraus: Die Gesellschaft muss sich gegen jene Individuen schützen und verteidigen, die ihr Risiken auferlegen wie z.B. Arbeitsunwillige, „Risikopräventionsverweigernde“, „Aktivierungsresistente“. Solche Subjekte erscheinen in dieser Logik als eine Bedrohung des Sozialen (ebd.).

Im Umgang mit (Sozial-)Hilfebedürftigen unterscheidet die neue sozialstaatliche Politik, wem sie welche Pflichten auferlegen kann. Das führt, wie schon dargelegt, im SGB II zu einer eigenen Regelung für arbeitsfähige Hilfsbedürftige, dem Arbeitslosengeld (ALG II). Hartz IV verschärft die Pflichten der Hilfsbedürftigen, durch Arbeitsaufnahme ihre Bedürftigkeit zu beenden oder zu verringern.

> „Niemandem aber wird künftig gestattet sein, sich zulasten der Gemeinschaft zurückzulehnen. Wer zumutbare Arbeit ablehnt – wir werden die Zumutbarkeitskriterien verändern –, der wird mit Sanktionen rechnen müssen.“
> (Schröder (SPD) 2003, 2485)

Die Zumutbarkeit einer Arbeit hat zwar auch schon das frühere BSHG enthalten. Doch jetzt ist die Zumutbarkeit sehr weit gefasst und die praktische Umsetzung sehr viel rigider. Grundsätzlich ist als Bedingung einer staatlichen Geldzuwendung jeder Job[11] anzunehmen, ein niedrig entlohnter ebenso wie ein gemeinnütziger Dienst („1-Euro-Job“). Die Pflicht des Bedürftigen, sich aktiv um Arbeitsaufnahme zu kümmern, wird in einer Eingliederungsvereinbarung festgehalten. Lässt der Bedürftige es an Bereitwilligkeit fehlen, weil er nicht am x-ten

---

Streichungen von Sterbe- und Entbindungsgeld; Alterversicherung: u.a Förderung privater Altersvorsorge, Rentenanpassungen, „Riester-Formel“.

[11] Das SGB II § 10 Abs.1 lässt 5 Ausnahmen zu. Nicht dazu zählt ein Berufschutz. Ebenso begründen geringerwertige Qualifikationsanforderungen, weitere Entfernungen oder ungünstigere Arbeitsbedingungen keine Ausnahme; sie sind zumutbar.

Bewerbungstraining teilnimmt oder die zweihundertste erfolglose Bewerbung abschickt, sammelt er lauter Gründe, mit denen die Behörde die finanzielle Unterstützung kürzen oder aussetzen kann (zu den Sanktionen vgl. Tab. 2 und Abb. 42).

Tab. 2: Regeln und Sanktionsregelungen im SGB II (Auszug)

Fordern: Stärkung der Eigenverantwortung (§ 1 Abs. 1 S. 1 SGB II)

- Forderung der Eigeninitiative durch Einsatz der eigenen Mittel und Kräfte (§ 1Abs. 1 S. 1 SGB II)
- Durch Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermindern oder beseitigen … oder den Umfang der Hilfebedürftigkeit verringern (§ 1 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 SGB II)
- Pflicht zur Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Beendigung und Verringerung von Hilfebedürftigkeit (§ 2 Abs. 1 S. 1 SGB II)
- Pflicht aktiv an allen Maßnahmen zur Eingliederung mitzuwirken (§ 2 Abs. 1 S. 2 SGB II)
- Pflicht insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen (§ 2 Abs. 1 S. 2 SGB II)
- Pflicht jede zumutbare Arbeit und Arbeitsgelegenheit anzunehmen (§ 2 Abs. 1 S. 3; § 10 SGB II)
- Pflicht zur Annahme eines Sofortangebotes zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft (§ 15a SGB II)

Sanktionen: Verschärfte Sanktionsregelungen z.B. bei über 25 – Jährigen:

- Erste Sanktionsstufe: bei Pflichtverletzung nach Abs. 1 Absenkung der ALG II Leistung um 30 % der maßgeblichen Regelleistung (§ 31 Abs. 1 S. 1 SGB II), d.h. minus 105,- € bei Eckregelsatz und Wegfall des ALG II – Zuschlags
- Zweite Sanktionsstufe mit „Wiederholungstäterzuschlag“: bei wiederholter Pflichtverletzung nach Abs. 1 innerhalb eines Jahres Absenkung der ALG II – Leistung um 60 % der maßgeblichen Regelleistung (§ 31 Abs. 3 S. 1 SGB II), d.h. minus 211,- € bei Eckregelsatz
- Dritte Sanktionsstufe: bei wiederholter Pflichtverletzung nach Abs. 1 innerhalb eines Jahres Wegfall von jeglichem SGB II – Anspruch (§ 31 Abs. 5 S. 2 SGB II), d.h. keine Regelleistung, Mehrbedarfe, Unterkunftskosten, Krankenkasse, …

Alle Sanktionen gelten grundsätzlich für drei Monate. Während der Sanktionen besteht kein Anspruch auf ergänzende SGB XII – Leistungen (§ 31 Abs. 6 SGB II)

Quelle: Folien zum SGB II (www.harald-thome.de; Zugriff 12.8.08)

Die Härte des neuen „aktivierenden“ Sozialstaates ist, dass er so tut, als läge die Hilfsbedürftigkeit nur an der mangelnden „Aktivität“. Er tut so, als würden die Arbeitslosen über die Mittel verfügen, einen Arbeitsplatz zu finden oder – früher in der Form einer Ich-AG[12] – zu schaffen, als läge es also vor allem an ihnen selbst, dass sie sich in einer Notlage befinden.

> „Es gibt kein Recht auf Faulheit!“
> (Schröder (SPD) in der BILD-Zeitung im Frühjahr 2001; zit. nach Lessenich 2008, 85)

Natürlich wissen die Politiker, dass es sich tatsächlich anders verhält. Arbeitsplätze werden von Unternehmen eingerichtet. Und diese haben das Angebot der neuen Sozialpolitik auch großzügig angenommen, um mit Niedriglohn-Arbeitsplätzen Geld zu verdienen. Das Angebot – die verschärften Zumutbarkeitsregeln – hat zusammen mit weiteren Regelungen wie dem vereinfachten Kündigungsrecht, wie von der Politik erhofft, einen neuen, kräftig wachsenden Niedriglohnsektor geschaffen. Das neue Sozialstaatsprogramm „Fördern und Fordern“ erweist sich als eine staatliche Beihilfe zur Senkung von Löhnen und Lebensstandard.

[12] Die Regelung zur Ich-AG lief Ende Juni 2006 aus.

Text 2: Jens Pintat – Agenda 2010 und die Entwicklung des Lohngefüges

Die Bedeutung der Politik für die Entwicklung des Lohngefüges

Da die meisten Menschen in dieser Gesellschaft über kein Vermögen und somit auch über kein Auskommen verfügen, das sich aus Eigentumsrechten an Grund und Boden und Kapital ergibt, sind sie auf den Verkauf ihrer Arbeitskraft angewiesen, von dessen Preis – dem Lohn – sie ihr Einkommen beziehen müssen.

Die erste Bedingung dafür, dass ein Unternehmer überhaupt einen Lohn zahlt ist, dass dieser sich durch den Kauf der Arbeit einen Gewinn verspricht. Löhne werden daher auch nur für diesen zu erzielenden Gewinn gezahlt. Dies scheint einerseits trivial und ist jedermann geläufig, hat aber andererseits weitreichende Folgen für die Gesellschaftsmitglieder und für die Entstehung von Armut:

1. Wenn Löhne nur unter der Bedingung eines zu erwartenden Gewinns gezahlt werden, so ist damit das Mittel, sich einen Lebensunterhalt zu erstreiten, an ein fremdes Interesse geknüpft. Darin ist eine Identität aller Menschen, die auf einen Lohn angewiesen sind, enthalten: Ihre ökonomische Existenz und materielle Lebensgrundlagen sind an fremde Interessen geknüpft. Ohne dieses fremde Interesse an ihrer Arbeit gibt es gleich gar kein Auskommen. Wer auf einen Lohn angewiesen ist, ist schon einmal in sofern arm, dass er über keinerlei Mittel verfügt, seine Existenz aus eigenem Antrieb zu bestreiten.

2. Das Interesse an eingekaufter Arbeit steht prinzipiell gegen die Interessen derer, die vom Lohn ein möglichst gutes Leben führen wollen. Wie beim Kauf einer jeden Ware, ist es auch beim Kauf der Ware Arbeit so, dass der Käufer auf dem Standpunkt steht, dass der Nutzen am größten, je billiger die eingekaufte Ware ist. Für die Unternehmer stellt der Lohn einen direkten Abzug vom Gewinn da, wegen dem der Lohn ja überhaupt nur bezahlt wird. Löhne sind die *notwendigen* Preise die bezahlt werden müssen, um einen Gewinn zu erzielen.

Hieran wird deutlich, dass es sich erstens beim Tausch von Lohn gegen einen zu erbringenden Gewinn durch Arbeit nicht um zwei gleichgroße Größen handelt, und zweitens, dass Lohn und Gewinn in einem negativen Verhältnis zueinander stehen. Da dies der Inhalt von lohnabhängiger Beschäftigung ist, müssen Vorstellungen darüber, es gäbe einen gerechten Lohn, verworfen werden. *„Eine Messlatte für einen ‚gerechten Lohn' gibt es nicht, auch die Wissenschaft liefert sie nicht"* (Böcklerstiftung 2006, 5). Forderungen die darauf insistieren, dass der Lohn das einzige Lebensmittel der meisten Menschen ist und daher fordern, dass man von diesem auch leben können muss, werden ganz selbstverständlich mit dem Verweis, dass dies nicht der marktwirtschaftlichen Logik entspricht, zurückgewiesen. So z.B. bei Ziemendorf (2008, 33): *„Es werden also moralische Bedenken ins Feld geführt. Demnach hätte sich die Lohnhöhe an den Bedürfnissen der Lohnabhängigen und nicht an ökonomischen Kriterien wie Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sowie an der Produktivkraft der Arbeiter zu orientieren."*

Es sind also die marktwirtschaftlichen Kriterien, die die Höhe des Lohnes bestimmen: Die eingekaufte, geleistete Arbeit muss zu einem geldwerten Plus – also zu mehr Reichtum - in den Händen derjenigen werden, die die Arbeit einkaufen. Der Ausschluss von diesem geschaffenen Reichtum ist notwendige Bedingung dafür, dass ein Einkommen durch einen Lohn überhaupt entsteht. Für den Zweck der Einstellung ist der Lohn allerdings immer zu hoch. Vorstellungen es gäbe in diesem Verhältnis eine innewohnende Gerechtigkeit, treffen daher das Verhältnis nicht. Vielmehr unterstellen sie dem Lohnarbeitsverhältnis einen anderen als den hier ausgeführten Zweck.

Es stimmt schon, dass die meisten Menschen von einem Lohn leben müssen, nur heißt dies eben noch lange nicht, dass dieser auch dafür berechnet wird. Für den Gewinn, für den der Lohn gezahlt wurde, kann dieser nicht niedrig genug sein. Und insofern wird in der wirtschaftlichen Kalkulation der Unternehmer auch jede von der Politik zugestandene Freiheit genutzt, den Lohn soweit wie möglich zu senken. Wer Armut erst dann entdeckt, wo unternehmerische Interessen an Arbeit sich nicht mehr geltend machen, weil sie für einen Gewinn als nicht rentabel eingestuft wird, wo also Arbeitslosigkeit entsteht, der trifft den Kern der Entstehung von Armut nicht.

3. Einkommen und Armut I – Vermögen und Lohn

Der Mangel an Geld ist ein entscheidender Grund für ein Leben in Armut. So bedeutend die Einkommensarmut ist, so wenige Informationen gibt es allerdings darüber. Das gilt ganz besonders für die Einkommensstruktur der Haushalte in Göttingen. Um die Tendenzen der Einkommensentwicklung zu umreißen, muss auf Daten zurückgegriffen werden, die auf nationaler Ebene vorliegen.

3.1 Private Einkommen – Deutschland

Für die Beschreibung der tatsächlichen Einkommensverhältnisse ist es notwendig, bestimmte Kategorien auseinanderzuhalten, damit man die von der Statistik gelieferten Daten verstehen kann. Zuerst gilt es zwischen Vermögensbesitz und Einkommen zu unterscheiden. Es gibt viele Personen, die ein Einkommen, aber kein Vermögen haben. Beim Einkommen wiederum ist es wichtig, die Quellen der Einkünfte zu berücksichtigen. Das Bruttoeinkommen umfasst sowohl Transferzahlungen (wie z.B. staatlichen Sozialleistungen) als auch Markteinkommen. Markteinkommen fließen aus unselbständiger Tätigkeit (Löhne und Gehälter), aus selbständiger, unternehmerischer Tätigkeit, aus Vermögensbesitz (z.B. Zinsen, Dividenden) und aus dem kalkulatorischen Mietwert selbstgenutzter Immobilien. Zieht man von dem Bruttoeinkommen Steuern und Sozialbeiträge ab, erhält man das verfügbare Einkommen. Doch dieses stimmt in der Regel nicht mit dem überein, was ein privater Haushalt als Nettoeinkommen wahrnimmt. Denn das Einkommen aus selbstgenutztem Wohneigentum (und einiger anderer Posten) ist ja nur eine rechnerische Größe und nicht eine Menge an barem Geld[13].

Im Folgenden wird zunächst die Vermögensverteilung dargstellt, dann die (Netto-)Einkommensverteilung und -entwicklung und schließlich die Entwicklung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit, also der Löhne und Gehälter.

Vermögensverteilung: Zur Höhe des Vermögens in privater Hand schreibt der 2. AR-Bericht[14] (2005, 32): „Deutschland ist ein reiches Land.“ Die privaten Vermögenswerte belaufen sich 2003 auf rund 5 Billionen Euro[15]. Nahezu die Hälfte (46,8%) dieses Nettovermögens gehört den vermögensstärksten 10% der Haushalte (ebd.). Nach einer anderen Schätzung[16] (SVR 2007, 476; vgl. auch Grabka/Frick 2007, 668) gehören (2002) den reichsten 10% sogar 58,7% des Nettovermögens. Allein die reichsten 1 % aller privaten Haushalte besitzen über ein Fünftel des gesamten Nettovermögens in Deutschland. Entsprechend verfügen die untersten 70% der Haushalte nur über rund 10% des Gesamtvermögens. Ein Viertel der Haushalte besitzt gar kein Vermögen. Gut 5% haben Schulden statt Vermögen (Grabka/Frick 2007, 668). Die Ungleichheit im Vermögensbesitz, so eine aktuelle Studie (Frick/Grabka 2009), hat sich von 2002 bis 2007 deutlich ausgeweitet. Die reichsten 10% haben ihren Anteil am gesamten Nettovermögen um 3% steigern können[17]. Die untersten 70% haben 1,5% am Gesamtvermögen verloren.

---

[13] Schließlich muss man noch eine weitere Unterscheidung berücksichtigen, wenn es um die Entwicklung von Einkommen geht, nämlich die zwischen nominalen und realen Einkommen. Nur die Realeinkommen geben die Veränderung der Kaufkraft wieder.

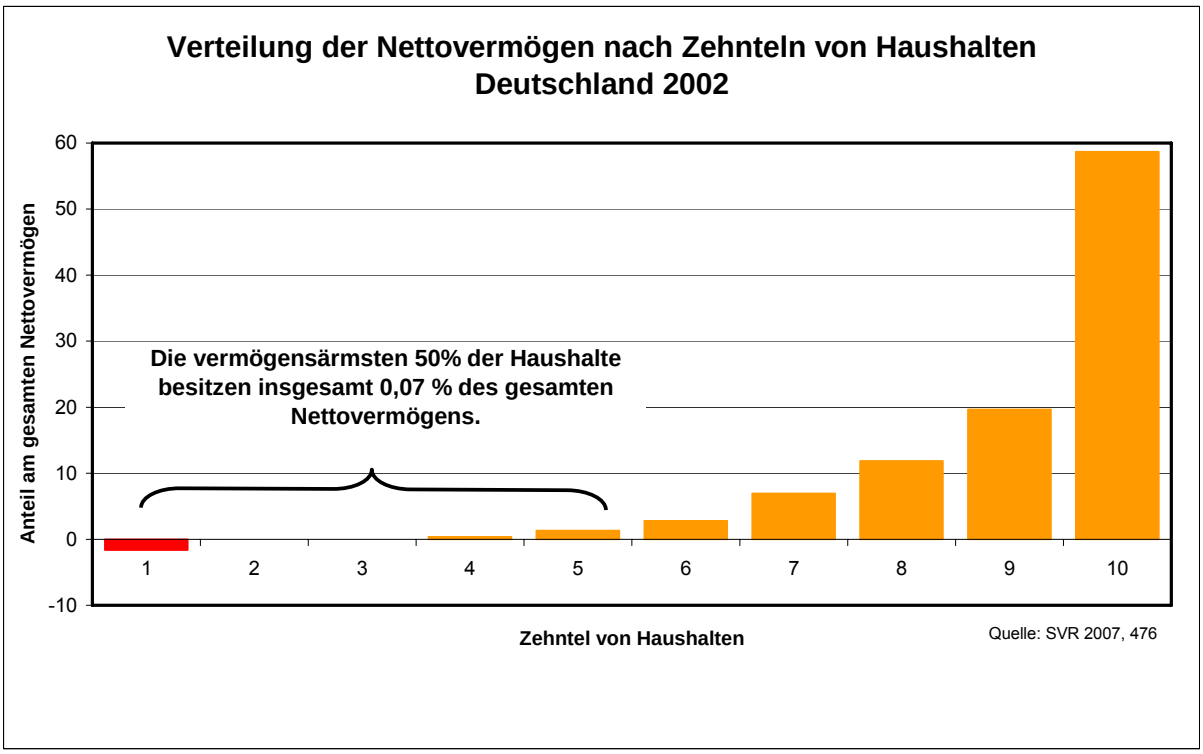
[14] Der aktuelle 3. AR-Bericht enthält hierzu keine Angaben.

[15] Spar- und Bausparguthaben, Wertpapiere, Termingeld und angesammeltes Kapital bei Lebensversicherungen, Verkehrswerte von Immobilien minus Schulden. Rund drei Viertel des gesamten Vermögens resultiert aus Immobilienwerten.

[16] Hier mit Betriebsvermögen (Produktivkapital).

[17] Von 57,9% auf 61,1% . Hier handelt es sich um Anteile am individuellen Nettovermögen aller Personen in privaten Haushalten ab 17 Jahren (Frick/Grabka 2009). Diese Zahl ist nicht direkt mit denen in Abb. 2 vergleichbar.

Abb. 1: Verteilung der Nettovermögen in Deutschland 2002



Einkommensverteilung: Auch die Einkommen sind ungleich verteilt, wenn auch die Ungleichheit nicht ganz so groß ist wie beim Vermögensbesitz[18]. Bei den (Netto-)Einkommen aus unselbständiger wie selbständiger Arbeit[19] verfügen die einkommensärmsten 50% aller Haushalte nur über 28,7% aller Haushaltseinkommen. Die reichsten 10% der Haushalte verfügen über fast genauso viel Einkommen wie die ärmsten 50%, nämlich 24,9% aller Haushaltseinkommen. Auch diese ungleiche Verteilung ist in den letzten Jahren größer geworden, wie Abb. 2 zeigt. Gegenüber 1993 haben die unteren 50% der Haushalte Einkommensanteile verloren und die reichste Einkommensgruppe hat ihren Anteil erhöht. Dieses Auseinanderdriften der unteren und obersten Einkommensgruppen hat besonders seit 1998 zugenommen (SVR 2007, 457f.; Grabka/Frick 2008).

Unternehmensgewinne 2007

„Insgesamt schütten die von uns untersuchten 1076 Unternehmen für das Geschäftsjahr 2007 die neue Rekordsumme von 43,815 Milliarden Euro Dividende aus – das ist gegenüber dem Vorjahr noch einmal ein neuer Rekord. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Dividendensumme damit noch einmal um 12 Prozent oder 4,77 Milliarden Euro erhöht…. Größter Zahler [unter den DAX30-Unternehmen – v.F.] war einmal mehr die Deutsche Telekom, die insgesamt 3,4 Milliarden Euro an ihre Anteilseigner überwies. In der Rangliste der größten Zahler folgen E.ON (2,6 Milliarden Euro), Allianz (2,5), Deutsche Bank (2,4) und Daimler (2,0). … Mit einer durchschnittlichen Dividendenrendite von aktuell rund 3,6 Prozent liegt der DAX im guten europäischen Mittelfeld [und 63% über der des us-amerikanischen S&P 500 – v.F.].“

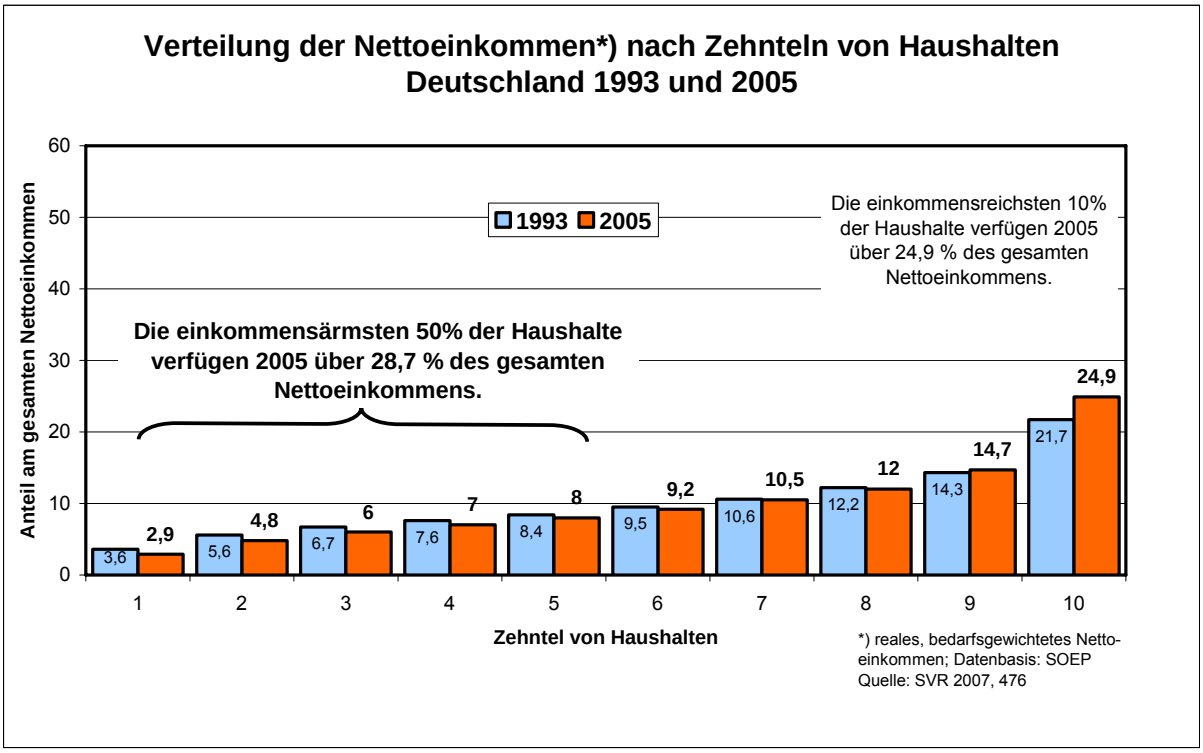
Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz e.V. – DSW (www.dsw-info.de/DSW-Dividendenuntersuchung-2007.1304.0.html#c2334; Zugriff: 11.08.2008)

[18] Misst man die Ungleichheit statistisch über den Gini-Koeffizienten, dann ist der Koeffizient der Vermögensverteilung etwa zweieinhalb Mal so hoch wie der Koeffizient der (Nettoäquivalenz-)Einkommensverteilung (Hauser 2007, 63).

[19] Sowie Vermögenseinkünfte aus Kapital- und Immobilienvermögen, aus Renten, Pensionen und staatlichen Transfers minus Einkommenssteuerung und Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung

Verwendet man eine andere Datengrundlage, nämlich die Einkommenssteuerstatistik, durch die hohe Einkommen besser erfasst werden als über die SOEP-Stichprobe, dann zeigt sich sogar eine noch stärkere Konzentration. Danach haben die reichsten 10% der Haushalte ihren Anteil am gesamten Einkommen von knapp 30% (1992) auf 33% (2003) erhöhen können (Merz/Hirschel/Zwickel 2005, 143) (vgl. Abb. 3).

Abb. 2: Verteilung der Nettoeinkommens in Deutschland 2005



Einkommensquellen: Ein immer größerer Anteil der Haushaltseinkommen entspringt aus Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Seit Anfang der 1980er Jahre ist dieser Anteil von rund einem Viertel auf jetzt (2007) über einem Drittel (gut 35%) angestiegen. Der Anteil der Einkommen, der aus Löhnen und Gehältern entspringt, ist entsprechend stark gesunken (vgl. Abb. 4). Besonders seit 2003 hat sich die Schere stark geöffnet. Während die Arbeitnehmerentgelte (Nettolöhne und -gehälter plus Sozialleistungen) sich nur um 4,4% erhöht haben, stiegen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen um 37,2% (Schwarz 2008)[20].

[20] Diese Zahlen der Lohnquote und Unternehmens- und Vermögenseinkommen sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen werden nicht originär vom Statistischen Bundesamt erfasst. Es sind rechnerische Restgrößen. Deren Höhe wird deutlich beeinflusst von methodischen Veränderungen in der Berechnung, von institutionellen Faktoren (z.B. Beitragssätze zur Sozialversicherung) und von konjunkturellen Faktoren (Schäfer 2004, Brümmerhoff 2007).

Abb. 3: Konzentration der höchsten Einkommen in Deutschland 1992 – 2003

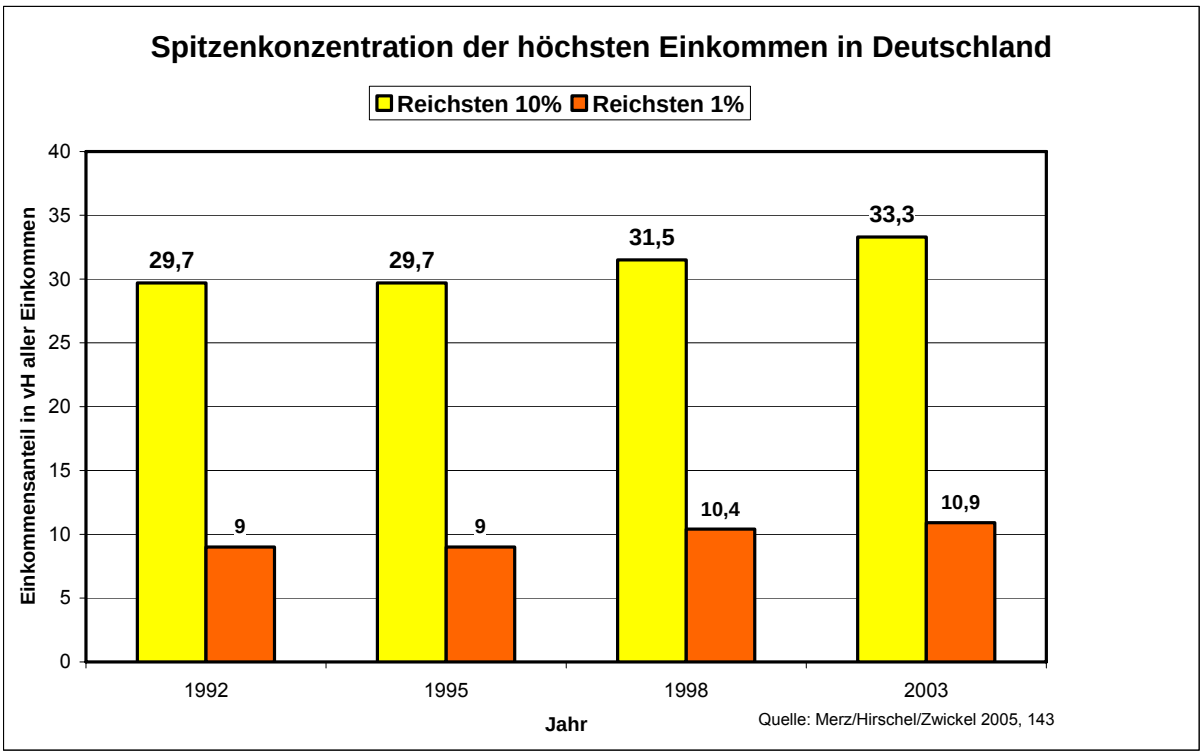
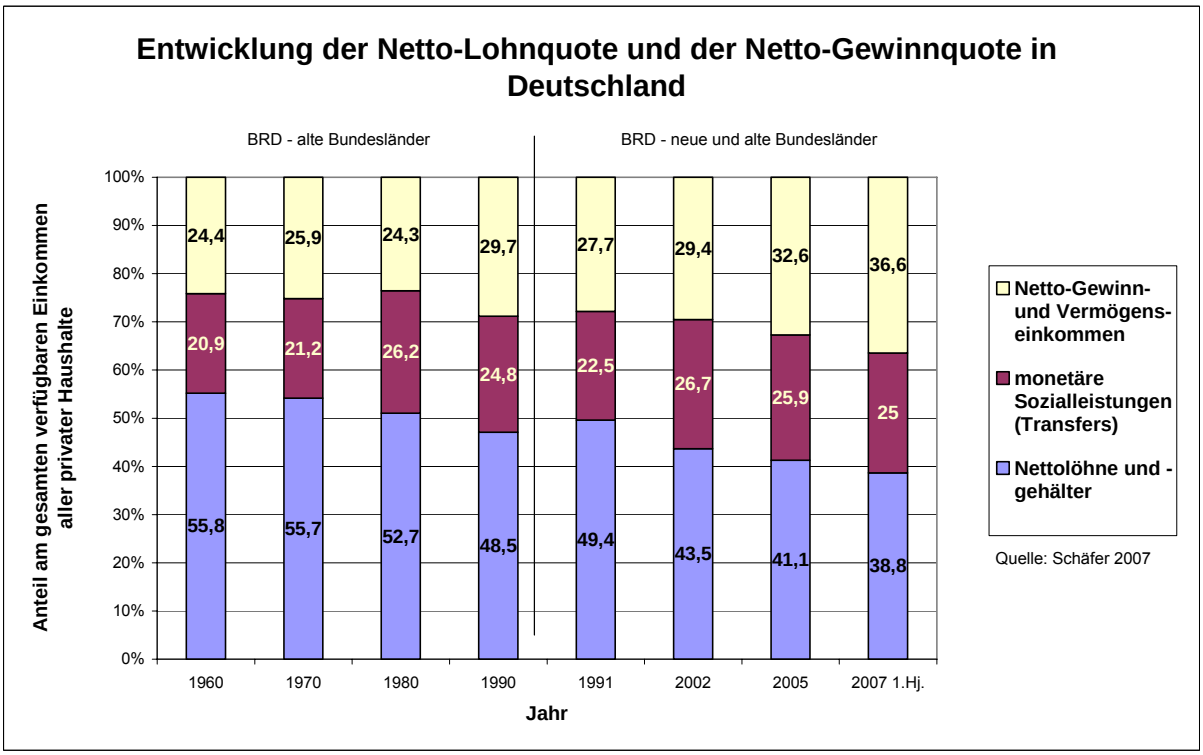
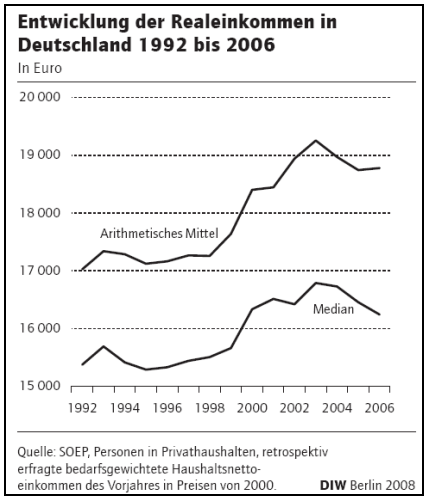


Abb. 4: Entwicklung der Netto-Lohnquote und der Netto-Gewinnquote in Deutschland



Einkommensentwicklung: Das reale Einkommen hat sich aufgrund des schwachen wirtschaftlichen Wachstums von 1991 bis 1998 kaum verändert. Der anschließende wirtschaftliche Aufschwung bis 2001 hat zu einem deutlichen Einkommenszuwachs geführt. Gemessen am arithmetischen Mittel stiegen die Einkommen bis 2003 um 13%. Doch dieser Einkommenszuwachs ist ungleich. Bei den niedrigen Einkommen[21] beträgt der Zuwachs nur 9% (Grabka/Frick 2008, 102) (vgl. Abb. 5).

Abb. 5: Entwicklung der Realeinkommen 1992 - 2006



Quelle: Grabka/Frick 2008, 102

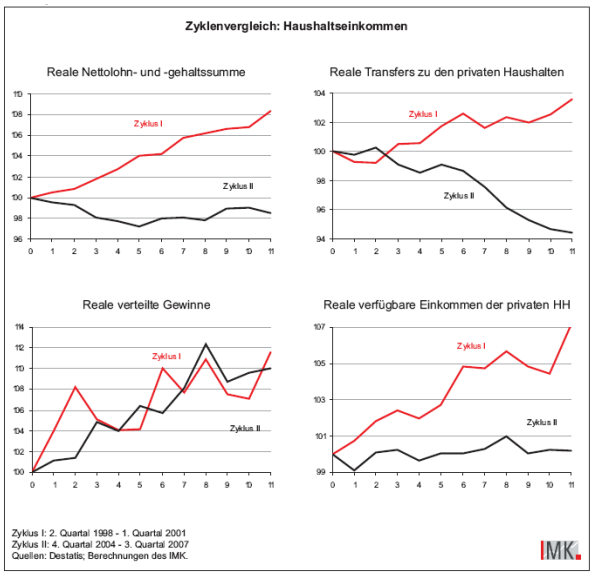
In dem ab Ende 2004 einsetzenden kräftigen Wirtschaftsaufschwung (bis 3. Quartal 2007) entwickelten sich die Einkommen jedoch ganz anders als in der vorhergehenden Aufschwungsphase. Sie stagnierten.

> „Der Begriff Konjunkturaufschwung [hat – v.F.] eine neue Qualität: Wachstum ohne Einkommenszuwachs."
> (Horn u.a. 2008, 3).

Betrachtet man die einzelnen Einkommensquellen näher, so trifft die Stagnation nicht für die Gewinne und Vermögenseinkommen zu. Diese sind real gestiegen. Die Gewinne der Unternehmen sind geradezu explodiert. Sie stiegen in den elf Quartalen dieses Aufschwungs 2004 bis 2007 um 25 %. Im vorherigen Aufschwung 1998 bis 2001 war es nur ein Zuwachs von gut 5 % (ebd.). Die Nettolöhne dagegen fielen leicht (-1,5%). Die Transfers an die Haushalte, also die Sozialleistungen, sanken sogar um 6% (ebd.) (vgl. Abb. 6).

[21] Gemeint sind damit die unteren 50% der Einkommensbezieher, wobei die Einkommensbezieher aufsteigend nach ihrem Einkommen geordnet sind. Dieser 50%-Wert ist der Medianwert.

Abb. 6: Seit 2004 Wirtschaftswachstum ohne Einkommenswachstum



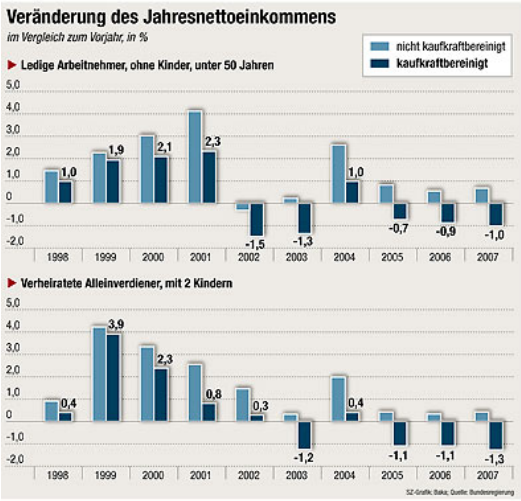
Anmerkung: Zyklus I = Wirtschaftsaufschwung II/1998 – I/2001, Zyklus II = Wirtschaftsaufschwung IV/2004-III/2007;
Quelle: Horn u.a. 2008, 4

Insgesamt hat also die Einkommensungleichheit zugenommen. Am oberen Rand der Einkommensverteilung wachsen die Einkommen, d.h. die einzelnen Personen werden immer reicher. Am unteren Rand wächst hauptsächlich die Zahl der Menschen mit geringem Einkommen. Wenn immer mehr ein niedriges Einkommen haben, dann sinkt folglich die Zahl der Personen mit mittlerem Einkommen, der Durchschnittsverdiener. Die Mittelschicht schrumpft (Grabka/Frick 2008, 102)

Entwicklung der Löhne und Gehälter: Trotz des zum Teil sehr guten Konjunkturaufschwungs der letzten Jahre sind die Löhne kaum gestiegen. 2005 bis 2007 ist es sogar zu realen Lohnsenkungen gekommen (vgl. Abb. 7 und Abb. 8), so dass die Reallöhne im Jahr 2006 auf dem Niveau vom Jahr 2000 lagen[22]. Die schwache Lohnentwicklung hat verschiedene Ursachen. Die Tarifbindung nahm stetig ab, die Flexibilisierung zu. Im wachsenden Dienstleistungssektor konzentrierten sich Teilzeitarbeitsplätze und Minijobs zu geringen Stundenlöhnen. Durch die Zerlegung der Produktionsprozesse (Auslagerung) kam es zu ungünstigeren oder gar keinen Tarifverträgen. Eine entscheidende Rolle beim Aufbau eines wachsenden Lohndrucks spielten die Arbeitsmarktreformen, besonders die Hartz-Reformen. Durch sie sind *atypische Beschäftigungsverhältnisse* besonders gefördert worden

[22] Auch in den oberen Gruppen sind die Gehälter der Manager in den DAX-Unternehmen „maßvoll“ gewachsen, berichtet die NZZ am 04.04.2008. Maßvoll bedeutet aber hier ein Plus von 8,3% (2006) auf durchschnittlich 5,25 Mio. € im Jahr 2007. Maßvoll ist der Zuwachs eben nicht im Verhältnis zu den sonstigen Löhnen und Gehältern, sondern zu den erwirtschafteten Gewinnen der DAX-Unternehmen, die in dem Jahr um 18% gestiegen sind.

Abb. 7: Entwicklung von Nettoeinkommen 1998 - 2007 (nominal und real)

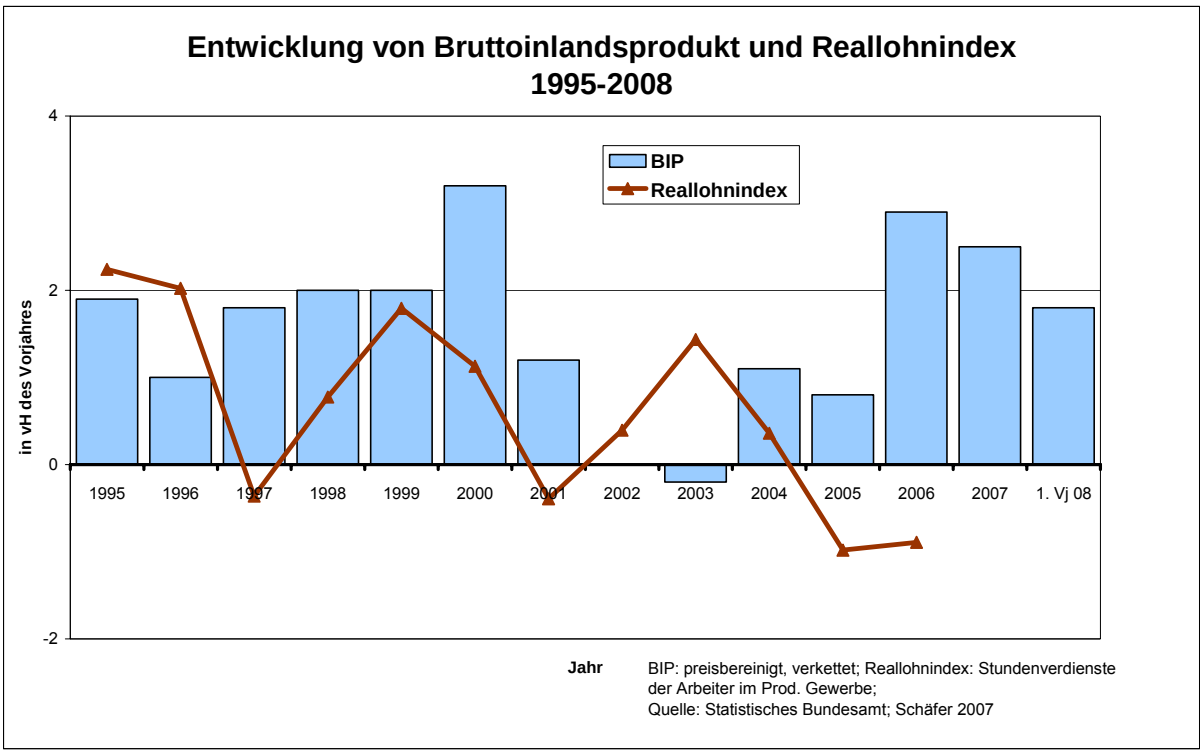


Quelle: Süddeutsche Zeitung vom 17.3.2008 (Zahlen der Bundesregierung)

Bei diesen atypischen Beschäftigungsverhältnissen handelt es sich nicht um unbefristete Vollzeitarbeitsplätze, sondern um Formen von Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung, befristeter Beschäftigung, Zeit- und Leiharbeit. Diese Beschäftigungsverhältnisse bieten weniger Arbeitsplatzsicherheit, weniger arbeitsrechtlichen Schutz, eingeschränkten Zugang zu den Sozialsicherungssystemen und geringeres Einkommen. Deshalb werden sie oft auch als prekär bezeichnet. Der Anteil der atypischen an der Gesamtbeschäftigung ist von rund 20% (1989) auf gut ein Drittel (2005) angestiegen (Bremer/Seifert 2007). Zur dieser Ausweitung haben nicht zuletzt die Deregulierungen und Flexiblisierungen im Zuge der Hartz-Reformen beigetragen. „Die sozialen Risiken dieser Flexibilisierungsstrategie blieben jedoch ebenso weitgehend ausgeblendet wie mögliche negative Langfristfolgen für den Arbeitsmarkt.“ (ebd., 2)

Zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gehörte 2004 auch die Aufhebung der meisten Beschränkungen der *Zeitarbeit*. Seitdem „setzte ein rasantes Wachstum der Leiharbeitsbranche ein. Reichlich 2 Prozent aller Arbeitnehmer sind inzwischen dort tätig“ (Brenke/Eichhorst 2008) In absoluten Zahlen sind das rund 700.000 Beschäftigte (gegenüber 300.000 im Jahr 2004). 60% arbeiten nicht länger als 3 Monate, ein Sechstel sogar weniger als ein Woche. „Die extrem hohe Fluktuation bei der Leiharbeit lässt vermuten, dass ein großer Teil der Arbeitskräfte von der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit beziehungsweise Nichterwerbstätigkeit hin und zurück pendelt. Das belastet zwar die sozialen Sicherungssysteme, bietet aber – wenn auch nur zeitweilige – Beschäftigungsmöglichkeiten.“ (ebd., 251).

Abb. 8: Reallohnentwicklung 1996 - 2006



Zum „politisch gewollten Lohndruck“ (Horn u.a. 2008, 7) gehören auch die ALG II-Regelungen der Aufstockungsmöglichkeit. Durch sie sind auch die Löhne regulärer Beschäftigung unter Druck gesetzt worden. Es hat sich ein wachsender Niedriglohnsektor etabliert (zur Funktion des Niedriglohnsektors vgl auch Text 2).

Was zählt als Niedriglohn? Ein *Niedriglohn* ist ähnlich wie die Armutsgrenze relativ definiert. Der Schwellenwert hängt vom jeweiligen mittleren Stundenlohn ab[23]. Für 2006 lag die Niedriglohnschwelle bei einen Brutto-Stundenlohn von 9,13 € (Kalina/Weinkopf 2008, 3f.). Zu einem geringeren Stundenlohn arbeiteten damals bereits 22,2 % aller abhängig Beschäftigten (inklusive Teilzeit und Minijob). Das waren 6,5 Millionen Beschäftigte. 1995 lag der Anteil noch bei 15%. Im Durchschnitt verdient ein Niedriglohnempfänger jedoch nicht 9,13 €, sondern nur 6,88 €/Stunde – in Westdeutschland; in den neuen Bundesländern lediglich 4,86 €/Stunde (brutto). Etwa 1,9 Millionen Beschäftigte arbeiteten 2006 zu Bruttostundenlöhnen von bis zu 5 €, schätzen Kalina/Weinkopf (ebd.). Gut die Hälfte (54%) aller Niedriglohnbeschäftigten hat einen Teilzeit- oder einen Minijob. Über zwei Drittel aller Niedriglohnbeschäftigten besitzt eine abgeschlossene Berufsausbildung. Doch sie führen überwiegend einfache Tätigkeiten aus.

Aus der Sicht der Agenda-Politik handelt es sich um eine sehr positive Entwicklung. Deutschland hat inzwischen den höchsten Niedriglohnanteil in Kontinentaleuropa und erreicht nahezu den Anteilswert der USA, der auf 25% geschätzt wird (ebd.). Allerdings führen die niedrigen Löhne dazu, dass (2007) schätzungsweise 300.000 Personen[24] zwar vollzeitbeschäftigt sind, aber dennoch Anspruch auf ALG II- Leistungen haben (so genannte Aufstocker) (Brenke/Ziemendorff 2008).

[23] Der Schwellenwert liegt bei zwei Drittel des Medianes der (Brutto)Löhne. Wenn z.B. 50% aller Lohnempfänger weniger als 10 €/Stunde verdienen, sind Stundenlöhne unter 6,66 € Niedriglöhne.

[24] Die Bundesregierung nennt als Zahl für 2007 sogar 524.00 „Aufstocker“, die 400 €/Monat und mehr brutto Erwerbseinkommen hatten. Insgesamt – also ohne die 400 €-Grenze - gab es im Mai 2007 1,36 Mio. „Aufstocker“. (Bundestagsdrucksache 16/8458 vom 10.3.2008).

In den verschiedenen, angesprochenen Entwicklungstendenzen im Lohnsektor lässt sich seit Anfang der 1990 Jahre eine zunehmende *Lohnspreizung* feststellen. Zu diesem Ergebnis wachsender Lohnungleichheit (vgl. Abb. 9 und Abb. 10) kommen ökonomische Studien unabhängig von der benutzten Datengrundlage. Hinsichtlich der Lohnspreizung liegt Deutschland mittlerweile deutlich über dem europäischen Durchschnitt (Saniter 2007, 38; vgl. auch Giesecke/Verwiebe 2008).

Abb. 9: Nominale Entwicklung der durchschnittlichen Stundenlöhne 1995 – 2006

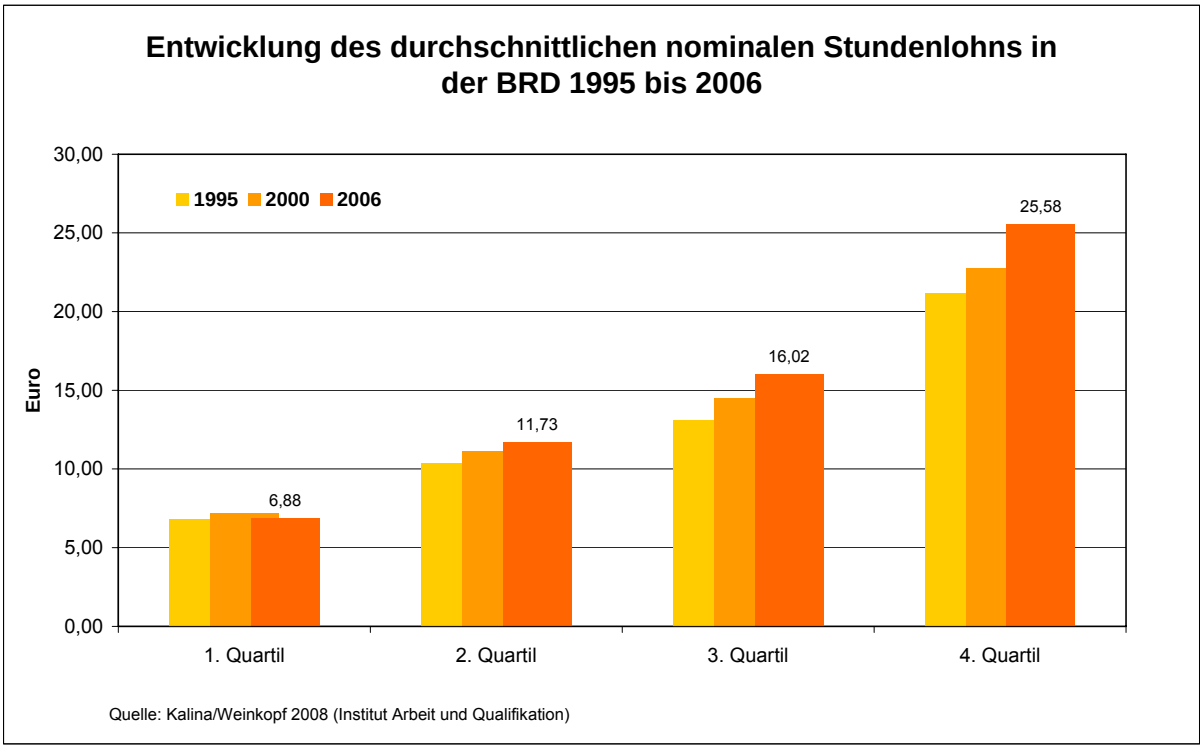
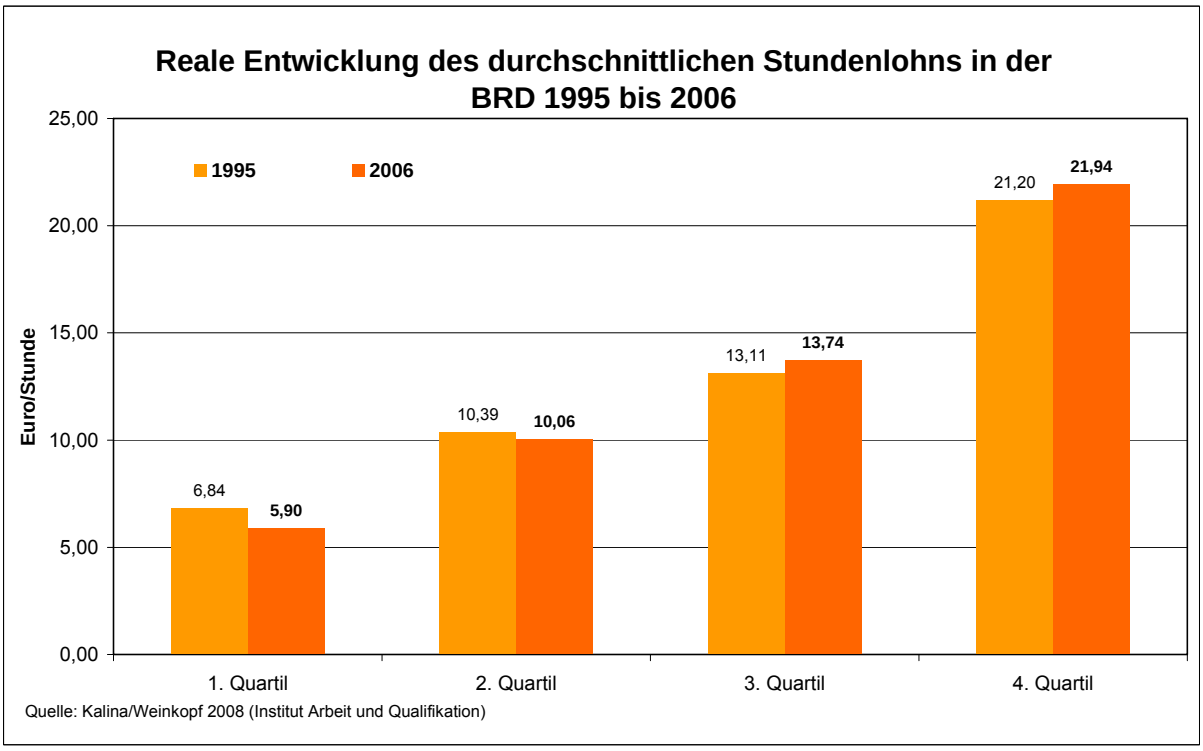


Abb. 10: Reale Entwicklung der durchschnittlichen Stundenlöhne 1995 – 2006

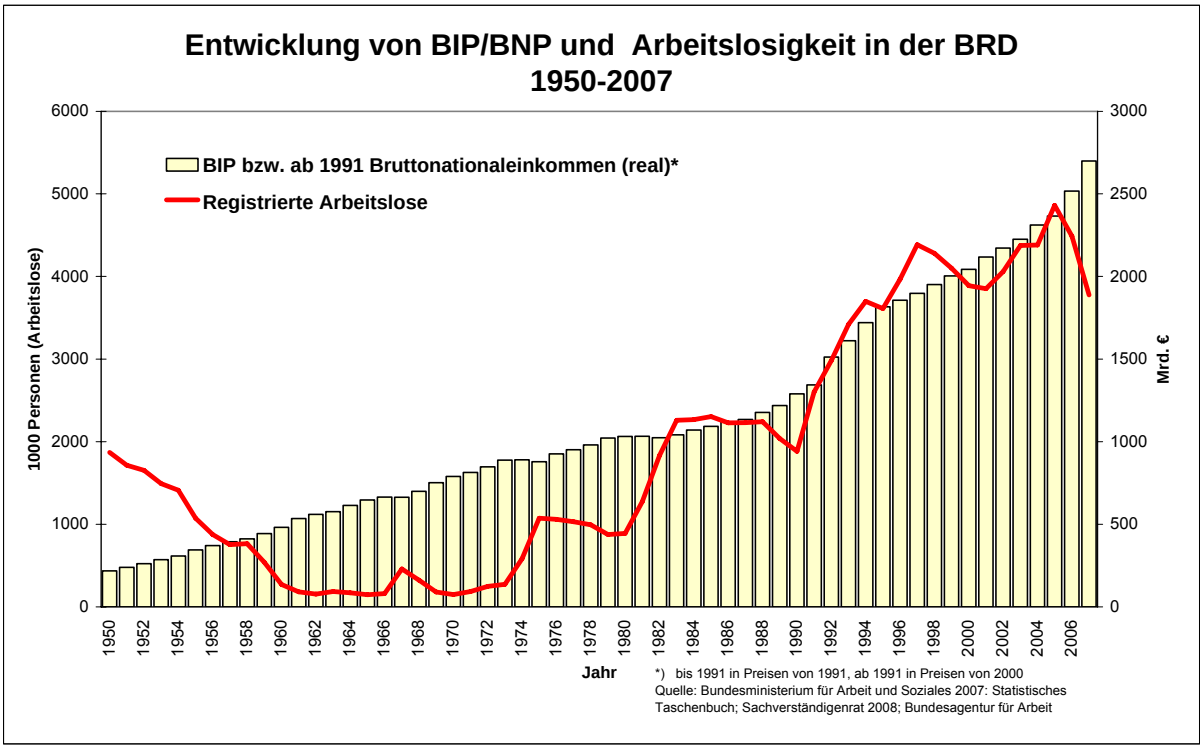


Zur wachsenden Kluft zwischen den Einkommen der abhängig Beschäftigten und den Unternehmensgewinnen kommt in den letzten Jahren also die zunehmende Ungleichheit der Löhne innerhalb der Gruppe der abhängig Beschäftigten hinzu.

Negativ auf die Einkommenssituation wirkt sich natürlich auch die *Arbeitslosigkeit* aus. Wie Abb. 11 zeigt, werden seit der Weltwirtschaftskrise Anfang der 1970er Jahre mit steigender Wirtschaftsleistung immer mehr Arbeitskräfte überflüssig. 2005 erreichte die Zahl der registrierten Arbeitslosen den bisherigen Höchstwert von 4,861 Millionen[25]. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 13 %. Die gute Konjunktur hat die Zahl der Arbeitslosen seitdem um über eine Million auf 3,776 Mio. bzw. sinken lassen. Im Dezember 2008 registriert die Bundesagentur nur noch 3,1 Mio. Arbeitslose und eine Arbeitslosenquote von 8,0%. Diese seit 2005 rückläufige Tendenz bei den Arbeitslosenzahlen wird sich mit der Wirtschaftskrise wieder umkehren.

Berücksichtigen muss man allerdings, dass die offizielle Arbeitslosenzahl der Bundesagentur nicht alle Arbeitslosen beinhaltet. Laut Definition ist arbeitslos, wer keine Beschäftigung (weniger als 15 Wochenstunden) hat, Arbeit sucht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet ist. Damit gibt es zahlreiche ALG I- und ALG II- Bezieher, die nicht als Arbeitslose gezählt werden, u.a. jene in ABM-Maßnahmen, im Vorruhestand (58 Jahre alt und älter), mit Bruttoerwerbseinkommen über 400 €/Monat oder Alleinerziehende mit kleinen Kindern. Insgesamt muss man zu den registrierten Arbeitslosen etwa 3 bis 3,5 Mio. weitere Arbeitslose hinzurechnen (Bundestagsdrucksache 16/8458 vom 10.3.2008).

Abb. 11: Entwicklung von BIP/BNP und Arbeitslosigkeit in der BRD 1950 - 2007



Transfereinkommen (Sozialleistungen): Eine große und steigende Zahl von Menschen verfügt weder über Vermögen noch über ausreichende Einkünfte aus Arbeit. Sie sind auf staatliche

[25] Allerdings ist die Arbeitslosenzahl 2005 stark von statistischen Effekten aufgrund der Hartz-Reformen geprägt. Ohne diese hätte die Arbeitslosenzahl 2005 schätzungsweise um 330.000 Personen niedriger gelegen (Bundesagentur 2005), so dass der gegenwärtige konjunkturelle Arbeitsmarkteffekt nur etwas höher als bei früheren Aufschwüngen ist.

Sozialleistungen als Einkommensquelle angewiesen. Wie sich diese Transfereinkommen und die Zahl der Empfänger entwickelt haben, wird nicht hier, sondern in Kap. 4 dargestellt.

Zusammenfassung: Die vielen Zahlen mögen verwirren. Der Befund ist eindeutig. Beim Vermögensbesitz, beim Einkommen und bei den Löhnen und Gehältern ist die Ungleichheit in den letzten Jahren deutlich größer geworden. Es ist nicht nur das Risiko der Einkommensarmut gestiegen, wie es offizielle Armutsberichte nennen. Die Einkommen sind für viele gesunken und für eine kleine Gruppe gestiegen. Die Einkommensärmsten vermehren ihre Schulden, die Einkommensreichsten ihr Vermögen.

Eine Fehlentwicklung wird und kann die Politik darin nicht entdecken. Sie hat ja, besonders durch die Agenda 2010-Politik gezielt und sehr erfolgreich Rahmendingungen geschaffen, die genau diese Entwicklung gefördert haben. Für die „Entfesselung" der wirtschaftlichen Wachstumskräfte hat sie den Lohndruck erhöht, durch Reformen der Sozial- und Krankenversicherungssysteme den Lebensstandard gesenkt und den Druck auf Sozialleistungsempfänger verstärkt. Das hat zu einem beachtlichen Wirtschaftsaufschwung beigetragen. Dass der Aufschwung – erstmals in der Geschichte der BRD – bei den Beschäftigten nicht reale Einkommenszuwächse, sondern Einkommensverluste gebracht hat, führt nicht zu einer Rücknahme der Hartz-Reformen. Reichtum braucht Armut. Weil es in dieser Wirtschaftsordnung ohne Reichtum bzw. Wirtschaftswachstum noch mehr Armut gibt, führt eine steigende Armut konsequent nur zu der einen Überlegung: Die Wachstumskräfte sind noch nicht genügend „entfesselt" worden, für eine bessere Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen müssen die Hartz-Reformen weiter geführt werden.

> „Sozial ist, was Arbeit schafft"
> (Pofalla (CDU-Generalsekretär) 2008, 1).

Wie viel Einkommen ein Arbeitsplatz einbringt, ist nicht das Kriterium. Wenn die Einrichtung neuer Arbeitsplätze davon abhängt, dass die Unternehmen noch weitere Freiheiten erhalten, Arbeitsplätze rentabel einzurichten (z.B. durch noch geringere Löhne), dann ist es die Aufgabe einer sozialen Armutsbekämpfungspolitik, durch weitere Reformen diese Möglichkeiten zu schaffen. Mehr Armut verhilft – vielleicht[26] – zu mehr Reichtum.

Text 3: Jens Pintat – Die Debatte um den Mindestlohn

Die Debatte um den Mindestlohn: Eine Option zur Entlastung der Sozialkassen?

Wenn in der Politik eine Diskussion um einen Mindestlohn aufkommt, dann stellt sich die Frage, woher die Maßstäbe für einen solchen Mindestlohn kommen. Denn schließlich wird er doch von den gleichen Politikern gefordert, die sich zuvor für nationale Lohnsenkung und den Auf- und Ausbau eines Niedriglohnsektors ausgesprochen haben.

Ausgangspunkt der Debatte ist, dass der Lohnverfall in Deutschland zwar einerseits für wirtschaftliches Wachstum gesorgt hat, aber andererseits der Anteil der Beschäftigten, die auf ergänzende staatliche Hilfe trotz Arbeit angewiesen sind, beständig wächst.

Die SPD stellt in ihrem Papier „10 Gute Gründe für Mindestlohn" ihre zentrale Forderung auf: „Menschen die einer Vollzeiterwerbstätigkeit nachgehen, müssen von ihrer Arbeit auch menschenwürdig leben können." Die politischen Befürworter verweisen auf die Notwendigkeit eines Mindestlohnes, indem gesagt wird, dass man von einer Vollzeitbeschäftigung Existenz sichernd entlohnt werden muss. Was ist das für ein Maßstab? Kritisiert werden damit nicht prekäre Beschäftigungsverhältnisse an sich. Die Kritik setzt dort an, wo ein Vollzeitlohn offensichtlich nicht mehr zum Leben reicht. Ab hier soll Armut und sittenwidrige Beschäftigung beginnen.

[26] Ob es wirklich hilft, entscheidet sich in der Konkurrenz, auf dem Markt

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) sieht hingegen in Mindestlöhnen ein *„ineffizientes Verteilungsinstrument“*, da von ihnen auch Haushalte profitieren, die gar nicht von Armut betroffen sind, *„weil es sich beispielsweise um Rentner handelt, oder um Hausfrauen, die nur etwas dazu verdienen wollen“* (Zimmermann zitiert in SZ – Online 16.09.2008). Angesprochen sind also die Leute, die darauf verwiesen sind, sich ihr Geld im Niedriglohnsektor dazu verdienen zu müssen. Nach Zimmermann sind Mindestlöhne *„ineffiziente Verteilungsmechanismen“*, da sie auch den Leuten ein kleines Plus einbringen, die gar nicht mehr brauchen. Wenn man also genug zum Leben hat, ist es auch in Ordnung, wenn der Hinzuverdienst für 3 Euro 80 die Stunde vollzogen wird, so die Argumentation.

Es muss aber auch gesagt werden, dass die Forderung nach einem Mindestlohn für eine Vollzeitbeschäftigung, von dem man leben kann, an einem Standort wie Deutschland, auf dem seit über 50 Jahre das Wirtschaftswachstum vorangebracht und die Produktivität soweit gesteigert wurde, dass immer weniger Menschen durch eine halbautomatische, gesellschaftliche Produktion immer größere Güterberge produzieren können, nichts mit der Überwindung von Armut zu tun hat. Schließlich ist es die Forderung nach dem schlicht Notwendigen, um sich von Arbeit erhalten zu können, um am Ende der Beschäftigung genauso mittellos wie vorher dazustehen.

Der Standpunkt der regierungspolitischen Überlegungen ist auch ein anderer als der der Überwindung von Armut: Durch das beständige Anwachsen des Niedriglohnsektors, in dem auch zunehmend der Anteil der Vollbeschäftigten steigt, wurde die Kategorie des so genannten Aufstockers geschaffen. Die Einkommen der Aufstocker liegen unter dem ALG II Niveau und müssen durch ergänzende staatliche Sozialtransfers aufgestockt werden. Von Ende 2005 bis Ende 2007 ist *„[…] die Zahl der Aufstocker mit einem Bruttolohn von 400 bis 800 Euro um mehr als 50 Prozent und die mit mehr als 800 Euro Einkommen um rund 40 Prozent [gestiegen]“* (Willnow 2008, o.S.). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kommt zu der Einschätzung, dass, wenn diese Aufstocker einen Existenz sichernden Lohn von 7 Euro 50 erhalten würden, die staatlichen Sozialkassen um rund 1,5 Milliarden entlastet würden (DGB 2008, o.S.).

Die Lohnabwärtsspirale ist also soweit voran geschritten, dass in vielen Branchen ein Wirtschaftswachstum herrscht, das vom Staat durch Lohnbezuschussung mitfinanziert wird, also die öffentlichen Kassen belastet, anstatt dass dieses Wirtschaftswachstum den öffentlichen Kassen ein Plus einbringt. Die Möglichkeit des Aufstockens auf das ALG II-Niveau, hat es den Unternehmen ermöglicht, die Lohnkosten immer weiter zu drücken. *„Mit der Einführung der Grundsicherung und der Möglichkeit der ergänzenden Sozialleistungen bei Geringverdienern ist praktisch ein Kombilohn entstanden, allerdings zufällig, ohne politische Steuerung“* (Ombudsrat 2006, 26). Diese − ohne politische Steuerung entstandenen − Verhältnisse sollen jetzt von der Politik nachträglich geregelt werden. Die Einführung eines Mindestlohnes ist dabei der Versuch, der Lohnabwärtsspirale eine untere Grenze zu geben, so dass ein Wirtschaftswachstum stattfindet, welches nicht die öffentlichen Kassen belastet.

Die Gegner des Mindestlohnes vertreten Kombilohnmodelle, mit denen sie der Tatsache, dass das Lohnniveau mittlerweile in vielen Bereichen unter das staatliche zugestandene ALG II-Niveau gefallen ist, nachträglich eine staatlich Anerkennung verleihen wollen. Mit öffentlichen Lohnzuschussmodellen soll die Niedriglohnbeschäftigung einen geregelten Rahmen bekommen. *„Wir wollen Arbeit, nicht Arbeitslosigkeit finanzieren*“, so der Standpunkt der Gegner der Mindestlöhne in der CDU/CSU (Unionsprogramm 2005).

Der politischen Debatte um den Mindestlohn unterliegen zwei sich widerstreitende Kriterien, die gleichzeitig durch die Höhe des Mindestlohnes bedient werden sollen und über die ein erbitterter Streit zwischen den Regierungsparteien entstanden ist. Auf der einen Seite ist das politische Interesse an billigen Löhnen immanent, da billige Löhne das Interesse an wirtschaftlichem Wachstum bedienen. Dies bringt aber eine Belastung des Staatshaushaltes mit sich, da je höher der Lohnverfall ist, desto höher ist auch der Betrag, den der Staat zahlen muss, um auf das gegebene Hartz IV-Niveau aufzustocken. Andererseits darf ein Mindestlohn auch nicht zu hoch sein, da er sonst die Wirtschaft zu sehr belastet, wie die Gegner immer wieder ins Feld führen: *„Alles was Arbeit gefährdet, bremst oder einschränkt darf bei uns keine Chance haben. […] Mit uns wird es keinen einheitlichen, flächendeckenden Mindestlohn geben, weil dieser Arbeitsplätze vernichtet […] Auch der*

Zeitarbeitsbranche dürfen keine Fesseln angelegt werden. […] Denn sozial ist was Arbeit schafft" (Pofalla 2008, 1).

Auf einen flächendeckenden Mindestlohn hat man sich nicht geeinigt. Stattdessen wird zur Zeit über branchenspezifische Mindestlöhne verhandelt. Und dabei kommen für jede Branche jeweils beide Kriterien zum Tragen: Der Lohn muss einerseits hoch genug sein, um den Arbeitnehmern die Existenz soweit zu sichern, dass der Staat von Sozialkosten befreit ist. Andererseits darf der Lohn für die jeweilige Branche – darüber ergibt sich die Vielfalt vorgeschlagener Mindestlöhne – nicht zu hoch sein, um dort das Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden.

Mit der Überwindung von Armut hat die in der Regierungspolitik geführte Debatte insgesamt wenig zu tun. Viel hingegen mit dem politischen Streit darüber, wer die Kosten der Existenz der Arbeitnehmer am unteren Ende der Einkommensskala tragen soll. Ist es dem wirtschaftlichen Wachstum zuzumuten, Existenz sichernde Löhne zu zahlen? Oder muss der Sozialstaat dafür aufkommen, in dem er ergänzenden Transfer zahlen muss? Eines ist dabei schon klar, auf das zum Leben Notwendige werden die Betroffenen dabei mit Sicherheit reduziert, so oder so.

3.2 Exkurs: Öffentliche Einnahmen

Bei der Betrachtung des politischen Umgangs mit der Armut ist ein kurzer Blick auf die Einkommenssituation des Staates aufschlussreich. Im Unterschied zur Einkommensentwicklung vieler privater Haushalte, hat der Staat seit 2004 seine Einnahmen deutlich steigern können. Im Jahr 2007 haben die öffentlichen Haushalte rund 95 Mrd. € mehr an Steuern eingenommen als im Jahr vor der Einführung von Hartz IV. Das entspricht einem Plus von 21% gegenüber 2004. 2008 werden laut Steuerschätzung die Einnahmen voraussichtlich um weitere 16 Mrd. € steigen, womit der deutsche Staat seine allein aus Steuern fließende Kaufkraft seit 2004 nominal um 25,1 % erhöhen konnte.

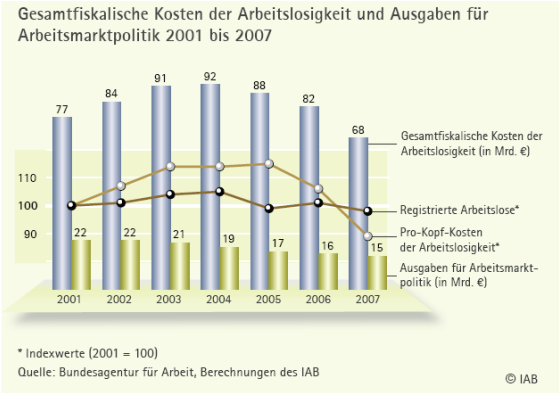
Die steigende Tendenz der kassenmäßigen Steuereinnahmen lag nicht nur an der guten Konjunktur, sondern auch an massiven Steuererhöhungen. Neben der höchsten Steuererhöhung der letzten Jahre, die Erhöhung der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) um 3 Prozentpunkte zum 1.1.2007, sind weitere Steuern erhöht worden: durch Erhöhung des Bemessungssatzes (z. B. bei der Versicherungssteuer) oder durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (u.a. durch die Senkung der Altersgrenze für das Kindergeld auf 25 Jahre, Einschränkung der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für das häusliche Arbeitszimmer, Kürzung des Sparerfreibetrages, Wegfall der Eigenheimzulage für Neufälle ab 2006) (SVR 2007, 254). Die Folge war eine spürbare Verbesserung der Haushaltssituation seit 2004. Sie betraf nicht nur den Bund, sondern ebenso die Länder und die Gemeinden (ebd., 258).

Zudem vermehrt der Staat seine Steuereinnahmen auch ohne Steuererhöhungen, durch die so genannte kalte Progression. Der progressive Steuertarif führt bei nominal steigenden Einkommen zu einer höheren Steuerbelastung. Die daraus resultierenden Mehreinnahmen schätzt man für den Zeitraum 2001 - 2006 auf rund 63 Milliarden €. Das ist also ein erheblich größerer Zuwachs als der durch die Umsatzsteuererhöhung. „Steuerzahler mit relativ geringem Einkommen sind am stärksten von den Folgen der heimlichen Steuererhöhung betroffen … Bei Geringverdienern könne die "kalte Progression" mehr als 80 Prozent der gesamten individuellen Steuermehrzahlung ausmachen", hat das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (Tübingen) errechnet (Der Spiegel vom 25.4.2008).

Die Unternehmenssteuerreform 2008 hingegen bringt keine Mehrbelastungen für die Unternehmen mit sich. Sie reduziert sogar in einigen Bereichen die Steuern, wie z.B. in der Tarifbelastung von Unternehmensgewinnen, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland nicht zu gefährden (SVR 2007, 284). Insgesamt jedoch soll die Unternehmenssteuerreform aufkommensneutral sein.

Die positive Entwicklung des Bundeshaushaltes resultiert nicht nur aus den vermehrt fließenden Steuerquellen. Auch Einsparungen haben dazu beigetragen. So haben die Hartz-Reformen zu sinkenden Ausgaben in den Bereichen Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik geführt (vgl. Abb. 12).

Abb. 12: „Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken“



Quelle: Bach/Spitznagel 2008, 5

In der Zeit nach der Hartz IV-Reform haben also nicht nur Unternehmen und Vermögensbesitzer ihre Gewinne und Einkünfte deutlich steigern können. Auch der Staat hat seine Steuereinnahmen deutlich erhöht.

3.3 Private Einkommen – Göttingen

Zur Einkommenssituation der privaten Haushalte in Göttingern liegen keine gesicherten Informationen vor, wenn man von dem Bereich staatlicher Transfereinkommen absieht (vgl. Kap. 4). Indirekte Hinweise auf die Einkommenssituation lassen sich aus Arbeitslosigkeit (Kap. 3.3.3), Verschuldungshöhe (Kap. 3.3.4) und aus Marktforschungsdaten (Kap. 3.3.1) ableiten.

Über Vermögensbesitz und Einkommenshöhe liegen gar keine Daten vor. Folglich lässt sich über Reichtum in Göttingen auch nichts aussagen. Um eine gewisse Einordnung und Übersicht über die allgemeine Vermögens- und Einkommensentwicklungen zu geben, wurden im vorigen Abschnitt die Verhältnisse auf der nationalen Ebene beschrieben.

3.3.1 Haushaltseinkommen

Einen ersten Hinweis auf die Einkommensunterschiede der Haushalte in Göttingen kann man – mit aller Vorsicht – aufgrund von Marktforschungsdaten geben. Vorsicht ist insofern geboten, weil es sich bei den Angaben um Schätzungen handelt. Wie genau und wie zuverlässig die Schätzmethode ist, darüber kann nichts ausgesagt werden. Marktforschungsunternehmen sammeln eine Vielzahl von Daten – aus dem Flensburger Kraftfahrzeugregister, aus Payback-Karten, aus Versandhaus- und Schufa-Daten, aus Videokartierungen sowie aus vielen anderen Quellen. Daraus konstruieren sie über statistische Modelle neue Größen wie z.B. die bekannte, kleinräumig differenzierte Einzelhandelskaufkraft oder z.B. das Haushaltseinkommen.

Das bekannte Marktforschungsunternehmen Axciom hat uns für diesen Bericht freundlicherweise einen Standard-Datensatz zur Verfügung gestellt, der kleinräumig (für Straßenabschnitte) die Zahl der Haushalte in bestimmten Einkommensklassen enthält. Dieser Datensatz bildet die Grundlage der folgenden Karte, welche die innerstädtische Verteilung der einkommensstärkeren Haushalte zeigt. Es muss aber noch einmal betont werden: Es handelt sich hier *nicht* um die Darstellung der reichen Haushalte. Zudem ist nicht gesichert, wie zutreffend die Daten

sind. Und schließlich: Die Einkommensgrößen sind nicht vergleichbar mit denen aus den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung.

Die ungleichen Haushaltseinkommen sind auch in Göttingen räumlich ungleich verteilt. Die Abb. 13 zeigt den relativen Anteil von Haushalten der obersten Einkommensklasse an allen Haushalten des jeweiligen Straßenabschnitts. Insgesamt gehören laut dem Marktforschungsinstitut knapp 13% aller Göttinger Haushalte in diese Kategorie. Die Karte stellt die Straßenzüge dar, in denen der Anteil über dem Durchschnitt liegt. Dazu gehören neben dem Ostviertel Wohngebiete am nordöstlichen wie westlichen Stadtrand. Aber es finden sich auch in Geismar und anderen Teilen der Stadt Straßenzüge mit hohen Anteilswerten. Ein hoher Prozentwert bedeutet allerdings nicht unbedingt, dass dort viele einkommensstarke Haushalte wohnen. Oftmals gehört gerade einer von sieben Haushalten (also 14,3%) in diese Einkommenskategorie. In anderen, dichter besiedelten Straßenzügen kann es zwei Dutzend und mehr dieser Haushalte geben, sie erscheinen aber nicht in dieser Karte, weil der Anteilswert eben unter 14% liegt.

Aussagekräftiger ist daher die Abb. 14. Dort wird die durchschnittliche Kaufkraft pro Person (und Jahr) straßenabschnittsweise dargestellt. Am höchsten ist die Kaufkraft im Ostviertel und in weiten Teilen von Nikolausberg und Hetjershausen. Inselhafte Gebiete finden sich verstreut: Herberhausen, Südrand von Geismar, Leineberg, Weende-Nord, Weende – Stumpfe Eiche, Roringen. In einigen Inseln wie z.B. im Industriegebiet von Grone sind die hohen Werte aufgrund geringer absoluter Größen rein statistisch bedingt. Die Abb. 14 zeigt auch die Wohngebiete mit relativ geringer Kaufkraft. Hier fällt zunächst ein Nord-Süd-Streifen in der Mitte Göttingens auf: vom Hagenberg über Pfalz-Grona-Breite, Egelsberg und Maschmühlenweg bis zum Leineberg. Als zweites wird aber deutlich, dass es in vielen Wohngebieten eine Mischung aller Einkommenslagen auf kleinstem Raum gibt. Geismar, Leineberg und Grone-Süd sind markante Beispiele. Sie weisen darauf hin, dass Schematisierungen wie „arme Weststadt“ gegen „reiche Oststadt“ lediglich Klischees darstellen. Diese Klischees werden durch bestimmte Darstellungsmethoden gefördert, z.B. durch die Präsentation von Daten auf der Ebene von Statistischen Bezirken oder Stadtbezirken statt im Maßstab von Baublöcken oder Straßenabschnitten.

Abb. 13: Göttingen – Haushaltseinkommen I

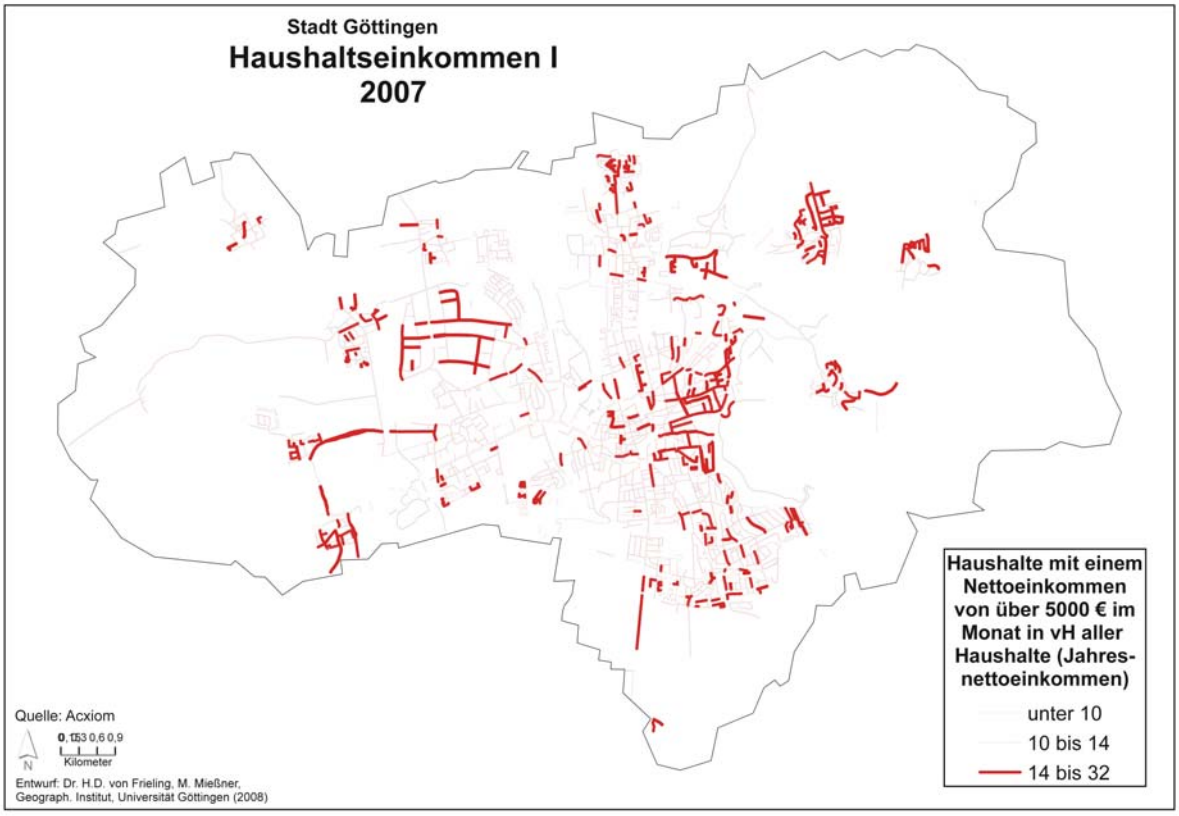
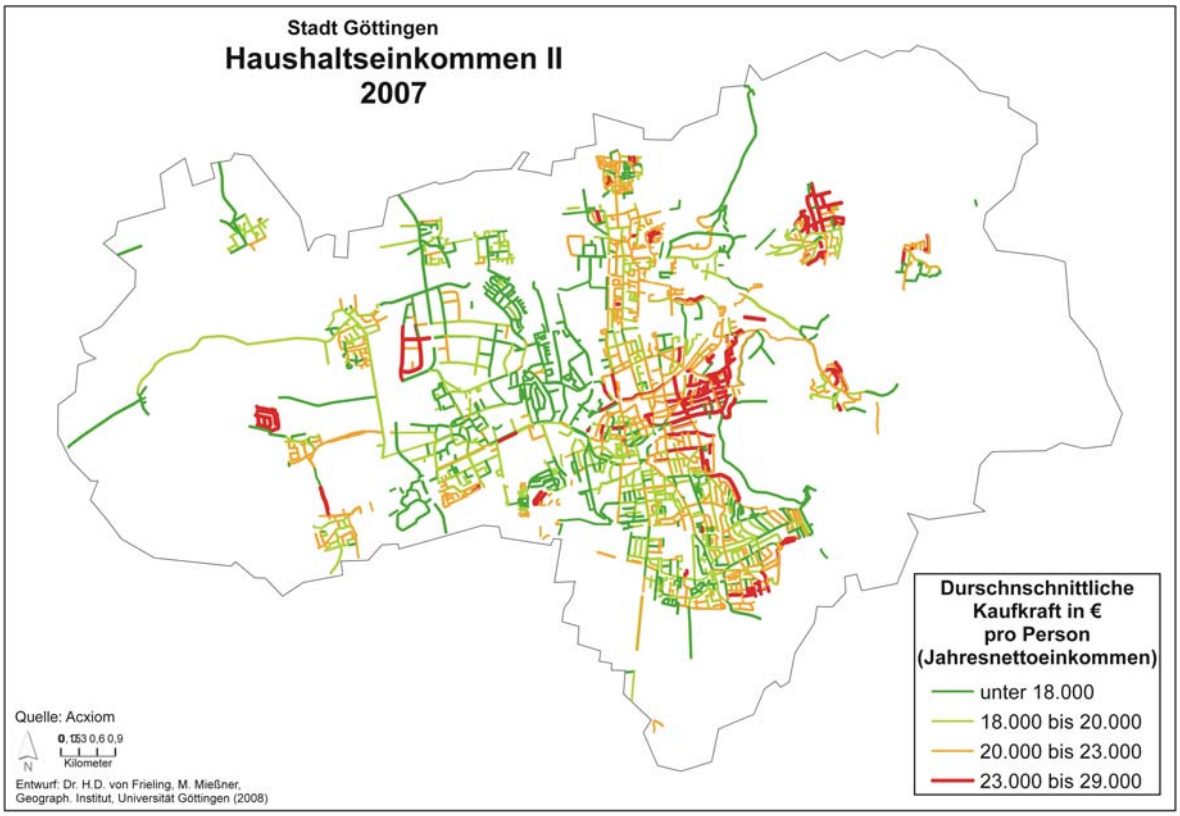
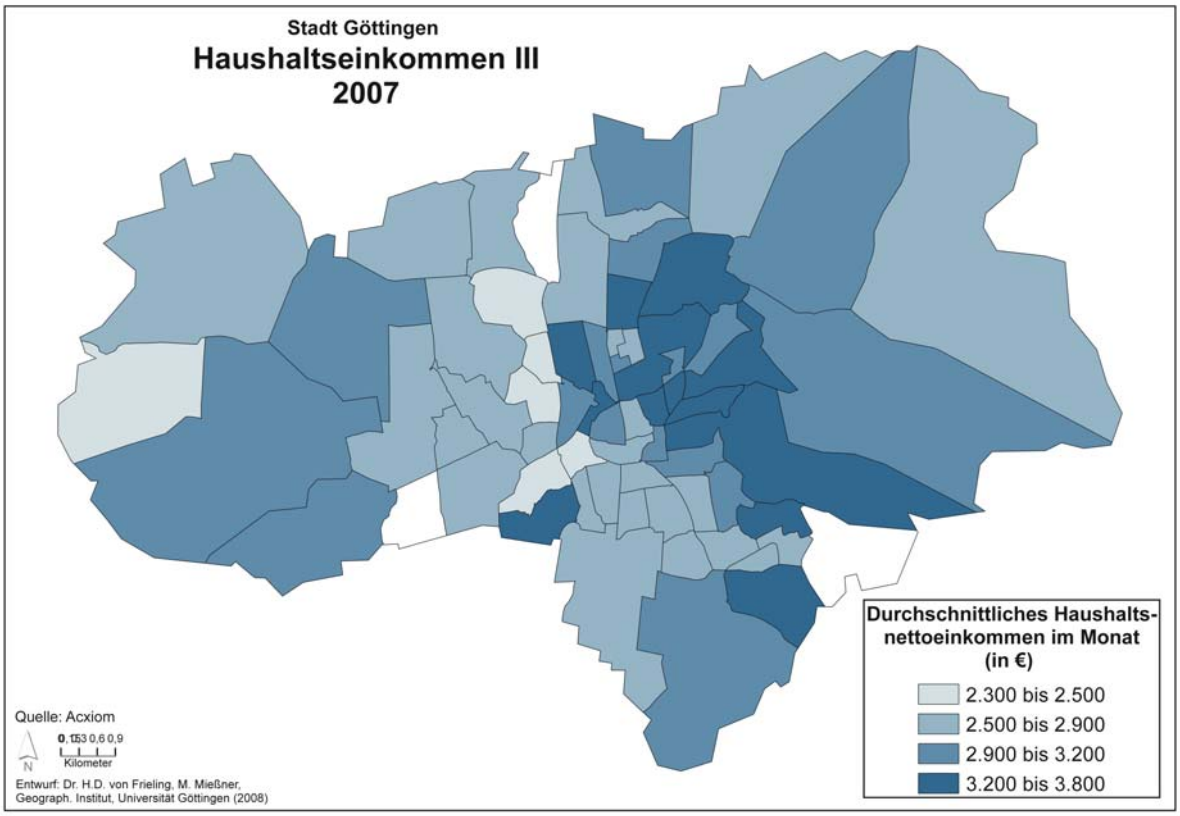


Abb. 14: Göttingen – Haushaltseinkommen II



In der Abb. 15 sind aus derselben Datenquelle von Acxiom nicht mehr Straßenabschnitte sondern stärker räumlich aggregierte Werte[27] dargestellt. Durch die andere Maßstabsebene erscheint das geläufige Bild der sozialräumlichen Struktur Göttingens: ein relativ wohlhabender Ost-Nordost-Sektor, ein äußerer Ring leicht über dem Durchschnitt liegender Einkommen und ein breiter Streifen in der Mitte von Nord nach Süd und Südost mit durchschnittlichen oder geringeren Einkommen.

Abb. 15: Göttingen – Haushaltseinkommen III



3.3.2 Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Darüber, welche Arbeitsplätze in Göttingen existieren und welche Einkommensmöglichkeiten sie bieten, gibt es wie beim Haushaltseinkommen nur sehr dürftige Informationen. Aus den amtlichen Statistiken lässt sich allgemein etwas zur Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit aussagen. Doch von welcher Qualität und Sicherheit die Arbeitsplätze für ein auskömmliches Einkommen sind, lässt sich nicht beschreiben. Dies ist aus der Sicht des Staates eine Privatangelegenheit, die der Markt regelt. Auch Gewerkschaften verfassen hierzu keine Berichte über die aktuelle, lokale Situation.

Die Gesamtzahl der *Erwerbstätigen* in Göttingen hat sich – wie die Zahl der Arbeitslosen – in den vergangenen zehn Jahren in Göttingen offenbar kaum verändert. Dieses lässt sich vermuten, wenn man die (sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigten am Wohnort als Anzeiger nimmt (vgl. Abb. 16). Deren Zahl schwankt seit 1998 zwischen 36.200 und 34.204[28] (GÖSIS 071.00/2007, 071.91/2008). Fast parallel dazu schwankt auch die Zahl der (sozialversicherungspflichtigen) Teilzeitbeschäftigten. Ihr Anteil an allen Beschäftigten beträgt 2007 27,9%

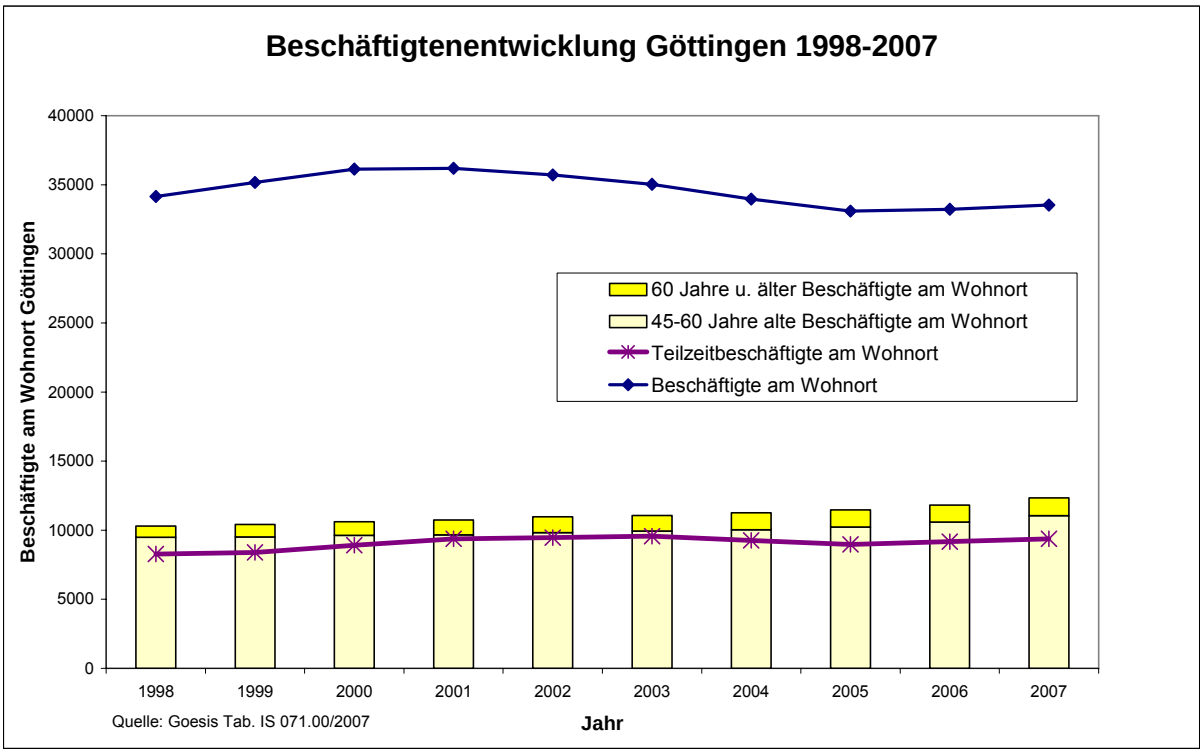
[27] Es handelt sich hier im Unterschied zu den beiden vorherigen Karten um durchschnittliche Haushalts- und nicht Personeneinkommen.

[28] 2007 waren weitere rund 8.000 Personen in anderen Gemeinden (Auspendler) sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

gegenüber 24,2% (1998). Unter den Beschäftigten hat die Zahl der älteren (über 45 Jahre) in den letzten zehn Jahren deutlich zu Lasten der jüngeren zugenommen.

Laut Bundesagentur für Arbeit sind am 30.6.2007 in der Stadt Göttingen 11.518 Personen[29] geringfügig entlohnte Beschäftigte (am Wohnort), d.h. ihr Arbeitsentgelt beträgt regelmäßig weniger als 400 Euro/Monat. Nahezu drei Viertel (73% oder 8.430 Personen) sind ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Für die übrigen 3.088 ist die geringfügige Beschäftigung ein Nebenjob (www.pub.arbeitsamt.de/; Zugriff: 28.5.08.).

Abb. 16: Beschäftigtenentwicklung in der Stadt Göttingen 1998 - 2007



Die Anzahl der Beschäftigten sagt nichts über *Verdienst- und Einkommensverhältnisse* aus. Das gilt seit den Hartz-Reformen verstärkt, weil tarifliche Bindungen zunehmend entfallen und prekäre Beschäftigungsverhältnisse zunehmen. Unsere Bemühungen, zumindest zuverlässige Hinweise auf den Umfang von Niedriglohnbeschäftigung und die Höhe von Stundenlöhnen in Göttingen zu erhalten, sind allesamt gescheitert.

Auch wenn in vielen Unternehmen Tariflöhne nicht mehr gelten, sondern geringere Entgelte gezahlt werden, kann man die Tarifvereinbarungen heranziehen, um Anhaltspunkte für die Höhe des Lohns zu erfahren. Im WSI-Tarifarchiv findet sich eine umfangreiche Dokumentation. Die Tab. 3 zeigt daraus einen kleinen Ausschnitt. Danach können z.B. Angestellte im Einzelhandel oder Friseurhandwerk (in Göttingen) bei voller Wochenarbeitszeit weniger als 1.100 Euro brutto im Monat verdienen (Untergrenze, unterste Tarifstufe). Das sind brutto (!) weniger als 6,60 Euro in der Stunde. Doch für wie viele Angestellte und Arbeiter zumindest diese untersten Tariflöhne gelten, ist völlig unklar. Viele Arbeitnehmer sind nicht gewerkschaftlich organisiert, Betriebe finden Wege, außertariflich zu entlohnen, ganze Branchen wie die Bäcker in Göttingen – aber auch karitative Organisationen – sind aus dem Tarifvertrag ausgetreten. Das nicht höhere Löhne, sondern Lohnsenkung und weniger Kündigungsschutz die Folge (und Absicht) sind, ist zu vermuten.

[29] Für die Hauptagentur Göttingen - ehemals Hauptamtsbezirk - weist Gösis 070.00/2008 12.520 geringfügig entlohnte Beschäftigte auf, das ist gegenüber dem Jahr 2000 ein Plus von 38%.

So bleibt es völlig undurchsichtig, wie viele der Beschäftigten in Göttingen lediglich ein Lohneinkommen knapp über Hartz IV erhalten. Der tatsächliche Umfang von Armut in Göttingen lässt sich also gar nicht ermitteln. Informationen gibt es nur über jene, die der Staat als Arme definiert, über die bekämpfte Armut.

Tab. 3: Unterste Tarifvergütung*) – brutto (gültig für Niedersachsen)

Branche	Wochen-arbeitszeit	Euro je Stunde	Euro je Monat	Gültig ab
Friseurhandwerk	38	6,57	1084	04/2008
Systemgastronomie	39	7,20	1217	12/2000
Briefdienstleistungen – Zusteller	-	9.70	1641	01/2008
Brot- / Backwarenindustrie – Verkäufer**)	38	8,63	1424	10/2000
Einzelhandel – Angestellte	37,5	6,56	1069	10/2006
Maler	40	8,05	1394	04/2008
Hotel und Gaststättengewerbe	39	7,50	1268	05/2008
Öffentlicher Dienst – Gemeinden – Arbeiter	39	8,15	1377	

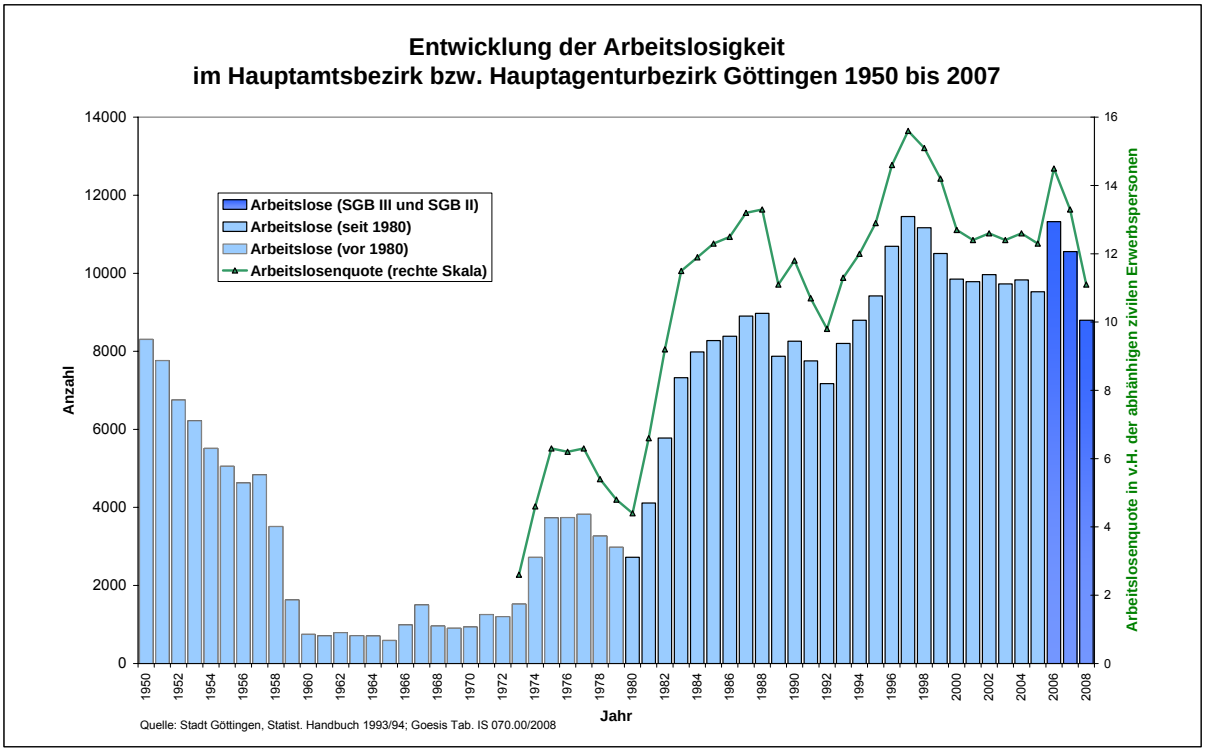
*) „Löhne und Gehälter geraten zunehmend unter Druck. Tarifverträge legen Untergrenzen fest, die bei gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben nicht unterschritten werden dürfen. Weniger sollten Sie nicht verdienen.“(WSI-Tarifarchiv)
**) In Göttingen gilt noch der Tarifvertrag von 2003, weil die entsprechenden Innungsbetriebe aus dem Tarifvertrag ausgetreten sind.
Quelle: WSI-Tarifarchiv (http://www.boeckler.de/show_mindestlohn.html#; Zugriff: 18.8.08.)

Ein wenig mehr ist über die Zahl der Arbeitslosen bekannt. Im Jahr 2008 (in Klammer die Zahl für 2007) gab es in der Stadt Göttingen 6.987 (8.295) registrierte *Arbeitslose*, davon 6.640 (6.452) im Rechtskreis nach SGB II und 2.158 (1.843) im Rechtskreis nach SGB III (GÖSIS Tab. 070.21/2008). Eine Arbeitslosenquote lässt sich derzeit allerdings nicht für die Stadt, sondern nur für den Hauptagenturbezirk Göttingen und für die Optionskommune berechnen. Im Hauptagenturbezirk liegt die Arbeitslosenquote im Juni 2008 bei 11,1% (13,3%) (GÖSIS 070.00/2008). Das ist ein deutlich niedrigerer Wert als in den Vorjahren. Seit 2000 bewegt sich die Arbeitslosenquote relativ konstant zwischen 12,5% und 13%[30]; in 2007 liegt sie mit 13,3% sogar leicht darüber (vgl. Abb. 17).

Auch in der Optionskommune (Stadt und Landkreis Göttingen) ist die Arbeitslosenquote hoch mit 9,1% (im September 2008) (www.SGBII-Kennzahlen.niedersachsen.de). Optionskommune wie Stadt gehören mit ihren Werten zu den Regionen hoher Arbeitslosigkeit. Unter den niedersächsischen Kreisen hat die Optionskommune 2008 den 9. höchsten Wert. In der BRD gehört der Landkreis Göttingen zu dem Viertel aller Kreise, welche die höchsten Arbeitslosenquoten aufweisen. Dennoch zeigt sich der konjunkturbedingte Rückgang der Arbeitslosenquote, die in Deutschland im Juni 2008 auf 7,5% gesunken ist[31], in moderater Form auch in der „Region“ Göttingen. Zumindest für das Jahr 2008.

[30] 2006 stieg der Wert vorübergehend auf 14,5% – bedingt durch die Umstellungen der Hartz-Reformen.
[31] Im Oktober 2008 fällt die Quote sogar auf 7,1%. Im Februar 2009 liegt sie bei 8,5% (www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html, Zugriff: 13.3.09.).

Abb. 17: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Göttingen 1950 bis 2008



Über die innerstädtische Verteilung der Arbeitslosigkeit lässt sich drei Jahre nach Inkrafttreten von Hartz IV keine exakte Aussage machen. Bisher war die Bundesagentur für Arbeit nur in der Lage, die Zahl der Arbeitslosen nach SGB III kleinräumig zu veröffentlichen. Die ALG I – Empfänger machen jedoch gerade 22% aller Arbeitslosen aus. Für die Analyse der räumlichen Struktur der Arbeitslosigkeit wird daher auf ältere Daten zurückgegriffen.

In der Abb. 18 fallen zwei Gebiete besonders auf, in denen die Arbeitslosigkeit absolut wie relativ besonders hoch ist: Grone (Alt-Grone und Grone-Süd) und der Holtenser Berg. Die Arbeitslosendichte ist in diesen Bezirken seit 1999 deutlich angestiegen, nämlich um mehr als 10%, während sie im Durchschnitt in Göttingen leicht gesunken ist (vgl. Abb. 19). Durch einen ähnlich hohen Anstieg gehören 2005 auch die Bezirke Leineberg und Sültebecksbreite (Nordstadt) zu den Gebieten überdurchschnittlich hoher Arbeitslosendichte. Eine Zunahme der Arbeitslosendichte findet sich auch in weiten Teilen der Südstadt und von Geismar (Ausnahme: Zietenterrassen)[32]. Nur im „Nordost-Sektor“ – von der Innenstadt über die Oststadt, dem Universitätsviertel und Teilen der Nordstadt bis zu den nordöstlichen Vororten – sind die Arbeitslosigkeit und die Arbeitslosendichte überdurchschnittlich zurückgegangen.

[32] Der hohe Zuwachs der Arbeitslosendichte in den westlichen Vororten (Groß Ellershausen bis Esebeck) entsteht aufgrund sehr niedrigen Arbeitslosenzahlen.

Abb. 18: Innerstädtische Verteilung der Arbeitslosigkeit in Göttingen 2005

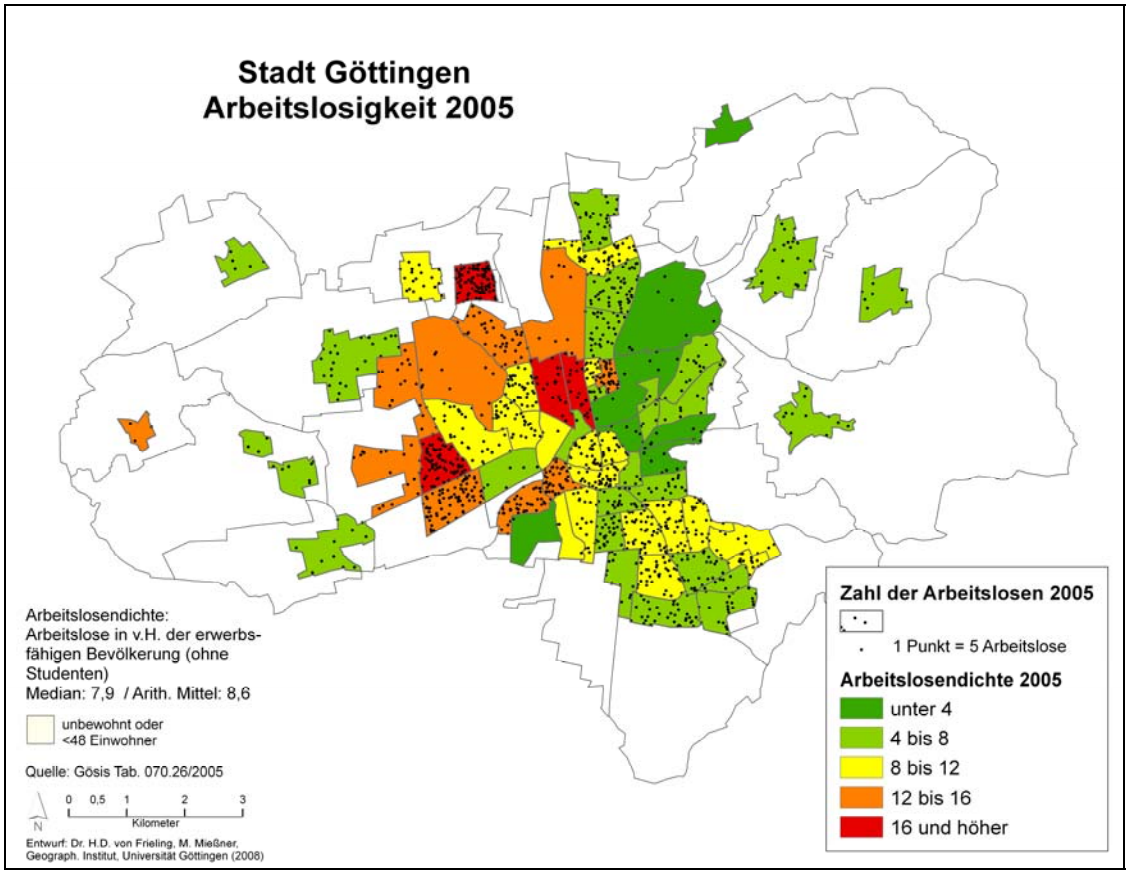
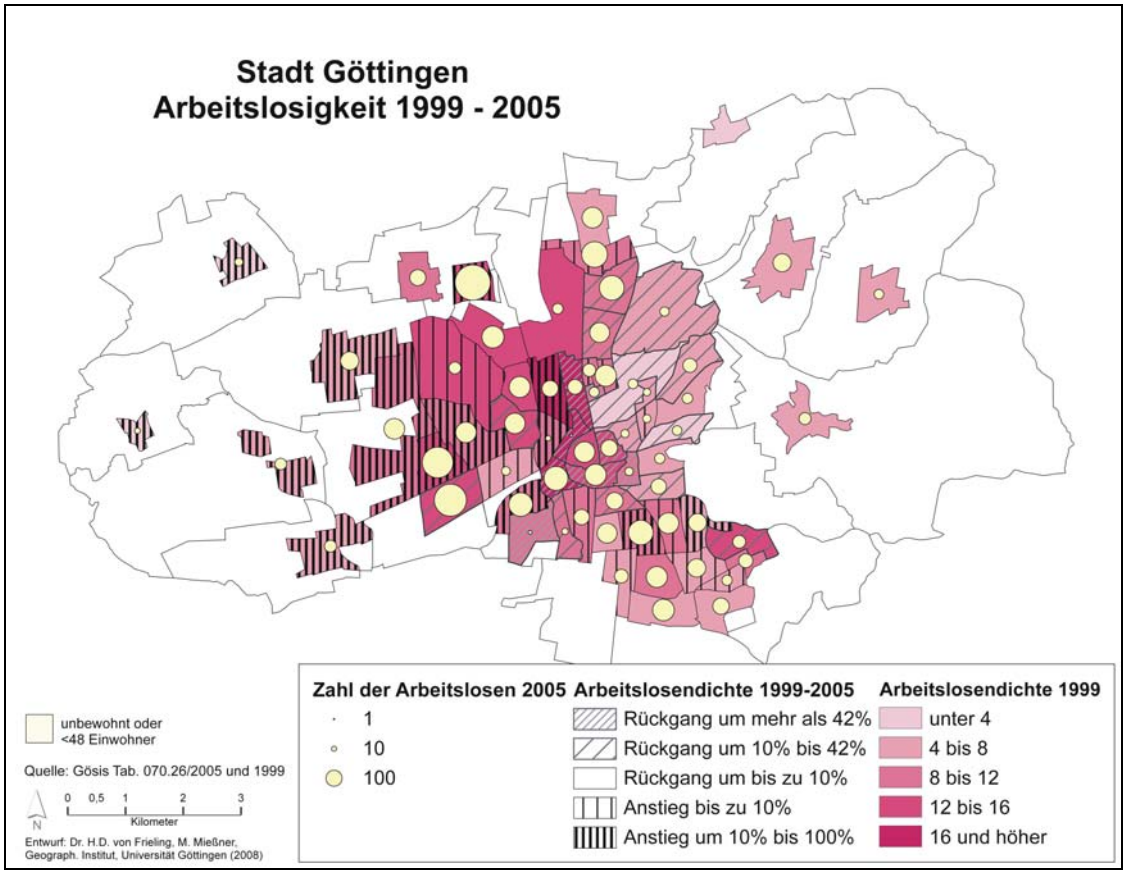


Abb. 19: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Göttingen 1999-2005



3.3.3 Überschuldung privater Haushalte

„Wer einkommensarm ist, muss nicht überschuldet sei“, heißt es im 3.AR-Bericht (2008, 49). Überschuldungsprobleme sind nicht beschränkt auf bestimmte Einkommensgruppen. Sie sind daher kein Indiz für Einkommensarmut. Doch eine Überschuldungssituation kann zu einer wesentlichen Ursache von Verarmung und sozialer Ausgrenzung werden.

Wie viel überschuldete Haushalte es in Göttingen oder in Deutschland gibt, ist nicht genau bekannt. Das liegt zum Teil an der Festlegung, wann man von Überschuldung sprechen will. So hilft z.B. die Erläuterung im 3. AR-Bericht (ebd.), Einkommen und Vermögen reichen trotz reduziertem Lebensstandard über einen längeren Zeitraum nicht aus, die fälligen Zahlungsforderungen zu begleichen, nicht viel weiter. Sie lässt offen, ob die Zahlungsverpflichtungen die Sozialgeldgrenze oder die höhere Pfändungsgrenze übersteigen müssen. Zum anderen wird keine amtliche Statistik zur Überschuldung von Privathaushalten geführt[33]. Er existieren lediglich Schätzungen.

Nach diesen Schätzungen, die das Statische Bundesamt (2008a) für tragfähig hält, gibt es in Deutschland etwa 3 Millionen überschuldete Privathaushalte. Die Zahl hat sich seit 1990 verdoppelt. Mittlerweile (2006) kann schon jeder zwölfte Hauhalt seinen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen. Über den Grund dieser starken Zunahme erfährt man im 3. AR-Bericht nichts. Dort wird von lediglich 1,6 Millionen überschuldeten Haushalten und von einem Rückgang gegenüber 2003 berichtet. Möglich wird diese schiefe Darstellung durch eine entsprechende Auswahl der Datenbasis (wie schon bei der Einkommensverteilung). Der 3. AR-Bericht berücksichtigt nämlich nur Konsumentenkredit und nicht, wie sonst üblich, auch Hypothekarkredite. Hätte die Bundesregierung die übliche Vorgehensweise gewählt, wäre sie auch auf die Zahl von rund 3 Millionen überschuldeten Haushalten gekommen (Schufa 2007, 2).

Wie viele Haushalte in Göttingen überschuldet sind, lässt sich also nicht genau sagen. Die Schuldnerberatung der Arbeiterwohlfahrt (AWO)[34] – Kreisverband Göttingen – registriert seit Ende der 1990er Jahre relativ konstant zwischen 450 bis 500 Beratungsfälle (Haushalte). Das besagt aber nichts über die Anzahl überschuldeter Haushalte, weil die Beratung der AWO freiwillig ist und deren Beratungskapazitäten begrenzt sind. Die AG SBV (2008)[35] schätzt, dass die Beratungskapazitäten von Schuldnerberatungen wie die der AWO in Göttingen nur für 10% bis 15% der überschuldeten Haushalte ausreichen. Nimmt man bundesdurchschnittlich Verhältnisse für Göttingen an, würde man mit etwa 3.000 bis 4.000 überschuldeten Haushalten rechnen müssen.

Nicht alle diese Haushalte sind nach den offiziellen Armutskriterien arm, sehr wahrscheinlich jedoch die überwiegende Zahl. Nach Reiffner (2007, 13) lebten 2004 zwei Drittel der überschuldeten Haushalte unterhalb der Armutsgrenze (definiert als 60% des Medianes) und nur 9% hatten Einkommen oberhalb der Niedrigeinkommensgrenze (d.h. 75% des Medianes).

Zu diesem Bild passt auch, dass nach Untersuchungen des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2008b) in rund 30% aller Überschuldungsfälle Arbeitslosigkeit der Grund für die finanziellen Schwierigkeiten war (vgl. Abb. 20). Weitere häufige Ursachen waren Trennung, Scheidung, Krankheit oder Unfall. Das zeigt, dass Armut schon weit vor dem Bezug von Transferleistungen verbreitet ist. Die „normalen“ Einkommen und Rücklagen sind offenbar so gering,

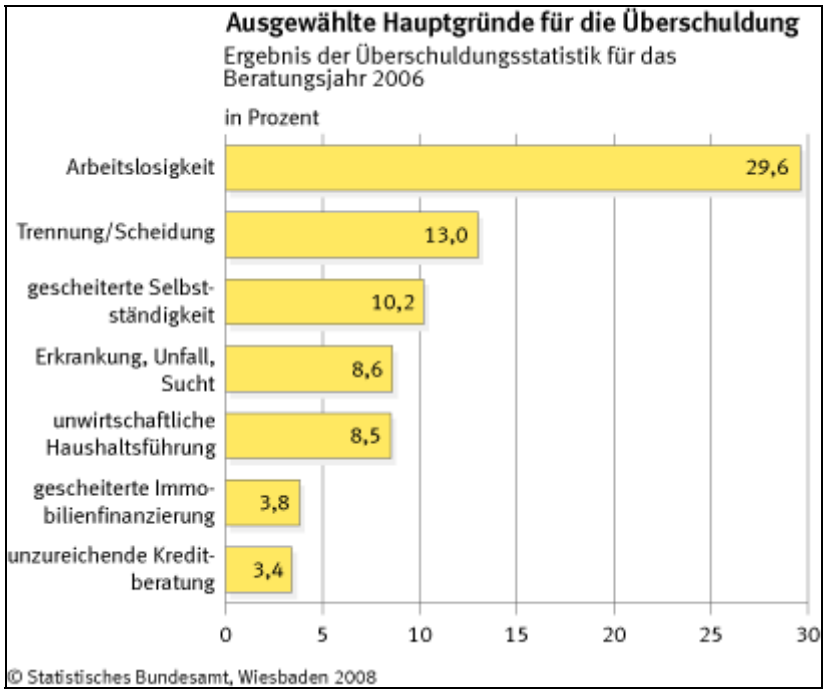
[33] Nur eine zu Privatinsolvenzen.

[34] Die Schuldnerberatungsstelle der AWO in Göttingen existiert seit 1990. Sie versteht sich - ähnlich wie mittlerweile knapp 1.000 anderen in Deutschland - als Hilfe zur Selbsthilfe für Menschen, die in wirtschaftliche oder existentielle Not geraten sind oder zu geraten drohen. (vgl. Frieling 1995, 37ff.; Destatis 2008)

[35] Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände

dass gängige Ereignisse wie Kündigung, Krankheit oder Beziehungsänderungen zu einem „kritischen Lebensereignis“ werden können.

Abb. 20: Hauptgründe der Überschuldung in Deutschland 2006



Ob die Arbeitslosigkeit auch in Göttingen der wichtigste Auslöser für die Überschuldung ist[36], ist nicht bekannt, aber wahrscheinlich. 49% der Ratsuchenden (2007) in Göttingen beziehen Sozialleistungen nach SGB (AWO-Göttingen 2008; vgl. Abb. 21). 28% haben zwar noch ein Arbeitseinkommen, allerdings wird dieses nicht besonders hoch liegen. Denn in 60,1% der Fälle liegt das Familieneinkommen unter 1.000 Euro im Monat und bei knapp einem weiteren Viertel zwischen 1.000 und 1.500 Euro/Monat. Die Schuldenhöhe liegt bei 23,7% der Fälle unter 5.000 Euro, also deutlich unter dem Monatseinkommen eines Bundestagsabgeordneten. Insgesamt übersteigen die Schulden in 53% der Fälle die Größe von 15.000 Euro nicht (ebd.). Nach den Zahlen der AWO-Göttingen sind bestimmte Gruppen überproportional betroffen: Geschiedene, getrennt Lebende, Verwitwete sowie Alleinerziehende mit Kindern. Das entspricht den Untersuchungen des Instituts für Finanzdienstleistungen. Danach haben Alleinerziehende mit Kindern das höchste Überschuldungsrisiko, nämlich ein um das 3,8 fache höhere Risiko gegenüber der Gesamtbevölkerung (Reiffner 2007, 22).

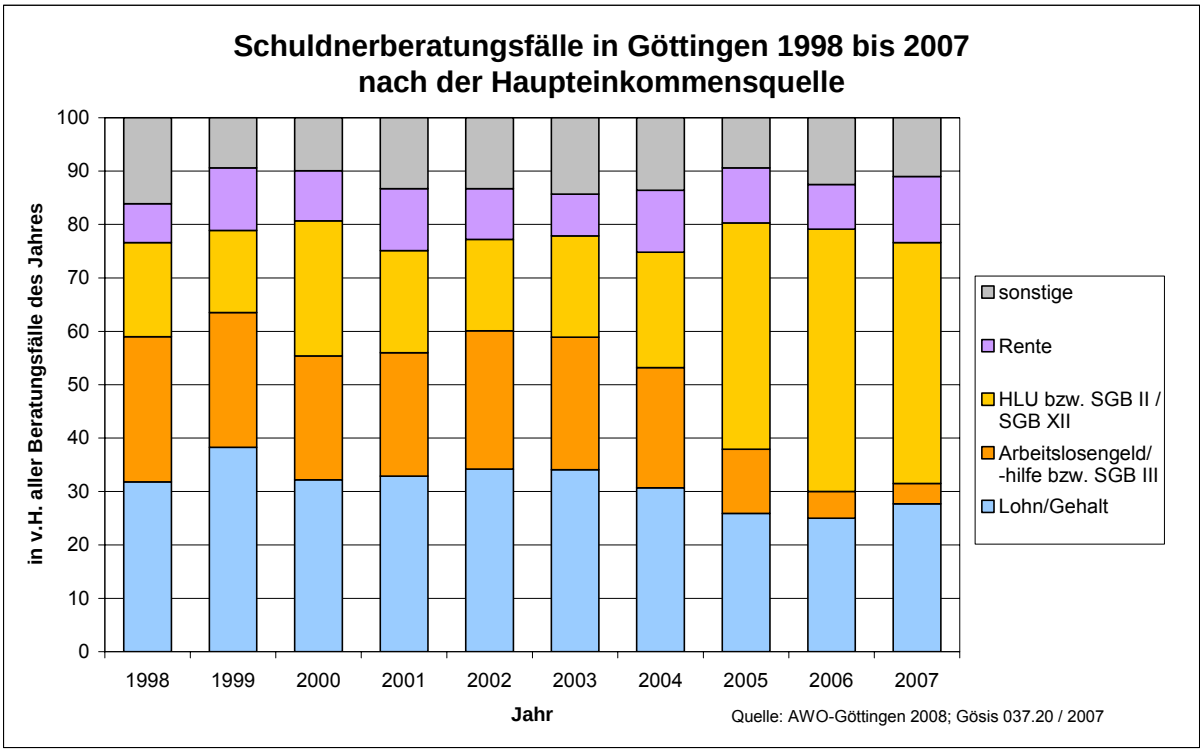
Die Folgen von Überschuldung bestehen nicht nur in den finanziellen Problemen und materiellen Einschränkungen. Zur Destabilisierung der wirtschaftlichen Existenz kommen meist Stress, psychischer Druck, gesundheitliche Probleme, Belastungen der Partnerschaft u.a.m. Im 3. AR-Bericht (2008, 53) finden sich Zahlen dazu: Acht von zehn Überschuldeten geben an, dadurch krank geworden zu sein. Die Mehrzahl unterlässt Arztbesuche und kauft nicht die verschriebenen Medikamente. Für die Hälfte der Betroffenen ändert sich nicht nur ihr sozialer Status, sondern auch ihre sozialen Kontakte schrumpfen.

Seit 1999 fördert die Bundesregierung Maßnahmen gegen Überschuldung. Dazu gehören die Erziehung zur Sparsamkeit (die Regierung nennt es „Stärkung der finanziellen Eigenkompetenz“) und rechtliche Instrumente wie verbesserte Regeln zur Schuldbefreiung (Privatinsolvenzrecht), eine gesetzliche Einführung eines pfändungsfreien Girokontos und Kreditverga-

[36] Laut 3.AR-Bericht (2008, 52) ist „mehr als die Hälfte“ aller Ratsuchenden arbeitslos. Zwei Drittel aller Ratsuchenden verfügen über eine abgeschlossen Berufsausbildung.

beverbote (verschärfte Prüfung der Kreditwürdigkeit von Verbrauchern). Finanziell sieht sie sich allerdings nicht gefordert, etwas zu unternehmen. Während momentan Privatbanken umfangreiche Hilfe von der Bundesregierung erhalten, um Liquiditätsengpässe zu überbrücken, gibt es keine Programme, um Not leidende Kredite von überschuldeten Privathaushalten staatlich abzusichern.

Abb. 21: Schuldnerberatungsfälle in Göttingen 1998 bis 2007 nach der Haupteinkommensquelle



4. Einkommen und Armut II – Sozialleistungen

In Göttingen beziehen nach amtlichen Zahlen 14.346 Personen (2007) „Sozialleistungen“[37]. Jeder neunte Göttinger ist somit – nach staatlichen Kriterien – einkommensarm, so dass seine Armut „bekämpft“ wird. Mindestens jeder neunte. Denn es auch in Göttingen wird es eine Dunkelziffer der Armut geben, also Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen die ihnen zustehenden Sozialleistungen gar nicht beantragen (s. verdeckte Armut).

Was es in der Lebenssituation konkret bedeutet, von einem Regelsatz (plus Kosten der Unterkunft) leben zu müssen, kann in diesem Bericht nicht dargestellt werden. Hier kann lediglich gezeigt werden, wie sich die Zahl der Empfänger von Sozialleistungen entwickelt hat, wie die Empfänger im Stadtgebiet verteilt sind und welche staatlicherseits erfassten soziodemographischen Merkmale ihnen zukommen.

4.1 Entwicklung der Empfängerzahlen

Die Zahl der Empfänger von Sozialleistungen (außerhalb von Einrichtungen) hat sich von 1.600 Mitte der 1970er Jahre mit Schwankungen auf knapp 7.000 im Jahr 2004 erhöht. 2007 beziehen 14.346 Personen Sozialleistungen. Die Abb. 22 zeigt die Kurve wachsender Armut in Göttingen. Man muss beim Lesen der Kurve allerdings berücksichtigen, dass die Zahlen sich zum Teil deshalb verändert haben, weil sich die Definition, wer zu den Sozialleistungsempfängern zu rechnen ist, geändert hat. Vor allem ab 2005 liegen Verhältnisse vor, die mit den früheren Jahren nicht zu vergleichen sind. Erkennbar wird dennoch, wie – bis 2005 zumindest – die Arbeitslosigkeit nach jeder Wirtschaftsrezession treppenartig ansteigt und mit einer Zeitverzögerung von zwei bis drei Jahren auch die Zahl der Sozialleistungsempfänger wächst. Die Sozialhilfedichte (der Anteil der Sozialleistungsempfänger an der Gesamtbevölkerung) ist von 2,5% (1980) über 6,1% (1993) auf gegenwärtig 11,1% (2007) gestiegen.

In Abb. 23 wird die Entwicklung seit 1994 etwas genauer abgebildet. Die Zahl der HLU-Empfänger (HLU) in Göttingen steigt von gut 5.000 Mitte der neunziger Jahre auf über 6.000 1999 und fällt dann bis 2005 wieder auf 5.000 Personen. Allerdings kommen ab 2003 etwa 1.000 Personen hinzu, die Grundsicherung erhalten und nun gesondert gezählt werden. Rechnet man Grundsicherungs- und HLU-Empfänger zusammen, liegt deren Zahl seit Mitte der 1990er Jahre stabil bei rund 6.000 Personen.

Ab 1996 werden Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge aufgrund der geänderten Rechtslage gesondert gezählt. Die Zahl dieser Empfänger hat sich von gut 500 (1996) auf rund 250 im Jahr 2007 halbiert.

Ab 2005 steigt in Folge der Hartz IV-Reform die Zahl der Sozialleistungsempfänger durch 12.000 bis 12.500 ALG II-Empfänger stark an.

[37] Zu den Sozialleistungen zählen Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II (das Arbeitslosengeld II = ALG II) sowie Sozialhilfe. Zur Sozialhilfe gehören Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) nach SGB XII und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GrundS) nach SGB XII sowie Asylbewerberleistungen (AsylBL).

Abb. 22: Arbeitslosigkeit und Sozialleistungsbezug in Göttingen 1964 bis 2007

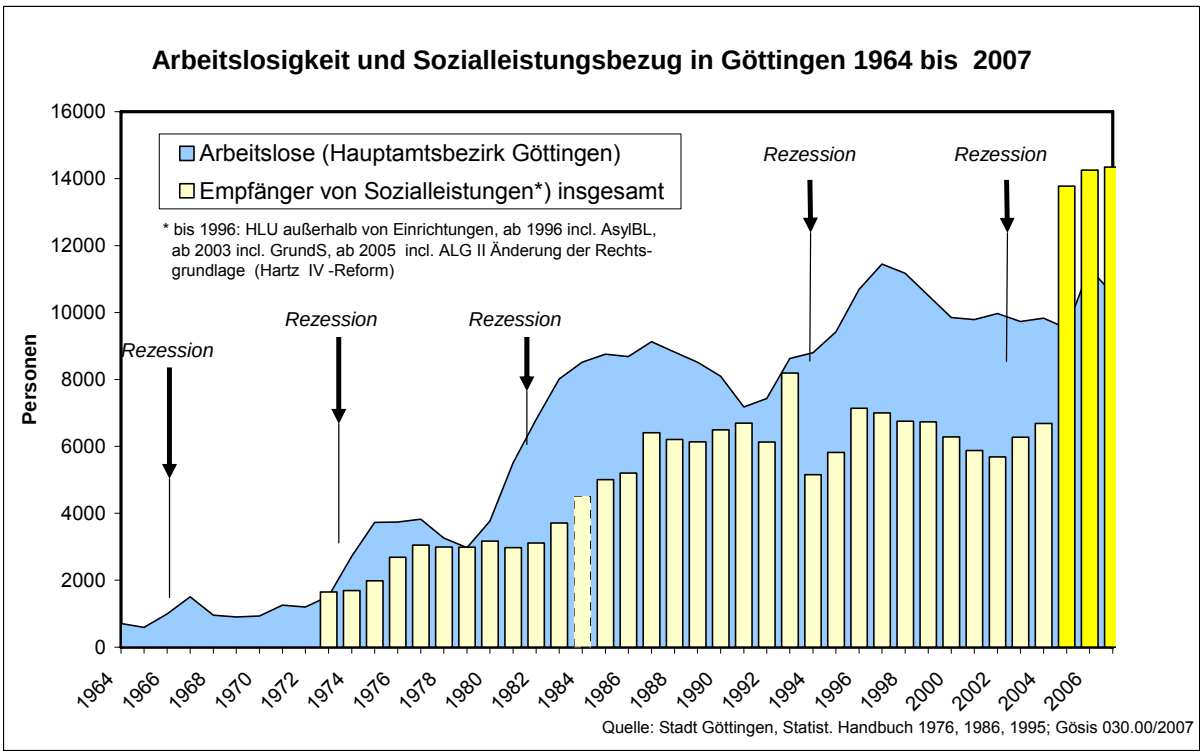
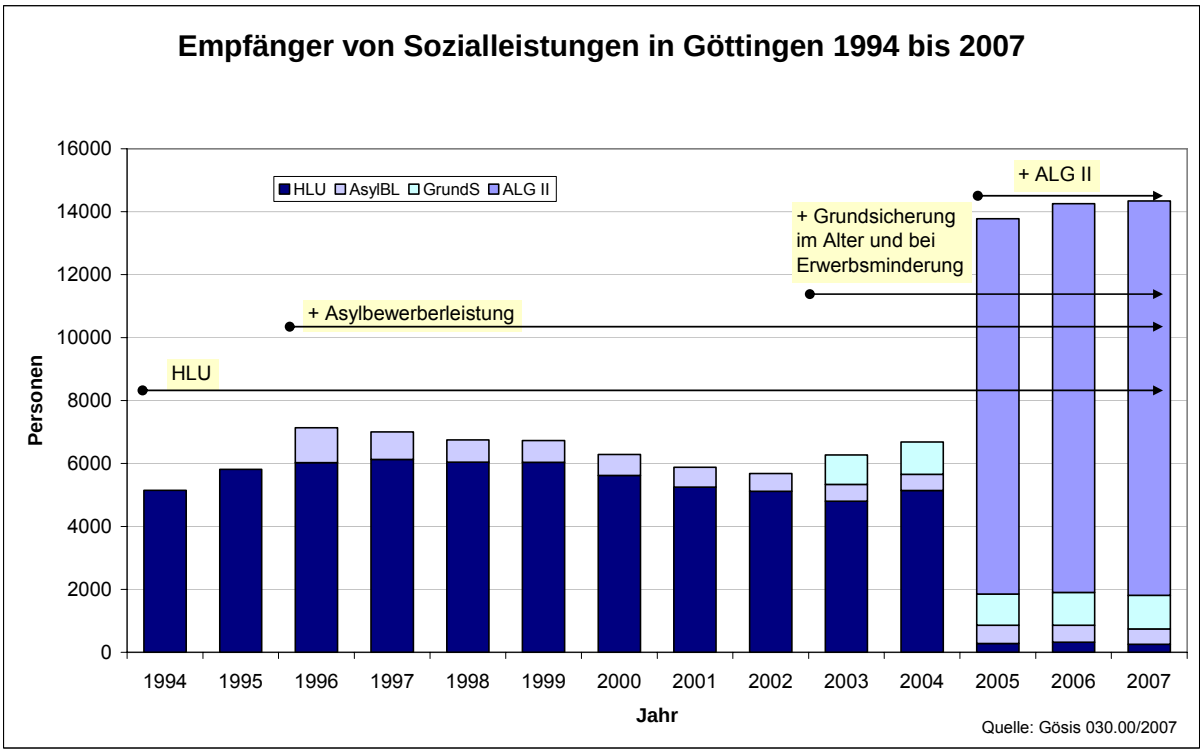


Abb. 23: Empfänger von Sozialleistungen in Göttingen 1994 bis 2007



Ob die hier aufgeführten Zahlen der Sozialleistungsempfänger ab 2004 korrekt sind (und nicht eventuell höher), ist schwer zu beurteilen. Denn die Zahlen können seit der „Zuständigkeit und Leistung aus einer Hand“ (Hartz IV- Reform) nicht mehr von der Stadt Göttingen selber erstellt werden, sondern nur durch die Optionskommune bzw. Bundesagentur für Arbeit. Hier hat es offenbar erhebliche Probleme des Datenabgleichs gegeben, so dass erst im Frühjahr 2008 die Zahlen für 2005 durch die Stadt Göttingen veröffentlicht werden konnten. Ob inzwischen alle datentechnischen Probleme behoben sind, ist unklar.

Verdeckte Armut: Eine weitere Unsicherheit über die tatsächliche Zahl derjenigen, die Anspruch auf Sozialleistungen haben, besteht darin, dass bekanntermaßen etliche gar keinen Antrag auf Sozialleistungen stellen. Über die Dunkelziffer ist 2003 eine Untersuchung durchgeführt worden, also vor Hartz IV. Darin kommen Becker/Hauser (2003, 211) zum Ergebnis, dass in der BRD „auf drei HLU-Empfänger mindestens zwei, eher drei weitere Berechtigte kommen". In einer neueren Studie schätzt Becker (2006), dass es auch in der Gruppe, die Anspruch auf ALG II-Leistungen haben, eine hohe verdeckte Armut gibt. Ungefähr eine Million Bedarfsgemeinschaften leben von Einkommen unterhalb der ALG II-Grenze. Die Quote verdeckter Armut sei besonders hoch bei allein erziehenden Bedarfsgemeinschaften, bei Personen, die erwerbstätig sind („Aufstocker"), bei Kindern unter 15 Jahren und bei über 50 Jährigen.

Becker/Hauser (2003, 220) führen diese hohen Quoten verdeckter Armut vor allem auf unzureichende Kenntnisse bzw. falsche Vorstellungen über das Sozialhilferecht zurück. Für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung in verdeckter Armut seien aber auch subjektive Einstellungen und Stigmatisierungsängste ausschlaggebende Ursachen für die Nicht-Inanspruchnahme. Als Abhilfe werden „Informationsoffensiven" der staatlichen Behörden vorgeschlagen. Doch oft verstärken die Behörden durch unfreundliche und schikanöse Behandlung, durch unvollständige Beratung oder durch einschüchternde Androhungen von Klagen die Ängste von Antragsberechtigten (zur Verhaltensweise der Optionksommune Göttingen siehe S. 102f.). Und Politiker fördern die Stigmatisierungsängste mit den immer wieder inszenierten Debatten über den angeblich verbreiteten „Missbrauch" des Wohlfahrtsstaates.

4.2 Entwicklung und räumliche Verteilung der Sozialhilfedichten 1994 – 2007

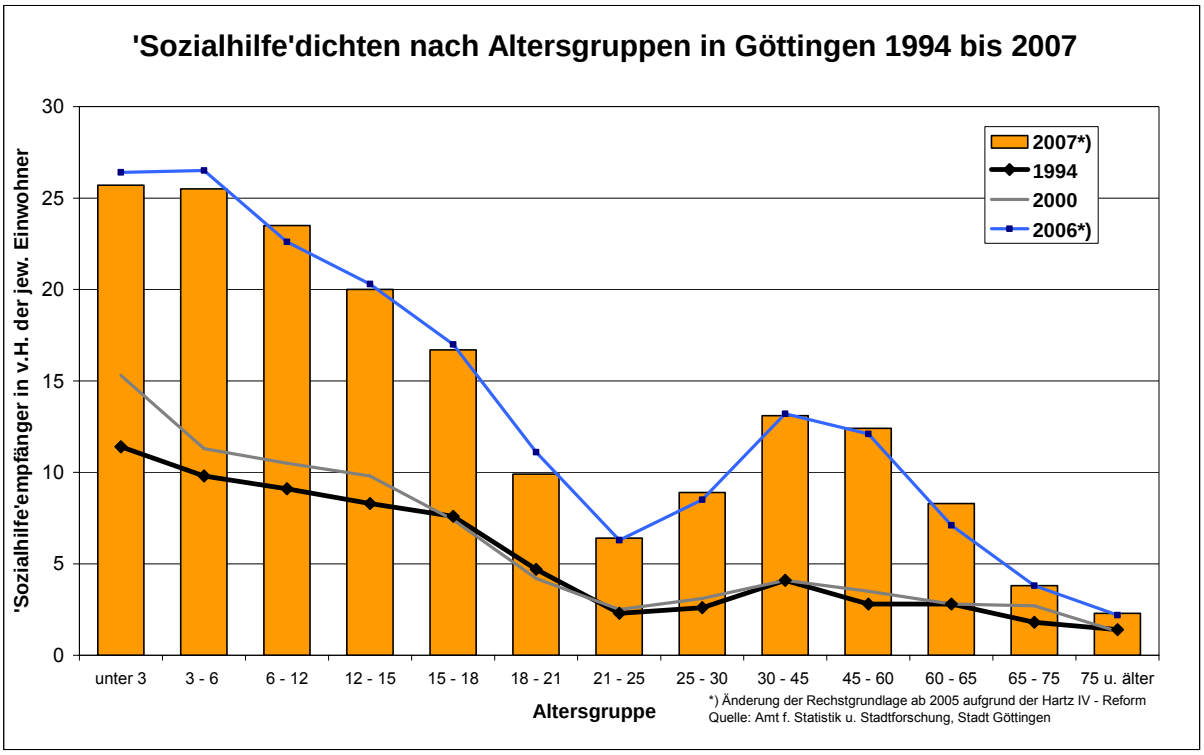
Berechnet man den Anteil der Sozialleistungsempfänger an allen Einwohnern, dann erhält man die Sozialhilfedichte (oder manchmal auch Sozialhilfequote). Sie wird oft für Vergleiche zwischen Regionen oder Altersgruppen herangezogen, um die Intensität der Armut aufzuzeigen. Nach der Neuregelung des Sozialgesetzbuches 2005 muss man darauf achten, was unter dem Begriff Sozialhilfe verstanden wird. Das SGB verwendet den Begriff lediglich für Leistungen, die nicht erwerbsfähige Hilfsbedürftige (SGB XII) erhalten. Die Empfänger von Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II- und Sozialgeld-Empfänger nach SBG II) zählen in der amtlichen Statistik demnach nicht zu den Sozialhilfeempfängern. Hier wird der *Begriff Sozialhilfe* in dem weiteren Sinn gebraucht, d.h. es werden wie in der Statistik der Stadt Göttingen sämtliche Arten von Sozialleistungsbezug (SGB XII, SGB II, AsylBL) zusammengefasst. Zur Abgrenzung wird der Begriff in dieser Verwendung in Anführungszeichen gesetzte: ‚Sozial'hilfe.

Die ‚Sozialhilfe'dichte beträgt in Göttingen 11,1 (2007). D. h. jeder neunte Einwohner Göttingens bezieht Sozialleistungen.

Der Anteil der von Armut betroffenen Bevölkerung ist innerhalb der Stadt wie auch innerhalb der Altersgruppen sehr unterschiedlich. Betrachtet man die Altersstruktur, so ist über die Hälfte der Göttinger Sozialleistungsempfänger zwischen 25 und 60 Jahre alt. Doch nach den Dichtezahlen sind Kinder die am stärksten von Einkommensarmut betroffene Gruppe (vgl. Abb. 24). Bei den Schulkindern bis 12 Jahren liegt die ‚Sozialhilfe'dichte mit Werten von 20 bis 23 doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung. D.h. mindesten jedes fünfte Schulkind in Göttingen ist auf Sozialleistungen angewiesen. Bei den jüngeren Kindern (unter 6 Jahren) liegen die Dichtewerte sogar bei 25. In dieser Altersgruppe ist also schon jedes vierte Kind von Armut betroffen. In keiner anderen Altersgruppe ist Armut derart stark verbreitet. Das war auch schon in den 1990er Jahren der Fall. Seitdem ist der Anteil von Kindern, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, beständig und stark angestiegen.

Unter den erwachsenen Personen weist die Gruppe der 30 bis 60jährigen die höchsten ‚Sozialhilfe'dichten auf. Etwa jeder Achte muss von Sozialleistungen leben. Auch hier hat es seit 1994 einen deutlichen Anstieg gegeben, wobei allerdings die Werte ab 2005 nicht direkt vergleichbar sind mit früheren Werten.

Abb. 24: ‚Sozialhilfe'dichten nach Altersgruppen in Göttingen 1994 bis 2007



Die räumliche Verteilung der Sozialleistungsempfänger im Stadtgebiet entspricht auf den ersten Blick dem, was in der Öffentlichkeit oft beschrieben wird. Die ‚Sozialhilfe'dichte ist besonders hoch in der „Weststadt". Gemeint sind mit diesem vagen Begriff die Wohngebiete im Bereich Holtenser Berg – Industriegebiet Weende – Leinberg – Grone-Süd. In der Tat finden sich hier die Bezirke mit den höchsten ‚Sozialhilfe'dichten. Zum Teil beziehen 29% bis 32% der Einwohner in einem Bezirk Sozialleistungen, im Höchstfall sogar 72%. Ein genauerer Blick zeigt jedoch etliche andere Stadtgebiete mit überdurchschnittlich hoher ‚Sozialhilfe'dichte (vgl. Abb. 25). So etwa in Weende, in der Nordstadt oder in der Südosttadt/Geismar.

Das in der Öffentlichkeit immer wieder benutzte Bild „Weststadt" oder „Grone" als Stadtteil von Armut und sozialen Problemen ist höchst problematisch. Aus zwei Gründen: Erstens beschreibt es die Verteilung der Sozialleistungsempfänger nicht korrekt. Zum anderen konstruiert solch ein (Raum-)Bild einen Zusammenhang, den es gar nicht gibt. Eigenschaften, die man der „Weststadt" oder „Grone" anheftet wie Armut, sozialer Brennpunkt oder Kriminalität, sollen auf alle oder doch fast alle Menschen zutreffen, die in diesem Gebiet wohnen. Und sie sollen nur deshalb zutreffen, weil eine Person dort wohnt. Solche Klischees und willkürlichen Zuschreibungen bewirken mehr als „nur" eine Stigmatisierung. Sie tragen – absichtsvoll oder gedankenlos – zur Herstellung anderer sozialer und räumlicher Strukturen bei: Sie schaffen soziale Ausgrenzung, Abwanderungen, vermehrte polizeiliche Aufsicht, Kriminalität, Veränderung des Wohnungsmarktes, usw. (zur Kritik vgl. Bürkner/Gelinsky/Helms 1998, Belina 2006). Weil Kartenbilder, auch solche wie sie hier im Bericht enthalten sind, als Aufhänger und Mittel für das Interesse an sozialer Diskriminierung verwandt werden, gibt es den Vorschlag, ganz auf Karten zu verzichten. Doch zu kritisieren sind vor allem das Interesse an Diskriminierung und die dafür benutzten Ideologien, weniger das Mittel ihrer Darstellung, weshalb dieser Bericht Karten nicht ausblendet.

Das Kürzel „Weststadt“, wenn es denn als Beschreibung gemeint ist, trifft den Sachverhalt auch nicht korrekt. Denn es finden sich in weiten Bereichen der Stadt Wohngebiete hoher ‚Sozialhilfe’dichte. Würde man eine andere Maßstabsebene wählen, z.B. die Baublockebene, würde eine kleinräumige Gemengelage sofort deutlich werden (vgl. Frieling 1995). Wenn man die räumliche Verteilung der Sozialleistungsempfänger über die Stadt schematisch beschreiben will, erscheint es geeigneter zu sein, zu sagen, wo sie am wenigsten häufig anzutreffen sind. Das sind – stark vereinfacht – nur noch zwei Zonen in Göttingen: zum einen im Nordostsektor mit dem Ostviertel und Universitätsviertel und zum anderen der Stadtrand, d.h. die eingemeindeten Dörfer sowie die Neubaugebiete in Weende-Nord und im Süden von Geismar.

Ein Vergleich der aktuellen Situation mit der von 1994 macht deutlich, dass Sozialleistungsbezug kein räumlich eng begrenztes Phänomen ist. Auch 1994 gab es im gesamten Stadtgebiet verteilt Sozialhilfeempfänger. Doch die räumliche Konzentration war deutlich ausgeprägter als 2007. Dies lässt sich auch mit einer statistischen Maßzahl, dem Gini-Koeffizienten, belegen. Dieser Koeffizient, der räumliche Konzentration misst, ist 0.427 (1994)[38] auf 0.389 (2007) gesunken. In der Abb. 27 lässt sich gut erkennen, wie in den Bezirken geringer bis mittlerer ‚Sozialhilfe’dichte, also dem unteren Teil der Kurve (links vom Pfeil), die Kurve von 2007 über der von 1994 liegt, weil hier die ‚Sozialhilfe’dichte gegenüber 1994 gestiegen ist. Auch ein anderes Verteilungsmaß, der Dissimilaritätsindex, zeigt einen Rückgang von 0.31 auf 0.28. Das bedeutet, die räumliche Verteilung der Sozialleistungsempfänger ist der Verteilung aller Einwohner ähnlicher geworden. Die räumliche Konzentration hat abgenommen. Um das in einem schematischen Bild festzuhalten ist es treffender, von einem Nordost-Sektor samt einigen urbanen Stadtrandgebieten zu sprechen, in denen die ‚Sozialhilfe’dichte nach wie vor noch gering ist.

[38] Der leicht niedrigere Gini-Koeffzient für 1994 gegenüber dem in Frieling (1995) genannten resultiert aus einer anderen, an 2007 angepassten Einteilung der Statistischen Bezirke.

Abb. 25: ‚Sozialhilfe'dichte 2007

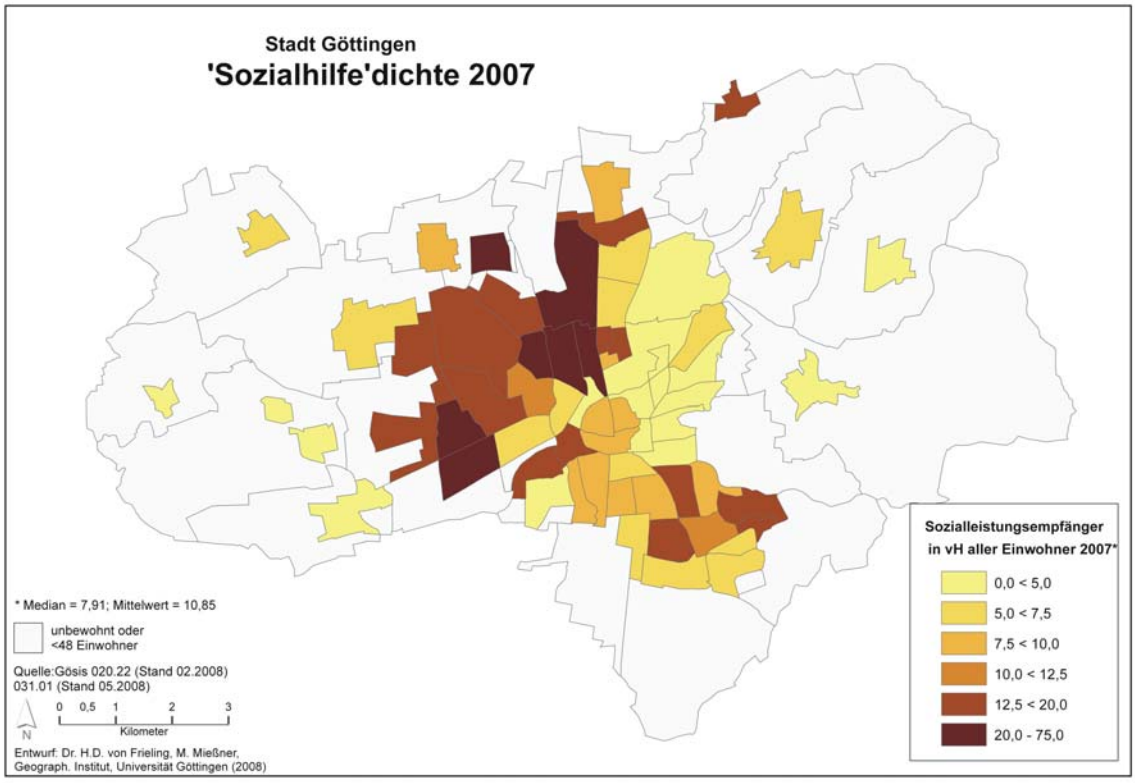
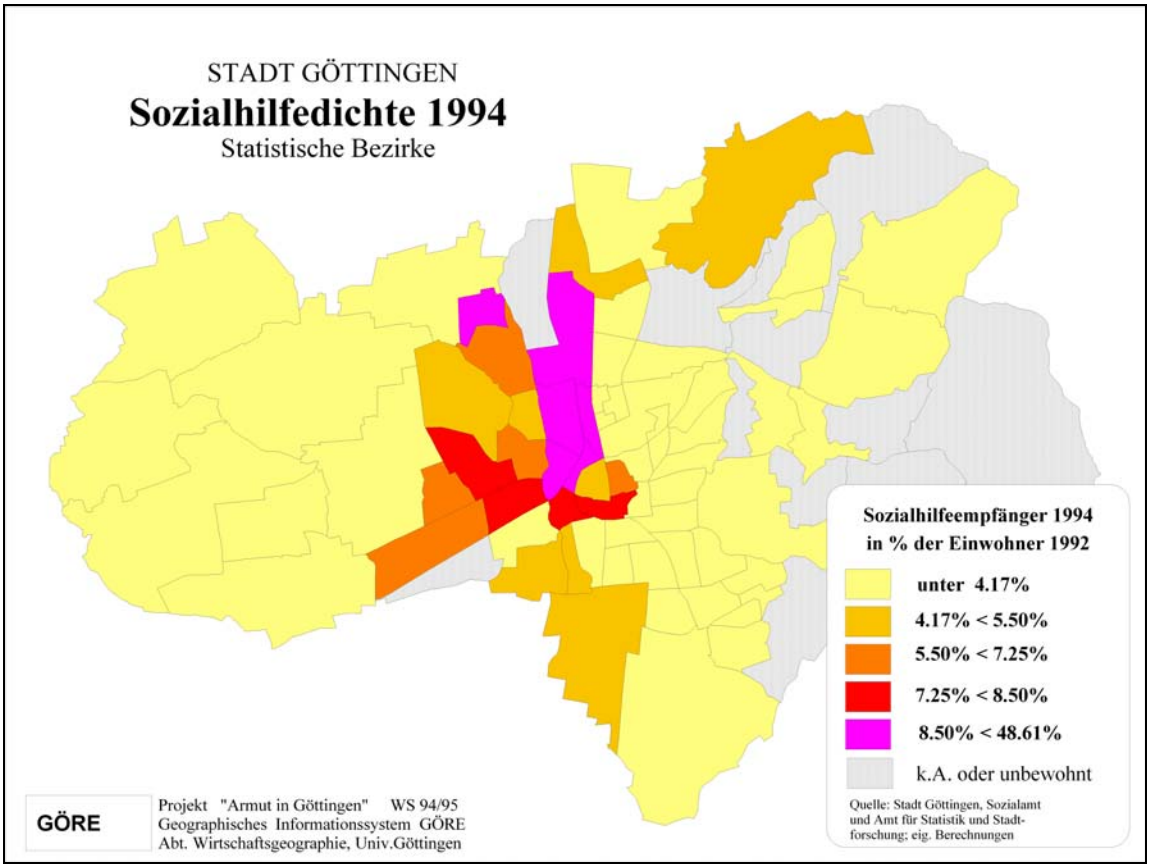
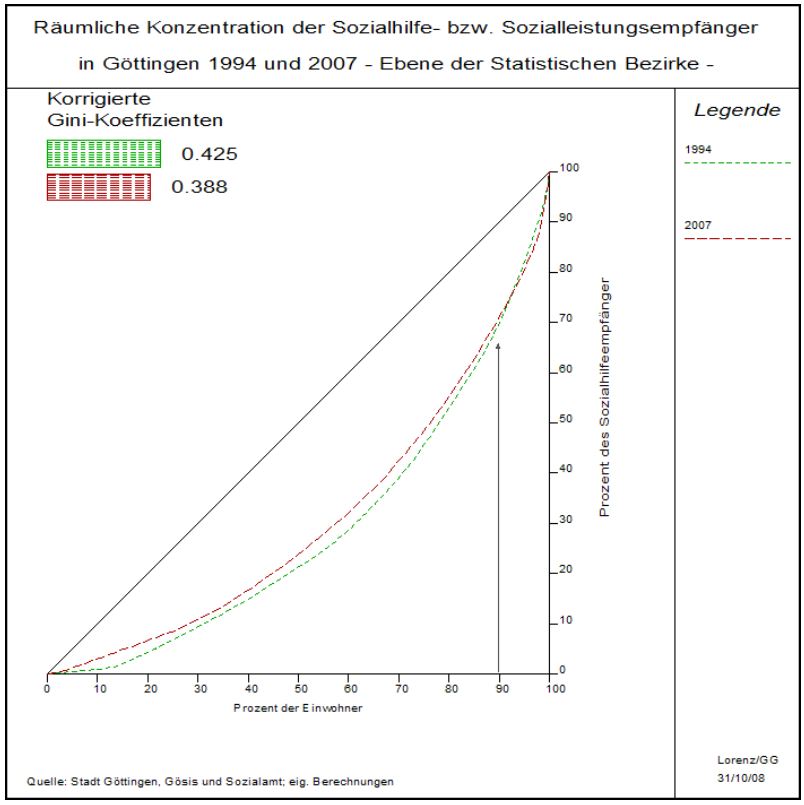


Abb. 26: Sozialhilfedichte 1994



Quelle: Frieling 1995

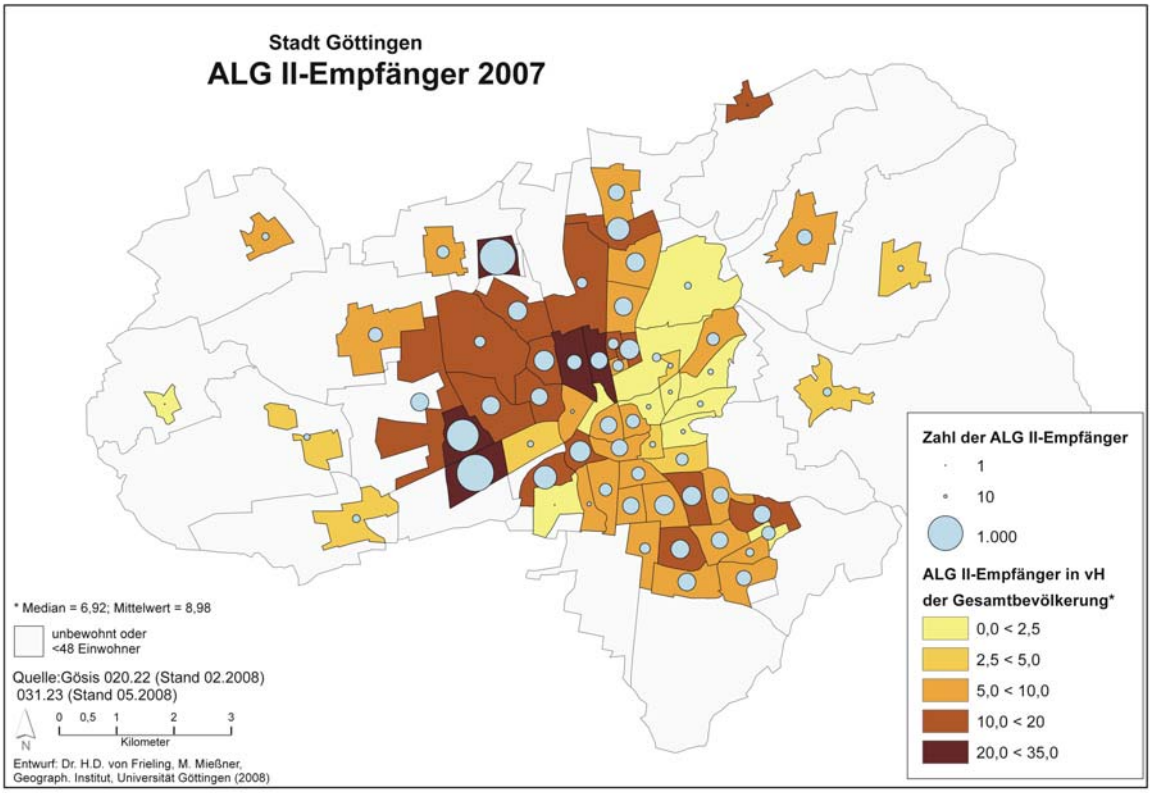
Abb. 27: Lorenzkurve der räumlichen Konzentration der Sozialleistungsempfänger 1994 und 2007



4.3 ALG II – Empfänger

88% der Sozialleistungsempfänger beziehen ALG II bzw. Sozialgeld. Die räumliche Verteilung der ALG II-Empfänger (vgl. Abb. 28) unterscheidet sich daher nicht wesentlich von der ‚Sozialhilfe'dichte, wie sie oben (Abb. 25) dargestellt worden ist. Zur Interpretation kann daher auf die Interpretation im vorangegangenen Abschnitt verwiesen werden.

Abb. 28: ALG II – Empfänger 2007



Einen Vergleich zu früheren Situationen lässt sich nicht ziehen. Die Veränderungen aufgrund der Hartz-Reformen sind zu groß. Allenfalls kann man das erste Hartz IV-Jahr, das Jahr 2005, heranziehen. Von 2005 auf 2007 hat sich die Zahl der ALG II-Empfänger in etlichen Bezirken um 20 bis 70 Prozent verändert, während sie in der Gesamtstadt nur um 5% gestiegen ist. Doch die Ursachen für diese Ab- und Zunahmen innerhalb kurzer Zeit resultieren möglicherweise aus den Schwierigkeiten und Umstellungen durch die Hartz-Reformen.

4.4 Kinder und Familien

Kinder und Jugendliche sind die Altersgruppen, die relativ am stärksten von Einkommensarmut betroffen sind. Im Durchschnitt, bezogen auf die gesamte Stadt Göttingen, müssen 20 bis 25 Prozent der unter 15jährigen mit dem altersbezogenen Regelsatz zu recht kommen. Innerhalb der Stadt gibt es erhebliche Unterschiede in dieser ‚Sozialhilfe'dichte. Zu den Wohngebieten mit einer relativ hohen Zahl von Kindern und einer extrem hohen Dichte – 50 bis 60% der Kinder sind Sozialleistungsempfänger – gehören die Bezirke Grone-Süd, Alt-Grone, Holtenser Berg, Pfalz-Grona-Breite und Nordstadt (Bezirk 50). Das gilt für alle Altersgruppen unter 15 Jahre, also unter 3jährige, 3 bis 6jährige, 6 bis 12jährige und 12 bis 15jährige. Der Bezirk mit den höchsten Werten ist Grone-Süd; jedes 10. Kind in Göttingen, das Sozialleistungen bezieht, wohnt in diesem Bezirk. Neben den genannten Statistischen Bezirken gibt es eine Reihe weiterer Bezirke mit überdurchschnittlich hoher ‚Sozialhilfe'dichte (vgl.Abb. 29 und Abb. 30). Wie oben schon ausgeführt eignet sich als Kurzbeschreibung der räumlichen Verteilung der Hinweis auf jene Gebiete, in denen die Kinderarmutsdichte noch gering ist: der Nordostsektor (Ostviertel und Universitätsviertel) und die suburbanen Wohngebiete außerhalb der Kernstadt.

Die Verteilungsmuster der verschiedenen Altersgruppen unterscheiden sich untereinander zwar leicht. Doch diese Differenzen sollen hier nicht weiter untersucht werden. Sie sind für

spezielle Fragestellungen wie etwa der Versorgung mit Kindertagesstätten- oder Grundschulplätzen von Interesse. Wichtiger erscheint ein anderer Punkt, nämlich die Entwicklung der räumlichen Struktur. Kartiert man die absolute Zu- und Abnahme der ‚Sozial'hilfedichte von 1995 zu 2007, dann fällt auf, dass die Dichte überdurchschnittlich stark in den Statistischen Bezirken zugenommen hat, die schon über hohe Ausgangswerte verfügten. In den Wohngebieten mit relativ geringen Dichtewerten (wie dem Nordostsektor) sind die ‚Sozialhilfe'dichten nicht schwächer als im gesamtstädtischen Durchschnitt gewachsen, sondern z.T. sogar geringer geworden.

Die Folge der wirtschaftlichen Entwicklung und der Hartz-Reformen ist, dass in der „Zwei-Drittel"-Stadt die Kinderarmut erheblich angestiegen ist. Große Wohngebiete, in denen jedes zweite Kind arm ist, sind auch in Göttingen keine Ausnahmeerscheinung.

Abb. 29: ‚Sozialhilfe'dichte der 3-6jährigen 2007

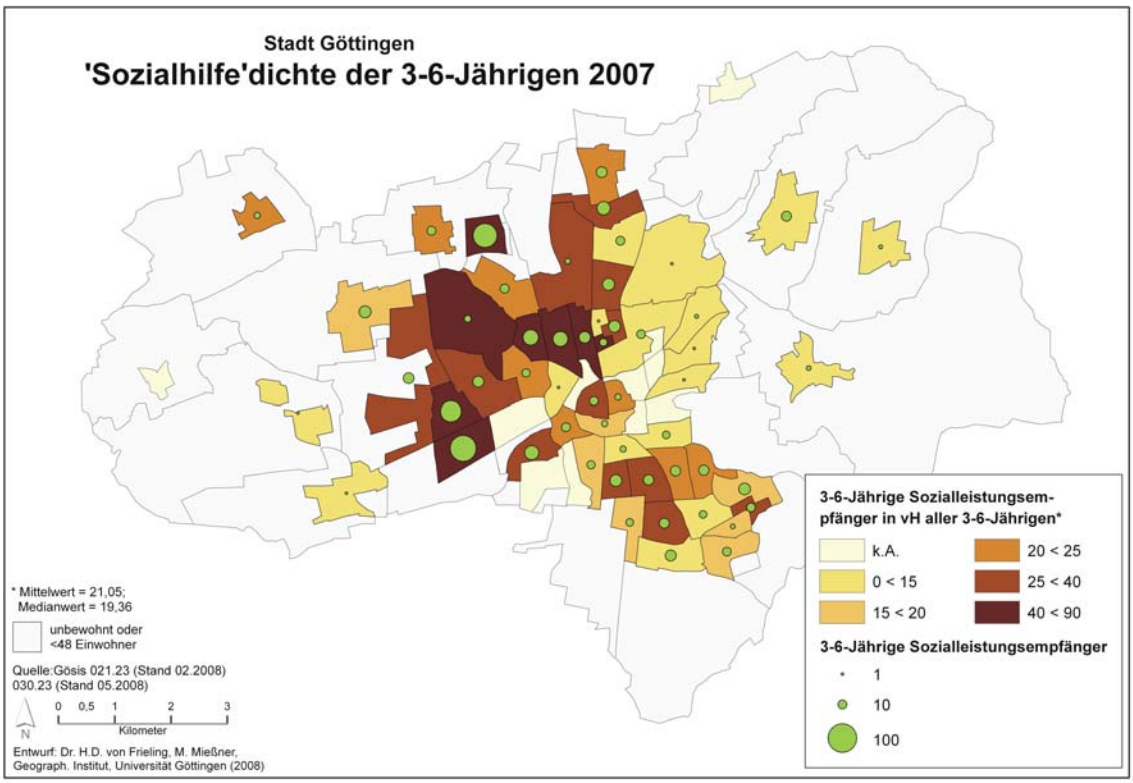


Abb. 30: ‚Sozialhilfe'dichte der 6-12jährigen 2007

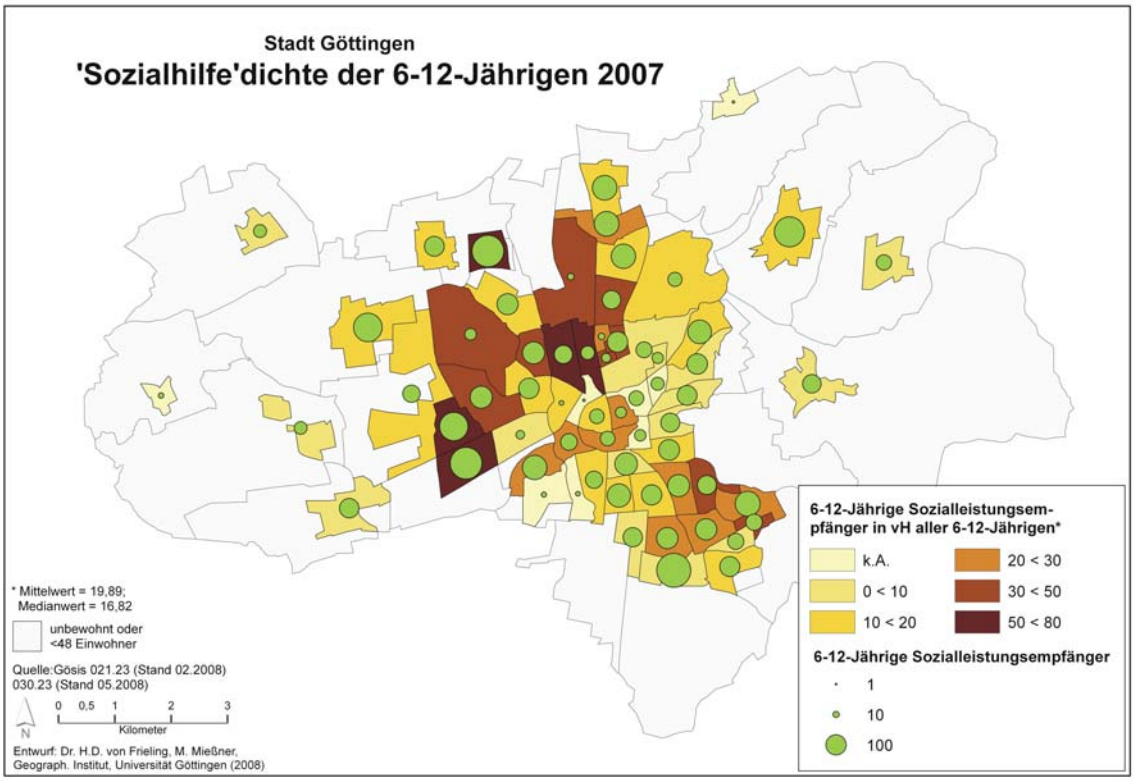


Abb. 31: Entwicklung der ‚Sozialhilfe'dichten der unter 3jährigen 1995 bis 2007

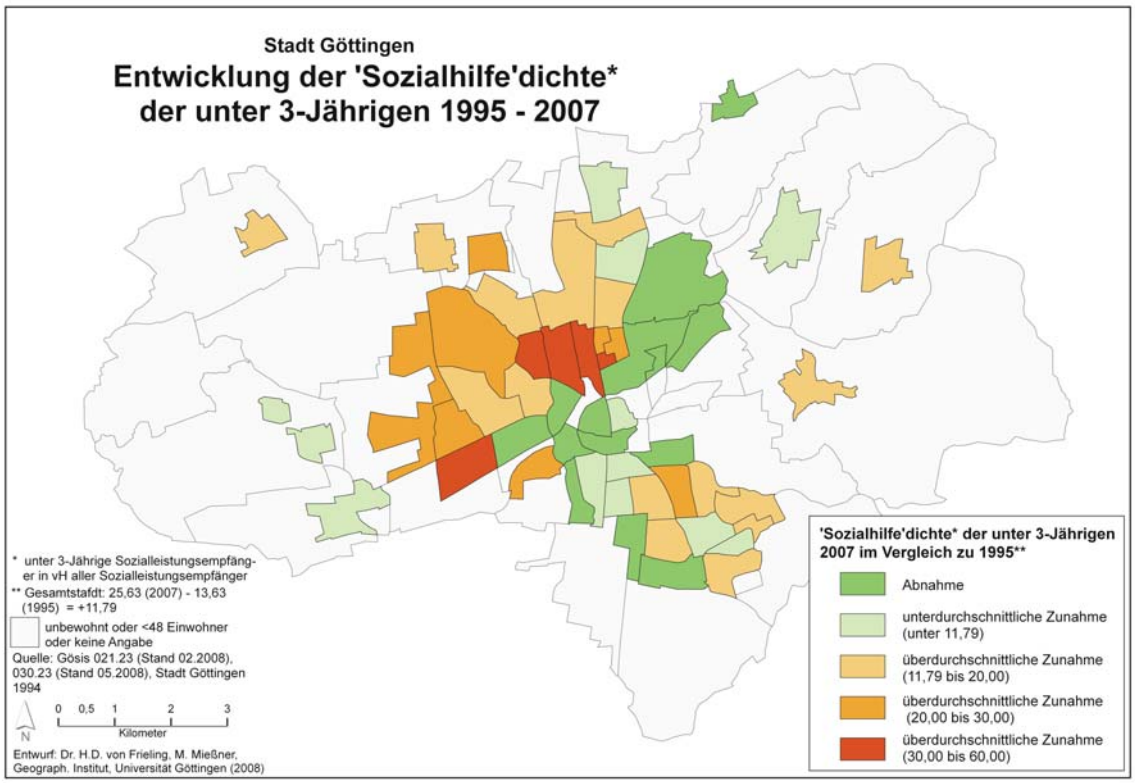
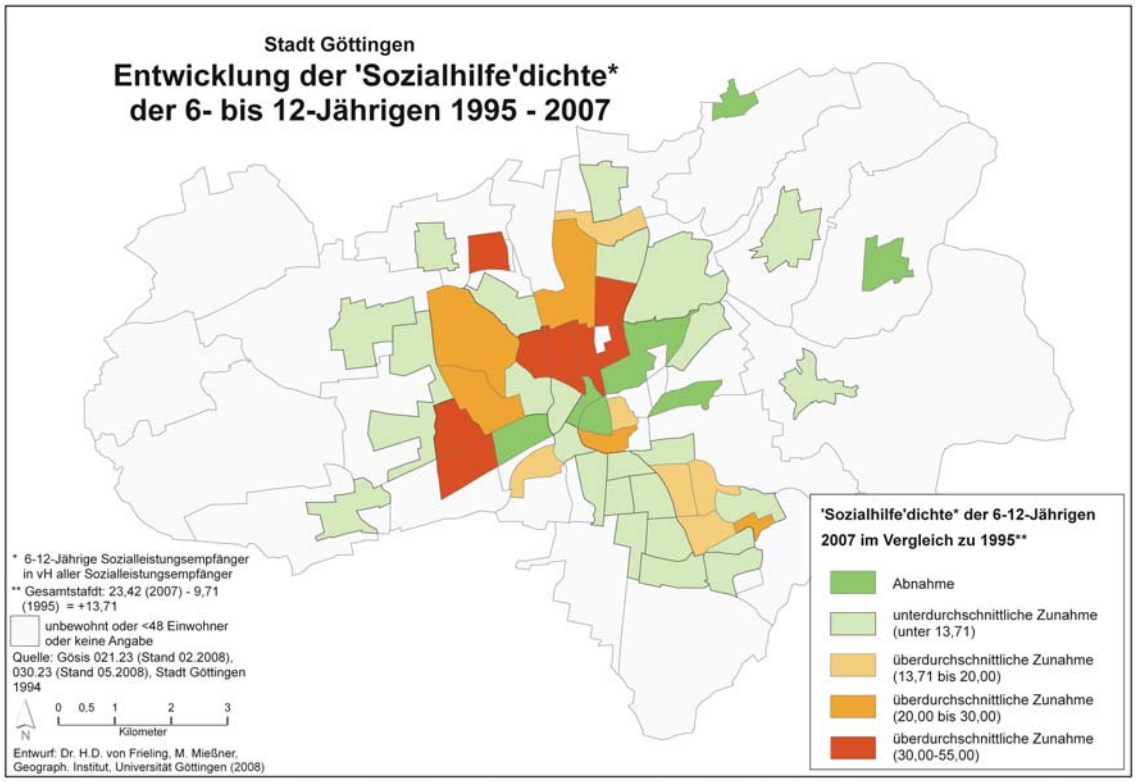


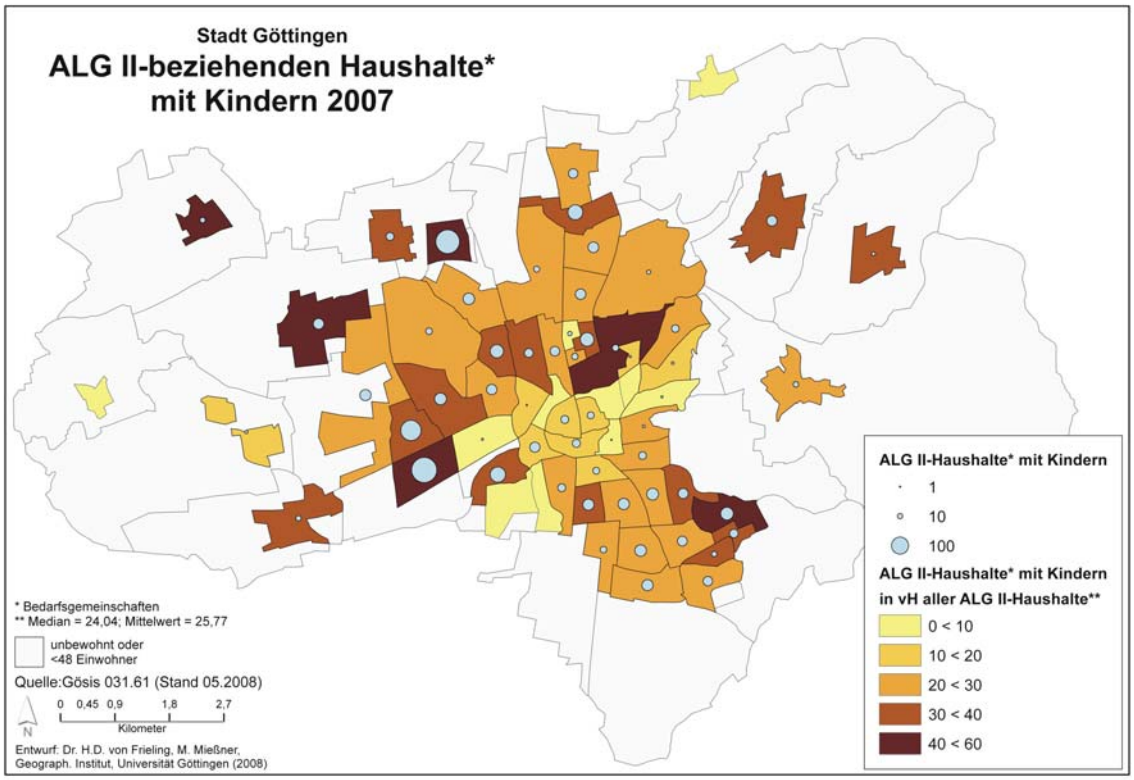
Abb. 32:Entwicklung der ‚Sozialhilfe'dichten der unter 6-12jährigen 1995 bis 2007



Dass Kinder das Armutsrisiko beträchtlich erhöhen, ist seit langem bekannt. Verschärft wird das Armutsrisiko, wenn die Eltern alleinerziehend sind. Daher wird im Folgenden untersucht, ob es in Göttingen Wohngebiete gibt, in denen Haushalte mit mehreren Kinder bzw. Alleinerziehenden verstärkt vorkommen.

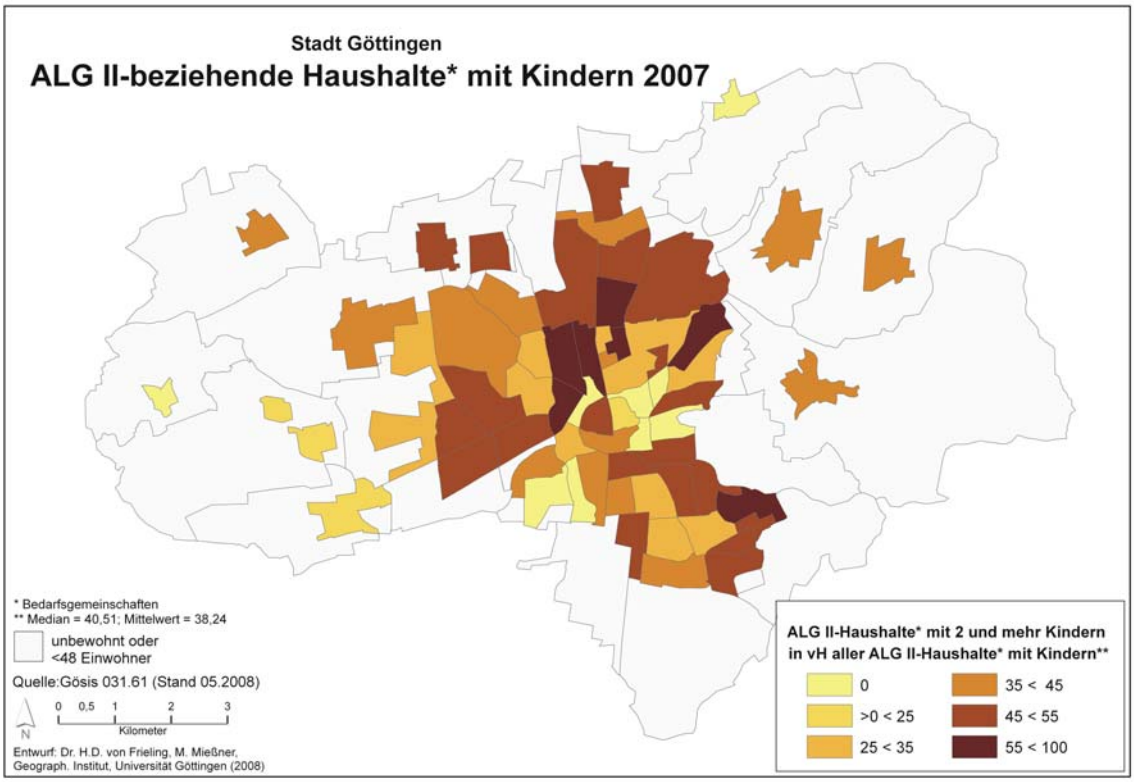
Genau genommen kann man keine Aussagen über Transferleistungen beziehende Haushalte oder Familien machen. Die amtliche Statistik weist nur Daten über Bedarfsgemeinschaften aus. Die 14.346 Sozialleistungsempfänger (2007) leben in 8.370 Bedarfsgemeinschaften. Im Durchschnitt gehören 1,7 Personen zu einer Bedarfsgemeinschaft. 60,4% aller Bedarfsgemeinschaften sind Einpersonen-‚Haushalte' und in 26,3% der ‚Haushalte' leben Kinder. Bei den ‚Haushalten' mit Kindern handelt es sich zu über 90% um ALG II-‚Haushalte'. In der Abb. 33 ist zu sehen, wo es relativ wie absolut überdurchschnittlich viele ALG II-‚Haushalte' mit Kindern gibt: Grone (Bezirke 91, 92, 94), Holtenser Berg, Pfalz-Grona-Breite/Maschmühlenweg, Leineberg, Sültebecksbreite (Nordstadt), Ernst-Fahlbusch-Strasse (Weende) und Zietenterrasse/Lohberg (Geismar). In diesen Statistischen Bezirken ist rund jeder 3. ALG II-‚Haushalt' ein ‚Haushalt' mit Kindern.

Abb. 33: ALG II-beziehende ‚Haushalte' mit Kindern 2007



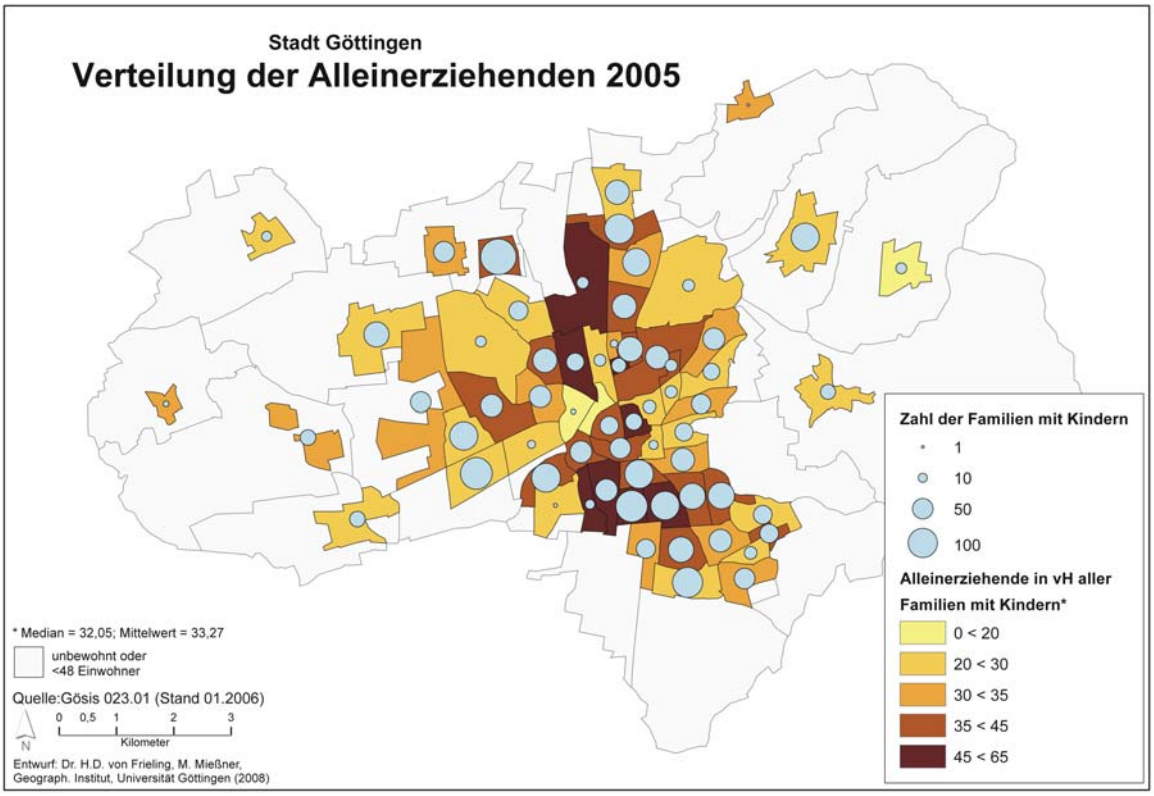
Knapp die Hälfte (46%) der ALG II-beziehenden ‚Haushalte' mit Kindern haben 2 und mehr Kinder. Deutlich höher liegt dieser Anteil in Pfalz-Grona-Breite/Maschmühlenweg/Güterbahnhof, Sültebecksbreite (Nordstadt) und Zietenterrasse (Geismar) (vgl. Abb. 34).

Abb. 34: ALG II-beziehende ‚Haushalte' mit zwei und mehr Kindern 2007



Inwieweit es sich bei den Bedarfsgemeinschaften mit Kindern um alleinerziehende Eltern handelt, kann wegen fehlender Daten nicht dargestellt werden. GÖSIS enthält nur Angaben über Alleinerziehende insgesamt. Die Karte (Abb. 35) zeigt ein etwas anderes Raummuster. In der Südstadt, der Innenstadt und den universitätsnahen Vierteln ist der Anteil Alleinerziehender an allen Familien (mit Kindern) hoch, also in Gebieten, in denen die ‚Sozialhilfe'dichte nicht unbedingt hoch ist. Es gibt allerdings auch andere Bezirke, in denen beide Größen stark ausgeprägt sind. Doch insgesamt lässt sich mit diesen Daten nicht illustrieren, dass Alleinerziehende einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt sind.

Abb. 35: Alleinerziehende 2005

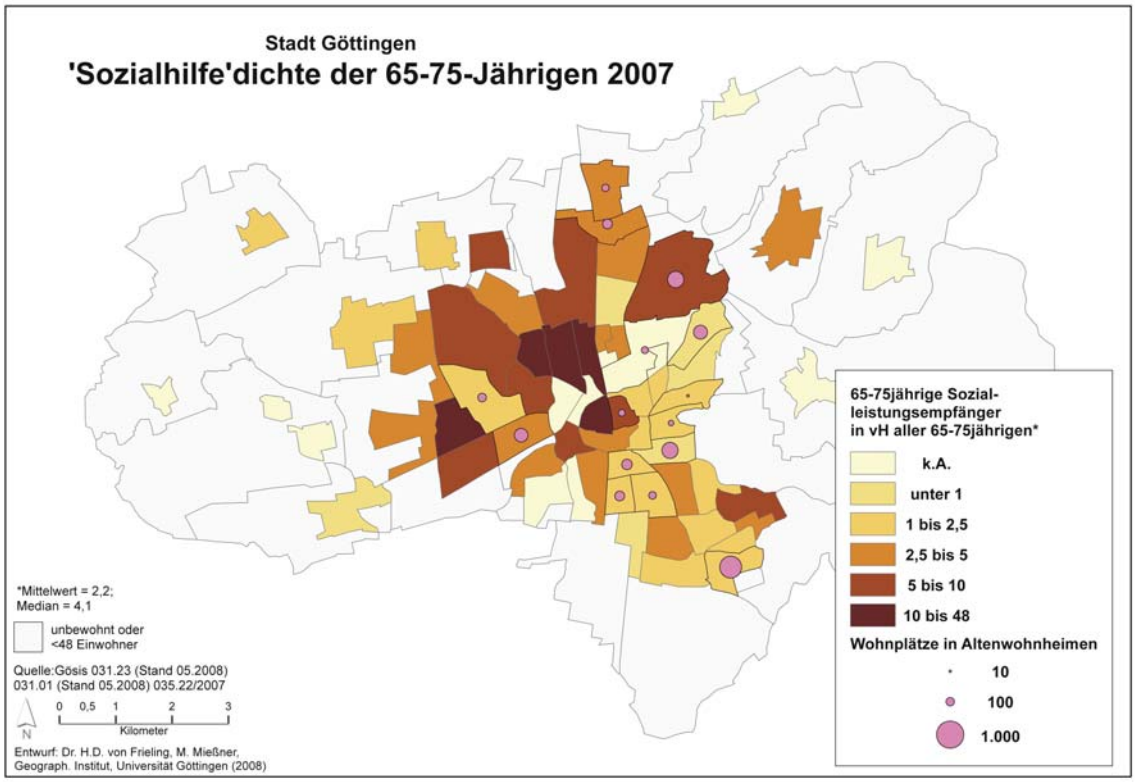


4.5 Altersarmut

Einkommensarmut im Alter ist wahrscheinlich am ungenauesten durch amtliche Daten zu erfassen. Die Quote „verdeckter" Armut wird hier überdurchschnittlich sein, weil die Mühen der Antragstellung wie auch tradierte Wertvorstellungen den Gang zum „Sozialamt" erschweren.

2007 gibt es in Göttingen 652 Senioren (über 65 Jahre alt), die Grundsicherung, HLU oder Asylbewerberleistungen beziehen. Diese Zahl hat sich gegenüber 1994 mehr als verdoppelt. Damals gab es 299 HLU-Empfänger. Entsprechend hat sich auch der Wert der ‚Sozialhilfe'dichte verdoppelt. 2007 sind 3,1% der Senioren einkommensarm. Auch diese Karte (Abb. 36) zeigt eine weite Streuung über die Stadt. Bezirke westlich der Leine weisen zwar immer noch absolut wie relativ hohe Werte auf, trotz deutlicher Abnahmen gegenüber 1994. Doch 2007 sind weitere Gebiete in der Stadt mit hohen ‚Sozialhilfe'dichten in der Seniorenaltersgruppe hinzugekommen. Mit der Standortverteilung der Altenwohnheime hängt diese Veränderung in der Altersarmut offensichtlich nicht zusammen.

Abb. 36: ‚Sozialhilfe'dichte der 65 bis 75jährigen 2007



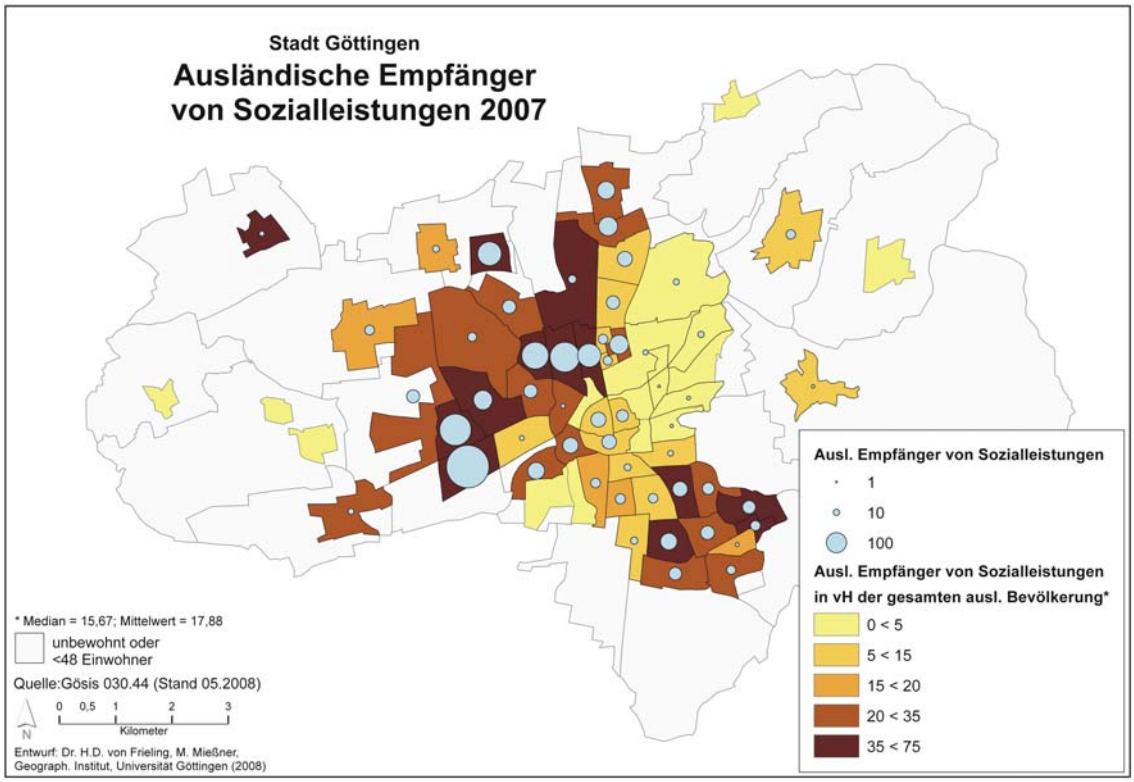
4.6 Migranten (ALG II und Asylberwerberleistung)

2007 sind 20% der Sozialleistungsempfänger Ausländer. Damit hat sich der Anteil dieser Gruppe an allen Sozialleistungsempfänger gegenüber 1994 nahezu halbiert. Absolut ist die Zahl von 2.110 (1994) auf 2.856 (2007) zwar gestiegen, doch mit einem Zuwachs von 35% deutlich geringer als bei den deutschen Empfänger (+154%). Drei Viertel der 2.856 ausländischen Empfänger beziehen ALG II, knapp 500 von ihnen Asylbewerberleistungen. Mit einem Wert von 23,2 liegt die ‚Sozialhilfe'dichte (bezogen auf die ausländische Bevölkerung) dennoch besonders hoch.

Gemessen an der räumlichen Verteilung der Gesamtbevölkerung hat sich die Verteilung der ausländischen Sozialleistungsempfänger seit 1994 deutlich weiter konzentriert. Der Segregationsindex ist von 0,35 auf 0,41 angestiegen. Betrachtet man alle Sozialleistungsempfänger, dann ist für diese Gruppe das Gegenteil festzustellen. Dort ist der Segregationsindex von 0,31 leicht auf 0,28 gesunken, d.h. im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung hat die räumliche Konzentration aller Sozialleistungsempfänger abgenommen.

Die stärkere räumliche Konzentration ausländischer Sozialleistungsempfänger wird auch in Abb. 37 deutlich. Gegenüber 1994 hat die Zahl ausländischer Empfänger in Weende deutlich zugenommen, während sie in der Innenstadt stark zurück gegangen ist.

Abb. 37: Ausländische Empfänger von Sozialleistungen 2007



Text 4: Michael Mießner: Asylpolitik in Göttingen

Rahmenbedingungen:

Im Dezember 1992 wurde von der CDU-FDP-Regierung zusammen mit der SPD-Opposition der sog. Asylkompromiss beschlossen. Im Rahmen dieses Gesetzespaketes wurde das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erarbeitet, dass 1993 in Kraft trat (BAMF 2005, 61). Dieses Gesetz regelt die materielle Lebensgrundlage von Ausländer/inne/n, die kein sicheres Bleiberecht besitzen. Durch die Einführung des Gesetzes wurde zusätzlich zu der Sozialhilfe ein zweites Existenzminimum geschaffen, das für die Asylbewerber/innen gilt. Diese Leistungen liegen 35% unter dem Existenzminimum der Sozialhilfe bzw. SGB II und wurden seit ihrer Einführung nicht erhöht. Derzeit (2008) beträgt dieser Regelsatz für einen Haushaltsvorstand, bzw. eine Alleinstehende 225€. Dass es kaum möglich ist, mit solch einem geringen Einkommen seinen/ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, ist nicht schwer vorstellbar, zumal bereits Empfänger/innen von Grundsicherung, denen immerhin monatlich gut 120€ mehr zur Verfügung stehen, enorme Probleme haben (vgl. die Erfahrungsberichte in diesem Bericht – Texte 5, 7 und 9). Und das ist auch explizit das Ziel der Einführung dieses Gesetzes: Ziel ist es, „die einen Asylmissbrauch begünstigende wirtschaftliche Anreizwirkung der bisherigen Regelungen über Sozialhilfe an Ausländer durch Neustrukturierung und Kürzung der Sozialhilfe für bestimmte Ausländergruppen zu mindern“ (Bundestagsdrucksache 12/5008, 2). Als weitere Restriktion muss angesehen werden, dass die „Leistungen vorrangig als Sachleistungen zu gewähren sind“ (BAMF 2005, 61). Gesetzlich vorgeschrieben ist die Sachleistungsgewährung seit der Novellierung des AsylbLG im Jahr 1997, jedoch nur für Asylbewerber/innen nach § 44 AsylbLG, die während der ersten drei Monate das Erstaufnahmeverfahren durchlaufen und in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht sind. Für alle anderen Asylbewerber/innen können die Kommunen entscheiden, ob sie Sachleistungen oder Ersatzleistungen gewähren (Lederer 2003 12f.). Diesen Entscheidungsspielraum nutzen auch viele Kommunen zu Gunsten der Asylbewerber/innen (beispielsweise werden in Berlin, Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern flächendeckend Geldleistungen anstatt Sachleistungen gewährt). Die

Formen von Sachleistungen sind sehr unterschiedlich. Es gibt die Möglichkeit von Kantinenverpflegung, die Ausgabe von Essenspaketen oder die Möglichkeit, Waren in Spezialläden zu beziehen. Darüber hinaus können Leistungsberechtigte Chipkarten oder Wertgutscheine ausgehändigt bekommen, mit denen sie in bestimmten Geschäften einkaufen können. Die Zahl der Geschäfte, die Wertgutscheine als Bezahlung akzeptieren ist jedoch nicht sehr groß. Hinzu kommt noch, dass die Nutzung von Chipkarten und Wertgutscheine räumlich und zeitlich begrenzt ist, wodurch der Handlungsspielraum von Asylsuchenden relativ stark eingeschränkt wird. Sachleistungen sind mit einem höheren Verwaltungs- und Organisationsaufwand verbunden als Geldleistungen (Classen 2005, 83). Zusätzlich zu den Sachleistungen bekommen Leistungsberechtigte einen Barbetrag zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens ausgehändigt, zu denen z.B. Zeitungen, Telefon, Fahrgeld, Rechtsanwalt oder Papier gehören. Dieser Betrag beläuft sich für Alleinstehende auf 40€ im Monat. Die mit den Sachleistungen verbundenen Restriktionen führen dazu, dass die Leistungen nach dem AsylbLG häufig weit mehr als 35% unter dem Sozialhilfeniveau liegt (vgl. ebd.).

Die Voraussetzungen dafür, dass Asylsuchende sozialhilfebedürftig sind werden paradoxerweise vom Gesetzgeber geschaffen (Mesovic 2000). Während der ersten drei Jahre ihres Aufenthaltes haben die Asylbewerber/innen ein Arbeitsverbot, Ausbildungsverbot und bekommen außerdem keinerlei Sprachförderung.

Asylpolitik in Göttingen

Wie bereits erwähnt, ist die Entscheidung, ob Wertgutscheine oder Bargeld an die Asylsuchenden ausgegeben werden, laut AsylbLG den Kommunen überlassen. Diese können jedoch durch einen Erlass von der jeweiligen Landesregierung gezwungen werden eine bestimmte Politik diesbezüglich durchzusetzen. Dies geschah in Niedersachsen im Jahr 1995, das bis dahin eine vergleichsweise menschenfreundliche Politik zu diesem Thema vertreten hatte (Weber 2000, 7). Die Landesregierung sah „keinen Grund mehr, besondere Umstände anzunehmen, die der Ausgabe von Wertgutscheinen entgegenstehen“ (zit. nach Weber ebd.). Dennoch blieben alle niedersächsischen Großstädte bei der Bargeldauszahlung. Mit der Änderung des AsylbLG im Jahr 1997 ging eine Lockerung der Ausgabepolitik einher. Wenn keine Essenspakete an Flüchtlinge abgegeben werden, können diese die Leistungen in Form von Wertgutscheinen oder Bargeld erhalten. Keine der beiden Formen ist seitdem gegenüber der anderen vorrangig. Diese Gesetzesänderung hätte, wie dies beispielsweise in Sachsen-Anhalt geschah, zum Anlass genommen werden können, um „generell die Bargeldzahlung vorzuschreiben und auf diskriminierende Gutscheine bzw. Sachleistungen gänzlich zu verzichten“ (ebd.). Niedersachsen ging hingegen den entgegen gesetzten Weg und forderte die Kommunen auf, das Gutscheinsystem nun flächendeckend umzusetzen. Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport teilte sogar mit, man nehme „bewußt einen höheren Verwaltungsaufwand und damit Mehrkosten im Vergleich zu Barleistungen in Kauf“ (zit. nach Weber 2000 ebd.).

Gegen diese rechtliche Auslegung und daraus folgende Praxis wurde im Februar des Jahres 2007 vom Göttinger Stadtrat und wenige Zeit später im Göttinger Kreistag eine Resolution verabschiedet, die den Grundstein „zur Abschaffung“ (Rat der Stadt Göttingen 2007) dieser „rassistischen, diskriminierenden und bevormundenden Behandlung von Flüchtlingen“ (Göttinger Gutscheingruppe 2007) legen sollte. Die konkrete Umsetzung dieser Resolution in die Praxis wurde in Göttingen dann jedoch durch Stimmen der SPD (die die Resolution „Wertgutscheine abschaffen“ im Februar noch unterstützt hatte) und CDU im Rat der Stadt am 6. Juli 2007 verhindert (vgl. Rat der Stadt Göttingen 2007). Diese beziehen sich dabei nach Druck durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport, das ähnlichen Druck auch auf den Kreistag versuchte aufzubauen, der die Resolution darauf hin jedoch nicht zurück nahm, auf die Änderung des AsylbLG im Jahr 1997 – wobei hierfür in den einschlägigen Kommentierungen andere Auffassungen der Rechtslage vorhanden sind (vgl. Protokoll der Kreistagssitzung vom 09.05.2007). Die aktuelle Umsetzung wird also von zwei Seiten blockiert: Einerseits berufen sich die zuständigen Verwaltungen auf das AsylbLG, andererseits wurde den Kommunen vom Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport die Abkehr vom Gutscheinsystem regelrecht verboten, ihnen wurden aber mindestens im Fall des Landkreises Göttingen „kommunalaufsichtliche Maßnahmen“ (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2007, 4) angedroht.

Der Konflikt um die Gutscheinpolitik schwelt in Göttingen seit mehr als 10 Jahren, scheint sich jedoch auf der institutionalisierten politischen Ebene erst im Jahr 2007 zugespitzt zu haben – die bisherigen Höhepunkte, waren die Drohung des Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport, sowie die Reaktion des Kreistages darauf, der sich davon nicht abschrecken ließ, an seiner Resolution festzuhalten und die Ablehnung der praktischen Abschaffung des Gutscheinsystems im Göttinger Stadtrat. Beide Parteien, sowohl die Gutscheinbefürworter/innen als auch dessen Gegner/innen beziehen sich dabei auf das AsylbLG das mit all seinen Überarbeitungen und großem Interpretationsspielraum zur Anheizung des Konfliktes beiträgt. Die schnellste Lösung des Problems wäre sicherlich eine einfache Streichung des Sachleistungsprinzips aus dem Gesetzestext, was aber in Anbetracht der politischen Mehrheitsverhältnisse auch in Zukunft unrealistisch erscheint.

Von Seiten des Landkreises und der Stadt Göttingen könnte der zu Beginn des Jahres 2007 eingeschlagene Weg zu einer Abschaffung des Gutscheinsystems in Göttingen führen. Dazu muss jedoch die (nur zum Teil juristische) Konfrontation mit dem Land Niedersachsen gesucht werden. Dies wird nicht konsequent getan, wohl auch, weil es aufgrund der förderalen Struktur schwer ist einen eigenen politischen Kurs zu vertreten. Schließlich stehen sie in einem direkten Abhängigkeitsverhältnis vom Land, was den Handlungsspielraum sehr stark einschränkt. Andererseits besteht zumindest auf juristischem und damit auf vermeintlich neutralem Wege die Möglichkeit gegen die Praxis des Landes vorzugehen. Diese Chance wird jedoch nicht konsequent genutzt. Auf Lokalstaatlicher Ebene bestehen also durchaus andere Umgangsmöglichkeiten mit dem Problem.

Praktische Gegenstrategien

Das Göttinger Gutscheinsystem wird durch eine politische Gruppe unterlaufen: die Göttinger Gutscheingruppe. Sie besteht aus Menschen, die sich seit 1993 kritisch mit dem AsylbLG auseinander setzen und gegen das Gutscheinsystem vorgehen. Bereits seit der Einführung der Gutscheine in Göttingen im Jahr 1998 tauscht die Gruppe Gutscheine zugunsten der Betroffenen um. So organisiert die Gruppe zur Zeit zweimal im Monat den Umtausch von Gutscheinen. Die Migrant/inn/en aus der gesamten Umgebung haben deshalb die Möglichkeit während dieser Aktion ihre Gutscheine in Bargeld einzutauschen. Je nach dem, wie viele Menschen sich beteiligen, können die Migrant/inn/en ca. 50-80 € je Person eintauschen. Der Gruppe werden von behördlicher Seite und durch die Firma Sodexho Pass GmbH, die die Gutscheine vertreibt, immer wieder Steine in den Weg gelegt, sodass sie ständig neue Mittel und Wege finden muß, um das Gutscheinsystem unterwandern zu können (Göttinger Gutscheingruppe 2006).

4.7 Wohngeld

Einen weiteren Indikator für Einkommensarmut stellt der Bezug von Wohngeld dar. Haushalte mit einem niedrigen Einkommen können auf Antrag vom Staat einen Mietzuschuss (bzw. Lastenzuschuss) erhalten, um die monatliche Mietbelastung zu senken.

Wohnungen sind ein Geschäftsmittel. Sie werden gebaut und vermietet, um eine Rendite zu erzielen, also privaten Reichtum zu vergrößern. Für die Haushalte bedeutet das, sie finden Wohnraum nur, wenn sie so viel Miete zahlen, dass der Wohneigentümer eine marktübliche Rendite erzielt. In der Konkurrenz um Wohnraum entscheidet die Höhe des Haushaltseinkommens, wer welche Wohnung erhält. Haushalte mit geringem Einkommen können auf dem Wohnungsmarkt nur erfolgreich sein, wenn sie einen relativ großen Teil ihres Einkommens für Wohnen ausgeben. Der letzte Wohngeld- und Mietenbericht der Bundesregierung dokumentiert, wie hoch dieser Anteil ist und wie er mit abnehmendem Einkommen steigt.

Tab. 4. Mietbelastung der Haushalte BRD 2006

Haushaltsnetto-einkommen	Mietbelastung (Miete in vH des Nettoeinkommens) alte Bundesländer
Bis unter 900 Euro	41,1 %
900 bis unter 1300 Euro	32,5 %
1300 bis unter 2000 Euro	26,1 %
2000 bis unter 3200 Euro	20,9 %
3200 Euro und mehr	15,4 %
insgesamt	25,8 %

Quelle: Wohngeld- und Mietenbericht 2006 (Bundesregierung 2006,73) (nach SOEP 2005)

Seit 1970 unterstützt der Staat einkommensschwache Haushalte durch Wohngeld, damit diese durch den Wohnungsmarkt nicht noch stärker verarmt werden bzw. dort überhaupt auftreten können. Bis 2005 konnte jeder Haushalt Wohngeld beziehen, unabhängig davon, ob er Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe oder ein anderes Transfereinkommen bezog. Maßgeblich war allein die Höhe des Einkommens. Seit dem 1.1.2005 gibt es eine grundlegende Änderung: Wohngeld erhalten nur noch Haushalte, deren Unterkunftskosten nicht im Rahmen anderer Transferleistungen (ALG, Grundsicherung, HLU, Asylbewerberleistung) als Kosten der Unterkunft berücksichtigt werden. Große Empfängergruppen sind dadurch verlagert worden und entsprechend ist die Zahl der Wohngeldempfänger gesunken. Im Bundesdurchschnitt waren 2005 rd. 39% der Wohngeldempfänger erwerbstätig, rd. 40% Rentner, 11% Arbeitslose und die übrigen andere Nichterwerbstätige (z.B. Studierende) (Bundesregierung 2006, 79).

Das zeigt auch die Grafik Abb. 38 für Göttingen. Die Zahl der Haushalte ist von rund 2.700 (1980) auf 6.255 (2004) angestiegen. Allein seit 1999 ist das ein Zuwachs von 36%. 2004 war in etwa jeder elfte Haushalt in Göttingen (8,8%) Wohngeldempfänger. Im Jahr 2007 waren es nur noch 1.024 Haushalte, die Wohngeld beziehen – allerdings zusätzlich zu den rund 8.400 Bedarfsgemeinschaften, die Sozialleistungen und daher Leistungen für die Kosten der Unterkunft (KdU) erhalten.

Die Höhe der Wohngeldes beträgt 2007 durchschnittlich 150 Euro im Monat (je Empfänger-Haushalt) (vgl. Abb. 39). Dadurch sinkt – so zumindest im Durchschnitt der alten Bundesländer – die Mietbelastung der einkommensschwachen Haushalte von 41% aus 32% (Bundesregierung 2006, 52).

Betrachtet man die räumliche Verteilung der Wohngeld-Empfänger 2007 (vgl. Abb. 40), findet man im Muster große Ähnlichkeiten zur Verteilung der Sozialleistungsempfänger. Das liegt zum Teil daran, dass es in „echten“ wie „unechten Mischhaushalten“ von Sozialleistungsempfängern Wohngeldberechtigte geben kann. Zum anderen liegt es auch an der räumlichen Verteilung einkommensschwacher Seniorenhaushalte.

Abb. 38: Wohngeld-Empfänger (Haushalte) 1980 bis 2007

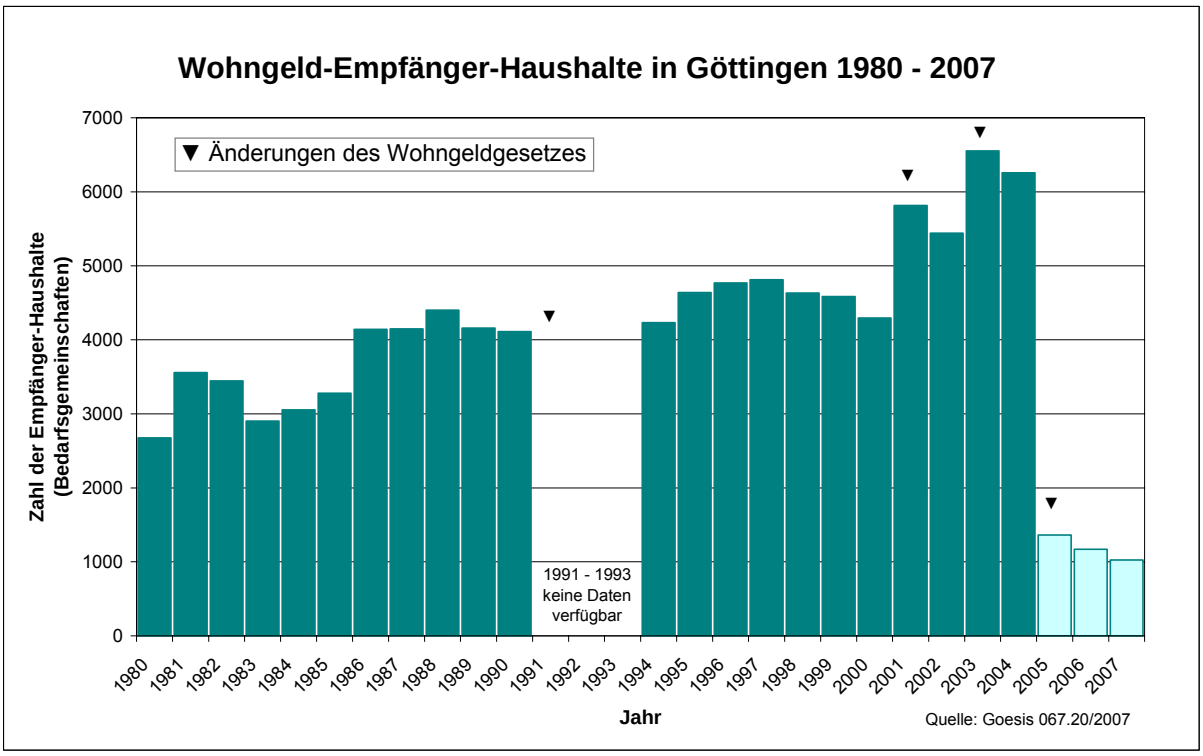


Abb. 39: Höhe des monatlichen Wohngeldes 1980 bis 2007

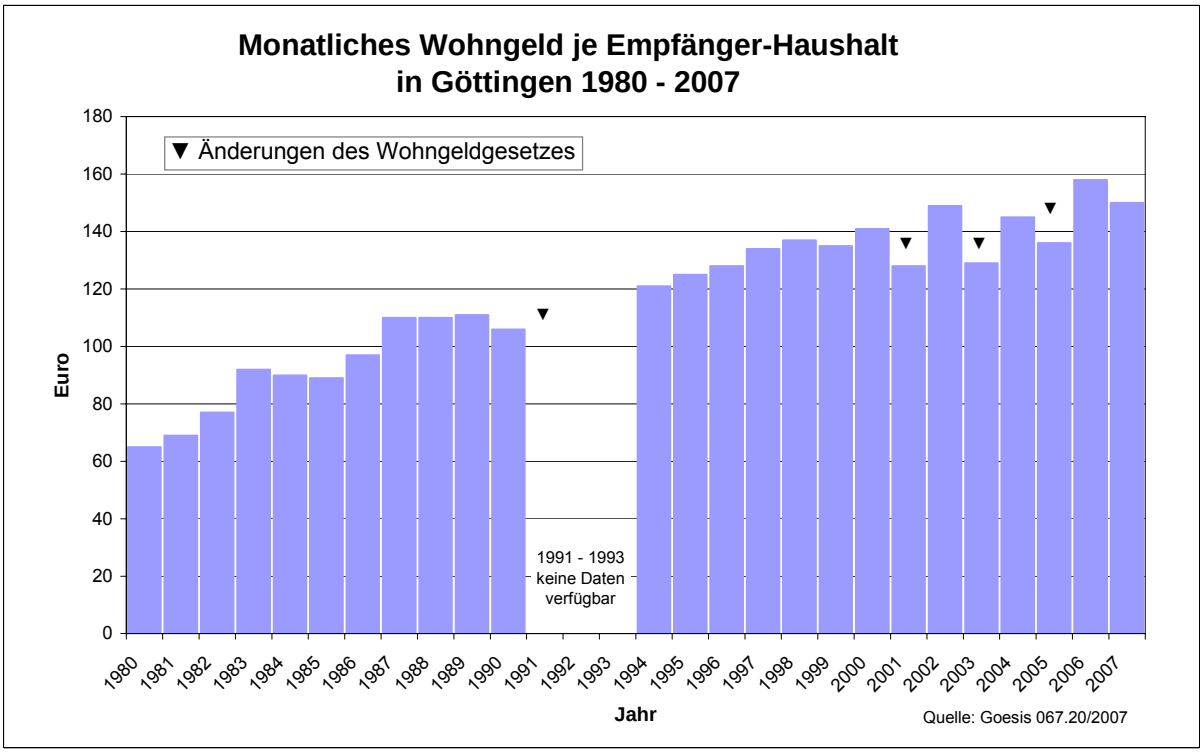
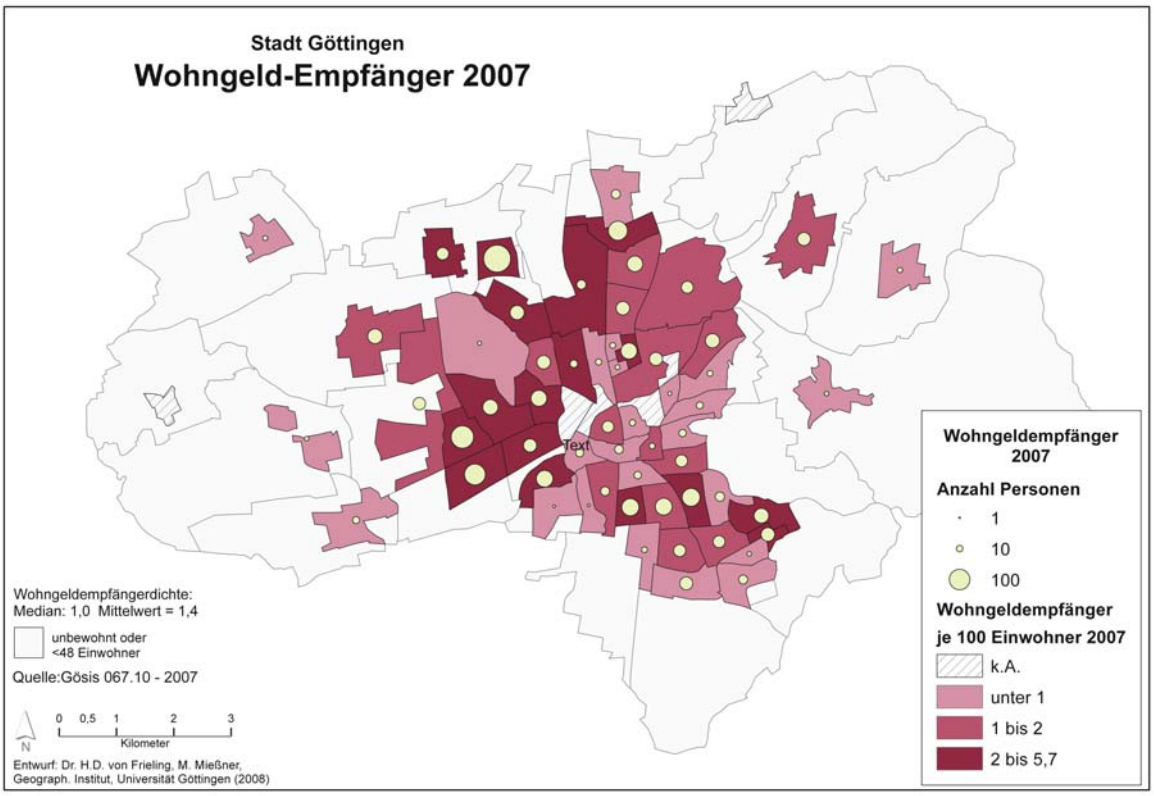


Abb. 40: Wohngeld-Empfänger 2007



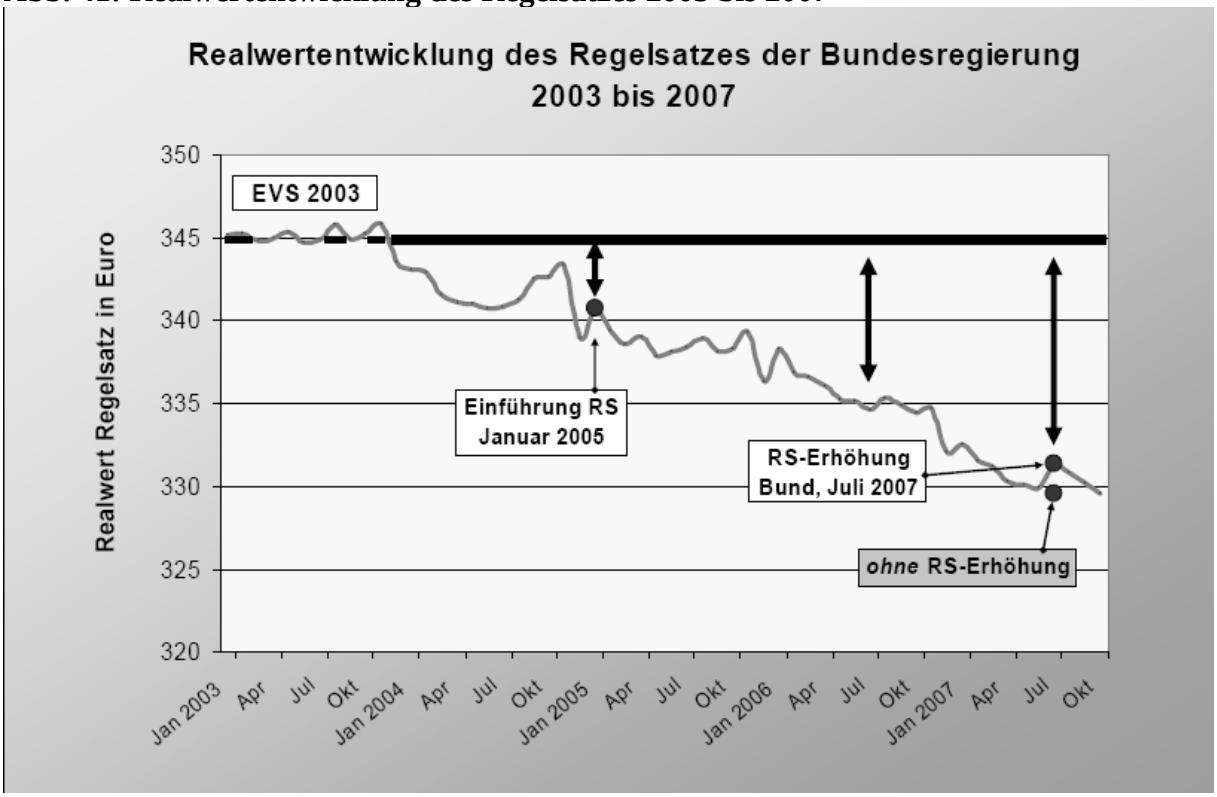
4.8 (Eck-)Regelsätze – Entwicklung der materiellen Leistungen

Allgemeiner Eck-Regelsatz: Leistungsberechtigte erhalten das verfassungsrechtlich garantierte soziokulturelle Existenzminimum. Der dafür notwendige Bedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts – mit Ausnahme von Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie einiger Sonderbedarfe – ist durch Regelsätze abgedeckt. Der Eckregelsatz betrug von 2005 bis zum 1.7.2007 345 €. Nach der Erhöhung um 2 € im Jahr 2007 folgte am 1.7.2008 eine weitere Erhöhung des Eckregelsatzes auf 351 €. Zum 1.7.2009 wird er auf 359 € steigen.

Die Veränderung des Regelsatzes ist an die Veränderung des Rentenwertes in der gesetzlichen Rentenversicherung gekoppelt, aber nicht an die Preisentwicklung. Dadurch sind die Regelsätze von 2005 bis Juli 2008 um 1,15% gestiegen, während die Verbraucherpreise um 7,6% gestiegen sind (laut Statistischem Bundesamt). Das bedeutet, es hat für Sozialleistungsempfänger einen deutlichen Verlust an Kaufkraft und Einkommen gegeben.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband hat 2007 genauer nachgerechnet und u.a. berücksichtigt, dass die Kosten für Wohnung nicht zum Warenkorb des Regelsatzes gehören. Das Ergebnis der Analyse zeigt den kontinuierlichen Kaufkraftverlust. Selbst unter Berücksichtigung der Regelsatzerhöhung 2007 ist der Regelsatz real um rund 5% oder 16 € (gegenüber 2003, dem gesetzlich bestimmten Bemessungsjahr) gesunken. Seit dem Herbst 2007 hat es jedoch einen weiteren und noch stärken Preisauftrieb gegeben, besonders bei Nahrungsmitteln und Strom. Auch die Erhöhung der Regelsätze in 2008 stellt damit real keine Verbesserung, sondern eine weitere Kürzung und Verarmung dar (vgl. Abb. 41).

Abb. 41: Realwertentwicklung des Regelsatzes 2003 bis 2007



Anmerkung: RS = Regelsatz; die EVS 2003, d.h. die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, ist die Bemessungsgrundlage für den Regelsatz (bis zur nächsten EVS-Erhebung 2008)
Quelle: Martens 2007, 11 (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband)

Neben der fehlenden Anpassung an die Preisentwicklung gibt es eine Reihe weiterer gewichtiger Einwände gegen die zu geringe Höhe des Regelsatzes. Dazu gehören besonders die Abschläge bei einzelnen Gütergruppen (z.B. sind nur 71% der Gesundheitsausgaben der Referenzgruppe „regelsatzrelevant" trotz Praxisgebühr und Medikamentenzuzahlung; im Bereich Verkehr nur 26%, weil Benzin und Kfz-Reparaturen nicht berücksichtigt werden, usw.), die Festlegung der Referenzgruppe bei der Ermittlung durchschnittlicher Ausgaben, die nicht angemessene Berücksichtigung kindspezifischer Bedarfe und notwendiger bildungs- und entwicklungsrelevanter Ausgaben für Jugendliche, u.a.m. [39]

Von der CDU/CSU/SPD-Bundesregierung ist der niedrige Regelsatz offenkundig so gewollt. Auf die ab Mitte 2007 lauter werdenden Forderungen nach einer Erhöhung des Regelsatzes kündigte der Bundesminister für Arbeit und Soziales, Franz Müntefering, am 10. August 2007 „angesichts drastisch gestiegener Lebensmittelpreise" zwar öffentlich eine Überprüfung der Regelsätze an, aber in einem Ministeriumsbericht wird kurz darauf klargestellt, dass steigende Lebenshaltungskosten nicht zu höheren Regelsätzen führen dürfen. In einem Antrag an den Bundestag[40] gibt die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen diesen Bericht folgendermaßen wieder: „Nach Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales dürften die Regelsätze für Erwachsene und Kinder nicht an die Preisentwicklung angepasst werden, weil dies zu einer Besserstellung gegenüber Lohnempfängern und Rentnern führen würde." (Bundestag 2007, 4).

[39] Einen guten, kritischen Überblick geben Becker (2008) sowie die Stellungnahmen von DGB, DPWV, BAGFW, u.a. in der Bundestagsdrucksache über die öffentliche Anhörung zur Anpassung der Regelsätze Juni 2008; vgl. auch die Hinweise in „Die Regelsatzlüge" auf http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2008/regelsatz-luege.aspx (Zugriff: 12.11.08).

[40] Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag vom 14.11.2007 „Regelsätze bedarfsgerecht anpassen". (Bundestag 2007)

Das Lohnabstandsgebot hat Vorrang. Ein zu großzügiger Regelsatz erschwert die Akzeptanz von Niedrigstlöhnen. Die Hartz-Reformen könnten als Zwangs- und Druckinstrument weniger gut funktionieren. Es ist also eine konsequente Fortführung der Agenda 2010-Politik. Dabei wird aber auch deutlich, wie tief das Lohnniveau vielfach schon gesunken ist – mit tatkräftiger Hilfe durch die Agenda-Politik - und dass ein weiteres inflationsbedingtes Absinken des Lebensstandards als „Sachzwang" akzeptiert wird.

Bis heute ist von der Regierung keine Regelsatzerhöhung über die automatische Anpassung hinaus beschlossen oder angekündigt worden. Durch die automatische Anpassung (Koppelung an die Rentenformel) wird der Regelsatz zum 1.7.2009 um 8 €/Monat steigen, also von 351 € auf 359 €.

Die volle Regelleistung erhält nicht jeder. Es gibt zahlreiche Kriterien, die zu einer Reduzierung führen: das Alter (bei Kindern), die Partnerschaft in einer Bedarfsgemeinschaft, Sanktionen, Einkommen und Vermögen, usw. Einzelne Kriterien wurden durch die Politik auch immer wieder geändert[41]. Diese Regelungen der Leistungsberechtigung sind für Empfänger von Sozialleistungen von sehr großer Bedeutung. Sie bedeuten, dass die Transfereinkommen ganz unterschiedlich hoch bzw. niedrig ausfallen können (vgl. Abb. 42). Wie hoch die tatsächlichen gezahlten Sozialleistungen hier in Göttingen sind, in welchem Umfang es aufgrund der gesetzlichen Regelungen zu Einschränkungen kommt, war nicht zu ermitteln. Daher werden die Regelungen des Leistungsbezugs hier nicht im Einzelnen dargestellt.

Abb. 42: Von Welfare zu Workfare*) - Sanktionsregeln im SGB II (ab 1.1.2007)

Sanktionsstufen	Kürzungen	
Schwere Pflichtverstöße (nach § 31 Abs. 1, 3, 4, 5 SGB II) wie Arbeitsverweigerung		
	unter 25-Jährige	**über 25-Jährige**
1. Pflichtverletzung	• Wegfall jeglicher Geldleistung • Wegfall von ALG II – Zuschlag • Miete und Heizung werden direkt an Vermieter gezahlt (Lebensmittelgutscheine als Ermessensleistung)	• Kürzung der Regelleistung um 30 % • Wegfall von ALG II- Zuschlag
2. Pflichtverletzung	• **Verlust von jeglichem Leistungsanspruch** (keine Lebensmittelgutscheine, keine KdU, kein MB, keine Krankenkasse …)	• Kürzung der RL um 60 % • Wegfall von ALG II – Zuschlag (Lebensmittelgutscheine, wenn mit Kindern in BG, ansonsten als Ermessen)
3. Pflichtverletzung		• **Verlust von jeglichem Leistungsanspruch** (keine Lebensmittelgutscheine, keine KdU, kein MB, keine Krankenkasse …)
Leichte Pflichtverstöße (nach § 31 Abs. 2 SGB II) nur Meldeversäumnisse		
Jede Pflichtverletzung	• Kürzung der RL um 10, 20, 30 % usw. • Wegfall von ALG II – Zuschlag	• Kürzung der RL um 10, 20, 30 % usw. • Wegfall von ALG II – Zuschlag
Dauer der Kürzung: immer drei Monate. Reduktion der Sanktion durch „Bereiterklärung" bei U + Ü 25'ern möglich. Bei U 25'ern ist „entsprechend der Umstände des Einzelfalls" Verkürzung auf sechs Wochen möglich. **Grundsätzlich gilt:** In der Sanktionszeit keine SGB XII - Leistungsansprüche (§ 31 Abs. 6 S. 4 SGB II)		

*) Von Wohlfahrt zu Sozialfürsorge mit Arbeitszwang
Quelle: Folien zum SGB II (www.harald-thome.de; Zugriff 12.8.08)

Regelsätze für Kinder: Seit mehr als einem Jahr gibt es intensive Diskussionen und zahlreiche Aktionen zum Thema Kinderarmut. Ein zentraler Punkt der von vielen Organisationen vorgetragenen Kritik betrifft die zu geringe Höhe des Regelsatzes für Kinder. Schon seit längerem

[41] siehe die „Sozialpolitische Chronik" auf www.arbeiterkammer.de, „Folien zum SGB II" auf www.harald-thome.de , www.tacheles-sozialhilfe.de, aber auch auf zahlreichen anderen Internetseiten.

fordern Wohlfahrtsverbände, Kinderschutzbund, Familienverband und viele andere eine deutliche Erhöhung und eine angemessene, spezielle Berechnungsgrundlage des Regelsatzes für Kinder. Die bisherige Regelung sieht vor, das Kinder unter 14 Jahren 60% des Regelsatzes bekommen, das sind aktuell 211 Euro/Monat, und Kinder von 14 bis unter 18 Jahren 80%, das sind 281 Euro/Monat.

Tab. 5: Regelsätze für Kinder – amtliche und alternative Vorschläge

Alterseinteilung	Regelsatz (in Euro/Monat)			
	Bundesregierung		Vorschlag Paritätischer Wohlfahrtsverband 2008	
	Januar 2005	Juli 2008	Januar 2005	Juli 2008
unter 6 Jahre	207	211	263	276
6 bis unter 14 Jahre			314	332
14 bis unter 18 Jahre	276	281	276	281
Erwachsene (1. Person)	345	351	409	440

Quelle: DPWV 2008

Die Festlegung dieser Regelsätze für Kinder und Jugendliche zeigt aufschlussreich, mit welcher Aufmerksamkeit und mit welchem Interesse die (Bundes-)Politik hier soziale Gerechtigkeit festlegt. Anders als bei den sorgsam differenzierten, auf die Besonderheiten jeder einzelnen Branche eingehenden Besteuerungsregeln von Unternehmen – z.B. unterscheidet das Steuerrecht bei den Abschreibungsmöglichkeiten von Anlagegütern in der Hutindustrie nach Stumpenbügelmaschinen, Krempelmaschinen, Hutpressen (allegemein), Hutpressen (soweit sie einem besonderen Moderisiko unterworfen sind), usw. – hat die Politik es bei den Regelsätzen nicht für nötig erachtet, kinderspezifische Bedarfssätze gesetzlich zu verankern und ermitteln zu lassen. Der Regelsatz für Erwachsene wurde schematisch auf Kinder übertragen und in nicht nachvollziehbarer Weise pauschal gekürzt. Trotz detaillierter Analysen des Statistischen Bundesamtes, trotz steigender Steuereinnahmen und trotz der eingehenden Kritiken von Wohlfahrtsverbänden und der Nationalen Armutskonferenz (NAK 2007) hat die Politik bisher nur eine Überprüfung der Festlegung des Existenzminimums in Aussicht gestellt[42].

Text 5: Erfahrungsbericht einer Frau mit Kindern

> Wenn Man (Frau) von der Sozialhilfe lebt, dann muß man das Geld doppelt und dreifach umdrehen. Besonderst wenn man Kinder hat. Es wird alles immer teurer besonderst Lebensmittel, Schulsachen und auch Bekleidung für Kinder.
>
> Wer Hartz 4 hat, Lebt hart wie Menschen in der 3. Welt. Nur das unsere Wohnungen besser sind.
>
> Man sollte immer darauf achten das alle Papiere da sind, sonst kann es Passieren das Man, das Geld erst dann bekommt wenn alles da ist.
>
> [Was würde Ihnen in Ihrer Situation im Moment am meisten helfen? – v.F.]
>
> Endlich einen Job zu haben, damit ich Meinen Kind Mehr zu bieten habe, weil Mein Kind dann wieder etwas Glücklicher sein könnte, wenn ich wieder einen Job haben, weil Mir das fehlt.
>
> Die WiederEinführung vom Bekleidungsgeld und Weihnachtsgeld.

Was die Regelsätze konkret bedeuten, wird ersichtlich, wenn man die Tagessätze berechnet, die zur Befriedigung der einzelnen Bedürfnisse zur Verfügung stehen (vgl. Tab. 6).

[42] Im Juni 2008 fand auf Antrag von Abgeordneten der Parteien Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen eine Anhörung von Sachverständigen zur Anpassung der Regelsätze statt (Bundestagsdrucksache 16/2209).

Tab. 6: Zusammensetzung der Regelsätze für Kinder (bis zum 1.7.2008)

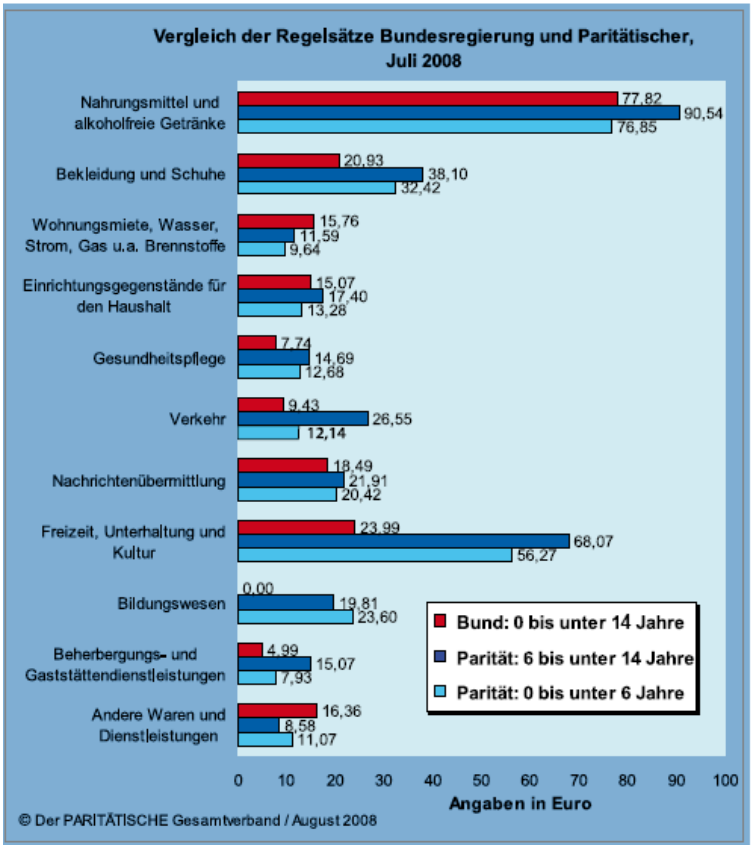
Kategorie	Anteil am Eck-regel-satz	bis 14. Lebensjahr		14. – 18. Lebens-jahr	
		monatlich	täglich	monatlich	täglich
Nahrung, Getränke, usw.	37%	76,96	2,57	102,86	3,43
Bekleidung, Schuhe	10%	20,8	0,69	27,8	0,93
Wohnung (ohne Miete), Strom, usw.	8%	16,64	0,55	22,24	0,74
Möbel, Apparate, Haushaltsgeräte	7%	14,56	0,49	19,46	0,65
Gesundheitspflege (z.B. Kosten für Medikamente, Hilfsmittel)	4%	8,32	0,28	11,12	0,37
Verkehr	4%	8,32	0,28	11,12	0,37
Telefon, Fax	9%	18,72	0,62	25,02	0,83
Freizeit, Kultur	11%	22,88	0,76	30,58	1,02
Beherbergungs- und Gaststätten-leistungen	2%	4,16	0,14	5,56	0,19
sonstige Waren und Dienstleistungen (insb. für Körperpflege und Hygiene)	8%	16,64	0,55	22,24	0,74
Bildung	0%	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe	100%	208	6,93	278	9,27

Quelle: NAK 2007

Die Politik definiert, dass diese Beträge ausreichen, um ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.

Selbst wenn die Bundesregierung an dieser Festlegung von Würde und Existenzminimum festhält und ihr eigenes Prinzip der Berechnungsmethode auf die *spezifischen* Kinderbedarfe übertragen würde, würde eine deutlich andere Zusammensetzung und Höhe der Regelsätze daraus folgen. Das zeigen Berechnungen verschiedener Institutionen, von denen hier die des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes angeführt wird. Der Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) leitet aus dem Statistikmodell des SGB XII (§ 28) und unter Berücksichtigung der Inflation als Forderung folgenden Vorschlag ab (vgl. Abb. 43):

Abb. 43: Vorschlag für eine Reform der Regelsätze für Kinder



Quelle Martens 2008

Ob und in welchem Unfang die Politik gewisse Änderungen der Regelsätze – abgesehen von der automatischen Anpassung – vornehmen wird, bleibt abzuwarten – nicht nur wegen der Finanzmarkt- und Wirtschaftkrise. Entscheidend sind die Zielsetzungen, die nach wie vor mit den Hartz-Reformen verfolgt werden. Auf eine Anfrage des Erwerbslosen-Forums bei verschiedenen Bundestagsabgeordneten, wie sie zu einer Erhöhung von Sozialleistung bei (Schul-)Kindern stehen, kamen eindeutige und ernüchternde Antworten (www.kinderarmut-durch-hartz4.de; Zugriff: 19.11.2008). Die Bundestagsabgeordneten der großen Parteien befürworten nicht schlicht und einfach eine Erhöhung. Vielmehr antworten sie auf allgemeine und sehr grundsätzliche Weise, aus der aber die Ziele der Familien- und Sozialpolitik klar hervorgehen. Wichtiger als eine Erhöhung der Regelsätze sind z.B. für den FDP-Abgeordneten die Sicherung des Zwangs zur Arbeit. Für den CDU-Generalsekretär sind ideelle Werte vorrangig, Werte wie die Freiheit für die „Keimzellen unserer Gesellschaft", ihr Leben vor allem selbst (und nicht durch den Staat) zu gestalten (CDU).

> „Die Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales zur Höhe der Eckregelsätze hat einen Änderungsbedarf bei Schulkindern und Jugendlichen deutlich gemacht. Eine Erhöhung der Regelsätze erscheint uns jedoch nicht zweckmässig … Mit höheren Leistungsbezügen sinkt gleichzeitig der Anreiz, durch Arbeit eigenes Einkommen zu erwirtschaften."
> (Niebel, FDP)

„Der CDU ist es nicht gleichgültig, wenn eine Million Kinder in Deutschland von der Sozialhilfe abhängig sind, Eltern nicht wissen, wie sie am Monatsende über die Runden kommen sollen ... Familien mit Kindern ... sind die Keimzelle unserer Gesellschaft und bedürfen daher der gesamtgesellschaftlichen Unterstützung. Wir wollen die Familien stärken und ihnen mehr Freiheit geben, selbst zu entscheiden, wie sie ihr Leben organisieren."
(Pofalla, Generalsekretär der CDU)

(Quelle: www.kinderarmut-durch-hartz4.de; Zugriff: 19.11.2008)

Familien stärken und ihnen mehr Freiheiten geben, weckt vielleicht Hoffnungen. Doch man darf nicht übersehen, was der Generalsekretär der CDU nicht sagt: Er befürwortet nicht klar eine Erhöhung der Kinderegelsätze. Die zur Zeit gültigen Regelsätze reichen seiner Ansicht nach aus, „das Leben mit Kindern leichter und selbstverständlich" zu machen (CDU Grundsatzprogramm 2007, Punkt 89).

5. Versorgungslagen

Benachteiligungen und Einschränkungen der Lebensqualität lassen sich nicht nur bezüglich des Einkommens feststellen. Es können auch in Bereichen wie Gesundheit, Wohnen, Ausbildung oder sozialen Kontakten Bedingungen bestehen, die die Verwirklichung von Interessen und Lebenschancen stark beeinträchtigen oder ganz verhindern. Derartige Bedingungen können die Einkommensarmut verstärken, wenn etwa gesundheitliche Einschränkungen zu Einkommensverlusten führen. Aber umgekehrt kann sich ein geringes Einkommen auch negativ auf die Wohnsituation, die Gesundheit, usw. auswirken und eine Armutslebenslage verstärken. Die Beschreibung der sozialen Lage sollte also um die objektiven Lebensbedingungen in den genannten Bereichen und weiterer wie Altenpflege, Betreuung psychisch Kranker und Suchtgefährdeter, Gewalt gegen Frauen, Zugang zum öffentlichen Raum u.a. erweitert werden. Doch in den meisten Bereichen fehlt es wie beim Einkommen an Daten[43]. Der Bericht geht auf folgende vier Lebenslagen ein: Wohnen, (Kinder-)Gesundheit, Schule und Sozialinfrastruktur.

5.1 Wohnen

5.1.1 Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik

Über Art und Umfang der Wohnungsversorgung in Göttingen lässt nicht viel sagen. Es gibt (2007) 71.313 Haushalte in der Stadt und rund 64.000 Wohnungen. In einem normalen Wohnungsmarkt würde man daraus einen Fehlbedarf von etwa 8.700 Wohnungen ableiten[44]. Allerdings sind, besonders in einer Universitätsstadt, Wohnheimplätze zu berücksichtigen: Wohnheimplätze für Studierende (etwa 5.600) und in der Altenpflege (etwa 2.800). Zählt man diese zu den Wohnungen hinzu, ergibt sich nur ein geringer rechnerischer Fehlbedarf. Weitere Daten existieren aufgrund einer fortgeschrieben Neubaustatistik. Sie liefert gewisse Größenordnungen: Danach hat die Wohnfläche pro Person von 32,2 qm (1995) auf 36,0 (2007) zugenommen und die Zahl der Wohnräume pro Person ist von 1,74 (1995) auf 1,92 (2007) gestiegen (GÖSIS 060.00/2007). Aber wer wo in welchem Wohnstandard bzw. Substandard lebt, lässt sich daraus kaum erkennen. In einer früheren Studie (Frieling 1995, 48f.), welche die Daten der letzten Volkszählung (1987) genutzt hat, konnte ein statistischer Zusammenhang zwischen unterdurchschnittlicher Wohnraumversorgung und Sozialhilfedichte gezeigt werden (auf der Ebene von Statistischen Bezirken). Dies überrascht niemanden. Und bis heute wird sich an diesem Zusammenhang auch wenig geändert haben[45]. Daher erscheint es nicht lohnend, mit den wenigen Daten von GÖSIS diese Untersuchung zu aktualisieren.

Es lässt sich aus amtlichen Daten auch nicht ermitteln, wie groß der Wettbewerbsdruck auf dem Göttinger Wohnungsmarkt ist, wie hoch das Mietenniveau in den einzelnen Wohngebie-

---

[43] Welche Daten die staatlichen Ämter erheben und welche Informationen Politiker für erforderlich halten, erscheint – zumindest auf den ersten Blick – schwer verständlich. So gibt es z.B. keinen Bericht über die Wohn- und Mietensituation in Göttingen, der für die Ermittlung der Kosten der Unterkunft erforderlich ist. Dagegen wird regelmäßig erfasst, wie viele Süß- und Sauerkirschbäume die Erwerbsobstbaubetriebe in Göttingen haben oder wie viele Schafe gehalten werden. Wie hoch der zeitliche Beschäftigungsumfang und die Stundenlöhne sind, ist offenbar nicht von Interesse. Dagegen halten FDP-Politiker im Göttinger Stadtrat einen Kriminalatlas Göttingen für notwendig (der Antrag wurde abgelehnt).

[44] Zahl der Haushalte + 2% Fluktuationsreserve – Zahl der Wohnungen = Überschuß/Fehlbedarf

[45] In Grone-Saline, Grone-Springmühle oder im Bezirk Egels liegt (2007) die Wohnfläche pro Person zwar rund 5% unter dem gesamtstädtischen Wert, auf dem Holtenser Berg und im Bezirk Pfalz-Grona-Breite sogar 10% niedriger. In Grone-Süd hingegen wird der Durchschnitt erreicht und im Bezirk Breslauer Strasse liegt der Wert darüber. Die Struktur der Wohngebiete (z.B. Anteil von Einfamilienhäusern) und die Leerstandsquote beeinflussen die Werte deutlich.

ten liegt und ob und wie die Zugänglichkeit von Mietwohnungen für bestimmte Nachfrager erschwert ist. In all diesen Punkten könnten Ursachen für Benachteiligungen liegen.

Neben dem Wohngeld bzw. den Kosten der Unterkunft gibt es noch das staatliche Instrument der Wohnungsbauförderung, das einkommensschwachen Haushalten Zugang zu Wohnraum verschafft. Diese so genannte Objektförderung ist seit 1988 deutlich reduziert worden und seit 2007 nicht mehr eine bundes-, sondern eine rein landespolitische Aufgabe. Dennoch gibt es in Göttingen noch Sozialwohnungen. Es sind in den letzten Jahren sogar neue hinzugekommen. Die Standorte des Sozialen Wohnungsbaus haben auf die räumliche (Um-)Verteilung einkommensschwacher Haushalte einen deutlichen Einfluss.

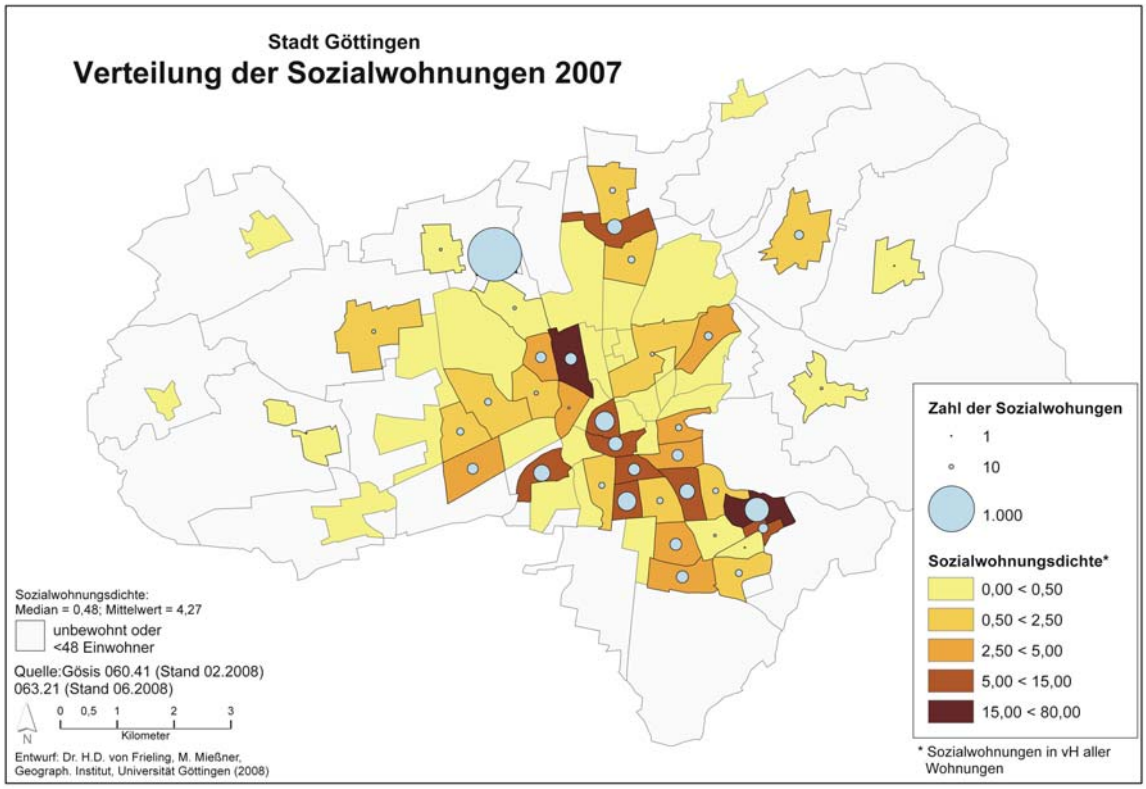
Seit 1980 ist die Zahl der Sozialwohnungen von rund 10.000 um über zwei Drittel auf 3.207 (2007) zurückgegangen. Dieser Rückgang ging mit erheblichen räumlichen Umverteilungen einher. Seit 1995, damals gab es noch 5.025 Sozialwohnungen, sind einerseits 514 neue Sozialwohnungen gebaut worden. Über die Hälfte davon im Bezirk Zietenterrassen, außerdem in Alt-Geismar und auf dem Holtenser Berg. Andererseits sind zugleich 2.439 Wohnungen aus der Sozialwohnungsbindung herausgefallen. Knapp ein Drittel dieser Verluste liegen in Grone-Süd und Alt-Grone. In diesen Bezirken ist der Bestand an Sozialwohnungen gegenüber 1995 um rund 90% zurückgegangen. Umfangreiche Verluste hat es auch im Bezirk Leineberg gegeben, dort sind seit 1995 drei Viertel der Wohnungsbindungen weggefallen. Weitere Bezirke mit deutlichen Rückgängen sind Egelsberg, Danziger Strasse (Südstadt); Theodor-Heuss-Strasse (Nordstadt) und Weende-Nord. Auch in Geismar sind fast 400 Wohnungen aus der Sozialbindung gefallen, aber zugleich rd. 320 neue errichtet worden (vor allem im Bezirk Zietenterrasse).

Gegenwärtig hat der Holtenser Berg mit 1.375 Sozialwohnungen den mit Abstand größten Besatz. 43% aller Göttinger Sozialwohnungen konzentrieren sich hier. Dagegen fallen die nächst größeren Bezirke deutlich ab: Zietenterrasse (283), Innenstadt (182), Stegemühlenweg (169), Leineberg (132).

Der drastische Rückgang preiswerten, öffentlich geförderten Wohnraums hat in den entsprechenden Wohngebieten nicht automatisch zu einem Rückgang der Sozialhilfedichte geführt. Jedenfalls zeigen das die zu groben Zahlen für die Statistischen Bezirke nicht eindeutig. Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass nach dem Wegfall der Sozialbindung zwar die Mieten gestiegen sind, diese aber über das Wohngeld subventioniert wurden, so dass es zu keiner umfangreichen räumlichen Umverteilung von Sozialleistungsempfängern gekommen ist.

Ob sich durch die vermehrte Subjektförderung einkommensschwacher Haushalte (durch Wohngeld) die Wahlmöglichkeiten der Haushalte und damit ihre Wohnungs-Versorgungslagen verbessern, bleibt offen. Wenn Vermieter den Wegfall der Sozialbindung zu Mieterhöhungen nutzen, wird man eher zu einer pessimistischen Einschätzung kommen.

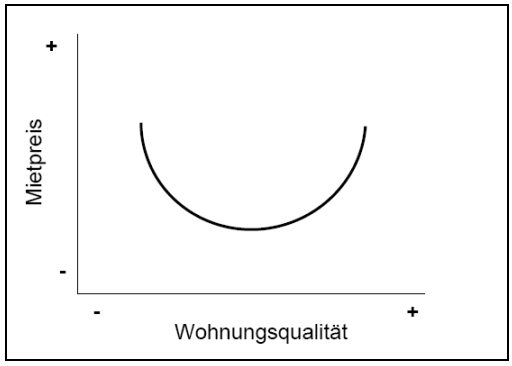
Abb. 44: Verteilung der Sozialwohnungen 2007



Über die Höhe des Mietniveaus in den jeweiligen Wohngebieten liefert GÖSIS keine Daten. Ein amtlicher Mietspiegel liegt für Göttingen nicht vor. Man kann nur versuchen, auf indirektem Wege oder durch eine eigene Erhebung (dazu im nächsten Abschnitt) Hinweise zu erhalten. Der indirekte Weg führt nicht zu tatsächlichen Mietpreishöhen. Er zeigt nur Möglichkeiten von Mietpreiserhöhungen auf dem freien Wohnungsmarkt auf. Dazu muss kurz erläutert werden, wie nach einer Theorie von Ipsen und Keim Wohnungsmärkte funktionieren.

Diese Theorie geht davon aus, dass der städtische Wohnungsmarkt in unterschiedlich große, räumlich verortbare Teilmärkte untergliedert ist (Keim 1999, 26ff.). Auf diesen Teilmärkten gelten je spezifische Austauschregeln und Mietgestaltungsprozesse. Der Ausgangspunkt dieser Theorie ist die empirische Beobachtung, dass Mietpreishöhe und Wohnungsqualität meist nicht in einem linearen, sondern in einem U-förmigen Zusammenhang stehen (Ipsen 1981).

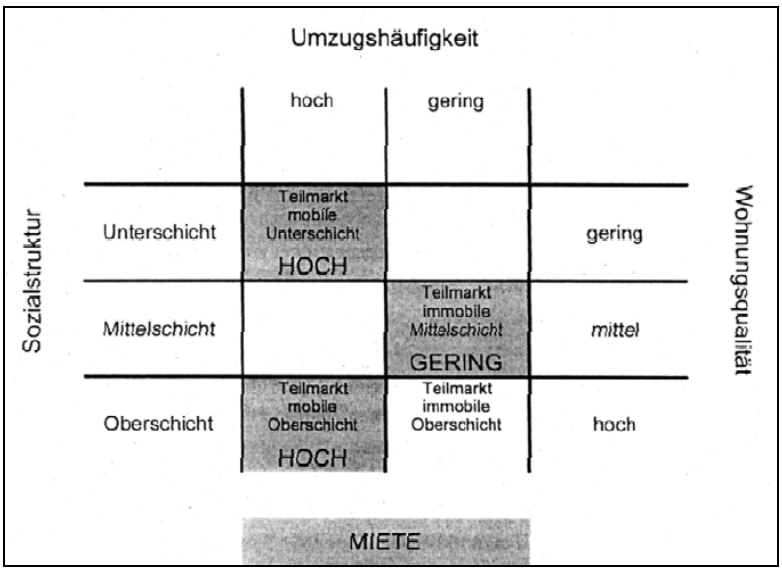
Abb. 45: Schematischer Zusammenhang von Mietpreis und Wohnungsqualität



Quelle: Keim 1999, 29

Erklärt wird dieser Sachverhalt über die sozial unterschiedliche (Wohn-)Mobilität und die Wirkung der Mobilität auf den Prozess der Mietpreisbildung. Kürzere Wohndauer und höhere Umzugshäufigkeit erleichtern nicht nur mietrechtlich die Durchsetzung von Preiserhöhungen. Höhere Mietpreise sind auch möglich, weil in solchen kurzfristigen Marktbeziehungen der Gebrauchswert einer Wohnung für die Mietpreisbildung keine so entscheidende Rolle spielt (Ipsen nach Keim 1999, 29f.). Schlecht ausgestattete Wohnungen können – bei hoher Umzugsmobilität – dennoch teuer sein. Die Folge ist ein Wohnungsteilmarkt für einkommensschwache Gruppen (hier „Unterschicht") mit relativ hohen Mietpreisen bei schlechtem Wohn-Lebensstandard. In Abb. 47 wird die Herausbildung von spezifischen Wohnungsteilmärkten über die drei Variablen Miete, Wohnungsqualität und Umzugshäufigkeit schematisch dargestellt.

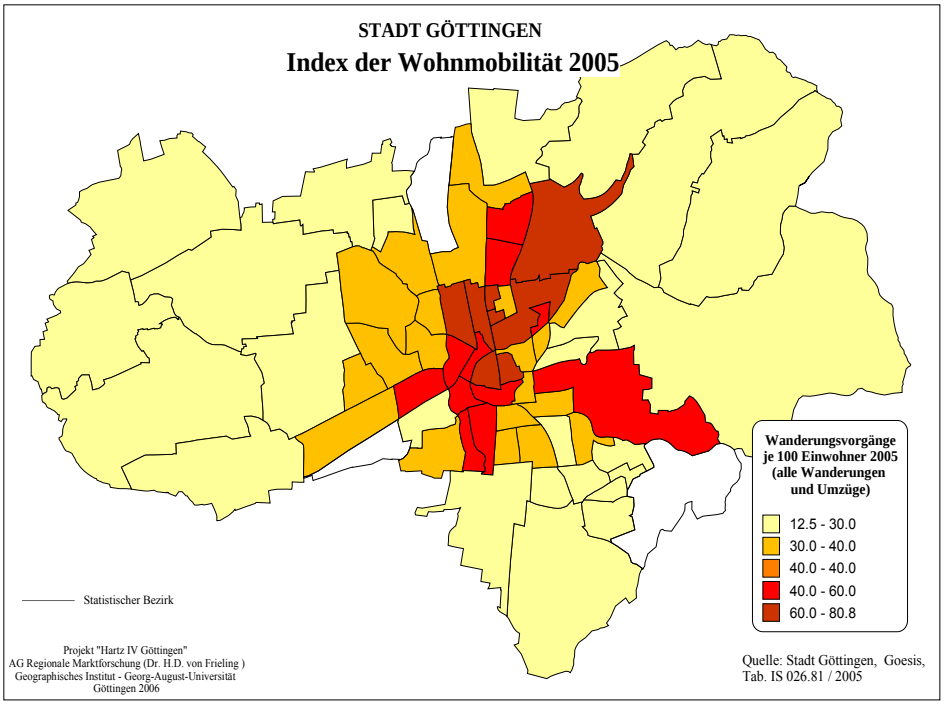
Abb. 46: Systematik der Bestimmung von Wohnungsteilmärkten



Quelle: Keim 1999, 32

Nach dieser Theorie bietet eine hohe Umzugsmobilität eine besonders günstige Möglichkeit für Mietpreiserhöhungen. Die Analyse der Umzugsintensität in Göttingen könnte daher Aufschlüsse über Teilmärkte liefern. Nimmt man alle Zu- und Fortzüge sowie Umzüge innerhalb eines Statistischen Bezirks und bezieht sie auf die Einwohnerzahl (Mobilitätsindex), dann zeichnen sich in Göttingen deutlich Wohngebiete überdurchschnittlich hoher Fluktuation ab. Es handelt sich dabei aber nicht nur um Gebiete mit hoher ‚Sozialhilfe'dichte, sondern ebenso um Gebiete mit einem hohen Anteil studentischer Bevölkerung (vgl. Abb. 47).

Abb. 47: Index der Wohnmobilität 2005



Um die besonderen Effekte zu isolieren, die durch die hohe Mobilität von Studierenden hervorgerufen werden, wird in den beiden folgenden Diagrammen der Mobilitätsindex einmal zum Studierendenanteil und zum andern zur ‚Sozialhilfe'-dichte ins Verhältnis gesetzt. Die Diagramme zeigen, dass Bezirke mit dem höchsten Mobilitätsindex Bezirke sind, in denen auch der Anteil von Studierenden an der Wohnbevölkerung die höchsten Werte hat: in der Innenstadt, der Nordstadt und in Teilen von Weende. In Bezirken mit hohen ‚Sozialhilfe'dichten liegt der Mobilitätsindex deutlich niedriger. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen diesen beiden Merkmalen lässt sich im Diagramm nicht erkennen. In Grone oder der Weststadt z.B. bleibt der Mobilitätsindex trotz hoher ‚Sozialhilfe'dichten eher durchschnittlich. Dies kann damit zusammenhängen, dass es in diesen Bezirken auch Eigenheimgebiete gibt. Im „Leinetal" hingegen gibt es Bezirke, in denen hohe ‚Sozialhilfe'dichten mit hoher Wohnmobilität zusammen auftreten. Dieses könnten von der Theorie her „Unterschicht"-Wohnungsteilmärkte mit hohen Mieten sein. Eine eigene Erhebung aus 2006 stützt diese Vermutung. Denn in diesem Gebiet (Gartetalbahnhof, Güterbahnhof, Maschmühlenweg usw.) finden sich u.a. auch größere Wohnanlagen, die – wie im nächsten Abschnitt noch dargestellt werden wird – ein hohes Mietpreisniveau aufweisen.

Abb. 48: Wanderungsintensität und Studentenanteil 2005

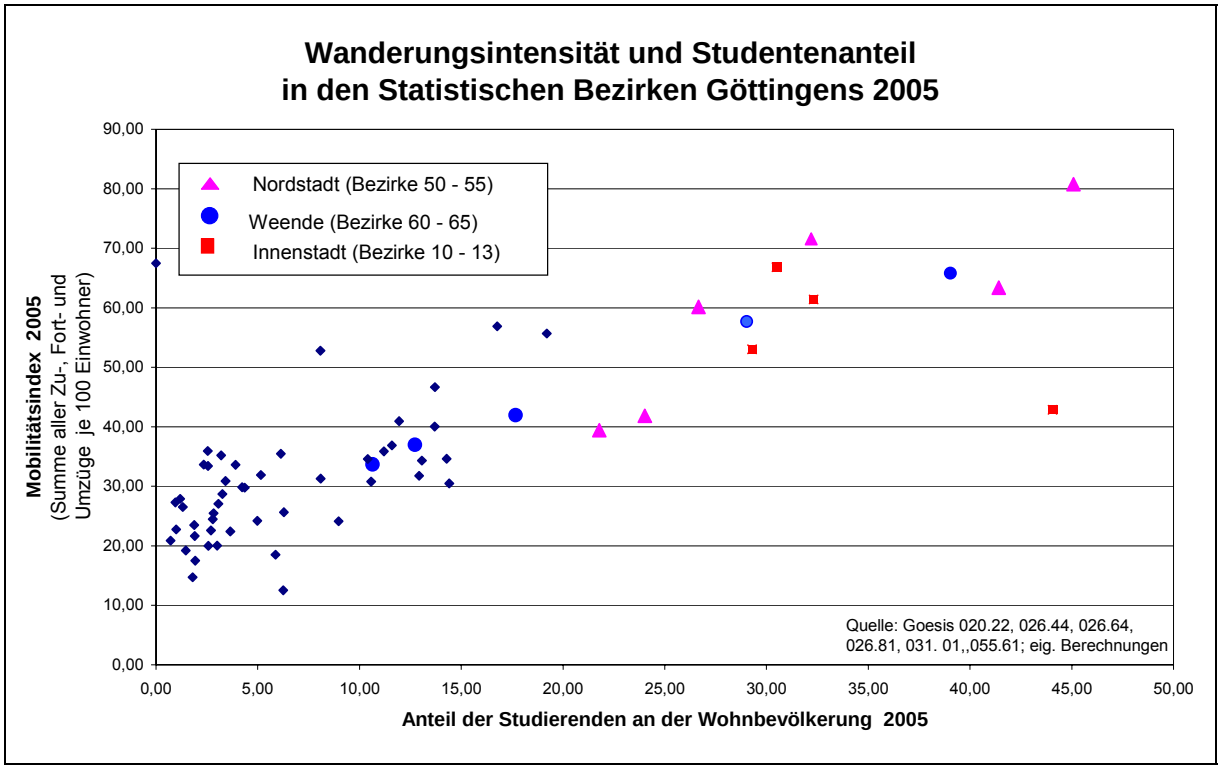
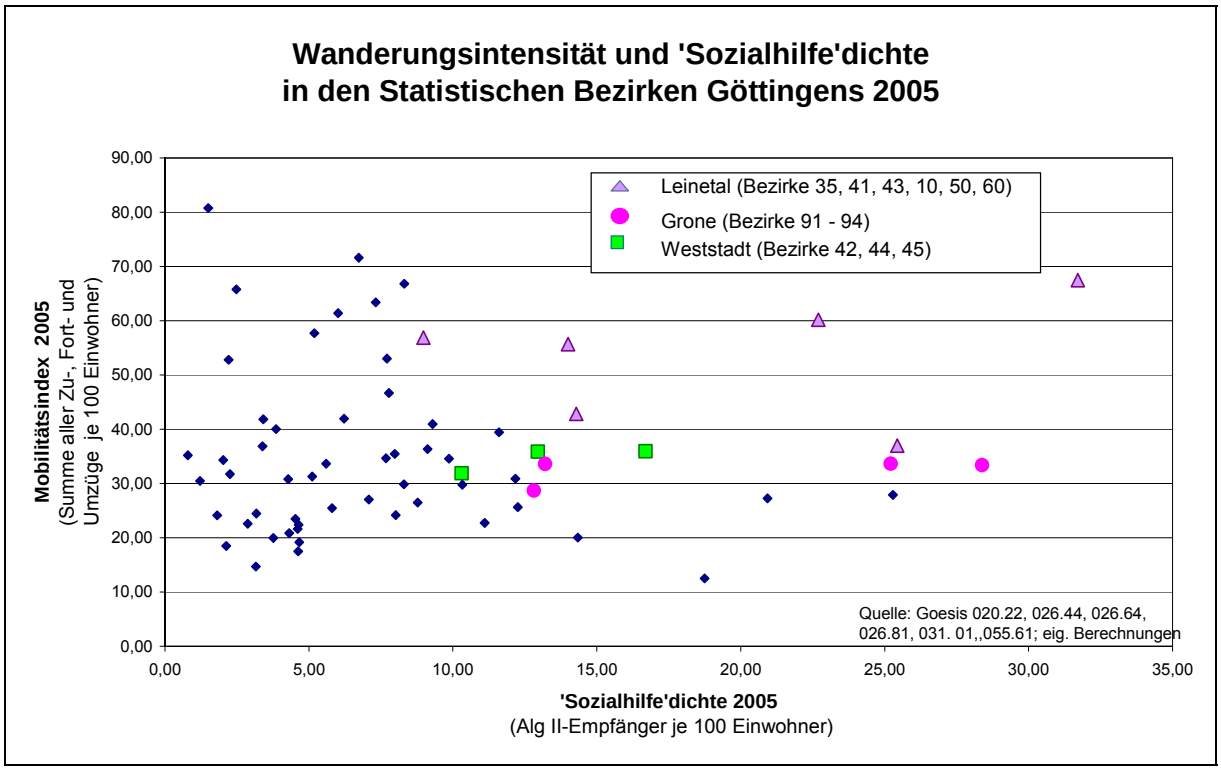


Abb. 49:Wanderungsintensität und ‚Sozialhilfe'dichte 2005



5.1.2 Wohnungsmarkt, Hartz-Reformen und „angemessene Wohnung"

Mit den Hartz-Reformen erhalten Empfänger von Grundsicherung kein Wohngeld, sondern zusätzlich zum Regelsatz eine Erstattung der tatsächlichen „Kosten der Unterkunft" (KdU), soweit diese „angemessen" sind.

Bedarfsgemeinschaften, deren Miete diese „angemessenen“ Höchstbeträge übersteigt, müssen innerhalb einer „angemessenen“ Frist die Wohnung wechseln. Nach Ablauf dieser Frist (in der Regel sechs Monate) wird laut Sozialgesetzbuch die KdU nur noch im Rahmen der jeweils geltenden Angemessenheitskriterien gezahlt. Bei nicht nachgewiesenem „ausreichendem“ Bemühen kann die Zahlung der KdU sogar vollständig eingestellt werden.

Was „angemessen“ ist bzw. wie die „Angemessenheit“ bestimmt wird, bleibt den Kostenträgern selbst überlassen. Dies ist vom (Bundes-)Gesetzgeber so gewollt, um den regional völlig unterschiedlichen Wohnungsmarktverhältnissen Rechnung zu tragen. Das hat zur Folge, dass die Kommunen die Angemessenheitskriterien sehr unterschiedlich aus- und festlegen. Einheitliche Standards sind nicht vorhanden. Der Landkreis Göttingen hat sich zunächst dafür entschieden, bei der „Angemessenheit“ die gleichen Kriterien wie beim Wohngeld anzulegen. Demgemäß gelten für die Stadt Göttingen und für Rosdorf die Stufe IV der Wohngeldtabelle und für die übrigen Umlandgemeinden die Stufen II und III. Die Stadt Göttingen hat mit Hinweis auf die besondere lokale Wohnungsmarktsituation eine Aufstockung des Höchstbetrages gefordert. Der Gesetzgeber unterstellt mit der Forderung nach einem Wohnungswechsel, dass auf dem Wohnungsmarkt auch ausreichend „angemessene“ Wohnungen verfügbar sind. Eben das hat die Stadtverwaltung für Göttingen bezweifelt.

Tab. 7: Höchstbeträge für Miete und Belastung – bisherige und zukünftige Wohngeldtabelle Stufe IV und Göttinger Regelung

Haushaltsgröße (Personen)	Zimmer (Anzahl)	Wohnfläche (qm)	Bruttokaltmiete				
			erbaut			Forderung der Stadt Göttingen: „Rechte Spalte“ + 20%	ab 1.1.2009 neue Wohngeldtabelle**)
			bis 1965	1966 bis 1991	ab 1992 (=„Rechte Spalte“)		
1	1-2	50	245 €	265 €	325 €	390 €	358 €
2	2	60	325 €	365 €	395 €	474 €	435 €
3	3	75	390 €	420 €	470 €	564 €	517 €
4	4	90	455 €	490 €	545 €	654 €	600 €
5*)	5	105	530 €	565 €	620 €	750 €	688 €

*) Jede weitere Person: + 1 Zimmer, + 15 qm, + 75 € (+ 83 € ab 1.1.2009)
**) Werte für „Rechte Spalte“
Quelle: Wohngeldgesetz vom 7.7.2005; Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung des Sozialgesetzbuchs vom 24.11.2008

Sie hat deshalb gefordert, den Höchstbetrag der „Rechten Spalte“ um 20% zu erhöhen. Dadurch sollte der Umzugsdruck gemildert werden. Von dem sind nach Schätzung der Stadt Göttingen im Sommer 2005 etwa 820 Bedarfsgemeinschaften, als rund jede zehnte, betroffen (GEWOS 2005, 13f.). Diese Forderung führte zu einem Streit mit dem Landkreis, der als Optionskommune letztlich über die Festlegung der „Angemessenheit“ zu entscheiden hat. In dieser Auseinandersetzung zwischen Stadt und Landkreis ging es weniger um die Beurteilung der Wohnungsmarktverhältnisse in Göttingen. Im Kern wurde über die Verteilung der Mehrkosten gestritten. Im Dezember 2006 stimmte der Kreistag der geforderten Erhöhung der An-

gemessenheitsgrenze im Prinzip zu, allerdings unter der Bedingung, dass die Städte und Gemeinden des Landkreises sich zur Hälfte an den zusätzlichen Kosten beteiligen. Die Stadtverwaltung Göttingen lehnte das ab. Die Göttinger Wochenzeitung berichtete am 3.2.2006: Die Sozialdezernenten von Stadt und Landkreis „schieben sich unter Verweis auf unterschiedliche Zuständigkeiten den schwarzen Peter zu. Schlapeit-Beck will die Frage grundsätzlich geklärt sehen, der Kreistag zunächst nur für anderthalb Jahre das Geld bewilligen.“.

Zur Untermauerung ihrer Forderung hatte die Stadt Göttingen bereits im Mai 2005 dem GEWOS-Institut den Auftrag erteilt, das Angebot und die Mietenstruktur des Göttinger Wohnungsmarktes zu untersuchen. Untersuchungsziel war, festzustellen, ob „angemessener“ Wohnraum ausreichend vorhanden ist, bzw. ob die derzeitigen Angemessenheitsgrenzwerte basierend auf der Wohngeldtabelle eine ausreichende Versorgung der Leistungsempfänger mit Wohnraum überhaupt ermöglichen (ein Mietpreisspiegel wurde aus Kostengründen nicht in Auftrag gegeben). Das GEWOS-Institut konnte unter den zeitlichen und finanziellen Restriktionen lediglich den Wohnbestand von „großen Wohnungsunternehmen, von Verwaltern und einigen größeren privaten Vermietern“ analysieren. Im Ergebnis stellte das Gutachten fest, dass einer Zahl von etwa 800 Haushalten (820 Bedarfsgemeinschaften) in „unangemessenen“ Wohnungen nur rund 250 „angemessene“, verfügbare Wohnungen gegenüber stehen (GEWOS 2005, 13f.). Dem Gutachten zufolge ist die „grundsätzliche“ Erhöhung der „Rechten Spalte“ gerechtfertigt. Doch der Landkreis akzeptierte das Gutachten nicht, weil es methodisch nicht den (wissenschaftlichen) Standards entspreche (fehlende Repräsentativität, nicht nachvollziehbare Schlussfolgerungen, u.ä.). Die Stadt Göttingen praktizierte daraufhin (2006) eine „Kulanz“-Regelung[46].

Der Landkreis plädierte für ein neues Gutachten. Die Suche nach einem geeigneten, neuen Gutachter-Büro nahm Zeit in Anspruch. Anfang 2008 wurde offenbar ein geeignetes Unternehmen gefunden. Diese Unternehmen F+B aus Hamburg führte im Sommer 2008 Erhebungen durch und präsentierte Anfang November 2008 dem Landkreistag erste Ergebnisse.

Die ersten groben Ergebnisse des Gutachtens besagen, dass die Miet-Höchstbeträge der „Rechten Spalte“ für die Stadt Göttingen auf jeden Fall angemessen seien, ja z. T. sogar zu hoch liegen würden. Einen Mangel an verfügbaren, „angemessenen“ Wohnungen berichtet das gutachtende Unternehmen nicht (F+B 2008).

Im März 2009 erfolgte die Veröffentlichung des vollständigen Gutachtens, das der Bericht aber nicht mehr berücksichtigen konnte (F+B 2009).

Der nun seit 2005 währende Streit um die Verteilung der finanziellen Mehrbelastung zwischen Stadt und Landkreis bedeutete für die Sozialleistungsempfänger, dass sich an der Regelung „Rechte Spalte“ bisher nichts änderte und die Unsicherheit über die Handhabung der Umzugsaufforderung bestehen geblieben ist. Nach den ersten Informationen aus den neuen Gutachten könnte der Druck auf Senkung der KdU – gegebenenfalls durch Umzug – sogar noch größer werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Frage, welchen Wohnstandard die Bundes- bzw. die lokale Politik für angemessen und sozial gerecht hält, nicht zu Nachfragen bei den Betroffenen führt. Sie führt zu einem finanziellen Verteilungskampf zwischen politischen Institutionen, in dem jede Institution ihr Interesse als das sozial gerechte(re) zu rechtfertigen versucht. Zur Legitimation des eigenen Interesses werden Gutachten, in der Regel wissenschaftliche, benutzt, weil sie im Ruf stehen, objektiv und unparteiisch, also unwidersprechlich zu sein. So wird aus der Frage, was als sozial gerecht gelten soll, ein Streit um methodisch korrekte Gutachten.

[46] Zusätzlich zur „Rechten Spalte“ 1. Person + 20 € und jede weitere Person + 5 € (Typ B)

Angesichts der Kritik am erwähnten GEWOS-Gutachten hat das Geographische Institut im Sommer 2006 einen Versuch unternommen, die Zahl der *verfügbaren* Wohnungen zu messen, die den Kriterien der Angemessenheit genügen (Frieling 2006). Anders als beim GEWOS-Institut wurden in dieser Studie eine Monat lang (Mai 2006) alle Wohnungsangebote, die in der lokalen Presse (die Samstagsausgabe des „Göttinger Tageblatts“) sowie in den Internetportalen der großen Göttinger Wohnungsverwaltungen erschienen sind, erfasst. Aus den rd. 2.000 Angeboten wurden diejenigen ausgewählt, die von der Lage (in Göttingen) und dem Preis her angemessen waren bzw. sein konnten. Sofern bei diesen 712 Wohnungsangeboten Angaben zur Wohnungsgröße oder zur Bruttokaltmiete fehlten, wurden diese telefonisch beim Anbieter erfragt. Die genaue Vorgehensweise wird im Anhang erläutert. Im Folgenden werden nur die wichtigsten Ergebnisse dargestellt.

- Nur 459 Angebote entsprachen der Angemessenheitsgrenze von „Rechte Spalte“. plus 20%“(!). Berücksichtigt man einen 20%-Aufschlag, waren gerade mal 603 Wohnungen angemessen.
- Die Angebotstruktur angemessener Wohnungen war nahezu gegenläufig zum allgemeinen Wohnungsbestand in Göttingen. Angeboten wurden überwiegend kleine Wohnungen, 4- und mehr Zimmer-Wohnungen dagegen nur vereinzelt. Etwa die Hälfte der 603 Angebote waren 1-Zimmer-Wohnungen (vgl. Tab. 8). Fast 17% hatten eine Wohnfläche von unter 20 qm (!).

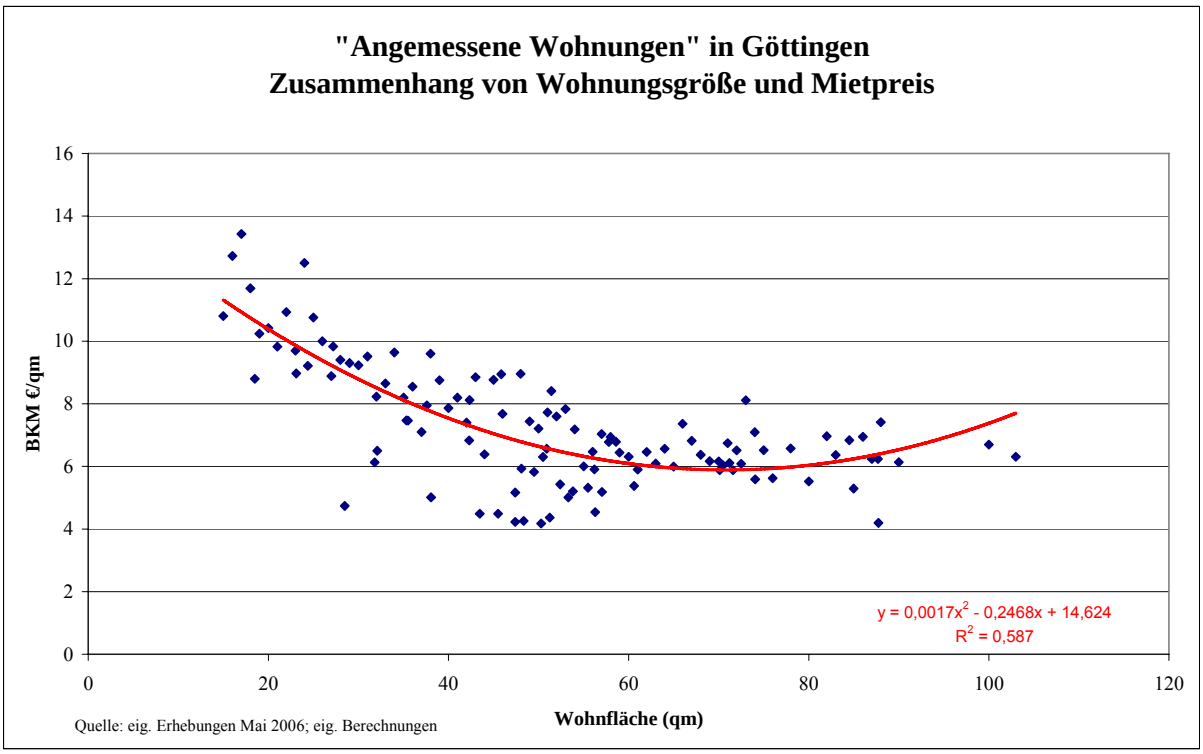
Tab. 8: Anzahl der „angemessenen“ Wohnungsangebote in Göttingen (Mai 2006)

Zimmer	„Rechte Spalte“	„Rechte Spalte plus 20%“
1 – 1,5	241	257
2 – 2,5	118	212
3 – 3,5	76	93
4	23	37
5	0	3
6	1	1
gesamt	459	603

Quelle: eigene Erhebungen

- Der Quadratmetermietpreis unter den 603 Angeboten variiert zwischen knapp 5 €/qm und fast 17 €/qm. In Abb. 50 ist ein U-förmiger Zusammenhang zwischen Quadratmetermietpreis und Wohnungsgröße erkennbar, wie er in Abb. 45 schon für Preis und Wohnungsqualität erörtert wurde.

Abb. 50: Angemessene Wohnungen in Göttingen 2006: Wohnungsgröße und Mietpreis



- Von den 459 Wohnungen (also ohne Berücksichtigung eines 20%-Aufschlags) waren knapp 10% für ALG II-Empfänger nicht zugänglich, weil Vermieter ALG II-Empfänger nicht als Mieter akzeptierten.
- Damit waren für etwa die Hälfte der rund 800 betroffenen Bedarfsgemeinschaften keine angemessenen Wohnungen verfügbar. Die Frage der passenden Wohnungsgröße ist dabei noch völlig unberücksichtigt.
- Die Verteilung der verfügbaren, angemessenen Wohnungen war räumlich sehr stark konzentriert. Die Hälfte dieser Wohnungen befand sich in nur 5 Statistischen Bezirken. In denen konzentrierte sich das Angebot auf nur wenige Gebäude. Fast ein Drittel aller Wohnungsnagebote entfiel auf nur ein Dutzend Hausnummern.

Abb. 51: Räumliche Verteilung der angemessenen Mietwohnungsangebote 2006

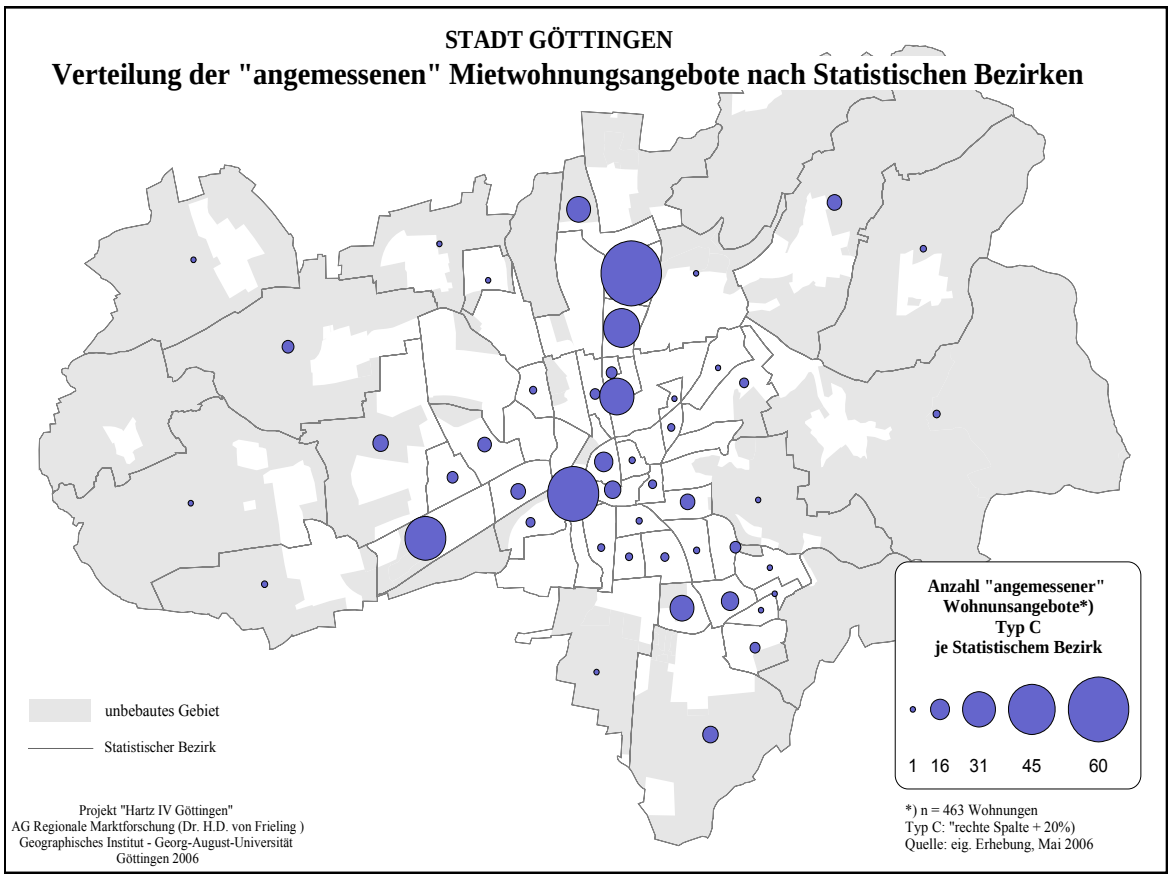
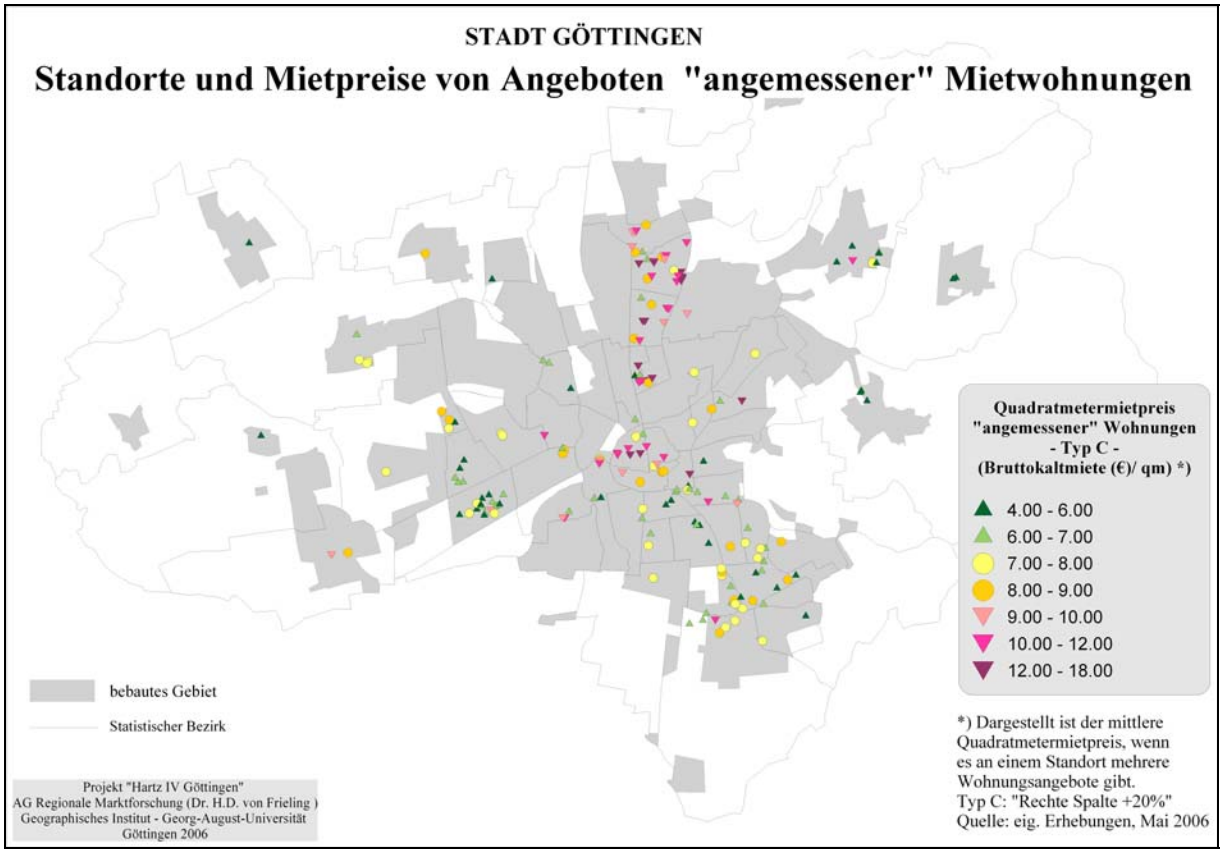


Abb. 52: Standorte und Mietpreise von Angeboten angemessener Wohnungen 2006



- Eine SGB-Politik, die die KdU-Frage restriktiv handhabt, hat angesichts dieser Situation verfügbarer, angemessener Wohnungen zur Folge, dass „das Verlassen des gewohnten Umfeldes ... zu einem Bruch der bestehenden sozialen Netzwerke führen [kann und] … zu weiteren Beeinträchtigungen der Entwicklungschancen von Kindern“ (Stadt Göttingen 2008a, 17). Sie begünstigt auch die Entstehung und Verfestigung von sozialen Brennpunkten.

5.1.3 Das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“

Der Anstieg von Armut und sozialer Ungleichheit, besonders in den großen Städten, hat die Bundesregierung 1999 veranlasst, ein spezifisches städtebauliches Pogramm aufzulegen, mit dem soziale wie bauliche „Abwärtspiralen“ von Stadtteilen aufgehalten und umgekehrt werden sollten (Walther/Güntner 2007). Ähnlich wie bei der Stadtsanierung in den 1970er Jahren konnten Kommunen sich im Programm „Soziale Stadt“ mit einem Projektvorschlag, wie Benachteiligung und soziale Exklusion in einem besonders betroffenen Quartier bekämpft werden sollten, um Finanzmittel bewerben.

Die Stadt Göttingen hat diese Möglichkeit frühzeitig und erfolgreich genutzt. Sie konnte dadurch die städtebaulichen Erneuerungsgebiete „Grone Süd“ und „Alt-Grone“ (mit zusammen 5.500 Einwohnern) ausweisen und mit Mitteln des Programms „Soziale Stadt“ sanieren. Seit 2001 sind in diesen Quartieren zahlreiche Maßnahmen verwirklicht worden, nicht nur bauliche Projekte im Infrastruktur- und Wohnumfeldbereich. Entsprechend dem Konzept einer integrativen Stadtentwicklung gehören auch Bildungs-, Kultur- und Beschäftigungsförderprogramme, die Förderung der Gemeinwesenarbeit bis hin zur Förderung eines Gemeinschaftsgefühls und einer besseren Identifikation mit dem Stadtteil zu den Erneuerungsmaßnahmen (Stadt Göttingen 2008a, 17f.). Die Programmförderung ist Ende 2008 ausgelaufen. Insgesamt sind rund 5 Mio. Euro investiert worden, davon hat die Stadt Göttingen 1,5 Mio. Euro aufgebracht (StadtRadio Göttingen vom 3.9.2008).

Zu den realisierten Projekten gehören u.a.:

- Nachbarschaftszentrum und Mehrgenerationenhaus Grone mit umfangreichen Angeboten zur Förderung der Nachbarschaft und Selbsthilfe (siehe www.stadtteilzentrum-grone.de)
- Elmpark – ein 20.00 qm großer Spiel-, Bolz- und Freizeitbereich
- Kindertagesstätte mit Elternkompetenzzentrum
- Sanierung von 5 Kinderspielplätzen
- Bau einer Stadtteilbibliothek (für 2009 geplant)
- 79 Integrationsprojekte im Rahmen des Programm LOS („Lokales Kapital für soziale Zwecke“) (siehe www.los-grone.de)

Dieses Quartier verfügt damit über eine beachtliche soziale Infrastrukturausstattung, die es in dieser Weise in anderen Stadtteilen kaum gibt. Aus Sicht der Stadtverwaltung sind „die Ziele der „Sozialen Stadt Grone“ weitgehend erreicht“ worden (ebd., 18).

Inwieweit diese Erneuerungsmaßnahmen längerfristig die Segregationsprozesse ändern werden und zu einer soziale Aufwertung der Quartiere führen, lässt sich gegenwärtig nicht abschätzen. Konzipiert sind die vielen Programme, besonders die sozialen, als ein Anschub zur

Selbsthilfe. Die Fortführung („die Verstetigung“) der Stabilisierungs- und Aufwertungsprozesse des Quartiers hängt nun von der Einstellung und der Aktivität der Quartiersbewohner ab. Ohne Unterstützung eines Quartiersmanagers und ohne finanzielle Unterstützung – soweit die Kommune nicht Gelder zur Verfügung stellt – sind die Bewohner auf sich selbst und ihr ehrenamtliches Engagement angewiesen. Gefordert ist ihre eigenverantwortliche Haltung, ein Verantwortlichkeit für „ihr“ Quartier. Hieran fehlt es offenbar auch generell nicht. Es habe sich eine überraschend hohe Beteiligungskultur entwickelt, das Nachbarschaftszentrum habe zur Integration beigetragen, bilanziert der Quartiersmanager zum Abschluss des „Soziale-Stadt-Programms“ (nach Göttinger Tageblatt vom 21.11.2008). Es stellt sich mehr die Frage, welche Mittel ihnen zur Verfügung stehen, Verantwortung zu praktizieren. Das Kernproblem der Arbeits- und Einkommenslosigkeit kann auf der Quartiersebene nicht gelöst werden. Die Schul- und Kinderbetreuungsinfrastruktur wird im Quartier zwar deutlich verbessert, doch an der Landesschulpolitik, dem Leistungs- und Selektionsdruck ändert das nicht grundlegend etwas. Das Wohnumfeld ist attraktiv hergerichtet. Aber die Sozialstruktur des Quartiers wird maßgeblich von den geschäftlichen Interessen der Wohnungseigentümer bestimmt. Im Erneuerungsgebiet gehört rund ein Viertel der Mietwohnungen einem Tochterunternehmen der Berliner Bankgesellschaft. Diese Immobilien- und Beteiligungsgesellschaft (IBV) habe Modernisierungen unterlassen, wodurch Wohnungen unvermietbar geworden seien. Ein Leerstand von 16% sei die Folge. Dieser zusammen mit der Sozialbindung verhindere bisher eine Veränderung der sozialen Struktur „zum Positiven“, so der Quartiersmanager (ebd.).

Die Möglichkeiten der Quartiersbewohner, Verantwortung zu übernehmen, sind also begrenzt. Die einzelnen Projekte in Grone mögen hilfreich und nützlich sein, Benachteiligungen und Ausgrenzungen zu verringern. Doch gleichzeitig bestehen gegenläufige, sektorale Politiken weiter, die Armut und Benachteiligung verstärken. Soziale Stadtentwicklungspolitik und die Agenda 2010-Politik gibt es gleichzeitig, auf der Ebene der überregionalen wie auch der kommunalen Politik. Manche Kritiker sehen darin sogar eine gegenseitige Ergänzung. Für sie ist die Politik der „Sozialen Stadt“ nichts anderes als ein soziales Feigenblatt, dass eine neoliberale, auf ökonomisches Wachstum orientierte (Stadt-)Politik legitimieren helfen soll vgl. Walther/Güntner 2008, 355). Die Entgegnung, ein Feigenblatt sei immer noch „besser als gar nichts“, widerspricht der Kritik nicht.

5.1.4 Wohnungslosigkeit

Wohnungslosigkeit ist eine Form „extremer Armut“ (2. AR-Bericht 2005, 171). Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) (www.bag-wohnungslosenhilfe.de) schätzt, das ungefähr eine viertel Million Menschen in der BRD über keinen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum verfügen[47] und daher in Notunterkünften, Anstalten, Frauenhäusern, bei Verwandten oder Freunden, in Asylen oder auf der Straße leben. In den vergangen Jahren ist die Zahl der Wohnungslosen, besonders die der wohnungslosen Familien, offenbar deutlich zurückgegangen (vgl. auch 3. AR-Bericht 2008, 158). Den Grund sieht die BAG W in der guten, präventiven Arbeit von Kommunen und Freien Trägern der Wohnungslosenhilfe sowie den in zahlreichen Regionen Deutschlands relativ entspannten Wohnungsmärkten. Die Darstellung der Bundesregierung im 3. AR-Bericht kritisiert sie allerdings als „beschönigend (Pressemitteilung der BAG W vom 3.6.2008). Denn unerwähnt sei geblieben, dass es eine große Zahl von Menschen gebe, die von Wohnungsverlust bedroht seien. Zudem steige die Zahl junger, wohnungsloser Menschen, die von Wohnungslosigkeit betroffen seien (BAG W 2008).

[47] so die Definition von Wohnungslosigkeit

Die bundesweiten Tendenzen lassen sich offenbar auch in Göttingen beobachten. Der folgende Kasten stellt dar, wie die Straßensozialarbeit die Situation erfährt und wie sich die Arbeitsbedingungen der Straßensozialarbeit in den letzten Jahren verändert haben.

Text 6: Michael Mießner – Die Straßensozialarbeit in Göttingen

Göttinger Straßensozialarbeit

Die Straßensozialarbeit Göttingen unterstützt von Wohnungslosigkeit betroffene bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen bei der Bewältigung ihrer Probleme und der sozialen und beruflichen Integration. Dazu wurde mit der Stadt Göttingen eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, die die von der Straßensozialarbeit Göttingen zu erbringenden Leistungen festschreibt.

Gründe für Wohnungslosigkeit

Wohnungslosigkeit ist nicht, wie lange behauptet wurde Folge eines Wandertriebes oder unsteter Psychopath/inn/en, sondern von Mietschulden und Armut – und damit hauptsächlich ein „Produkt bestehender gesellschaftlicher Verhältnisse“ (Konzept der Straßensozialarbeit Göttingen). Durch die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, durch Niedriglöhne und Arbeitslosigkeit der Arbeitgeber/innen steigt auf diese der Druck, Arbeitskräfte immer billiger zu bekommen, was bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit dazu führt, dass immer mehr Menschen auch auf diese billigen Jobs angewiesen sind und um diese konkurrieren, womit der Lohn noch weiter gesenkt wird oder die Arbeitszeit ausgeweitet werden kann, was wiederum ein Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge hat. Somit wird Armut durch die Gesellschaft produziert. Neben diesen Ursachen werden im Konzept der Straßensozialarbeit Göttingen weitere Gründe für Armut, wie biographische (Ehescheidungen), soziale (Arbeitsplatzverlust, Armut und Wohnungsknappheit) und krankheitsbezogene Aspekte (Suchtabhängigkeit, Entwicklung einer Depression oder Psychose) angeführt, die ein „Ursachengeflecht“ bilden können (ebd.). Darüber hinaus hat sich der Wohnungsmarkt für einkommensstarke Gruppen durch Eigenheimbau und Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen überproportional vergrößert und so sind preiswerte Wohnungen vor allem in Ballungsgebieten vom Markt verschwunden (ebd.).

Frauen sind von Wohnungslosigkeit in deutlich stärkerem Maße betroffen, als Männer (ebd.) und sie sind häufiger mittellos als Männer. So sind auch die Gründe für die Wohnungslosigkeit von Frauen teilweise in der Abhängigkeit vom (meist männlichen) Partner zu suchen: Partnerschaftskonflikte, Flucht vor dem Ehemann und Alkoholmissbrauch des Partners werden hier von der Göttinger Straßensozialarbeit angeführt (ebd.). Darüber hinaus sind auch der eigene Alkoholmissbrauch, Zwangsräumung, Krankheit oder Unfall, materielle Armut im Alter und zunehmende Verarmung alleinstehender Frauen Ursache der Armut von Frauen.

Auch junge Menschen unter dreißig Jahren sind immer häufiger von Wohnungslosigkeit betroffen. Aufgrund der schwieriger werdenden Bedingungen auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt sind junge volljährige Menschen immer häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen. Diese Situation führt oftmals zu persönlichen Krisen – das vor allem dann, wenn keine materielle und immaterielle Unterstützung der Familie zur Verfügung steht (ebd.). So verlassen viele ihr Elternhaus, um sich aus der komplizierten und labilen Familienkonstellation zu lösen, andere werden „auf die Straße gesetzt“ (ebd.). Dazu kommen die jungen Menschen, die in einem Heim gelebt haben und mit dem Erreichen der Volljährigkeit oder danach das Heim verlassen müssen (ebd.).

Arbeitsschwerpunkte

Das Ziel der Straßensozialarbeit ist es, „Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um Wohnungslosigkeit abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten“ (ebd.). Dies beinhaltet elementare Dinge wie bspw. die Bereitstellung einer Poststelle. In Zusammenarbeit mit der Stadt Göttingen wurde die Möglichkeit der postalischen Anmeldung unter der Adresse der Straßensozialarbeit (Rosdorfer Weg 17) geschaffen. Seitdem können Wohnungslose eine Postmeldeadresse bei der Straßensozialarbeit haben, womit sie ihre Ansprüche auf Leistungen des Sozialamtes geltend machen können. Damit können die Wohnungslosen wieder an ein existenzsicherndes Sozialhilfesystem angeschlossen werden. Weiterhin bezieht sich die Unterstützung in der

Poststelle auf Hilfe bei der Bewältigung der eingegangen Post. Diese kann auf Nachfrage gemeinsam mit Sozialarbeiter/inne/n bearbeitet werden. Dies ist besonders wichtig, da die Betroffenen häufig Schwierigkeiten haben die Post von Behörden, Gläubiger/inne/n, Inkassofirmen oder Vermieter/inne/n zu verstehen und zu beantworten bzw. entsprechend zu reagieren.

Ein weiteres „niedrigschwelliges“ Angebot ist die Aufsuchende Arbeit mit dem „Projekt Streetwork als ‚Basisarbeit auf der Straße’“ (ebd.). Streetwork ist ein wichtiger Bestandteil der „lebensweltorientierten Straßensozialarbeit“ (ebd.), die es ermöglicht mit den Betroffenen in Kontakt zu treten und sie über Hilfeleistende Einrichtungen, Institutionen und Beratungsangebote zu informieren. Diese Beratungen beinhalten beispielsweise Wohnraumvermittlung und –sicherung der Straßensozialarbeit, die bei Wohnungslosigkeit oder drohender Wohnungslosigkeit kontaktiert werden können.

Weiterhin gibt es in den Räumlichkeiten der Straßensozialarbeit Sanitäranlagen und Waschmaschinen, die von den Betroffenen genutzt werden können. In der Straßensozialarbeit können sie ihre Wäsche waschen, sich aber auch mit frischer Wäsche einkleiden, die in der „Kleiderkammer“ gegen einen geringen Obolus bezogen werden kann. Darüber hinaus wird in der Straßensozialarbeit einmal wöchentlich ärztliche Versorgung angeboten. Aber auch sonst werden Materialien zur Wundversorgung gestellt.

Außerdem gibt es drei (teils selbstgebaute) sogenannte Nothäuser in Göttingen, die von der Straßensozialarbeit unterhalten werden. Die Nothäuser haben eine Fläche von 15 bis 32 qm und enthalten die notwendigsten Einrichtungsgegenstände. Hier können Betroffene entweder bei akuter Wohnungsnot vorübergehend unterkommen, oder aber das Wohnen wieder „erlernen“. Die Nothäuser können von Sozialarbeiter/inne/n betreut werden, was besonders wichtig ist, wenn die Personen „normales“ Wohnen erst wieder „erlernen“ müssen, weil sie lange auf der Straße gelebt haben. Ziel ist es dabei diese Personen langfristig wieder in normale Mietverhältnisse zu überführen.

Entwicklung

Die Straßensozialarbeit Göttingen existiert seit 1983. Sie wurde begonnen, weil Obdachlose und Trinker/innen das Image der Innenstadt schädigten. Dem sollte begegnet werden. Die Ursprünge der Straßensozialarbeit sind also nicht – wie die heutige Arbeit – einem sozialen Zweck geschuldet, sondern aus der Angst geboren, dass das Image der Innenstadt durch bestimmte Personengruppen in Mitleidenschaft gezogen werden könnte und diese somit nicht mehr so attraktiv für Neuansiedlungen von Geschäften sein könnte. Daher wurden zwei Straßensozialarbeiter/innen, eingestellt, die Betroffene direkt auf der Straße kontaktierten um ihnen zu helfen. Noch 1983 wurde eine erste feste Anlaufstelle eingerichtet: Da die Räumlichkeiten für die Arbeit mit den Betroffenen nicht groß genug waren wurde die Göttinger Straßensozialarbeit 1989 in den Jakobikirchhof verlegt (diese Räumlichkeiten nutzt zurzeit die Göttinger Tafel). Seit 1995 ist die Straßensozialarbeit im Rosdorfer Weg 17 angesiedelt. Während dieser Zeit wurde vielen Betroffenen geholfen, oder ihnen zumindest Hilfe angeboten.

Daten über die Entwicklung der betreuten Personen liegen seit dem Jahr 2000 vor (siehe Abb. 53: Erstkontakte bei der Straßensozialarbeit 2000 bis 2007

. Die Zahl der Erstkontakte, dabei handelt es sich um Personen, die zum ersten Mal mit den Sozialarbeiter/inne/n der Straßensozialarbeit in der Form Kontakt aufgenommen haben, dass diese auch für deren weitere Unterstützung Daten der Betroffenen aufnehmen konnten, stieg von 153 im Jahr 2000 auf 393 im Jahr 2006 und fiel im Jahr 2007 auf 302. Die Zahl der Erstkontakte verdoppelte sich damit im Betrachtungszeitraum nahezu. Der Anteil der betroffenen Frauen sank dabei von 39% auf 29%. Aus dem Gespräch mit Herrn Schwarzer, einem Mitarbeiter der Straßensozialarbeit Göttingen, am 11. Juni 2008 ging hervor, dass der Anteil der jungen Menschen (bis 27 Jahren) relativ hoch ist. Dies spiegeln auch die Erhebungen zu den Erstkontakten wieder (siehe Abb. 54). Der Anteil der bis 27 Jährigen liegt derzeit bei rund 35%, stieg aber von 39% im Jahr 2000 auf über 60% im Jahr 2002 und fiel dann jedoch auf den Wert von 35%. Trotzdem ist der Anteil der jungen Wohnungslosen mit mehr als einem Drittel immer noch sehr hoch.

Abb. 53: Erstkontakte bei der Straßensozialarbeit 2000 bis 2007

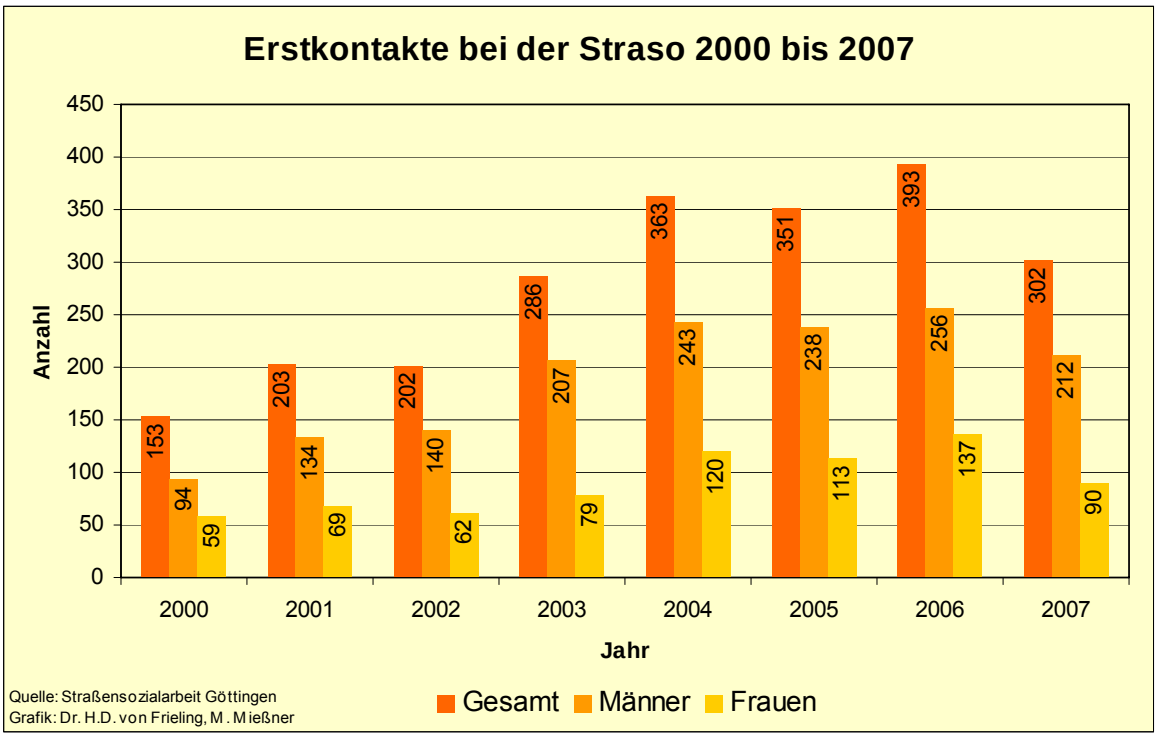
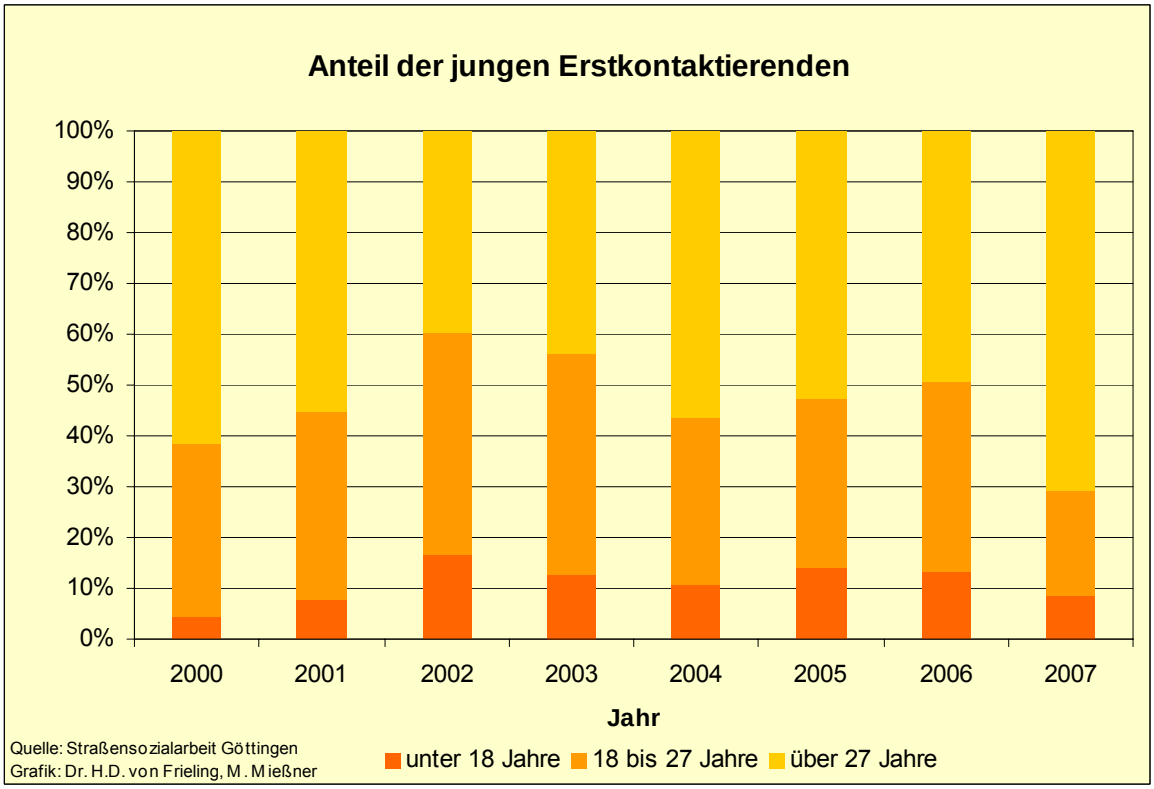


Abb. 54: Anteil der unter 18jährigen und der 18 bis 27jährigen an den gesamten Erstkontakten der Straßensozialarbeit



Finanzierung

Die Straßensozialarbeit wird vollständig mit Mitteln der Stadt, des Landes und der Kirchen, aber auch aus Spenden finanziert. Jedoch mussten im Jahr 2006 die Kirchen aufgrund finanzieller

Schwierigkeiten ihre finanzielle Unterstützung für die Straßensozialarbeit Göttingen stark senken. Projekte wie die Kleiderkammer, das Café oder die Fahrradwerkstatt standen vor dem Aus. Daher wurde ein Verein gegründet, der mit verschiedenen Hilfsdiensten aber auch mit Spenden die nötigen Geldmittel beschaffen konnte. Die finanzielle Situation sieht zurzeit wie folgt aus: insgesamt werden rund 700.000 Euro im Jahr durch die Arbeit der Straßensozialarbeit benötigt. Davon werden 400.000 Euro für die direkte Straßensozialarbeit zur Verfügung gestellt (z.B. Mitarbeiter/innen, Teile der Miete, Heizkosten). 200.000 Euro dieser 400.000 Euro werden durch die Stadt Göttingen finanziert, weitere 70.000 Euro bekommt die Straßensozialarbeit vom Land Niedersachsen, 80.000 Euro sind Einnahmen durch Stiftungen oder werden durch Betreuung erarbeitet. Weitere 50.000 Euro werden durch die Kirchen und den Landkreis zur Verfügung gestellt oder sind Spenden.

Die übrig bleibenden 300.000 Euro werden durch den Förderverein eingeworben bzw. erarbeitet. Dies geschieht zu einem großen Teil durch einen kommunalen Auftrag zur Betreuung von 12 Menschen, aber auch durch einen Laden in der Königsberger Straße, Entrümpelungen, durch den Verkauf von gespendeten hochwertigen Produkten bei Ebay oder den Altmetallverkauf. Mit diesen Einnahmen können die gestiegenen Heizkosten, aber auch zwei von drei Autos finanziert werden. Weiterhin hat der Verein 3 Personen mit 1-Jahresarbeitsverträgen beschäftigt und dazu einige Angestellte mit 6-Monatsverträgen.

Bedeutung der Straßensozialarbeit Göttingen

Die Straßensozialarbeit Göttingen ist ein Baustein zur Bekämpfung der Armut in Göttingen. Die Menschen die bei ihr Hilfe suchen scheinen die mit am stärksten von Armut betroffen zu sein – schließlich sind so selbstverständliche Dinge wie ein Dach über dem Kopf zu haben für diese Menschen aufgrund ihrer Lage in Frage gestellt oder schon keine Alltäglichkeit mehr. Diesen Menschen versucht die Göttinger Straßensozialarbeit zu helfen. Doch soll hier auch auf die Grenzen dieser Arbeit hingewiesen werden. Diese liegen nicht nur in der finanziellen Ausstattung, die mit viel Elan und Einfallsreichtum von Seiten der Unterstützer/innen ständig zu verbessern versucht wird. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei Wohnungslosigkeit um ein Produkt der aktuellen gesellschaftlichen Verhältnisse. Genau das spiegelt sich auch im staatlichen Umgang mit dem Problem der Wohnungslosigkeit wieder. Zwar wird auf lokaler Ebene in Göttingen über das gesetzlich notwendige Maß hinaus die Bekämpfung der Wohnungslosigkeit gefördert, dies kann aber über zwei Dinge nicht hinwegtäuschen: 1. kann nur der (soziale) Umgang mit Wohnungslosigkeit und deren Auswirkungen gefördert werden, nicht jedoch deren Ursachen bekämpft werden. 2. wurde von Seiten der Stadt eine Leistungsvereinbarung mit der Straßensozialarbeit Göttingen abgeschlossen, in der festgeschrieben ist für welche Leistungen die Straßensozialarbeit 200.000 Euro von der Stadt Göttingen bekommt. Diese 200.000 Euro reichen jedoch lange nicht aus, um das derzeitige Maß der Göttinger Straßensozialarbeit zu finanzieren oder gar langfristig zu sichern. Daher müssen von der Straßensozialarbeit Göttingen immer neue Mittel und Wege gefunden werden um die Arbeit im bisherigen Ausmaß weiter zuführen. Diese (lokal-)staatliche Förderpolitik steht ganz im Zeichen der Hartz IV-Gesetzgebung: Es gibt ein Minimum an Leistung, das von staatlicher Seite zur Verfügung gestellt wird – und dies muss für den Umgang mit Armut genügen. Warum der Maßstab ausgerechnet so und nicht anders gesetzt wird, wird von der Politik festgelegt. Von staatlicher Seite ist damit jedoch alles ‚Notwendige' zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit getan. Alles was darüber hinaus geht, kann durch engagierte Bürger/innen geschehen, muss aber eben auch nicht – von staatlicher Seite ist jedenfalls keine weitere Unterstützung zu erwarten.

5.2 Gesundheit

Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht hebt hervor, dass die medizinische Versorgung in der BRD hoch entwickelt und in weiten Teilen auch unabhängig von der Einkommenssituation zugänglich ist. Dennoch existieren Zusammenhänge von gesundheitlicher und sozialer Lage: Krankheit beinhaltet das Risiko verstärkter Einkommensarmut und Armut erhöht das Risiko gesundheitlicher Gefährdung.

Zum ersten Punkt sind vor allem die Kostenerhöhungen und Leistungskürzungen der rotgrünen Gesundheitsreform von 2004 zu rechnen, die auch für Sozialleistungsempfänger gelten (Minderjährige ausgenommen). Auch sie müssen Zuzahlungen bei Medikamenten, Heilmitteln, ärztlicher Behandlung („Praxisgebühr“) u.a. bis zu 2% ihrer Jahresbruttoeinnahmen leisten (bei chronisch Kranken 1%). Das sind maximal rund 7 € im Monat bzw. rd. 83 € im Jahr, die aus dem Regelsatz zu bestreiten sind. Kann ein Sozialleistungsempfänger diesen Betrag nicht aufbringen, kann der Sozialleistungsträger im Einzelfall den Betrag als Darlehen vorschießen. Auch die Leistungskürzungen (u.a. bei Sehhilfen, Sterbegeld, Entbindungsgeld, Fahrtkosten, Zahnersatz) treffen alle Versicherten gleichermaßen. Die Agenda-Politik hat somit durch die Gleichbehandlung die ungleichen Versorgungslagen verfestigt.

Manche Sozialleistungsträger haben das Prinzip der Kürzungen konsequent weitergeführt und bei Krankenhaus- oder Reha-Aufenthalten die dort „bereit gestellte Verpflegung“[48] als Einkommen angerechnet, das die Regelleistung mindert. Es bedurfte erst eines Urteils des Bundessozialgerichts (vom 18.6.2008), dass derartige unrechtmäßige Leistungskürzungen durch eine neue ALG II-Verordnung – auch rückwirkend – beendet wurden.

In welchem Umfang Sozialleistungsempfänger Krankheitskosten zu tragen haben und zu welchen Konsequenzen das für den Gesundungsprozess und für zwangsläufige Einsparungen in anderen Lebensbereichen wie Essen, Freizeit, usw. führt, ist nicht bekannt. Doch das, was eine 56jährige Frau aus Göttingen schildert, ist sicherlich kein Einzelfall (s. Text 7).

Text 7: Erfahrungsbericht einer 56jährigen ALG II - Empfängerin

„Seit dreieinhalb Jahren lebe ich nun schon von der halben Erwerbsminderungsrente plus ergänzende Sozialhilfe.

Das bedeutet für mich, ein Leben zu führen in räumlicher Gefangenschaft mit ganz wenig kultureller Abwechslung und Teilnahme an Veranstaltungen jeglicher Art. Es macht mich sehr traurig, dass ich meinen Kindern zu Weihnachten und Geburtstagen nur wirklich sehr kleine Geschenke machen kann. Das größte Übel aber ist für mich, nicht mobil zu sein, kein Kulissenwechsel mehr zu haben, viele Jahre lang nicht verreisen zu können sondern immer nur hier in Göttingen zu bleiben.

Es ist ein Leben voller Entbehrungen, voller Geiz gegen mich selbst, ohne irgend welche „Highlights".

Ich verzichte z.B. auf: Busfahren, Schwimmen, Theater- und Kinobesuche, Telefon, Computer, Tageszeitung, Friseur- und Weihnachtsmarktbesuch sowie Cafe- und Gaststättenbesuche. Das so eingespart Geld gebe ich dann für Zahnersatz, notwendige nicht verschreibungspflichtige Medikamente, Brillen, kostenpflichtige Vorsorgeuntersuchungen beim Arzt und ähnlich freudlose Sachen aus.

Die meisten Lebensmittel hole ich zweimal pro Woche von der „Tafel" und Kleidung von der Kleiderkammer.

Mein Bekanntenkreis ist böse geschrumpft, denn Unternehmungen mit Freunden kosten meistens Geld.

Trotz aller Einschränkungen fühle ich mich nicht „arm", ich bin zur Zeit eben in einer unguten, benachteiligten Lebenslage.

Mit der Beantragung der Sozialleistungen klappt es jetzt gut. Am Anfang habe ich zweimal Widerspruch gegen die Bescheide eingelegt und auch recht bekommen, nun läuft es aber reibungslos. Die Sachbearbeiter haben mittlerweile einen freundlichen Umgangston und sind nicht mehr so arrogant und genervt.

[48] Die Regelsatzkürzungen bei „bereit gestellter Verpflegung außerhalb von Arbeitsverhältnissen“, also z.B. im Krankenhaus, in der Reha-Klinik, im Kindergarten, der Schule, durch Eltern usw., erfolgte aufgrund einer entsprechenden Verordnung durch die Bundesregierung.

> Ich habe 10 Jahre lang als examinierte Altenpflegerin in einem Altenheim gearbeitet und bekomme seit 2004 eine Berufsunfähigkeitsrente, das ist die halbe Erwerbsminderungsrente. Das heißt, ich bin nicht krank genug für die volle Rente aber laut Arbeitsamt nicht vermittelbar aufgrund meiner gesundheitlichen Einschränkungen.
>
> In dieser misslichen Lage würde ich mich sehr freuen über z.B.: kostenlose Niedersachsentickets für die Bahn, Freikarten für Theater und Kino, Freikarten für Spaß- und Freibad und für den Stadtbus, Einkaufsgutscheine zu Weihnachten, Gutscheine für eine Tageszeitung sowie vollständige Übernahme der Energiekosten.
>
> Das wären ein paar Dinge, die mir sehr helfen würden meine momentane Situation, die ja wahrscheinlich noch mindestens 7 Jahre bestehen bleiben wird, erträglicher zu machen."

Der zweite Punkt, inwieweit Armut das Risiko gesundheitlicher Gefährdungen erhöht, wird sehr viel intensiver öffentlich diskutiert. Zumindest wenn es um Kinder geht. Hier hat es in den vergangenen Jahren verschiedene Untersuchungen gegeben, die den Zusammenhang von Einkommensarmut und unzureichender Gesundheit bei Kindern belegen (vgl. Klocke/Lampert 2001; Merten 2002; Lampert/Richter 2006; RKI 2008). So stellt die auf umfangreichen Erhebungen zwischen 2003 und 2006 basierende KiGGS-Studie (KiGGS: Kinder- und Jugendgesundheitssurvey) fest, dass Kinder und Jugendliche, die in „einkommensschwachen Haushalten" aufwachsen, „in einigen Bereichen beträchtliche Gesundheitsdefizite aufweisen" (RKI 2008, 157f.). Das Risiko von Übergewicht und Adipositas, von Essstörungen, von psychischen „Auffälligkeiten", von „Verhaltensstörungen" oder von seltener sportlicher Aktivität ist höher. Es kann durch andere Faktoren wie „Bildungsferne" oder Familienstatus verstärkt werden. Das bedeutet zwar nicht, dass diese Zusammenhänge zwangsläufig und stets ursächlich sind. Die Studie sieht dennoch in der „sozial bedingte(n) gesundheitliche(n) Ungleichheit" ein gesellschaftliches Problem. Sie fordert für sozial Benachteiligte „passgenaue Gesundheitsförderangebote flächendeckend ... und ganzheitlich", in denen die Bereiche Schule, Familie und Freizeit wie auch Ärzteschaft, Krankenkassen und Gesundheitsberatung partizipativ vernetzt sind und welche die Lebenswelten der Kinder und Jugendlichen einbeziehen. Deren Ziel soll es sein, Lernprozesse zu initiieren, so dass sich eine „gesundheitliche Chancengleichheit" herstellt und „auch sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche stärker von den gesellschaftlichen Investitionen in die Gesundheit profitieren" (RKI 2008, 166).

Über die gesundheitliche Lage in Göttingen ist wenig bekannt. Der Zusammenhang von Gesundheit, Armut, Arbeitslosigkeit, Migration, Ernährung, psychischer Gesundheit, Suchtmittelabhängigkeit bleibt in vielen Armutsberichten ein weißer Fleck. Denn um die Verfügbarkeit von Gesundheitsdaten innerhalb einer Gesundheitsberichterstattung ist es generell schlecht bestellt (Mardorf 2006, 229f.). Die wichtigste Quelle für kommunale Gesundheitsdaten ist das Gesundheitsamt. Doch deren Daten sind vielfach nicht systematisch abrufbar oder mit anderen Datenbeständen verknüpfbar, so dass an den „brachliegenden Datenfriedhöfen" zunehmend Kritik geübt wird (ebd.). Nur selten findet man eine Nutzung der Daten von Gesundheitsämtern im Rahmen von Armutsberichten. Auch die gesetzlichen Krankenkassen haben, wie unsere Recherchen ergeben haben, offenbar kein Interesse, ihre Datenbestände so auszuwerten, dass sie entsprechende zielgruppenspezifische und stadtteilbezogene Präventionsprogramme auflegen könnten.

Es war insofern von besonderem Interesse, dass im Juni 2008 das Gesundheitsamt einen regionalisierten Gesundheitsbericht im Sozialausschuss der Stadt Göttingen vorstellte. Der Versuch, die in einer öffentlichen Sitzung präsentierten Ergebnisse in diesen Bericht aufzunehmen, gestaltete sich allerdings sehr schwierig. Erst nach einem Gespräch mit den Leitungen der zuständigen Behörden (Gesundheitsamt und Stadt) und der Einwilligung auf eine Vorab

information der Stadtverwaltung vor einer Veröffentlichung erfolgte die Genehmigung, die Folienpräsentation zu verwenden. Inzwischen hat die Stadt Göttingen die wesentlichen Ergebnisse im „Masterplan gegen Kinderarmut“ selbst veröffentlicht (Stadt Göttingen 2008a, 13 und Abb.02).

Text 8: Michael Mießner – Die Göttinger Tafel

Konzept

Die Göttinger Tafel existiert seit 1994. Sie wurde von engagierten Bürger/inne/n gegründet, die nicht bereit waren zu akzeptieren, dass überflüssige Lebensmittel weggeworfen werden, während gleichzeitig Menschen zu wenig zu Essen bekommen. Mit der Göttinger Tafel sollte deshalb ein Angebot geschaffen werden, damit Menschen in Notsituationen nicht „am Essen sparen müssen“ (Göttinger Tafel e.V.). Das Nahrungsmittelangebot ermöglicht es den Kund/inn/en Lebensmittel für eine gesunde Ernährung zu erhalten, andererseits können mit dem eingesparten Geld Anschaffungen in anderen Bereichen ermöglicht werden. Die Göttinger Tafel sieht ihre Arbeit explizit in einem gesellschaftlichen Zusammenhang: „In Zeiten zunehmender Arbeitslosigkeit nimmt naturgemäß auch die Armut und Unterversorgung innerhalb der Bevölkerung zu.“ (Göttinger Tafel e.V.).

Umsetzung

Die Arbeit der Göttinger Tafel wird hauptsächlich durch Ehrenamtliche geleistet. Darüber hinaus sind zwei Festangestellte und zwei Zivildienstleistende im Verein tätig und unterstützen die Tafelarbeit. Die ausgegebenen Lebensmittel sind ausschließlich Lebensmittelspenden von über 90 Geschäften – Bäckereien, Supermärkten, Warenhäusern, kleineren Lebensmittelgeschäften, Tankstellen usw. Sie stellen regelmäßig Lebensmittel zur Verfügung. Einige dieser Spender/innen beliefern die Göttinger Tafel täglich, mit anderen ist ein Abrufsystem vereinbart.

Die Kund/inn/en müssen eine Kundenkarte kaufen. Auf dieser werden die Anzahl der Personen des Haushaltes sowie zwei festgelegte Abholtage je Woche eingetragen. Die Kundenkarte kostet für Erwachsene 7,50 Euro, für Kinder 3,50 Euro, Familien mit mehr als 4 Kindern bezahlen jedoch nicht mehr als 25 Euro. Eine solche Karte berechtigt die Kund/inn/en 6 Monate lang Lebensmittel bei der Göttinger Tafel zu beziehen. Die Kund/inn/en werden beim Kauf der Kundenkarten nicht auf ihre Bedürftigkeit geprüft. „Wir wollen die Hemmschwelle für Bedürftige so niedrig wie möglich halten, wer sich traut zu uns zu kommen hat auch allen Grund dazu. Der Eingang der Tafel im Jakobikirchhof ist für die Öffentlichkeit so gut einsehbar, da stellen sich nur wirklich Bedürftige an“. So die Leiterin der Göttinger Tafel Martina May.

Die Göttinger Tafel hat mittlerweile 4 Ausgabestellen. Die Hauptstelle im Jakobikirchhof, die sechs Tage in der Woche geöffnet hat, sowie drei Außenstellen, die ein bzw. zwei Tage in der Woche geöffnet sind: in Grone, Geismar und am Holtenser Berg

Kund/inn/en

Entsprechend des Grundsatzes, dass keine Person ihre Bedürftigkeit nachweisen muss und um die Kosten für die Kundenkarte so niedrig wie möglich zu halten, kann prinzipiell jede bedürftige Person das Angebot der Tafel wahrnehmen. Zurzeit sind das ca. 1.400 Personen (Stand März 2008). Darunter sind auch ca. 340 Kinder (24%). Seit einem Jahr wächst der Anteil der Kund/inn/en unter 30 Jahren. Der Anteil der Kund/inn/en mit Migrationshintergrund liegt bei ca. 50%. In der Ausgabestelle in Grone ist auffällig, dass viele Großfamilien als Kund/inn/en auftreten. Für Geismar lässt sich feststellen, dass die Kund/inn/enzahlen in letzter Zeit steigen.

Finanzierung

Der Verein finanziert sich vollständig durch Spenden und erhält keine staatlichen Zuschüsse. Neben den Sach- und Lebensmittelspenden ist der Verein auch sehr stark auf Geldspenden angewiesen, mit denen die Personalkosten (für die zwei Zivildienstleistenden, sowie eine Geschäftsleitung und eine Betriebsleitung) und die laufenden Kosten für Benzin, Wasser, Strom, Telefon etc. gedeckt werden müssen. Insgesamt werden monatlich rund 8.000 Euro benötigt.

Bedeutung der Göttinger Tafel

Die Göttinger Tafel leistet einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Auswirkungen von Armut. Mit 1.400 Kund/inn/en kann sie, werden nur die Empfänger von Sozialleistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Arbeitslosengeld II und Asylbewerberleistung) zu ‚den Armen' gezählt, knapp 10% ‚der Armen' Göttingens bei der Bewältigung ihrer (Versorgungs-) Probleme unterstützen. Dies wird nur durch den unermüdlichen Einsatz verschiedenster engagierter Bürgerinnen und Bürger geleistet. Ebenso ist die Finanzierung der Arbeit der Göttinger Tafel vollständig auf Sach- und Geldspenden angewiesen, denn von Seiten der Stadt oder gar des Bundes wird sie nicht finanziell unterstützt. Aus staatlicher Sicht sind alle Menschen an ein soziales Sicherungssystem angebunden, dass den Schutz vor Armut sicher stellt. Diese sind im Sozialgesetz Buch XII festgehalten (beispielsweise Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung etc.). Hier sind (finanzielle) Leistungen festgelegt von denen Menschen „würdig" leben können (wie ein solches menschenwürdiges Leben aussieht vgl. Text 9). Damit ist von staatlicher Seite getan, was gegen Armut getan werden muss – es gibt natürlich noch einige Programme zu Armutsbekämpfung, aber prinzipiell ist damit das Notwendige getan. Daher begrüßt die Bundesregierung die Arbeit der Tafeln zwar als „eine wichtige Ergänzung der vorhandenen staatlichen Hilfen" (Bundestag 2008b), aber diese zusätzliche Hilfe wird nicht von staatlicher Seite besonders unterstützt und stattdessen dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger überlassen.

Text 9: Erfahrungsbericht einer 45jährigen Frau

„Ich bin eine 45 Jahre Alte Frau und Oma. Ohne die Tafel währe ich schon längst Verhungert. Manchmal gibt es Fleischhaltige Sosen bei der Tafel, oder Gebratenes.

Wir, im Firtel, sehen immer zu, wenn die »Reichen Feiern«.

Mit dem »Schicken« geht es schon los. Es Hängt/scheitert manchmahl an einer »Briefmarke«. Oder an Papier/Umschläge/Fotokopieen fürs Amt müssen selbst BZ werden. Bei mir ist es so, das ich einen 400,-€ Job habe, aber ich kriege mal 396,71/363,43/399,06 u.s.w. Münchow ist Statt bekant für verwirrungen. Und mit dem »Rechnen« hat er es auch nicht so. Also muß ich jeden Monat erst zum Gericht und dann zum Rechtsanwalt und da zwischen gehe ich »Arbeiten/Tafel DitDo/Essen vielleicht + Schlafen. Auch meine Tierchen und Blumen leiden unter dem ganzen. Die Nachbar erinnern sich durch ein Foto an mich, die eine Rufe ich hin und wieder an, damit sie mir in meiner Microwelle Essen warm macht, damit ich mahl was zu essen bekommen. Oder ich Bettel was und esse im Auto. Menschen, sind wir für das Amt und die Anderen Leute nicht mehr. Und wenn einer von Uns dann nur eine Wohnung in der »Backhausstr./St.Heinrichstr./Fröbelweg od. Pestalotziweg bekommen dann werden wir Bespruckt/beschimpft und unsere Autos kaputt gemacht, mit denen wir versuchen Geld zu verdienen und aus der Armut raus zu kommen. Einen Partner bekommen wir erst recht nicht und schon gar nicht, wenn wir hier in »Grone od. Holtensenerberg/Hagenweg od. Gronerlandstr. 9 wohnen. Noch sieht meine Gardrobe gut aus und man sieht es mir nicht an, das ich Arm bin. Doch in einigen jahren , wird es anders aussehen. Doch vorher möchte ich lieber verhungert sein. Ich denke, wenn die Endwicklung so weiter geht, und die lebensmit und alles weiter steigt, werde ich in 2 oder 3 Jahren werhungert sein. Unser Geld ist geblieben 347,-€ – (Minus das muß auch alles davon bezahlt werd)Tel, -Hausrat, – haft, – Strom, – Heißwasser, muß noch abgezogen werden. Ach und Briefmarken + Umschläge und das Auto, wo mit ich geld verdiene muß auch von 347,- Euro bezahlt werden. Fleisch gibt es nur zu den Feiertagen + Geburtstagen."

Die Auswertung der vom Gesundheitsamt durchgeführten Einschulungsuntersuchungen 2007 zeichnet ein Bild, das in groben Zügen den Ergebnissen der KiGGS (RKI 2008) oder den detaillierten, sozialräumlichen Analysen für Berlin (Senatsverwaltung Berlin 2006) entspricht.

Im Göttinger „Westen“ liegen der Anteil unvollständiger Voruntersuchungen (U3 bis U9) sowie der eingeschränkten Einschulungsempfehlungen „mit Hinweisen“ höher als in den anderen Stadtgebieten. Die räumliche Struktur dieser Merkmale korrespondiert grob mit der der Verteilung von Familien mit Migrationshintergrund sowie „niedrigem“ Bildungsgrad. Ob es sich hierbei sowie bei der innerstädtischen Differenzierung um statistisch signifikante Unterschiede handelt, wird nicht dargelegt. In der Berliner Studie über Einschulungsuntersuchungen sind signifikante räumliche Unterschiede und Zusammenhänge zu sozialen und kulturellen Merkmalen nachgewiesen worden (Senatsverwaltung Berlin 2006).

Nach Ansicht von Experten im Gesundheitsamt Göttingen und im Sozialpädiatrischen Zentrum der Universitätsklinik nimmt die Häufigkeit von Übergewicht („Fettleibigkeit“) wie Adipositas auch in Göttingen zu, ohne dass genaue Zahlen genannt werden können. Als Ursache der gesundheitlichen Defizite benennen die Experten in erster Linie das Erziehungsverhalten der Eltern („kümmern sich nicht richtig“, „es wird nicht vorgelesen“, „die Kinder werden vor den Fernseher gesetzt“). Ressourcenarmut („Geld“) spiele eine untergeordnete Rolle.

Diese Ansicht scheint auch die Stadtverwaltung zu teilen. Als Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitlichen Lage führt sie auf: die Unterstützung des Programms einer täglichen Sportstunde in Grundschulen („Fit für Pisa“), Gesundheitskurse und „Basiswissen über Ernährung, Bewegung, Säuglingspflege“ im Elternkompetenzzentrum Grone sowie die ganz allgemeine Unterstützung der Integration von Kindern und Jugendlichen in die Göttinger Sportvereine (Stadt Göttingen 2008a, 13).

Gesundes Leben, zitieren sie die KiGGS-Studie, sei prinzipiell auch bei „niedrigem Sozialstatus“ möglich. Dass dies seltener als bei Familien mit höherem Sozialstatus vorkommt, wird nicht vorrangig als ein Problem zu niedriger Regelsätze oder als Mangel der Infrastruktur des Gesundheitswesens diskutiert. Mit der Thematisierung von Migrationshintergrund und Sozialbeziehungen in der Familie wird nahegelegt, dass individuelle Einstellungen und Verwaltensweisen dafür verantwortlich seien. Die Sichtweise, dass ungesunde Lebensführung in der „Unterschicht“ eine Folge ihrer Lethargie und ihre Mangels an Verantwortung und Selbstkontrolle sei, ist seit einigen Jahren ein verbreiteter Standpunkt. Fastfood, fettes und süßes Essen, keinen Sport treiben, nicht zu Vorsorgeuntersuchungen zu gehen[49], stundenlang vor dem Fernseher sitzen: Die „Unterschicht“ lässt sich gehen, statt all das zu tun, was „vernünftig“ ist, nämlich in den Sportverein, auf den Spielplatz und zur Ernährungsberatung zu gehen oder dem Kind ein Bilderbuch vorzulesen. „Was die Lebenslage der Armen charakterisiert, wird in aller Ausführlichkeit geschildert und weil die Entscheidung, wie sich die Menschen in Armut verhalten, bei den Betroffenen liegt, soll dies gegen Armut als Grund für die Verwahrlosung sprechen“ (Hagen/von Flatow 2007, 22).

Statt „finanzieller Ruhigstellung“ (SZ vom 7.9.2007) durch noch mehr Geld wird eine Korrektur des „dysfunktionalen“ Verhaltens (FAZ.net s.u.) als wichtiger erachtet. Kinder, „unsere Zukunft“, müssen möglichst früh an gesunde Ernährung und ein „funktionales“ Verhalten gewöhnt werden. Und „das Unvermögen ihrer Erziehungsberechtigten, sich ihrer [so im Original – v.F.] Pflichten zu stellen“ (ebd.), muss ebenfalls korrigiert werden.

> „Arme Kinder sind ungesünder und bewegungsärmer. Das freilich liegt heute nicht an feuchten Hinterhofwohnungen à la Zille, das liegt an der Lethargie ihrer Eltern, an der ungesunden Fertigkost, die diese bevorzugt zu sich nehmen, und an ihrer mangelnden Kommunikationsfähigkeit. Sie reden nicht untereinander, sie reden nicht mit ihren Kindern, sie holen sich ungern Rat und gehen auch nicht gern zum Arzt.

[49] Es gibt daher eine Kampagne der Bundesregierung: „Ich geh zur U! Und Du?“ (3. AR-Bericht 2008, 221)

Großes Können ist nicht nötig, um nicht in Armut zu versinken. Eine Arbeit zu finden und zu behalten setzt hauptsächlich persönliche Disziplin voraus. Menschen, die freilich in der zweiten oder dritten Generation erleben, dass man auch ohne Arbeit überleben kann, lernen diese Selbstdisziplin nicht. Wie sehr es daran mangelt, zeigen auch die hohen Abbrecherzahlen bei Auszubildenden. Solche, die schon in der Schule immer zu spät kamen oder häufig schwänzten, werden in einem Ausbildungsbetrieb schnell untragbar.
Hilfe zur Selbsthilfe hat in der Entwicklungshilfe zu Erfolgen geführt. Ebenso sollte man es auch mit den armen Familien halten. Nicht immer mehr Transferleistungen sind die Lösung, sondern das Bestehen auf Verantwortung.

„Kreuzzügler gegen die Armut", schreibt der New Yorker Armutsforscher Lawrence C. Mead, „haben insgeheim akzeptiert, dass ernsthafte Armut kulturell verwurzelt ist. Der Staat hat nirgendwo eine Handhabe gefunden, arme Erwachsene dazu zu bringen, regelmäßig zu arbeiten, Drogen und uneheliche Geburten zu vermeiden." Das dysfunktionale Verhalten von etwa fünf bis zehn Prozent der Bevölkerung zu verändern kann ewig dauern. Darum empfehlen Fachleute auch Investitionen in die Erziehung kleiner Kinder, um nach und nach die Verhaftung in den falschen Mustern aufzuheben."
(FAZ.net vom 16.2.2009)

Bei der Kritik ist vielfach nicht zu unterscheiden, ob die ungesunde Ernährung und Lebensweise gemeint ist oder ob diese nur stellvertretend für die allgemein „falschen" Verhaltensweisen und Einstellungen der Armen kritisiert werden. Die Behauptung, dass Arme (oder „Unterschichten") gleichsam von Natur aus eine „falsche" Moral haben und dass deshalb eine finanzielle Unterstützung volkswirtschaftlich auch nutzlos ist, hält sich hartnäckig. Schon vor fast 200 Jahren hat der Pfarrer und Ökonom Malthus gegen Armenfürsorge polemisiert, weil sie die Vermehrung des Reichtums behindere. So wird es heute nicht mehr gesagt. Doch wenn die von Armut Betroffenen nicht bereit sind, gesund zu leben und sich nicht diszipliniert und gesundheitsverantwortlich in der Armut einzurichten, belastet das das öffentliche Gesundheitswesen und zukünftig auch die Sozialkassen des Staates.

Auch für Erwachsene existiert ein Zusammenhang zwischen sozialer und gesundheitlicher Lage, wie der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt. So liegt beispielsweise bei den Einkommensärmsten der Anteil derjenigen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen drei bis fünf Mal höher als bei der Gruppe der Einkommenshöchsten. (3. AR-Bericht 2008, 103f.). Ein weiteres Beispiel dafür, welche negativen Auswirkungen Armut für die gesundheitliche Lebensqualität hat, ist die Altenpflege. An den Pflegezuständen und den Lebensbedingungen in Pflegeheimen gibt es seit vielen Jahren laute Kritik. Die Bundesregierung dokumentiert selber im 4. Pflegebericht, dass noch immer erhebliche Missstände und Qualitätsmängel in der Pflege bestehen (BMGS 2008). So wurden in Bereichen wie angemessene Ernährung und Flüssigkeitsversorgung, Inkontinenzversorgung u.ä. in jedem 4. bis zum Teil jeden 3. überprüftem Fall Qualitätsdefizite festgestellt, die „auf potentielle Gesundheitsgefährdungen der Pflegebedürftigen hinweisen" (MDS 2007, 18f.). Dass eine entscheidende Ursache hierfür im chronischen Personalmangel in den Pflegeeinrichtungen und den zu niedrigen Finanzzuweisungen („Personalschlüssel") liegt, wird kaum bestritten. Diese staatlich so eingerichteten „strukturellen Defizite" in der Altenpflege sind jedoch weit weniger Gegenstand aufgeregter öffentlicher Debatten als das unverantwortliche Ernährungsverhalten von armen Kindern. Das Prinzip der Ökonomisierung des Gesundheits- und Pflegewesens steht nicht zur Diskussion, um so mehr dagegen, ob „Deutschland" sich denn Mehrausgaben für die Verbesserung der gesundheitlichen Lage von Pflegebedürftigen wie Behinderten, chronisch oder psychisch Kranken leisten kann, ob solche unproduktiven Kosten nicht die Wettbewerbsfähigkeit des „Standortes Deutschland" schwächen.

Über Umfang und Zustand gesundheitlicher Versorgungslagen und –defizite in Göttingen liegen keine Berichte vor. Die Stadt, auch zuständig für die Aufsicht über Pflegeheime, hat 2008 einen „Bestands- und Bedarfsbericht Lebensphase Alter in Göttingen“ (Stadt Göttingen 2008b) vorgelegt. In ihm werden Angebotsstrukturen von Altenpflegeeinrichtungen über Wohnformen bis zum Erzählcafe beschrieben. Defizite in der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung oder Armut im Alter werden nicht behandelt. Ähnlich gibt es für psychisch Kranke und Suchtabhängige mit dem zweiten „Sozialpsychiatrischen Plan“ eine Bestandsaufnahme über Einrichtungen und Angebote in der Stadt und über Entwicklungsplanungen (z.B. Tagesstätte „Trialog“ erweitert, Suchttherapiezentrum „Open“ eröffnet, Fachstationen für Demenzerkrankte eingerichtet, Wohngemeinschaftsplätze für seelisch Behinderte erforderlich) (Stadt Göttingen 2007). Doch über die soziale Lage derjenigen, die in Pflegeheimen leben oder die unter psychischen Erkrankungen leiden und mit ALG II zurechtkommen müssen, erfährt man daraus kaum etwas. Ein Erfahrungsbericht aus der Tagesstätte Trialog vermittelt erste Einblicke.

Text 10: Erfahrungsbericht aus der Tagesstätte Trialog

Wir haben diesen Aufruf in unserer Tagesstätte für Menschen mit psychischen Erkrankungen als Thema aufgegriffen und in drei Terminen der themenzentrierten Gesprächsgruppe mit unseren Teilnehmerinnen (11 Personen) bearbeitet. Anbei finden Sie die Ergebnisse der Gesprächsgruppe, die von unseren Teilnehmerinnen selbst erstellt worden sind.

Da die Teilnehmerinnen unserer Eingliederungsmaßnahme aufgrund ihrer Erkrankung nicht mehr oder noch nicht arbeiten können, beziehen alle Leistungen von der Stadt oder dem Landkreis Göttingen (ALG II, Grundsicherung, Hilfe zum Lebensunterhalt), oder Erwerbsunfähigkeitsrente in geringer Höhe durch den Rentenversicherungsträger.

Was bedeutet es konkret, wenn man von „*Sozialhilfe*" leben muss?

1. Gesellschaftliche und kulturelle Isolation.
2. Eingeschränkte Mobilität (Freunde außerhalb besuchen).
3. Eingeschränkte Entfaltungsmöglichkeiten (VHS/Bildung/Sportvereine).
4. Gesundheitliche Einschränkung.
5. Eingeschränkte Lebensqualität (Zahnarzt / Verreisen / Frisör).
6. Rückzug – Vereinsamung aufgrund der finanziellen Einschränkung.
7. Fehlender gesellschaftlicher Status.
8. Keine finanzielle Vorsorge für die Zukunft – Zukunftsängste.

Welche Erfahrungen haben Sie gemacht, wenn Sie Leistungen beantragt haben?

1. Wir haben die Erfahrung gemacht, dass bei der Beantragung von Leistungen viele Formalitäten (Papierkram) notwendig sind.
2. Es wird zu wenig geholfen und es bestehen häufig Verständnis-Schwierigkeiten. Manchmal fehlt es an Informationen.
3. Einige Antragsteller haben sich als Bittsteller gefühlt.
4. Zum Teil gibt es bei der Beantragung lange Wartezeiten.
5. Viel Papierkram: Sogar die Kontoauszüge mussten kopiert werden.

Was würde Ihnen in Ihrer Situation im Moment am meisten helfen?

1. Kostenlose Bürgerkarte.
2. Vergünstigungen bei öffentlichen Einrichtungen.
3. Einmalige Leistungen bei Reparatur und Anschaffungen, z. B. Waschmaschine
4. Unterstützung bei der Antragstellung.
5. Erhöhung der Pauschalen.
6. Strom- und Heizbeihilfe.
7. Schnellere Antragsbearbeitung.
8. Bessere Beratung durch die Ämter.
9. Eingliederung Maßnahmen werden weiterhin finanziert.

10. Bessere Beschäftigungsmöglichkeiten (1-Euro-Jobs, 400-Euro-Jobs)
11. Bei Krankenhausaufenthalt sollten die Bezüge ohne Abzüge weitergezahlt werden !!

Von Seiten der Mitarbeiterinnen der Tagesstätte möchten wir ergänzend berichten, dass der sehr begrenzte finanzielle Rahmen der Teilnehmerinnen teilweise große Auswirkungen auf ihr alltägliches Leben hat. Im Folgenden einige konkrete Punkte:

> die gesellschaftliche Wiedereingliederung unserer chronisch erkrankten Teilnehmerinnen gestaltet sich z. T. sehr schwierig, da viele Freizeitaktivitäten mit Kosten verbunden sind: Sportvereinsbeiträge, Schwimmbadeintritt, Kinobesuche mit Freunden etc. Die Teilnehmerinnen können nicht „mithalten" bei gemeinsamen Unternehmungen mit Freunden und Bekannten und schämen sich für ihre Lebenssituation, was häufig zu ihrer sozialen Isolation beiträgt.

> auch die eigene dringend notwendige Gesundheitsfür- und vorsorge ist sehr eingeschränkt, hierbei ist besonders auch die einseitige Ernährung zu betrachten.

> die Möglichkeit, durch die Tagesstätte eine Erstattung der Bürgerkarte für den Stadtbusverkehr zu erhalten, ist unseren Teilnehmerinnen immer besonders wichtig, da sie damit mobil bleiben und soziale Kontakte pflegen können

> unsere Teilnehmer sind häufig durch Antragsstellungen aufgrund ihrer Erkrankung überfordert. Die Erfahrungen mit den Sachbearbeitern vor Ort sind unterschiedlich. Eine verstärkte Beratung und einheitliche Vorgehensweise wäre hilfreich.

5.3 Bildung / Ausbildung

„Bildung“, so heißt es im Göttinger „Masterplan gegen Kinderarmut“, „ist entscheidend für die individuellen Chancen gesellschaftlicher Teilhabe … Bildungschancen und Bildungserfolg werden von der Stadt Göttingen als Schlüssel zu Bekämpfung der Kinderarmut angesehen, weshalb bereits seit Jahren in Göttingen ein ganz besonderer Schwerpunkt in dem herausragenden Angebot an Kindertagesstätten und Schulen gesehen wird.“ (Stadt Göttingen 2008a, 10). Für dieses „herausragende“ Angebot wird vor allem verwiesen auf: den relativ hohen Versorgungsgrad mit Kindertagesstätten, die städtischen Zuschüsse zu Sprachförderprogrammen in allen Kindertagesstätten, das Elternkompetenzzentrum und den Kulturdolmetscher in Grone, die 17 Ganztagsschulen, die Einrichtung einer „Produktionsschule“ für nicht beschulbare Jugendliche, die Beteiligung am ESF-Programm „Schulverweigerung – Die 2. Chance“, die Förderung des Nachholens von Schulabschlüssen im Rahmen der Jugendberufshilfe. Zum Ausbau der Ausbildungsinfrastruktur nutzt die Stadt Göttingen intensiv Förderprogramme der EU und des Bundes, sie gleicht Kürzungen von Landesmitteln wie bei der Sprachförderung aus und erhöht im städtischen Etat ihre Ausgaben für schulische Angelegenheiten.

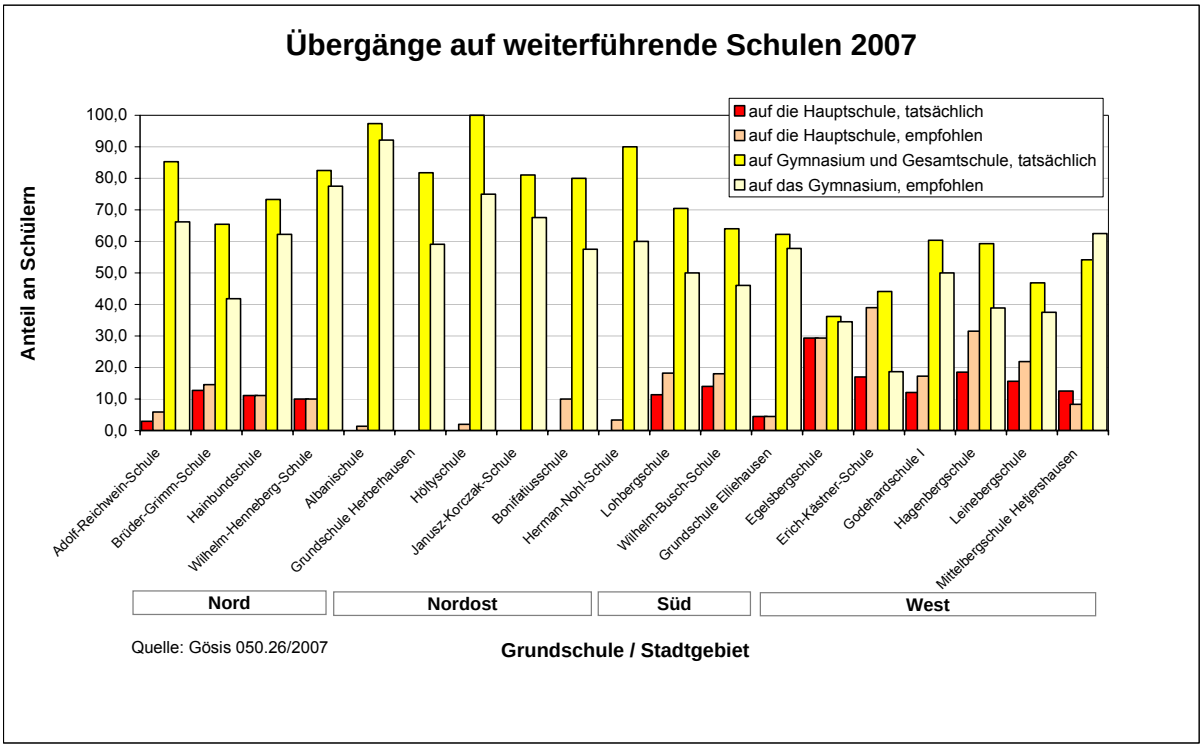
Die direkte Wirkung dieses Engagements wird man kaum eindeutig messen können. Ob es vor allem der schulischen Infrastruktur in Göttingen zuzuschreiben ist, dass in Göttingen z.B. überdurchschnittlich viele die Schule mit einem Abschluss verlassen, wird wohl auch so niemand behaupten. Arbeitsmarkt, allgemeine Bildungspolitik und soziale Herkunft sind wichtige Ursachen. Immerhin lässt sich festhalten, dass in Göttingen lediglich 4,3% (2006) der Schulabgänger die Schule ohne Hauptschulabschluss verlassen haben. Vor wenigen Jahren war dieser Anteilswert noch doppelt so hoch (GÖSIS 050.29/2006). Im Vergleich zum Land Niedersachsen oder zur BRD zeigt sich, dass die Situation in Göttingen deutlich besser ist. Während in Göttingen nur 3,8% der 15 bis unter 17jährigen keinen Hauptschulabschluss hatten, lag der Anteil in der BRD bei 7,9%, in Niedersachsen sogar bei 8,2%, (Bildungsbericht

2008, 88f.). Entsprechend lag der Anteil von Schulabgängern mit Hochschulreife 2006 in Göttingen bei 50,2% aller Schulabgänger und damit weit über dem BRD-Durchschnitt von etwa 27% (Bildungsbericht 2008, 269; GÖSIS ebd.).

Andererseits existieren innerhalb der Stadt Göttingen deutliche Disparitäten im Schulbesuch, wie man den Übergangsraten auf weiterführende Schulen entnehmen kann. Ob diese Disparitäten auch in der Qualität der schulischen Grundschulversorgung bestehen, konnte nicht untersucht werden. In einer früheren Studie (Frieling 1995, 65f.) ergaben sich bei den Klassenstärken in den Grundschulen zwar deutliche regionale Unterschiede, die aber nicht mit der räumlichen Verteilung von Sozialhilfeempfängern korrelierten. Seit einigen Jahren veröffentlicht das statistische Amt der Stadt die Übergangsraten von den Grund- zu den weiterführenden Schulen. Auch wenn diese Raten an den einzelnen Grundschulen von Jahr zu Jahr schwanken, fällt doch eine räumliche Zonierung auf (vgl. Abb. 55).

Bei den Grundschulen im Nordost-Sektor (Ostviertel-Herberhausen-Nikolausberg) gab es 2007 fast gar keine Hauptschulempfehlungen und die tatsächlichen Übergänge auf Gymnasium und Gesamtschule betrugen 80 bis 100 Prozent. Im „Westen“ Göttingens hingegen gab es Grundschulen, in denen 20 bis 40 Prozent der Schüler eine Hauptschulempfehlung erhielten und nur ein relativ niedriger Anteil hatte eine Gymnasialempfehlung. Aber auch im Süden und in der Nordstadt fanden sich ähnliche Verhältnisse wie im Westen. Diese räumlichen Unterschiede spiegeln nicht einfach Unterschiede in der Bildungs“neigung“ wider. Entscheidend für Bildungsziele und Bildungserfolg sind, so Krug/Popp (2008), der Zugang zu materiellen Ressourcen, der Bildungshintergrund der Eltern und vor allem das Auftreten von mehreren materiellen Problemlagen wie Schulden, schlechte Wohnsituation, Verzicht auf Konsumgüter, usw. zugleich. Wenn man aus der Abb. 55 ein räumliches Schema konstruieren will, dann fallen hier nicht soziale Brennpunkte und Problemgebiete in besonderer Weise auf, sondern die Wohngebiete der Wohlhabenderen, besser Abgesicherten und Ausgebildeten. Dieser kleine Nordostsektor hebt sich deutlich von der „normalen“, „durchschnittlichen“ Stadt ab.

Abb. 55: Übergänge auf weiterführende Schulen in Göttingen 2007



Diese dürftigen Daten sagen für sich allerdings wenig aus. Wichtiger ist der politische Kontext, in dem sie verwendet werden. In Gesprächen mit Lehrerinnen, Sozialpädagoginnen und

Erzieherinnen haben die Studierenden häufiger gehört, dass weniger das fehlende Geld der Grund für mangelndes Bildungsinteresse sei, sondern individuelle, soziale Mängel der Eltern seien verantwortlich. Es fehle besonders an Zuneigung, an Aufmerksamkeit und Engagement, an Respekt- und Vorbildfunktion. Derartige Argumentationen, die „Betreuungsarmut“ und individuelles Fehlverhalten betonen, sind durch die Art der allgemeinen politischen Diskussion über Bildung und Armutsbekämpfung genährt worden.

In der Politik ertönt einhellig der Ruf nach mehr Bildung als das entscheidende Mittel gegen Armut und nach Anwendung des Prinzips „Fördern und Fordern“ auch in der Schule (3. AR-Bericht 2008, 189). Doch merkwürdig sind dabei zwei Punkte: Zum einen steht die Praxis der Bildungspolitik nicht im Einklang mit der Betonung, wie wichtig Bildung und so genanntes Humankapital in einem rohstoffarmen Land seien. Zum anderen ist wenig eindeutig, welche Funktion Bildung für das „Prekariat“ haben soll und was der Inhalt des „Förderns“ sein soll.

Zum ersten Punkt: Hier muss man auf die staatlichen Ausgaben für Bildung hinweisen. Der 2. Nationale Bildungsbericht beschreibt, in welchem Umfang Staat wie auch Wirtschaft im Zeitraum 1999-2006 entgegen ihren Beschwörungen der Wissensgesellschaft die Ausgaben eingefroren oder heruntergefahren haben. Seitdem hat sich in einigen Punkten finanziell einiges positiv geändert. Doch der weitgehend gescheiterte „Bildungsgipfel“ der Bundeskanzlerin im Herbst 2008 demonstriert, dass zwischen praktischer Politik und Reden der Politiker immer noch viel Platz ist.

Aus dem 2. Nationalen Bericht: Bildung in Deutschland 2008:

„Die Bildungsausgaben stagnieren in Deutschland seit Jahren.
Während 1995 noch 6,9% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Bildung aufgewendet wurden, entsprachen die Bildungsausgaben 2006 noch 6,2% des BIP.
Die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für berufliche Weiterbildung wurden u. a. als Folge der Arbeitsmarktreformen (Hartz-Reformen) von 7,8 Milliarden im Jahr 1999 auf 1,6 Milliarden Euro im Jahr 2006 reduziert.
Kürzung des Weiterbildungsbudget der Unternehmen um 1,5 Mrd. Euro oder 16% von 1999 zu 2005
Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für Weiterbildung (einschließlich Volkshochschulen) wurden zwischen 1999 und 2005 um 20% reduziert.
Die direkten Ausgaben der Unternehmen, privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und Gebietskörperschaften für betriebliche Weiterbildung beliefen sich im Jahr 2005 nur noch auf rund 7,9 Milliarden Euro gegenüber 9,4 Milliarden Euro im Jahr 1999 (–16%).“
(Autorengruppe 2008, 32ff.)

Die Beantwortung des zweiten Punktes – Bildung wofür? – scheint einfach zu sein: Bildung, um sich für die künftige Bewährung auf dem Arbeitsmarkt zu qualifizieren. Acht geben muss man hier allerdings auf die Formulierung. Übersieht man das Wort Bewährung, dann vermittelt die Antwort den Eindruck, es gäbe es einen direkten Zusammenhang von Schulabschluss und Beschäftigung. Danach soll es von einem erfolgreichen Abschneiden in der Notenkonkurrenz abhängen, ob man mit einem Hauptschulabschluss nur eine „Armutsexistenz“ erreicht oder ob man mit einem „höheren“ Abschluss von Unternehmen als Teil des Arbeitsmarktes wahrgenommen wird und im Wettbewerb um einen Arbeitsplatz andere ausstechen kann. Doch ob aus der Anstrengung in der Schule eine „existenzsichernde Erwerbsbeteiligung“ folgt, ob Bildung lohnt, dass muss sich in der Konkurrenz erst erweisen. Mit der steigenden Zahl qualifizierter Arbeitssuchender wächst ja nicht die Zahl der Arbeitsplätze. Wohl aber wächst die Möglichkeit der Wirtschaft, einen sinkenden Bedarf an Arbeitskräften aus einem größeren Pool an Qualifizierten zu decken (Hagen/von Flatow 2007, 23). Der Lehrstellenmarkt zeigt das beispielhaft: Nur noch rd. 2 von 3 Schulabgängern finden 2008 – in Zeiten guter Konjunktur (!) – einen Ausbildungsplatz. Bei wachsender Arbeitslosigkeit wird ein Absinken auf 60% oder weniger wahrscheinlich (Ulrich u.a. 2008). Der Lehrstellenmarkt zeigt

auch noch etwas anderes: Die Politik will die Wirtschaft gar nicht dazu zwingen, dass Jugendliche, die „nur“ einen Haupt- oder Realschulabschluss haben, sich durch einen weiteren, einen betrieblichen Ausbildungsplatz weiter qualifizieren können und so ihre „Bildungsferne“ überwinden können.

Andererseits sollen Jugendliche daraus nicht den Schluss ziehen, sich schon in der Schule aus der Konkurrenz auszuklinken, sich aus der Normalität zu entfernen und vielleicht in kriminelle Subkulturen abzusetzen. Um solch ein Ausklinken zu verhindern, kümmern sich persönliche „Case Manager“ um die Reintegration von Schulverweigerern. An den Schulen gibt es vermehrt Sozialpädagogen[50]. Die „frühkindliche Erziehung“ soll ausgeweitet werden. Schule und Kindertagesstätte erhalten die Aufgabe, elterliches „Fehlverhalten“ zu korrigieren. Bildung erhält so mehr und mehr eine zweite Funktion, nämlich für „sozialverträgliche“ Einstellungen und Verhaltensweisen bei den Kindern und Jugendlichen zu sorgen.

„Fördern und Fordern hat den identischen Gehalt, dass die Jugendlichen sich mit pädagogischer Begleitung und Zwangsmaßnahmen einleuchten lassen sollen, dass sie sich anstrengen müssen – für welchen „Erfolg“ auch immer“ (Hagen/von Flatow 2007, 23f.)

5.4 Sozialinfrastruktur: Krippen, Tagesstätten, Horte

Eine ausreichende Anzahl von Kinderbetreuungsplätzen gilt seit einigen Jahren als wichtiges Ziel der nationalen Bildungs- wie Armutsbekämpfungspolitik. Die Stadt Göttingen hat schon seit über zehn Jahren dem planvollen Ausbau von Kindertagesstätten, Horten und Kinderkrippen eine hohe Priorität eingeräumt. Gestützt auf Bedarfserhebungen (zuletzt die Elternbefragung 2007, vgl. Mätzke 2008) und auf regelmäßig aktualisierte Trends der Nachfragenentwicklung hat sie die Kindertagesstättenbedarfsplanung immer wieder fortgeschrieben (z.B. Stadt Göttingen 2008c). Als Ergebnis zeichnet sich Göttingen im Vergleich zu anderen Kommunen durch eine überdurchschnittlich gute Versorgungssituation aus. Aufgrund sinkender Kinderzahlen in den vergangen Jahren hat sich sogar eine leichte rechnerische Überversorgung ergeben (vgl. Abb. 56). Auch in der räumlichen Struktur der Versorgung lassen sich keine bemerkenswerten Ungleichheiten erkennen (Abb. 57). Die Abb. 58 zeigt zwar an einigen Kita-Standorten einen Fehlbedarf an. Doch hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Einzugsgebiete sehr schematisch modelliert wurden und dass dieser rechnerische Bedarf in der Regel in räumlicher Nachbarschaft gedeckt werden kann.

[50] Manche Politiker halten auch den Einsatz von Polizei und Justiz für die effektivere Umerziehungsmaßnahme.

Abb. 56: Versorgungsquoten bei Kita- und Krippenplätzen 1990-2007

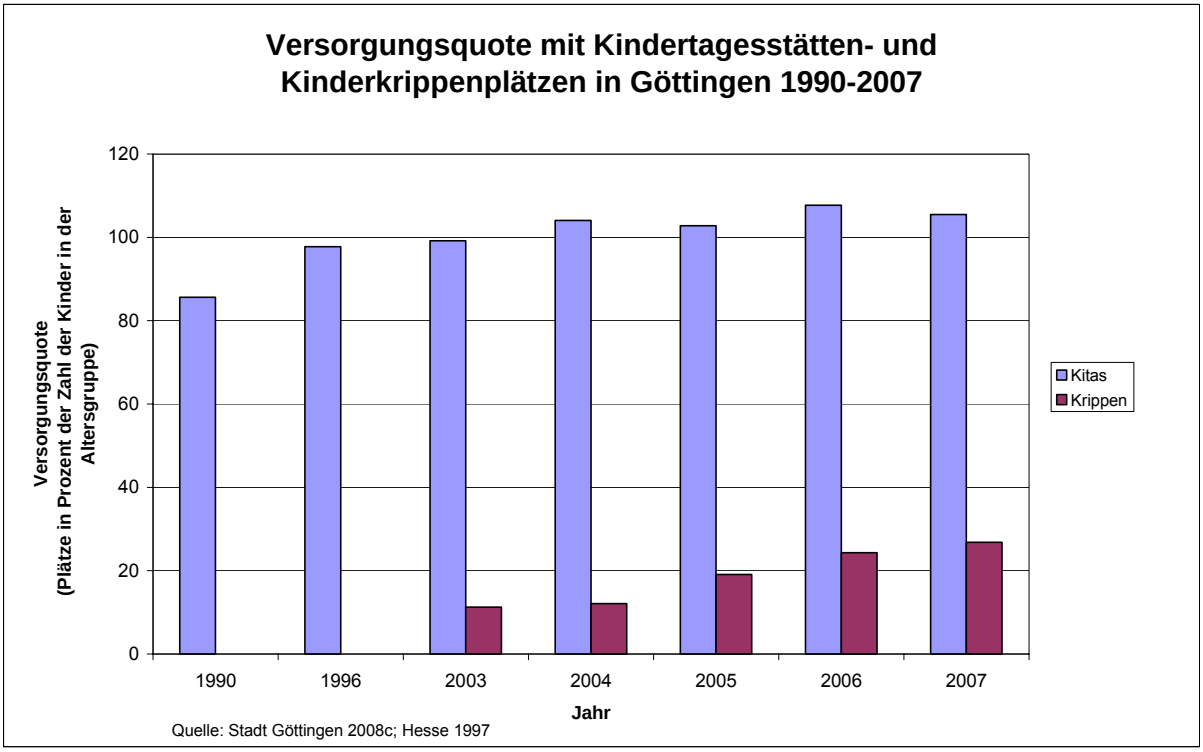


Abb. 57: Kinder und Kindertagesstätten 2007

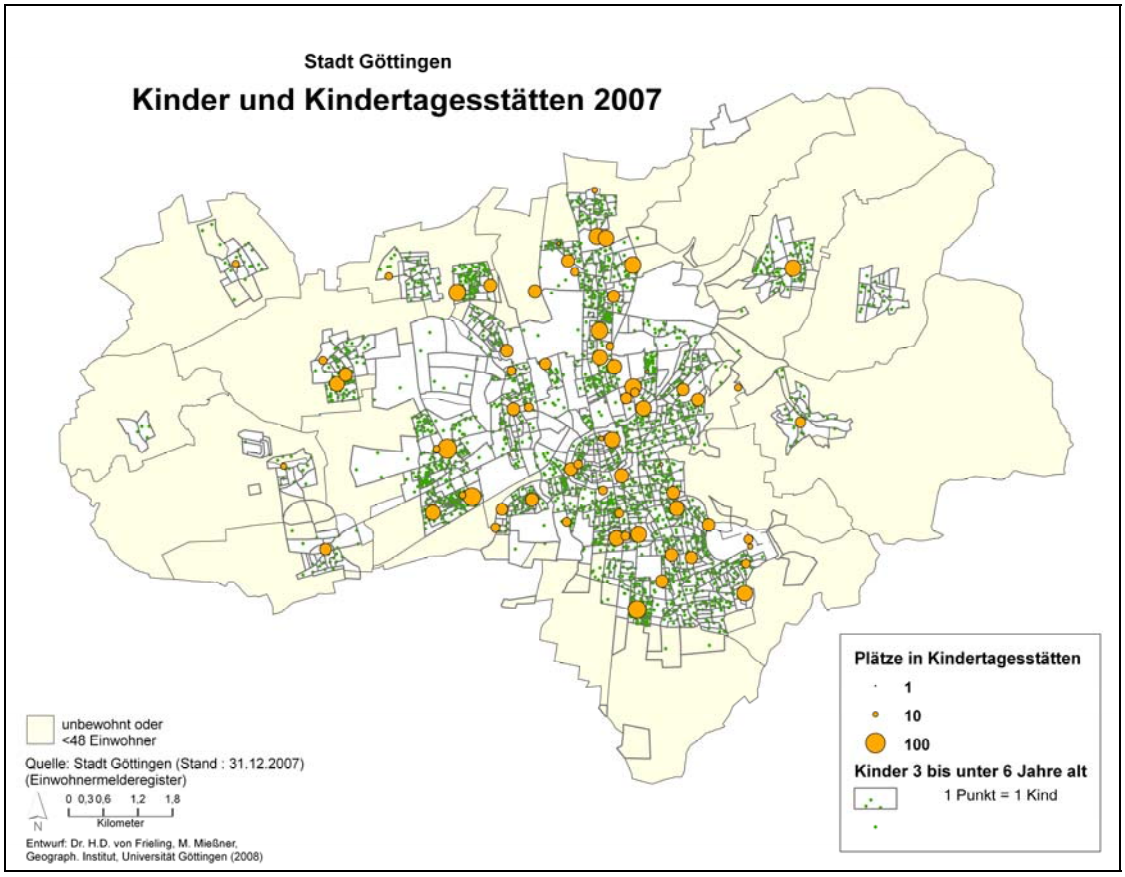
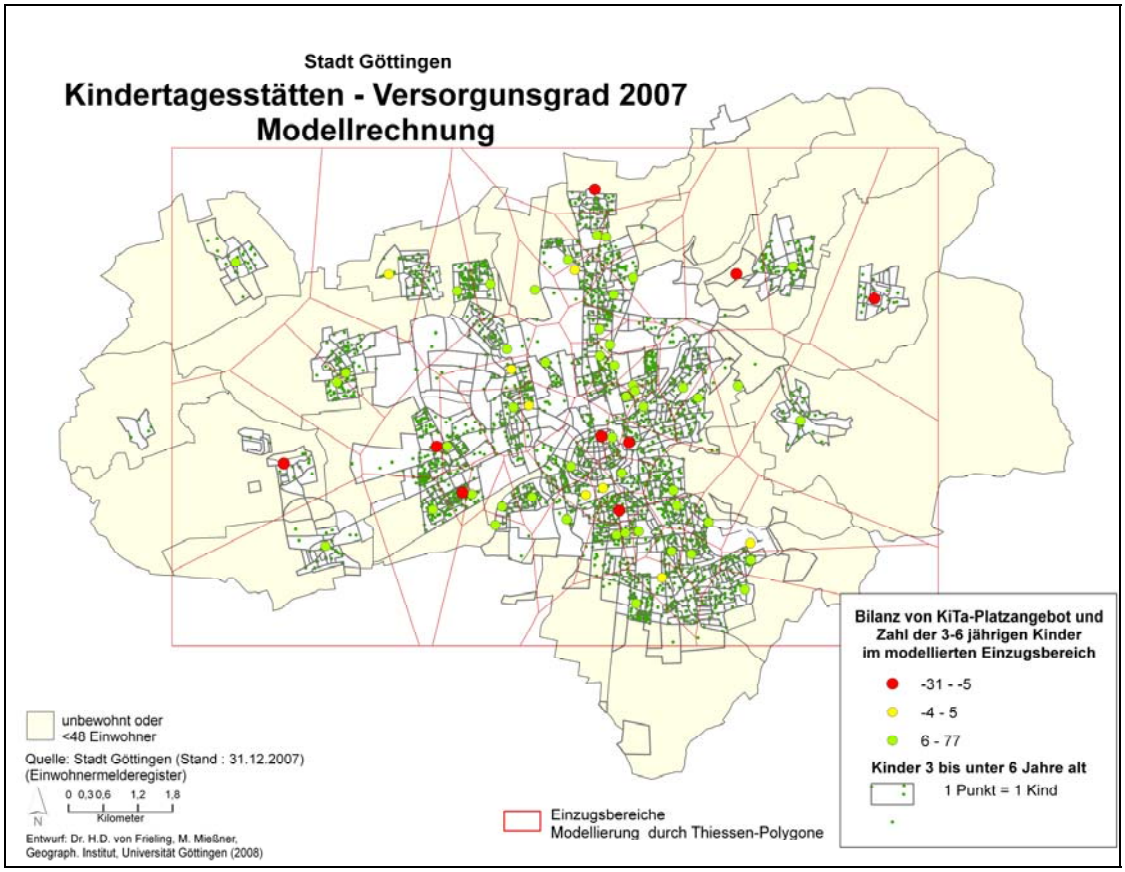


Abb. 58: Kita-Versorgungsgrad 2007 – Modellrechnung



Das Versorgungsniveau bei Kinderkrippenplätzen liegt deutlich niedriger als bei Kindertagesstätten. Durch die Verdoppelung der Zahl der Krippenplätze seit 2003 konnte ein Versorgungsgrad von schon immerhin 27% erreicht werden. Der Plan der Bundesregierung sieht eine Quote von 35% für 2013 vor. Göttingen strebt eine Quote von über 40% an. Die Krippenstandorte sind in Relation zur Verteilung der Kleinkinder zwar ungleich verteilt (vgl. Abb. 59), aber möglicherweise nicht im Verhältnis zur wirklichen Nachfrage. Laut einer Elternbefragung hängt der Bedarf eng mit dem Wunsch zusammen, einer Erwerbstätigkeit bzw. Teilzeitarbeit nachzugehen (Mätzke 2008). Diesen Wunsch können Angehörige der „Mittelschicht“ eventuell leichter realisieren, so dass ein Bedarf in ihren Wohngebieten deutlicher artikuliert wird. Auch im Hortbereich (Abb. 60) gibt es eine große Nachfrage nach weiteren Plätzen (etwa 100), die nach Ansicht der Stadt jedoch relativ kurzfristig befriedigt werden könne (Stadt Göttingen 2008c).

Für die Versorgungslage mit diesen infrastrukturellen Einrichtungen ist nicht allein die Zahl der Plätze und Standorte maßgeblich. Öffnungszeiten, Gruppengrößen, Betreuungsrelationen, pädagogische Konzepte und Beitragshöhen stellen wichtige Faktoren dar. Daten wurden hierzu nicht erhoben. Es fanden sich auch keine konkreten Hinweise auf besondere innerstädtische Versorgungsdisparitäten und Unterversorgungslagen. Im Verhältnis zu anderen Kommunen oder zur Landes- und Bundespolitik fällt vielmehr die überdurchschnittliche positive Versorgungssituation in Göttingen auf.

Abb. 59: Kinder und Kinderkrippen 2007

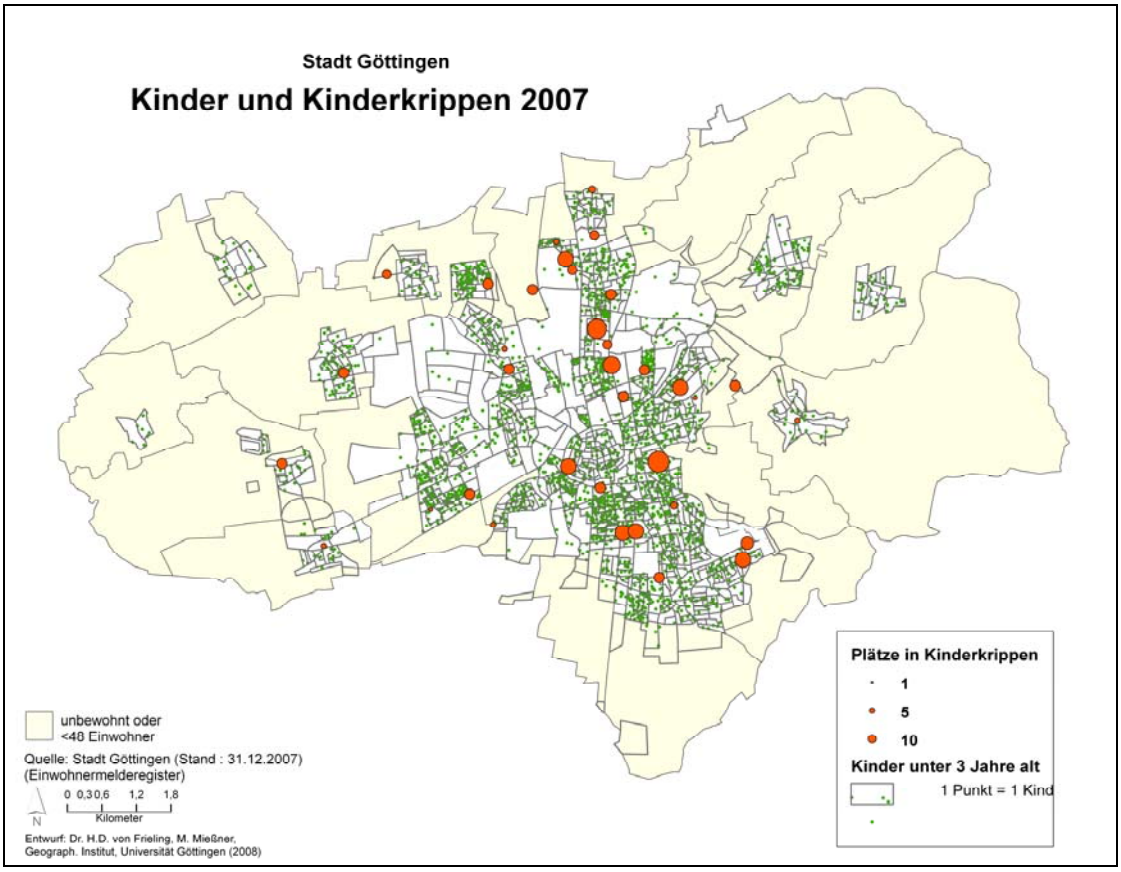
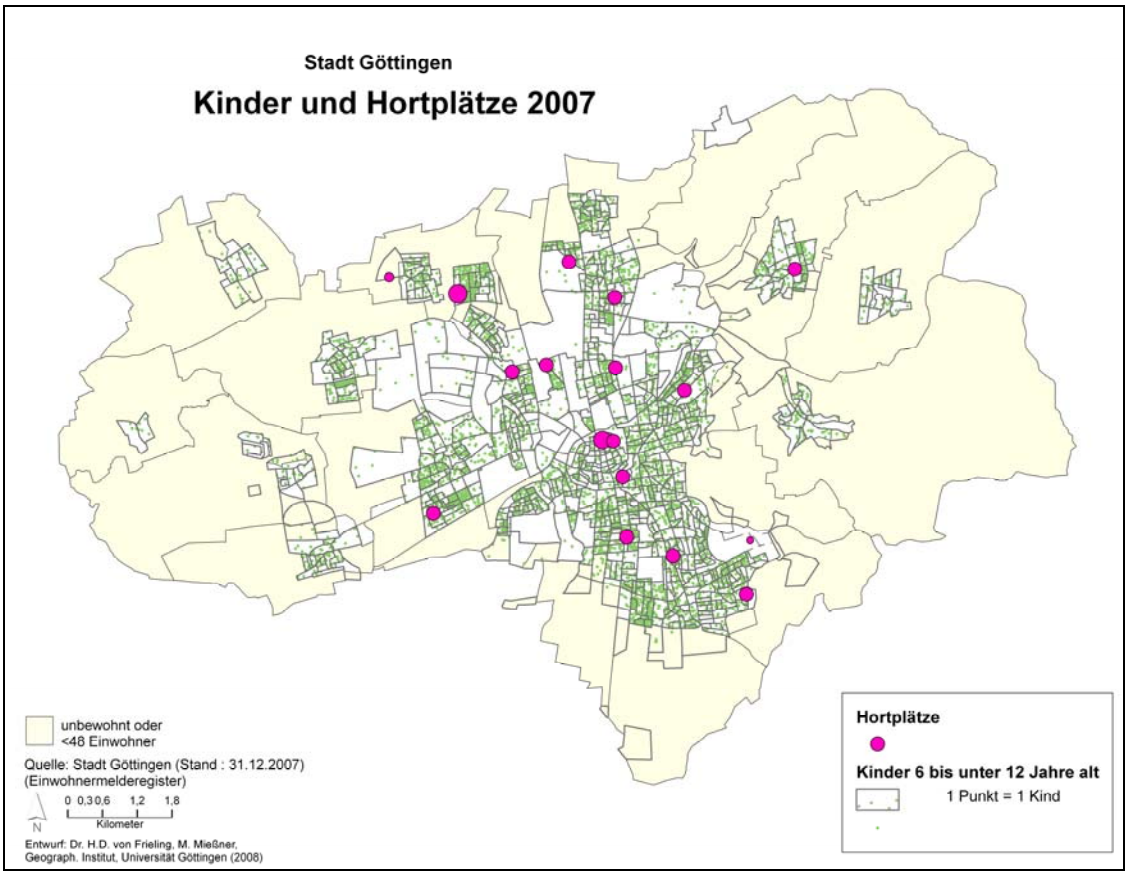


Abb. 60: Kinder und Hortplätze 2007



Dem Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur hat die Bundesregierung in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Dieser Ausbau ist Teil einer Modernisierung der Familienpolitik. „Seit 2005 hat die Bundesregierung neue Prioritäten in der Familienpolitik gesetzt“ (3.AR-Bericht 2008, 208)[51]. Diese „neuen Prioritäten“ ergeben sich aus der wachsenden Unvereinbarkeit von Familie und Beruf, die zudem durch die Agenda 2010 noch verschärft worden ist. Um die ökonomischen Wachstumskräfte zu „entfesseln“, hat die Agenda-Politik den Arbeitsmarkt „flexibilisiert“, atypische Beschäftigungsverhältnisse gefördert und den Niedriglohnsektor ausgeweitet. Zusammen mit sinkenden Reallöhnen werden Kinder immer mehr zu einem wachsenden Armutsrisiko, nicht nur bei Alleinerziehenden. Auch Paarhaushalte mit Kindern können inzwischen das Armutsrisiko nur noch durch zwei Verdiener deutlich reduzieren (Prognos 2008).

> Im Hinblick auf eine eigenständige Einkommenssicherung, auf ausreichende Altersbezüge und die Vermeidung von Armut ist es für den Großteil der Familien notwendig geworden, dass zwei Einkommen zum Familienhaushalt beitragen.“
> (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,
> URL: http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/familie,did=20172.html; 19.2.09.)

Dieser wirtschaftspolitische Erfolg steht aber im Widerspruch zu den familienpolitischen Zielen. Die Regierung sieht eine Gefährdung der Familie, „der Ort, wo die Grundwerte unserer Gesellschaft geprägt und gelebt werden“ (BMFSFJ 2009). Sie befürchtet zudem einen weiteren Rückgang der Geburtenrate. Um weiterhin diese beiden Ziele verfolgen zu können, erscheint der Regierung ein Mittel besonders geeignet: der Ausbau von Kinder- und frühkindlicher, möglichst ganztägiger Betreuung. Dadurch lassen sich weiterhin der private Wunsch nach Kindern und der erzieherische Einsatz für die (familien-)politischen Ziele nutzen und das wirtschaftpolitische Programm des Lohndrucks kann zugleich uneingeschränkt weiter verfolgt werden.

> „Es geht nicht mehr darum, […] mit einer familienfreundlichen Politik etwas ‚Gutes‘ tun zu wollen. Längstens ist Familienpolitik unverzichtbarer Bestandteil einer guten Wirtschaftspolitik“, bilanzierte Prof. Straubhaar, Direktor des Hamburgischen WeltWirtschaftsInstituts, im Oktober 2008 die ökonomischen Erkenntnisse der letzten Jahre.“
>
> (Aus: BMFSFJ : Familienreport 2009, 15)

Der Familienreport 2009 rechnet vor, dass die vermehrten Ausgaben für eine „bedarfsgerechte Infrastruktur“ eine lohnende Investition ist – für den Staat: die jährlichen Steuer- und Sozialversicherungsmehreinnahmen aus mehr Erwerbsbeteiligung könnten sich auf mehrere Milliarden Euro belaufen (BMFSFJ 2009, 21).

[51] Eine überproportionale Ausgabensteigerung ist damit allerdings nicht verbunden. Die Ausgabe für Familien- und Kinderpolitik liegen seit 2005 vielmehr unter den Zuwachsraten des Bundeshaushaltes wie des BIP (BMFSFJ 2009, 52).

6. Armutsbekämpfung durch Stadt und Optionskommune – Der lokale Sozialstaat und die Agenda 2010

Kommunen haben in der Armenfürsorge schon immer eine wenn auch begrenzte Autonomie gehabt. Sie können eigenständig lokale Maßnahmen gegen Armut ergreifen und Handlungsspielräume in der Anwendung der nationalen Sozialhilfegesetze nutzen (näher dazu Kap. 6.1). Insofern gibt es also auch eine lokale Armuts(bekämpfungs)politik.

Die Hartz-Reformen haben die Bedingungen für eine autonome, lokale Armutspolitik weit reichend verändert: zum einen durch eine Neuorganisation der Zuständigkeiten, zum anderen durch die Ziele der Agenda 2010-Politik. Nach der Devise „Alles aus einer Hand" sind Kommunen jetzt nicht mehr für die Durchführung der Sozialhilfegesetze zuständig. Diese Aufgabe wurde in der Regel auf Jobcenter übertragen und nur in Ausnahmefällen einer so genannten Optionskommune. Solch eine Optionskommune haben die Stadt Göttingen und der Landkreis gebildet. Damit hat aber die Stadt die wenigen Spielräume in der praktischen Anwendung des SGB an die Optionskommune verloren. Wie die Optionskommune diese nutzt, wird am Umgang mit den Kosten der Unterkunft (Kap. 6.2) und am Umgang mit Einsprüchen gegen Leistungsbescheide (Kap. 6.3) untersucht.

Getrennt von dieser übertragenen Aufgabe kann eine Kommune im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit tätig werden. Sie kann z.B. im Bereich der Sozialinfrastruktur und der Bildung autonom Ziele setzen und darüber, wenn auch in eng gesteckten Grenzen, eine eigene, lokale Armutspolitik formulieren. Deshalb ist die Frage zu stellen, wie eine Kommune ihre politische Rolle in der neuen Sozialpolitik der Agenda 2010 definiert. Unterstützt und forciert sie diesen neuen harten Kurs des „Förderns und Forderns", des „aktivierenden" Sozialstaates? Oder federt sie die „neue" Sozialstaatspolitik ab, indem sie Härten und unerwünschte Folgen mit ihren Mittel in einzelnen Fällen zu lindern versucht? Oder aber kritisiert sie die neue Armutspolitik und verfolgt einen ganz anderen Umgang mit Hilfsbedürftigen und Armen?

Welche Politik die Stadt Göttingen verfolgt, ist hinsichtlich Bildung und sozialer Infrastruktur schon im vorangegangenen Kapital 5 gezeigt worden. Kap. 6.4 ergänzt diese Betrachtung durch die Analyse des jüngst vorgelegten „Masterplans gegen Kinderarmut" und der dort aufgelisteten Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut. Zum Abschluss werden in Kap. 6.5 die Punkte zum Nutzen lokaler Sozialstaatsautonomie noch einmal zusammengefasst. Zunächst sollen Zweck und Form dieser Autonomie allgemein umrissen werden.

6.1 Die Autonomie des lokalen Sozialstaates

Die gegenwärtige Funktion der Kommunen in der Armenfürsorge hat sich in Deutschland ab der Mitte des 19.Jh. herausgebildet. Der Soziologe Simmel beschreibt die damalige „Wendung der Armenfürsorge zur staatlich abstrakten Verpflichtung" folgendermaßen:

> „Der Staat behält zwar für den wesentlichen Teil der Fürsorge die Gemeinde als Verpflichtete bei, aber sie ist jetzt nur seine Beauftragte; die lokale Organisierung ist zu einer bloßen Technik geworden, mit der die größte objektive Leistungsfähigkeit erreicht werden soll; die Gemeinde ist nicht mehr der Ausgangspunkt, sondern der Durchgangspunkt der Fürsorge;
> … Daß die Armenpflege auch weiterhin im wesentlichen der Gemeinde delegiert wird, ist deshalb sehr zweckmäßig, weil jeder Fall individuell behandelt werden muß, und dies nur aus der Nähe und der genauen Milieukenntnis möglich ist; hat aber die Gemeinde die Unterstützung zu bewilligen, so muß sie auch die Mittel aufbringen, weil sie mit Staatsgeldern leicht allzu freigebig wirtschaften würde. Andrerseits gibt es Fälle von Bedürftigkeit, für die die so vermiedene Gefahr der Schematisierung von vornherein nicht besteht, weil sie und die erforderlichen Pflegeakte nach ganz objekti-

ven Kriterien festzustellen sind: Krankheit, Blindheit, Taubstummheit, Irrsinn, Siechtum. Hier ist die Fürsorge eine mehr technische und deshalb der Staat oder der große Verband viel leistungsfähiger."
(Simmel 1980 (zuerst 1908), 358f.)

Nach Simmel hat die Kommune also eine doppelte Funktion. Einerseits ist die Kommune in der Armenfürsorge „bloß technische" Ausführungsinstanz für den zentralen Staat, andererseits ist sie mit einer gewissen Eigenständigkeit und Freiheit ausgestattet, um lokale Besonderheiten zu regeln. Diese doppelte Funktion gilt im Prinzip auch heute noch.

Gemeinden sind im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig. Sie haben das Recht diese Angelegenheiten – im Rahmen der Gesetze – in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Grundgesetz). Die Wahrnehmung dieser Aufgaben kann freiwillig sein oder als Pflicht vom (überlokalen) Staat (Bund/Land) vorgeschrieben sein, ohne dass der Zentralstaat Weisungen über die Ausführungen erteilt. Zu solchen Pflichtaufgaben gehören die Müllabfuhr oder der Bau von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtigen. Die Gemeinden müssen derartige Aufgaben in dem vorgeschriebenen Mindestumfang erfüllen. Aber in diesem „eigenen Wirkungskreis" entscheiden sie, in welcher Form, an welchen Standorten, durch welche Träger und in welchem Umfang darüber hinaus diese Aufgaben wahrgenommen werden. Daneben gibt es den „übertragenen Wirkungskreis". Bei diesen Pflichtaufgaben wie z.B. Wohngeld oder Sozialhilfe handeln die Kommunen (bzw. Optionskommunen) im Auftrag und nach Weisung von Bund oder Land. Sie haben in der Regel keinen Entscheidungsspielraum in der Ausführung. Bei den freiwilligen wie pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben hingegen verfügen Kommunen über eine Autonomie.

Die Autonomie der Kommune – auch in Bezug auf die Sozialpolitik „vor Ort" – relativiert sich allerdings sehr deutlich an den finanziellen Möglichkeiten, die sie hat. Handlungsfähig ist sie soweit, wie sie über Geld verfügt. Ihre finanzielle Ausstattung wird teils von Bund und Land bestimmt, teils hängt sie vom lokalen Steueraufkommen, also der lokalen Wirtschaftskraft, und von den Verschuldungsmöglichkeiten ab. Nur innerhalb dieses finanziellen Rahmens kann die Gemeinde politisch frei entscheiden, wofür sie Geld ausgibt. Damit ist nicht festgelegt, welche Sachbereiche welche Ausgabenpriorität haben soll. Doch mit dem Verweis auf die finanziellen Ressourcen lässt sich eine inhaltliche Debatte oftmals bequem lenken und auch beenden. Dem „Sachzwang" der zu knappen Haushaltsmittel kann man schwer widersprechen. Mit diesem „Argument" kann man daher Forderungen nach mehr Unterstützung der Sozialleistungsempfänger inhaltlich und grundsätzlich zustimmen und sie zugleich aus „finanztechnischen" Gründen ablehnen.

6.2 Optionskommune: Kosten der Unterkunft

Die Festlegung des Leistungsbezuges ist im Grundsatz eine Sache der nationalen Politik. Die lokale Ebene, z.B. die Optionskommune, hat diese Gesetze und Verordnungen der Armenfürsorge nur auszuführen. Es gibt allerdings in einigen Punkten Handlungsspielräume für die lokale Ebene, weil das Gesetz Interpretationen zulässt oder indem die Kommune freiwillig zusätzliche Leistungen gewährt. Zu solch einem Punkt gehören die „angemessenen Kosten der Unterkunft" (KdU).

Welche Miet- und welche Heizungskosten „angemessen" sind, legt in Göttingen die Optionskommune fest. Es wurde schon in Kap. 5.1.2 ausführlich dargelegt, dass es innerhalb der Optionskommune zwischen Stadt Göttingen und Landkreis Göttingen (als dem Träger) einen langen Streit darüber gab, welche Spalte der Wohngeldgeldtabelle als „angemessen" zugrunde gelegt werden sollte. In diesem Streit ging es im Kern darum, wer von beiden die finanziellen Mehrbelastungen zu tragen hat. Der autonome Handlungsspielraum führt hier also nicht zu

einem Zusammengehen von Stadt und Landkreis, um gemeinsam das Leben von Hartz IV-Empfängern erträglicher zu gestalten. Es führt vielmehr zu einer Konkurrenz der beiden lokalstaatlichen Einheiten um die Verteilung von Kosten, ein Streit, in dem Blockaden und teure Gutachten eine höhere Priorität haben als die Erstattung von KdU.

Seit 2006 wendet der Landkreis die „rechte Spalte" Stufe IV der Wohngeldtabelle an. Doch ohne einen Aufschlag von 10%, wie ihn die Stadt Göttingen für angemessen hält. Grundlage dieser Aufschlagsforderung ist das Gesetz, das bei den Wohnungskosten die Erstattung der tatsächlichen Kosten[52] für eine „angemessene Unterkunft" bis zu einer festgelegten Höchstgrenze vorschreibt. Den Aufschlag von 10% auf die aus 2001 stammenden Tabellenwerte hält das Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen deshalb für rechtmäßig, weil seither Mietnebenkosten stark gestiegen sind (vgl. Text 11).

Wie stark diese in Göttingen angestiegen sind, zeigen die folgende Tabellen und Grafiken. Die für Nebenkosten relevanten städtischen Gebühren lagen 2008 um weit mehr als 10% über den Werten von 2001:

Stadt Göttingen: Entwicklung der Nebenkosten 2001 bis 2008	
Schmutzwassergebühren	+ 15%
Niederschlagswassergebühren	+ 47%
Abfallgebühren	+ 51% (Restmüll- +Biotonne,14tägliche Leerung)

(Mitteilung der Stadtentwässerung Göttingen, 29.5.2008; Abfallgebührensatzung im Amtsblatt Göttingen 14/2000; stadtreinigung.goettingen.de, Zugriff 3.9.2008).

Der Landkreis ignoriert aber nicht nur diese Veränderung der Wohnnebenkosten, sondern auch die tatsächlichen Heizkosten.

Die Regelung des Landkreises bezüglich Heizkostenübernahme ist die Folgende: „Zurzeit werden nach hiesiger Regelung je angemessenem Quadratmeter monatlich 0,88 €/m² ohne zentraler Warmwasseraufbereitung bzw. 1,05 €/m² mit Warmwasseraufbereitung übernommen, sofern nicht tatsächliche Heizkosten gezahlt werden", so laut Drucksache B0012/2006 des Landkreises Göttingen (vom 20.1.2006). Diese Werte, so das Amt für Arbeit und Soziales des Landkreises, wurden abgeleitet aus der Wohngeldverordnung und aus Daten der Techem AG über den bundesdurchschnittlichen Energieverbrauch für 2003/2004 plus einem Aufschlag aufgrund absehbarer Energiepreiserhöhungen. Dieser Aufschlag betrug knapp 30% und nach der Rechnung des Landkreises deckt dieser Aufschlag alle realen Preiserhöhungen ab.

Man kann an dieser Berechnung verschiedenes kritisieren wie z.B. die Zugrundlegung eines bundesweiten Durchschnittswertes oder die Wahl des Basiswertes[53]. Fest steht, dass die Pauschalen des Landkreises seit 2005 nicht verändert wurden[54]. Seitdem (bis Juli 2008) sind aber laut Statistischem Bundesamt die Preise für Haushaltsenergie bundesweit um 31,3% gestie-

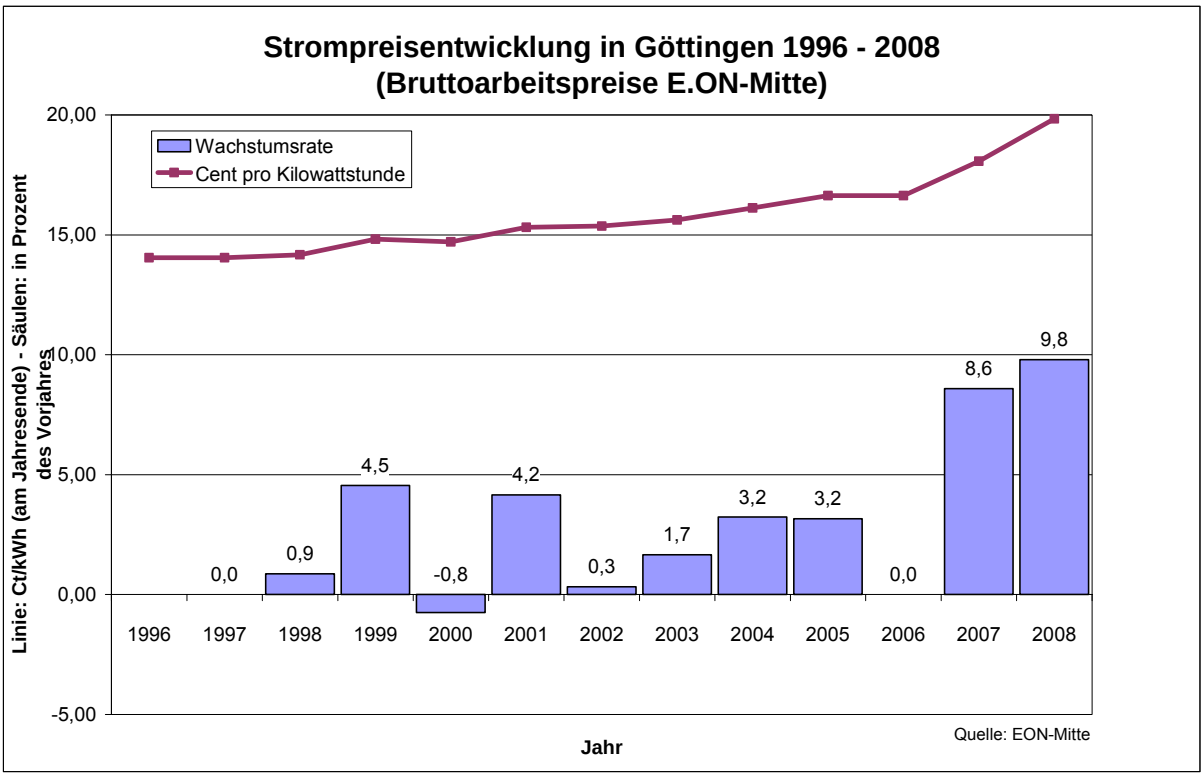
[52] Dazu gehören auch: Betriebskosten und Betriebskostennachforderung, Schönheitsreparaturen, Einzugs-/Auszugsrenovierungen soweit vertraglich fixiert, vertraglich vorgeschriebene Wartungskosten für Heizung.

[53] Hätte der Landkreis Göttingen z.B. den Basiswert des Deutschen Mieterbundes, den er selbst zitiert, gewählt statt den der Techem AG, dann hätten die Pausschalen von vornherein 0,89 €/qm bzw. 1, 12 €/qm betragen müssen.

[54] Im Januar 2009 (!) stellten Bündnis 90/ Die Grünen im Kreistag einen Antrag, die Pauschalisierung abzuschaffen und die tatsächlichen Heizkosten zu erstatten. Laut § 22 Abs. 1 Satz 1 müssen Leistungen für Unterkunft und Heizung in der tatsächlichen Höhe erstattet werden. Hiervon gibt es nur eine Ausnahme, wenn diese unangemessen sind. Dies zu beweisen obliegt jedoch in jedem Einzelfall der Verwaltung wie unter anderem das Sozialgericht Hildesheim (Az. S13AS476/08) festgestellt hat. Eine Pauschalierung kommt daher nicht in Frage. Die Verwaltung erkennt dies bislang nicht an und hat eine eigene, schwer durchschaubare Berechnungsgrundlage erstellt. Auf dieser Grundlage arbeitet sie mit Pauschalen. Der Regelsatz errechnet sich aus dem Betrag, den der Gesetzgeber als absolutes Minimum der Lebenshaltungskosten festgelegt hat. Heizkosten sind eben nicht enthalten und können daher auch nicht aus dem Regelsatz getragen werden."

gen. Demnach müssten die Pauschalen bei mindestens 1,06 €/m² ohne zentrale Warmwasseraufbereitung bzw. 1,38 €/m² mit Warmwasseraufbereitung liegen. In Teilbereichen wie etwa Strom liegen die Preissteigerungen in Göttingen mit 19,2% sogar leicht über dem Bundesdurchschnitt (18,8%)[55]. Die Gaspreise ab 1.9.2008 liegen in Göttingen (Stadtwerke AG, Grundtarif, netto) 55,7% über denen vom 1.1.2005 (Bundesdurchschnitt: 29,2%)[56].

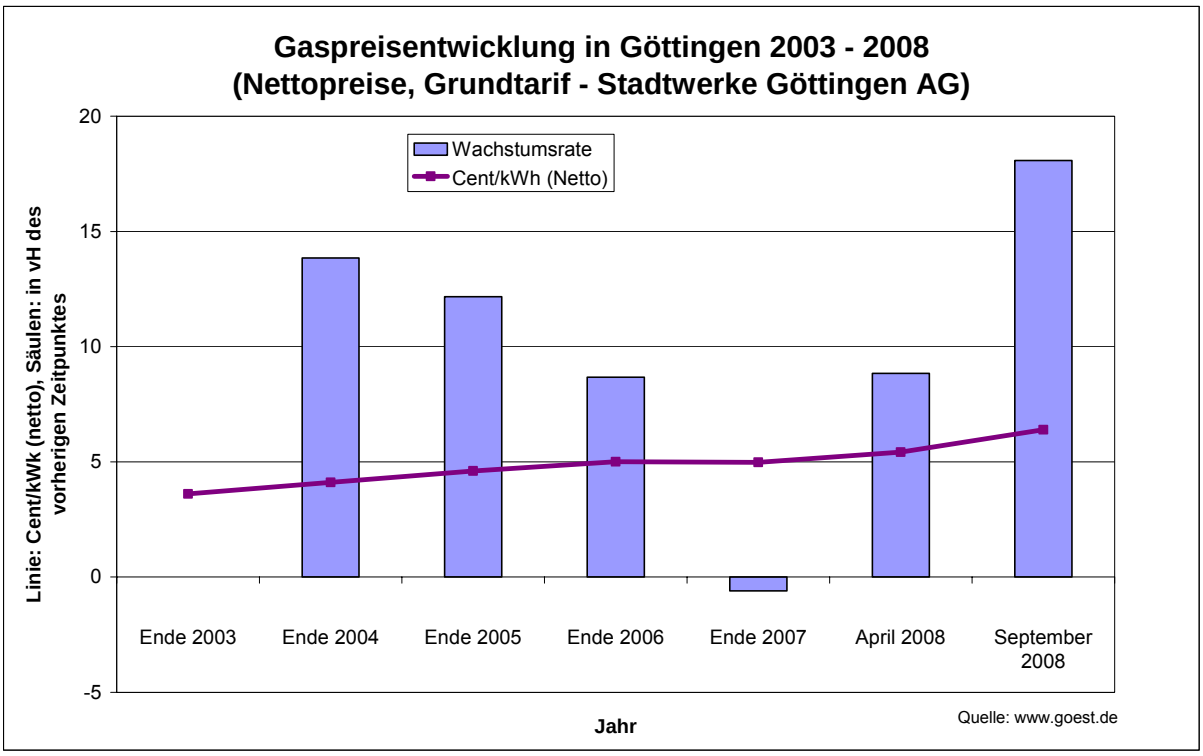
Abb. 61: Strompreisentwicklung in Göttingen 1996 bis 2008



[55] Statistische Bundesamt 2008: Preise – Daten zur Energiepreisentwicklungt. Lange Reihen Januar 2000 bis Juni 2008.

[56] Berechnet man den Preisanstieg in Göttingen auf die zum 1.8.2005 erhöhten Gaspreise, ergibt sich eine Steigerung um 38,8% von 2005 bis September 2008.“ (Landkreis Göttingen Drucksache B 0007/2009 vom 7.1.09.) In der Beratung des Sozial- und Gesundheitsschusses am 21.1.2009 antwortet die Verwaltung: „Im Übrigen würde der Landkreis Göttingen die Heizkosten differenziert nach der jeweiligen Bausubstanz ermitteln. Die *notwendigen* (Hervorhebung – v.F.) Heizkosten würden in jedem Fall erstattet werden.“

Abb. 62: Gaspreisentwicklung in Göttingen 2003 – 2008



Anmerkung: Die Daten des Diagramms sind der Internetseite von www.goest.de (Zugriff: 29.8.2008) entnommen. Dort schreibt die GIGA (Göttingen Initiative gegen die Gaspreise): „Es ist schwierig die Gaspreiserhöhungen zu dokumentieren, wenn seitens der Stadtwerke versucht wird, die Erhöhungen zu verschleiern und ein Verwirrspiel zu betreiben. Nirgendwo finden wir eine aussagekräftige Statistik über die Preisentwicklung der Stadtwerke. Wir mussten die Daten mühsam aus Kundenrechnungen zusammentragen."

Die tatsächlichen Heizkosten haben sich in den vergangenen Jahren in Göttingen deutlich stärker als im Bundesdurchschnitt erhöht. Laut Gesetzestext müssten Sozialleistungsempfänger diese erhöhten Kosten erstattet bekommen. Doch die Optionskommune arbeitet nicht nur (widerrechtlich?) mit Pauschalen, sondern auch noch mit nicht preisangepassten Pauschalen, *so dass sich reale Einkommensverluste für Sozialleistungsempfänger ergeben*.

Nach Auskunft eines unabhängigen ALG II-Beraters gehen Verwaltung und Politik im Landkreis (CDU und B90/Grüne) sehr viel restriktiver mit den Hartz-Gesetzen um als die Stadt Göttingen bzw. als die Stadt Göttingen es möchte. „Aber die Stadt kann auch leichter Forderungen aufstellen und die politische Verantwortung für die Ablehnungen dann auf den Landkreis schieben." (Interview mit J. Bons am 1. 9.2008)

Auch bei anderen Leistungen, in denen es Ermessensspielräume durch die Optionskommune gäbe, erfolgt in der Verwaltung des Landkreises offenbar eine sehr enge Auslegung der Hartz-Gesetze (z.B. Erstausstattung bei Geburt nicht nur des ersten Kindes[57], Auslegung der Auszugsgründe von unter 25jährigen aus dem Elternhaus, Darlehen für Mietkautionen) nach dem Motto „Wie kann ich Forderungen am besten abwürgen".

„Hier ist es nötig, dass die Politik einschreitet und auf die Verwaltung einwirkt, anders vorzugehen. Doch das geschieht vielfach nicht. Zum Teil ist das Armuts- und Sozialthema den Politikern nicht wichtig, so besonders im Kreistag, teils sind die Politiker unzureichend infor-

[57] Ende August 2008 teilt das Amt für Arbeit und Soziales des Landkreises Göttingen im zuständigen Ausschuss des Kreistages mit: Es sei beabsichtigt, die Pauschalen für Schwangerschaftsbekleidung für das erste Kind auf 130 € heraufzusetzen und für jedes weitere Kind 80 € zu gewähren (Landkreis Göttingen Drucksache M1050/2008).

miert und die Verwaltung kann ihren Informationsvorteil gegenüber der Politik ausspielen. Die Politik kriecht gegenüber der Verwaltung zu Kreuze. Manchmal ergibt sich aus der mangelnden Informiertheit der Politiker die Möglichkeit, dass unabhängige Berater, karitative Organisationen oder die Öffentlichkeit Politiker informieren, sie aufmerksam machen auf Fehler bzw. strittige Details in der Anwendung des SGB, damit Politiker dann Druck auf die Verwaltung ausüben." (Gespräch mit Herrn Bons, unabhängiger ALG II-Berater, Göttingen, am 1.9.2008).

6.3 Rechtsstaatlicher Umgang mit Sozialleistungsempfängern

Der Anspruch auf Sozialleistungen, die ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, ist ein Rechtsanspruch. Das heißt, dass Bürger einen *rechtlichen* Anspruch auf Leistungen haben, und zwar in dem Umfang, wie der Staat Leistungen – z. B. nach dem SGB – gewähren will. Diese *rechtsstaatliche* Umgangsweise mit Menschen, die in Not geraten sind, schließt zwei wichtige Punkte ein: 1. die Berechenbarkeit staatlichen Handelns, d.h. dass die Leistungen nicht von der Willkür der staatlichen Bürokratie abhängen dürfen, und 2. eine Rechtsweggarantie, d.h. wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Durch dieses Rechtsstaatsprinzip werden zum einen alle Bürger gleich behandelt (bzw. sind vor dem Gesetz gleich). Zum anderen gibt es für jeden Bürger die Rechtsicherheit. Er kann sein Recht einklagen. Allerdings nur das Recht, das ihm vom Gesetzgeber gewährt worden ist. Dennoch, in dem gewährten Rahmen kann jemand, der in Not geraten ist, die sozialstaatlich gewährten Leistungen, egal ob sie großzügig oder sehr einschränkend festgelegt sind, sogar rechtlich beanspruchen und entsprechend einklagen.

Nach dem Inkrafttreten der Hartz IV – Reformen haben sehr viele Bürger dieses rechtstaatliche Versprechen in Anspruch genommen. Sie haben sich genötigt gesehen, es in Anspruch zu nehmen. Das zeigt sich darin, dass die dafür zuständigen Sozialgerichte seit dem Inkrafttreten der Hartz IV – Reformen mit einer Flut von Klagen überhäuft wurden.

Widersprüche und Klagen gegen Sozialleistungsentscheide müssen in Göttingen gegen die zuständige Optionskommune gerichtet werden, also den Landkreis. Die Verwaltung des Landkreises berichtet offenbar regelmäßig dem politischen Organ – dem Kreistag – den Stand der rechtsstaatlichen Auseinandersetzungen mit Antragstellern auf Sozialleistungen. Sie veröffentlicht jährlich eine Statistik darüber, wie viele Widersprüche und Klagen es gegen Sozialleistungsbescheide gegeben hat. Diese Statistik ist in einigen Punkten sehr aufschlussreich. In anderen Punkten bleibt sie – aus juristischer Sicht – sehr unklar.

2007 hatte der Landkreis rd. 2.400 Widersprüche von Sozialleistungsempfängern zu bearbeiten, darunter waren 1.831 in dem Jahr neu eingereichte, die übrigen stammten aus dem Vorjahr. Es waren zu fast 90% Widersprüche im Zusammenhang mit ALG II. Nahezu jede sechste ALG II-Bedarfsgemeinschaft hat gegen ihren Sozialleistungsbescheid Widerspruch eingelegt.

Fast jeder dritte Widerspruch (31,4%) wurde „nicht erledigt", so die Formulierung des Landkreises. Diese Zahl erscheint hoch, da ein Widerspruch innerhalb von 3 Monaten beschieden werden muss. Möglicherweise sind die im Klageverfahren befindlichen Verfahren enthalten. Doch die Statistik bleibt hier unklar. Von den Widersprüchen, die 2007 „erledigt" wurden, hat der Landkreis nahezu zwei Drittel (64%) zurückgewiesen. Das bedeutet, mehr als jeder dritte Widerspruch (36%) hatte offenbar Erfolg. Worin der (Teil-)Erfolg bestand, lässt sich der dürftigen Statistik nicht entnehmen. Es bleibt unklar, was sich hinter „Rücknahme" oder „sonst wie erledigt" verbirgt. Möglicherweise hat der Landkreis die Entscheidung geändert und der (rechtlich unerfahrene) Bürger den Widerspruch zurückgenommen. In 31% der „erledigten" Widersprüche hat der Landkreis einen rechtswidrigen Bescheid korrigiert.

Weiterhin gab es 2007 rund 800 Klagen gegen Sozialleistungsbescheide des Landkreises, fast doppelt so viele wie 2006. In 148 Fällen gab es Entscheidungen. In 41% der Fälle kam eine Entscheidung durch die Rücknahme der Klage zustande. Was die Rücknahme veranlasst hat, etwa eine Korrektur des Bescheides durch den Landkreis, wird nicht erläutert. Lediglich 39% der Klagen scheint der Landkreis gewonnen zu haben. Bei den übrigen 20% der Entscheidungen kann man sehr wahrscheinlich davon ausgehen, dass die Bescheide des Landkreises ganz oder in Teilen rechtswidrig waren. Unklar bleibt auch, wie viele der offenen Klagen darauf zurückzuführen sind, dass der Landkreise die Klagen überflüssigerweise (weil gegen die ständige Rechtsprechung) in die nächst höhere Instanz gehoben hat.

Tab. 9: Widerspruchs- und Klagestatistik des Landkreises Göttingen

Widersprüche	2006	2007	2008	Veränderung 2006-2008
zu bearbeitende Widersprüche	2331	2398	2710	+16,3%
dav. nicht erledigt	567	753	533	-6,0%
erledigt durch Zurückweisung	966	1052	1413	+46,3%
erledigt ("Abhilfe", "Teilabhilfe", "Rücknahme", "sonstwie erledigt")	798	593	764	-4,3%
Klagen				
offene Klagen aus Vorjahren	118	379	537	+455,1%
neu eingereichte Klagen	323	415	466	+144,3%
Klagen insgesamt	441	794	1003	+227,4%
dav. Entscheidungen	62	148	207	+333,9%
Rücknahme durch Kläger	30	60	78	+260,0%
gewonnen	22	58	53	+240,1%
verloren	0	7	13	
Vergleich	6	0	0	
im Wege der Abhilfe beendet	4	5	35	
teilweise gewonnen		12	20	
teilweise verloren		7		
teilweise Rücknahme durch Kläger		1		
sonst wie erledigt		5	8	
Berufungen		19	12	

Anmerkung: Die Tabelle unterscheidet Widersprüche bzw. Klagen nicht nach dem Rechtskreis. Rund 85-90% der Widersprüche wie Klagen fallen in den Rechtskreis SGB II, betreffen also ALG II-Empfänger. Quelle: Landkreis Göttingen, Widerspruchs- und Klagestatistik 2007, 2008, 2009.

Eine solche Flut von Widersprüchen und Klagen gibt es nicht nur in der Optionskommune Göttingen, sondern bundesweit. Die vielen Klagen haben zahlreiche neue Arbeitsplätze in den Sozialgerichten Niedersachsens geschaffen. Dennoch steigt die Zahl der nicht erledigten Klagen.

Worin liegen die Gründe für diese Prozessflut? Zum einen wird von Politikern und anderen immer wieder vorgebracht, dass hier ein Gesetz mit der „heißen Nadel“ gestrickt worden sei.

„Heiße Nadel“ soll heißen, dass Politiker unbedacht oder unbekümmert (im „blinden“ Reformeifer?) einzelne Punkte des SGB unbestimmt gehalten hätten. Eine derartige Entschuldigung klingt allerdings merkwürdig, wenn man daran denkt, dass bei Sozialleistungsempfängern Fehler in der Antragstellung mit Sanktionen geahndet werden. Daher muss man zum anderen auch in Betracht ziehen, dass die mangelhafte Ausformulierung des Gesetzes keine versehentliche Schludrigkeit gewesen ist, sondern dass dies absichtsvoll als (zusätzliches) Druck- und Disziplinierungsmittel dienen sollte.

Aus Sicht der staatlichen Bürokratie handelt es sich bei der häufig anzutreffenden Zurückweisung von Anträgen oder Ausstellung von falschen Bescheiden nicht um Willkür. Vielmehr sehen sie das als Zeichen ihrer Sorgfaltspflicht, das Gesetz einzuhalten und die politischen Absichten des Gesetzgebers korrekt umzusetzen. So sieht ein leitender Beamter des Landkreises Göttingen die Widerspruchs- und Klagestatistik als Beleg für eine gute und erfolgreiche Verwaltungsarbeit: „Die hohe Zahl der zurückgewiesenen Widersprüche zeige, dass die überwiegende Anzahl der Bescheide rechtmäßig ergangen seien. Dies zeige auch die gute und erfolgreiche Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem Bereich.“ (aus: Auszug aus der Niederschrift der 9. Sozial- und Gesundheitsausschuss-Sitzung am 06.02.2008, Landkreis Göttingen). Dieses scheint die regierende Koalition von CDU und B 90/Die Grünen im Landkreistag offenkundig auch so zu sehen. Jedenfalls drängt sie die Verwaltung nicht zu einem anderen Handeln.

Man sollte jedoch nicht übersehen, wen diese rechtsstaatliche Praxis trifft, in der oftmals nur um wenige Euro pro Monat gestritten wird. Es handelt sich um Menschen in finanzieller Notlage, um Menschen, die vielleicht auch psychisch am Ende ihrer Kräfte sind. Es sind in der Regel Bürger, die in Rechtsdingen und noch mehr in juristisch spitzfindigen Auslegungen unerfahren sind. Ihnen gegenüber hat es die Bürokratie leicht, machtvoll ihren Wissensvorsprung zu nutzen. Z.B. um ganz im Sinne der Agenda 2010-Politik Arbeitssuchende in den Arbeitsmarkt (zurück) zu drängen. Z.B. um ganz im Sinne der Agenda 2010-Politik Sozialstaatsausgaben zu senken. Oder vielleicht auch nur, um von der lokalen Verwaltungsspitze und lokalen Politik vorgegebene Sparsamkeitsziele des Haushaltes zu verwirklichen.

Text 11: Rechtsanwalt Lau – Die Rechtspraxis in der Optionskommune Landkreis Göttingen

Armut in Göttingen – geschaffen durch die Umsetzung von „Hartz IV“?

Kaum ein Gesetz hat die Gesellschaft der BRD derart aufgerüttelt wie das am 01.01.2005 in Kraft getretene Sozialgesetzbuch II (SGB II), ein Teil der als „Hartz IV“ bezeichneten Reformgesetze.

Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde eine neue gesellschaftliche Gruppe geschaffen: „die Hartz IV-Empfänger“.

Nach nunmehr mehr als 2,5 Jahren der Gesetzesanwendung ist festzuhalten, dass das Gesetz, dessen Anwendung und die Umsetzung zu einer Prozesslawine ohne Gleichen geführt haben:

Im ersten Halbjahr 2008 stieg die Zahl der Gerichtsverfahren auf 61.970, dies ist der höchste Wert seit der Arbeitsmarktreform 2005 und ein Anstieg um 36,2 % im Laufe eines Jahres (Göttinger Tageblatt vom 09.08.2008).

Diese Flut von Gerichtsverfahren ist z.T. sicher auch darin begründet, dass das Gesetz (SGB II) Begriffe verwendet, die unklar sind, mehrere Auslegungen zulassen und damit dem Leistungsträger die Möglichkeit geben, sie eng oder großzügig anzuwenden.

Was z.B. sind „angemessene“ Unterkunftskosten, in welcher Höhe sind Heizkosten als „angemessen“ anzusehen? Sind die Mahlzeiten, die ein Patient im Krankenhaus erhält, als „geldwerte Leistungen“ anzusehen und damit als „Einkommen“ leistungsmindernd zu berücksichtigen? Stellen mietvertraglich geschuldete Schönheitsreparaturen Kosten der Unterkunft dar? Führt das Vorhan-

densein einer Einbauküche in einer angemieteten Wohnung dazu, dass die Übernahme der Miete um 10% gekürzt werden darf?

Für den Bereich des Landkreises Göttingen (der Landkreis Göttingen ist der örtlich zuständige Leistungsträger für die Bewohner des Landkreises und der Stadt Göttingen) soll an einigen ausgewählten Beispielen dargelegt werden, wie der Leistungsträger durch enge, einschränkende Auslegung des Gesetzes Armut schafft und Menschen in Bedrängnis bringt, obwohl es bei entsprechendem politischen Willen durchaus möglich wäre, an Stelle der restriktiven Interpretation des Gesetzes die entsprechenden Normen in einer für den Leistungsbezieher vorteilhaften Art und Weise auszulegen.

Kosten der Unterkunft

Von 2005 an ist heftig umstritten, wie hoch die „angemessene" Miete im Bereich der Stadt Göttingen ist. Seit 2006 wendet der Landkreis die rechte Spalte der Tabelle zu § 8 Wohngeldgesetz (WoGG) an, der er entnimmt, wie hoch die Miete (Kaltmiete einschließlich „kalter" Nebenkosten) sein darf, damit sie in voller Höhe bewilligt werden kann. Liegt die Miete auch nur um 1,00 EUR über dieser Grenze (derzeit 325,00 EUR für einen Alleinstehenden) gilt die Miete als „unangemessen" mit der Folge, dass eine Aufforderung an den Leistungsbezieher erfolgt, innerhalb eines Zeitraums von 6 Monaten die Miete zu senken, weil anderenfalls nach Ablauf der 6-Monats-Frist nur noch die „angemessene" Miete gezahlt wird. Später anfallende Betriebskostennachzahlungen, Schönheitsreparaturen werden nicht mehr bewilligt. Dies hat zur Folge, dass der betroffene Leistungsbezieher aus seinem Regelsatz Kosten der Unterkunft aufbringen muss.

Der Landkreis Göttingen könnte durchaus anders verfahren, würde er sich der Rechtsprechung des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen (LSG Nds.) anschließen, das in 2 Entscheidungen ausgeführt hat: Wenn der Leistungsträger die Miete eines ALG II-Empfängers für zu hoch hält, ist es seine Aufgabe, durch die Vorlage von Mietspiegeln oder anderen qualifizierten Mietdatenbanken nachzuweisen, dass genügend günstigerer Wohnraum vorhanden ist. In Ermangelung solcher valider Erkenntnismöglichkeiten zur Feststellung einer Angemessenheitsgrenze hat das LSG Nds. den Rückgriff auf die Werte der Tabelle zu § 8 WoGG zuzüglich eines Zuschlags von 10 % zugunsten der Leistungsbezieher für gerechtfertigt gehalten. Mit dem Zuschlag von 10 % wird u.a. berücksichtigt, dass die Mietnebenkosten im Vergleich zu den seit 2001 unveränderten Tabellenwerten enorm gestiegen sind (LSG Nds. Urteile vom 21.04.2007 – L 7 AS 494/05 und vom 11.03.2008 – L 7 AS 322/07).

Da für die Gemeinden im Landkreis Göttingen weder Mietspiegel noch qualifizierte Mietdatenbanken vorliegen, müsste der Landkreis also bei Anwendung der Rechtsprechung an Stelle des Betrages von 325,00 EUR den Betrag von 357,50 EUR als „angemessene" Miete zugrunde legen und so die Betroffenen deutlich entlasten. Diese rechtlich gebotene Entlastung verweigert der Landkreis indes.

Wohnkosten in Wohngemeinschaften

Ein weiteres Beispiel dafür, wie der Landkreis trotz mehrerer direkt gegen ihn ergangener gerichtlicher Entscheidungen an einer Verwaltungspraxis fest gehalten hat, die die Betroffenen in erheblichem Maße schädigte und verunsicherte, ist die Anwendung der schon erwähnten „Angemessenheitsgrenzen" bei Wohngemeinschaftsbewohnern. Der Landkreis behandelte diese Personen bei der Berechnung der „angemessenen" Miete nicht als eigene Haushalte, sondern als Bedarfsgemeinschaften, was dazu führte, dass derjenige, der in einer Wohngemeinschaft, bestehend aus 2 Personen lebte, nicht die tatsächlich zu zahlende Miete erhielt, sondern lediglich die Hälfte der für einen 2-Personen-Haushalt anfallenden Miete, nach Anwendung der Praxis des Landkreises maximal 197,50 EUR zzgl. Heizkosten. Dass dies dazu führte, dass zahlreiche Wohngemeinschaftsbewohner ihren Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten oder die Fehlbeträge aus dem Regelsatz ausgleichen mussten, liegt auf der Hand.

Bereits mit Beschlüssen vom 17.03.2006 (L 8 AS 245/05 ER) und vom 13.04.2006 (L 9 AS 131/06 ER) hatte das LSG Nds. entschieden, dass bei der Ermittlung der angemessenen Unterkunftskosten im Falle einer Wohngemeinschaft nicht die für eine Bedarfsgemeinschaft, also beispielsweise eine Familie, heran gezogenen Maßstäbe gelten, weil bei einer Wohngemeinschaft nicht annähernd von gleichen Lebensverhältnissen wie bei einer Bedarfsgemeinschaft ausgegangen werden kann. Für

jedes Mitglied der Wohngemeinschaft sind die Mietaufwendungen für einen 1-Personen-Haushalt zugrunde zu legen.

Trotz dieser ständigen Rechtsprechung des LSG Nds. änderte der Landkreis seine Praxis erst, nachdem auch das Bundessozialgericht am 18.06.2008 (B 14/11b AS 61/06 R) die Entscheidungen des LSG Nds. bestätigte.

„Angemessene" Heizkosten

Ein weiteres Beispiel der Praxis des Landkreises Göttingen, die Vorschriften des SGB II zu Lasten der Bezieher auszulegen, soweit es um Unterkunftskosten geht, ergibt sich aus der Frage, welche Heizkosten als „angemessen" anzusehen sind.

Der Landkreis berechnet die „angemessenen" Heizkosten nach Pauschalen, geht davon aus, dass pro Quadratmeter Wohnfläche ein Betrag von 1,05 EUR als Obergrenze der bewilligungsfähigen Heizkosten anzunehmen ist. Darüber hinausgehende Heizkosten – seien es Vorauszahlungen an den Energieversorger oder Nachzahlungen an den Vermieter – werden nicht übernommen. Welche massiven Auswirkungen es haben kann, wenn Verbraucher ihre Energierechnungen nicht bezahlen, dürfte klar sein. Es drohen Mahnungen mit kostenerhöhenden Mahngebühren, letztlich kommt es zur Energiesperre. Ebenso liegt es auf der Hand, dass Neubauwohnungen weniger Heizung benötigen als Altbauwohnungen, dass die Ausrichtung einer Wohnung nach Süden statt nach Norden ebenso Auswirkungen auf die Heizkosten hat wie die Lage der Wohnung im Haus als unterkellerte Wohnung oder als Dachgeschosswohnung.

Dementsprechend entschied das LSG Nds. bereits mit Beschluss vom 08.02.2006 (L 7 AS §§§/05 ER), dass die tatsächlich gezahlten (Erdgas-)Abschläge als angemessene Heizkosten anzusehen seien, sofern keine konkreten Anhaltspunkte für unwirtschaftliches Verhalten vorliegen und setzt diese Ansicht als ständige Rechtsprechung fort.

Ungeachtet dessen hält der Landkreis an seiner der Rechtsprechung entgegenstehenden Verwaltungspraxis fest, obwohl es durchaus in seinem Ermessen steht, die Ansicht des LSG Nds. zu teilen und umzusetzen.

Stationäre Aufenthalte und „häusliche Ersparnis"

Ein weiteres Beispiel verdeutlicht, wie auch Betroffenen in schwierigen Lebenslagen, deren Möglichkeiten, sich zur Wehr zu setzen, aufgrund äußerer Umstände bereits eingeschränkt sind, durch das Behördenhandeln Leistungen entzogen werden, obwohl es gute Argumente dafür gibt, auch diese Praxis schnell umzustellen:

Trotz entgegenstehender Rechtsprechung des LSG Nds. (Beschluss vom 30.07.2007 – L 8 AS 186/07 ER) hielt der Landkreis wiederum bis zu einer Entscheidung des Bundessozialgerichts an seiner Ansicht fest, dass die in einer stationären Einrichtung (Landeskrankenhaus, Klinik) zur Verfügung gestellte Ernährung als „geldwerter Vorteil" in Anwendung der Sachbezugsverordnung als Einkommen zu bewerten und vom Regelsatz in Abzug zu bringen sei. Erst nach Vorliegen der Entscheidung des BSG vom 18.06.2008 (B 14 AS 22/07 R) beugte sich der Landkreis der Rechtsprechung und änderte seine Praxis.

Erstattungsbescheide und aufschiebende Wirkung des Widerspruchs

Abschliessend soll dargelegt werden, wie der Landkreis in den Verfahren vorgeht, in denen Aufhebungs- und Erstattungsbescheide ergehen, also die Bewilligung bereits geleisteter Zahlungen rückwirkend beseitigt wird und die daraufhin erbrachten Leistungen zurück gefordert werden.

Erhebt der Betroffene gegen einen solchen Bescheid Widerspruch, entfaltet dieser hinsichtlich der Erstattungspflicht aufschiebende Wirkung, Zahlungen müssen also bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens nicht geleistet werden, auch dürfen Einbehaltungen von den laufenden Leistungen nicht vorgenommen werden, so hat das LSG Nds. bereits mit Beschluss vom 22.02.2006 entschieden.

Immer wieder jedoch wird gegen diese eindeutige Rechtsprechung verstossen, indem den Betroffenen kurzerhand in dem Bescheid mitgeteilt wird, dass Raten auf die zur Erstattung geforderten Be-

träge aus der laufenden Leistung einbehalten werden. Erst einstweiliger Rechtsschutz führt sodann dazu, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

Es wird davon auszugehen sein, dass der Landkreis in keinem der genannten Problemfelder seiner Beratungspflicht aus § 14 SGB I nachkommen wird und denjenigen Personen, die durch die rechtswidrige Leistungsverweigerung benachteiligt wurden, darauf hinweist, dass sie innerhalb einer Frist von 3 Jahren einen Überprüfungsantrag nach § 44 SGB X stellen können, um nachträglich die ihnen zustehenden Leistungen zu erhalten. Auch dies wirft ein Licht auf die Praxis der Gesetzesauslegung durch den Landkreis, der es in der Hand hätte, bei entsprechendem politischen Willen zumindest zu verhindern, dass Leistungsbeziehern nicht Leistungen vorenthalten werden, die ihnen bei einer nicht allein an fiskalischen Interessen ausgerichteten Auslegung der Vorschriften zu bewilligen wären.

Rechtsanwalt Lau
Kanzlei Hentschel & Lau, Göttingen
Rechtsanwalt Lau (23.8.08.)

Es zeigt sich, dass das Rechtsstaatsprinzip nicht nur ein Mittel des Bürgers ist, ein ihm gewährtes Recht auch einzuklagen und durchzusetzen. Das Rechtsstaatsprinzip ermöglicht es genauso, Sozialleistungsansprüche in die rechtlich erlaubten Schranken zu verweisen und schon mit dieser „Androhung“ Einschüchterung und Verzicht auf Rechtsmittel zu provozieren. Der rechtsstaatliche Weg ist ein zwiespältiges Instrument. Ob er den Interessen des Sozialleistungsempfängers nützt oder denen der Sozialstaatsbürokratie, ist oft schwer vorherzusagen. Doch genau deshalb sollte jeder Sozialleistungsempfänger mit fachkundiger Unterstützung prüfen, ob er zumindest das, was ihm durch das Recht (des SGB) gewährt wird, auch erhält. Und wenn es zweifelhaft ist, ob das SGB korrekt angewendet worden ist, oder wenn es zweifelhaft ist, ob das SGB nicht gegen anderes Recht wie z.B. das Grundgesetz verstößt, dann sollte man – nach Klärung der Prozesskostenfrage - den Rechtsweg beschreiten. Die Widerspruchs- und Klagestatistik des Landkreises Göttingen jedenfalls liefert gute Argumente, den Rechtsweg zu beschreiten.

6.4 Stadt Göttingen: „Masterplan gegen Kinderarmut“

Im Herbst 2008 wurde im Ausschuss für Soziales und Wohnungsbau der Stadt Göttingen ein „Masterplan gegen Kinderarmut“ vorgestellt und im Rat der Stadt Göttingen im Februar 2009 (jetzt umbenannt in „Entwurf eines Masterplans gegen Kinderarmut“) zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Masterplan ist nach dem ersten aus dem Jahr 1994 (Kornhardt 1994) der zweite Armuts- bzw. Sozialbericht der Stadt Göttingen. Die seitdem beständig steigende Zahl der Armen, besonders durch die Agenda 2010-Politik, hatte die Stadt bis dahin zu keinem weiteren Bericht veranlasst. Gefordert wurde solch ein Kinderarmuts-Bericht ursprünglich vom „Runden Tisch Armes Göttingen“ im Oktober 2007. Die Fraktionen B90/Grüne, SPD und Göttinger Linke griffen einen Monat später diesen Vorschlag auf und es kam zu einem einstimmigen Ratsbeschluss über die Aufstellung eines „Masterplans gegen Kinderarmut“. Als Ziel wurde formuliert: „bestehende Einzelmaßnahmen zu bündeln und weitere ... Hilfemaßnahmen zu entwickeln“ (Stadt Göttingen Ratsprotokoll vom 9.11.2007).

Der „Masterplan“ gibt eine systematische Übersicht darüber, wie die lokale Göttinger Politik innerhalb ihres Kompetenzbereichs mit (Kinder-)Armut umgeht. Gleich zu Beginn wird von der Stadt Göttingen ganz grundsätzlich dargelegt, worin sie ihre Funktion – formal wie inhaltlich – sieht. Der „Masterplan“ unterscheidet zwei Wege einer wirkungsvollen Armutsbekämpfung: 1. Die Verbesserung von (überlokalen) Rahmenbedingungen und 2. die Beeinflussung individueller Verhaltensweisen. Die Kommune sieht ihren Teil der Aufgabe im zweiten

Punkt. Ihre Infrastrukturpolitik soll dazu beitragen, dass die Armen ihre Verhaltensweisen ändern bzw. ändern können. So soll sie Bedingungen für mehr soziale Durchlässigkeit und Chancengerechtigkeit schaffen. Sie soll dem Einzelnen bei seinen eigenen Anstrengungen, der Armutslage zu entkommen, behilflich sein. Die Hilfe beinhaltet nicht die Bereitstellung eines Einkommens oder eines Arbeitsplatzes[58], das ist Sache des Marktes und der Wirtschaft, nicht der Politik. Die Hilfe der kommunalen Politik besteht vielmehr in der Verbesserung der Chance auf Teilhabe an der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt – eine umständliche Formulierung, die aber notwendig ist, um den Sachverhalt korrekt zu beschreiben.

Hinsichtlich des ersten Punktes, den überlokalen, allgemeinen Rahmenbedingungen, kritisiert die Kommune die zentralstaatliche Ebene (die Bundespolitik) scharf. Die Göttinger Stadtverwaltung wie auch die Politiker aller Parteien im Rat beanstanden im „Masterplan“ die Regelsätze für Kinder und Jugendliche als zu niedrig. Sie stimmen der schon lange vorgetragenen Kritik des „Runden Tisches Armes Göttingen“ zu und fordern wie die Wohlfahrtsverbände, die Gewerkschaften, der Deutsche Städtetag und andere Organisationen „angemessene, eigenständige armutssichernde Kinderregelsätze“ (Stadt Göttingen 2008).

Warum aber kritisiert die Stadt Göttingen – drei Jahre nach der Einführung von Hartz IV – die Bundespolitik in diesem Punkt so deutlich? Zum einen ist Kinderarmut 2008 laut dem Focus-Magazin (vom 1.2.2008) ein „Modethema“ und die Kritik an den Regelsätzen für Kinder auch im Bundestag bei den Oppositionsparteien (außer FDP) geläufig. Zudem hat ein Einstimmen in diese Kritik für die Kommune und für den Gemeindehaushalt keine negativen finanziellen Folgen. Und sie trägt möglicherweise dazu bei, den öffentlichen Unmut über die Agenda 2010-Politik zu dämpfen bzw. zu kanalisieren mit dem Behauptung, die Stadtpolitik könne man doch nicht wegen der Agenda-Politik kritisieren, sie sei ja selbst davon negativ betroffen.

Zum anderen wäre eine Regelsatzerhöhung für die Kommune aus eigennützigen, materiellen Gründen vorteilhaft. Denn wenn die Regelsätze erhöht würden, erspart es der Kommune möglicherweise gewisse (freiwillige) Ausgaben und effektiviert ihre Infrastrukturpolitik. Die lokale Politik würde im innerstaatlichen Gerangel um Steuergelder und Ausgaben mehr Freiheiten zu Lasten von Land oder Bund gewinnen.

Die Bundesregierung will die Regelsätze nicht vor 2010 erhöhen. Die lokale Politik ist nicht in der Lage, diesen Beschluss zu ändern. Sie kann nicht einmal Bundestagsabgeordnete aus dem hiesigen Wahlkreis dazu verpflichten, ihre Forderungen in Berlin zu vertreten[59]. Die kommunale Kritik der Regelsätze ist damit vor allem Teil eines Streites zwischen den verschiedenen politischen Ebenen. Dabei geht es um die Frage, wie die Kosten aufgeteilt werden. In solch einem Streit scheinen Interessenlagen, Kompromissformeln und Durchsetzungsmöglichkeiten die relevanten Kriterien zu sein, nicht der Bedarf der Hilfsbedürftigen.

Ausführlich behandelt der „Masterplan“ den zweiten Punkt „wirkungsvoller Armutsbekämpfung“, nämlich die in der Verantwortung der Kommune liegende kommunale Infrastrukturpo-

---

[58] Das gehört im politischen System der BRD auch nicht in ihre Kompetenz.

[59] Abgeordnete sind nur ihrem Gewissen gegenüber verantwortlich. Was das für den SPD-Bundestagsabgeordneten Thomas Oppermann (Göttingen) beinhaltet, zeigt seine Antwort auf eine Anfrage eines Hartz IV-Empfängers. Im Rahmen einer Aktion für die Erhöhung des Regelsatzes für über 14jährige hatte ein Hartz IV-Empfänger im Sommer 2008 verschiedene Abgeordnete um Stellungnahme gebeten (www.kinderarmut-durch-hartz4.de). Der SPD-Abgeordnete antwortete gar nicht auf die gestellte Frage, sondern lobte die rotgrüne Agenda 2010-Politik und deren Fortschritte. So lobte er z.B. am Kinderzuschlag: „ein „bessere[r] Anreiz für Eltern, das Einkommen aus eigener Arbeit zu steigern: Geraten Eltern durch die Verbesserung der Einkünfte insgesamt über die Bemessungsgrenze (Summe der ALG-II Leistungen) werden künftig von jedem verdienten Euro nur noch 50 statt bisher 70 Cent auf den Kinderzuschlag angerechnet“. Oder z.B. am Ausbau der Kinderbetreuung: „Damit erreichen wir mehr Bildungs- und Teilhabechancen für Kinder, mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt für Väter und Mütter und mehr Unterstützung der Eltern bei der Förderung ihrer Kinder.“ (http://www.kinderarmut-durch-hartz4.de/1-2008070167.html, Zugriff: 19.11.2008).

litik. Welche Probleme und Konsequenzen stellen sich der kommunalen Politik aufgrund der durch die Agenda 2010 und Hartz IV geschaffenen, neuen Situation? Immerhin ist die Zahl der Sozialleistungsempfänger unter 18 Jahren von 2004 bis Ende 2007 drastisch angestiegen, nämlich um 76%; bei den schulpflichtigen 6 bis unter 15jährigen sogar um 93%. Entsprechend haben sich die ‚Sozialhilfe'dichten erhöht (vgl.Abb. 24). Bei den unter 12jährigen ist inzwischen nahezu jedes 4. Kind auf Sozialleistungen angewiesen.

In den Abschnitten 4.4 und 4.5 des „Masterplans" listet die Stadt umfangreich „Maßnahmen für eine familien- und kinderfreundliche Stadt" und „gezielte Maßnahmen gegen Kinderarmut" auf. Im Folgenden wird untersucht, ob und wie sich diese Maßnahmen seit dem In-Kraft-Treten der Hartz IV – Reform (2005) verändert haben. Diese Recherche war schwierig und aufwändig. Sie bleibt nach wie vor in einigen Punkten unvollständig und vielleicht auch ungenau. Doch eine Tendenz der kommunalen Armuts(bekämpfungs)politik wird sichtbar.

Im „Masterplan" aufgeführte Maßnahmen, die es aber schon vor 2005 gab und die weitgehend unverändert fortgeführt wurden

- Ausbau der Kinderbetreuung, der Ganztagsschulen und Hortangebote („Wir haben unsere führende Position bei der Kinderbetreuung ausgebaut." Oberbürgermeister der Stadt Göttingen, Neujahrsgrüße 2008),
- Unterhalt von Kinder- und Jugendhäusern, Förderung selbstverwalteter Jugendzentren,
- Städtische „Mach-Mit-Aktionen" in den Sommerferien, ein kostenloses Angebot „seit Jahrzehnten" (so die Auskunft des Organisators GoeSF (Göttinger Sport und Freizeit GmbH & Co. KG)),
- Übernahme der Beiträge für Kindertagesstätten: 2008 gab es 931 Anträge, davon 808 bewilligt, Kosten für die Stadt:1, 599 Mill. € (2007: 842 Anträge, davon 744 bewilligt; Kosten: 1,733 Mill. €). Die 2008 gesunkenen Kosten trotz gestiegener Fallzahlen hängen mit der Einführung der Beitragfreiheit für das 3. Kindergartenjahr am 1.8.2007 zusammen,
- Kostenloser Eintritt in das Badeparadies Eiswiese für Kinder unter 6 Jahren: Den gab es laut GoeSF „schon immer", auch in den Freibädern; die Kosten sind von der GoeSF zu tragen,
- Betreuung in den Schulferien (Herberhäuser Stieg) für 6 bis 12jährige, Wochenangebot: 60 €/ Woche (www.jugendarbeit.goettingen.de)
  Sportkurse und Freizeiten des GoeSF: 4 Tage kosten 25 €; rund 1200 bis 1300 teilnehmende Kinder jährlich,
  Unterstützung durch die Stadt Göttingen über die „wirtschaftliche Jugendhilfe", wenn den Kindern und ihren Eltern die Zahlung des Teilnahmebeitrages wirtschaftlich nicht zuzumuten ist. Anträge auf Übernahme der Beiträge für Ferienzeiten im Rahmen der wirtschaftlichen Jugendhilfe: 2008 134 Anträge, davon bewilligt 123, Kosten für die Stadt 19.688 € (2007: 115 Anträge, 111 bewilligt, Kosten 18.752 €) (Auskunft der Stadt Göttingen, Fachbereich Jugend, 9.2.09.),
- Schulreihenuntersuchungen (vorgeschrieben vom Niedersächsischen Schulgesetz), kostenlose Impfungen (laut Infektionsschutzgesetz sind Impfungen, die von der Ständigen Impfkommission empfohlen werden, von den Krankenkassen zu tragen), Zahnprophylaxe.

Neue Maßnahmen (seit 2005) – Freiwillige Leistungen der Stadt

- Im November 2008 hat der Rat der Stadt Göttingen beschlossen, dass Sozialleistungsempfänger unter 18 Jahren 1 € Rabatt auf den Eintritt in das Badeparadies Eiswiese

sowie 5 € Rabatt auf die Feriencard für Freibäder erhalten; die GoeSF erhält dafür von der Stadt Göttingen einen Pauschalausgleich von 2.500 € pro Jahr; die Stadt Göttingen rechnet mit 1.000 Berechtigten (diese könnten dann 2,5 Mal im Jahr ermäßigt das Badeparadies besuchen),

- Kostenlose Nutzung der Stadtbibliothek für alle unter 18jährigen seit dem 1.1.2008. Seitdem hat sich der Anteil der aktiven Nutzer unter 18 Jahren um rund ein Drittel erhöht (2007: 2.774 Nutzer, 2008: 3.534 Nutzer). Es wurden 2008 doppelt so viele Leseausweise an Kinder ausgegeben wie im Vorjahr (laut telefonischer Auskunft durch Herrn Rohrig, stellv. Leiter der Stadtbibliothek, am 26.1.2009),
- Einschulungshilfen seit 2007 in Höhe von 80 €: 2007 für 192 Kinder Beihilfen bewilligt bzw. ausgezahlt; 2008 für 230 Kinder; Kosten für die Stadt: 15.250 € (2007) bzw. 19.882 € (2008). Ab 2009 übernimmt der Bund diese Kosten (Schulbeihilfen bis zur 10. Klasse von Höhe von 100 € pro Jahr und Kind),
- Zuschüsse zum Schulessen: Die Stadt fördert die Teilnahme am Mittagessen in Kindertagesstätten und in 17 (Ganztags-)Schulen, indem lediglich der im Regelsatz enthaltene Betrag von 1,10 € pro Tag verrechnet wird und die Differenz zum allgemeinen, bereits subventionierten Preis von 2,20 € von der Stadt getragen wird. Kosten 15.000 € (2007) bzw. 20.000 € (2008). („Das Land zahlt in diesem Jahr auf Antrag der Schulen für bedürftige Familien einen Zuschuss, insgesamt ca. 12.000 €, der von der Stadt Göttingen vereinnahmt wird. Voraussetzung für diese Zahlungen ist eine entsprechende Förderung durch Dritte (in diesem Fall durch die Stadt Göttingen).“ (Stadt Göttingen Dezember 2008 Erläuterungen der freiwilligen Ausgaben),
- Kostenlose Sprachförderung in Kindertagesstätten: Weil das Land Niedersachsen seine Zuschüsse von 245.000 € (2005/06) auf 128.000 € (2008/09) halbiert, übernimmt die Stadt einen höheren Anteil der Kosten. Sie erhöht ihre Zuschüsse[60]; 2008 scheinen rund 45.000 € (Stadt Göttingen Dezember 2008: Erläuterungen der freiwilligen Ausgaben) dafür vorgesehen gewesen zu sein. Die Finanzierung dieser Ausgabe soll aus den Einsparungen in Höhe von 230.000 €, die sich aus dem 3. beitragsfreien Kindergartenjahr ergeben, gedeckt werden. (Protokoll des Rates der Stadt Göttingen vom 9.11.2007).
- Intensivierung der Beratung und Förderung von alleinerziehenden Familien. Zu dem Zweck wird geprüft, ein Schwerpunktfallmanagement durch die Beschäftigungsförderung einzurichten. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Allgemeinen Sozialdienst und den sozialen Beratungsstellen soll erreicht werden. Diese städtische Behörde hat allerdings schon jetzt sehr geringe Ressourcen. Rein rechnerisch würde jede der 12 Stellen für rund 10.000 Bürger/innen zuständig sein; auch wenn diese nicht alle hilfsbedürftig sind, zeigt das die Arbeitsbelastung. Wenn für bestimmte Aufgaben Ressourcen freigemacht werden müssen, bedeutet das gewöhnlich, den Standard in anderen Bereichen zu senken.

[60] „Die Sprachförderung vor der Einschulung wurde bisher, nach einem Test der Kinder, von Grundschullehrern in den Kindertagesstätten durchgeführt. Jedes Kind bekam ein halbes Jahr vor der Einschulung eineinhalb Stunden in der Woche Sprachförderung. Dieses Programm wird nun auf ein Jahr vor der Schule aber nur noch für eine Stunde verändert. Darunter leidet aber die Sprachförderung bei den drei und vierjährigen Kindern erheblich. … Auch werden in Zukunft mehr Kitas die Möglichkeit der Sprachförderung nutzen statt bisher 7 nun 15. Weniger Geld muss nun auf mehr Einrichtungen und damit auch auf mehr Kinder verteilt werden“ (http://fraktion.spd-goettingen.de/sprachfoerderung.html: Zugriff: 26.6.08.).

Informationsangebote (weitgehend haushaltsneutral, d.h. ohne Kosten für die Stadt)

- Informationen für Eltern über Kinderbetreuungs- und Schulangebote, „Kinder-Service-Büro“, die zusätzliche Homepage: www.kita.goettingen.de,
- Informationen für Eltern, besonders mit „Migrationshintergrund“, „Elternbildung“,
- Informationen für Schulen, auf „teure“ Lernmittel (z.B. Taschenrechner) zu verzichten,
- Informationen zur Prävention von Überschuldungen (durch die Schuldnerberatungsstelle),
- Informationen und Diskussionen über den Masterplan gegen Kinderarmut in einem „Fachforum gegen Kinderarmut“,
- Information und Planung in Form eines kommunalen Bildungsplans,
- Information, Beratung und Treffpunkt für Alleinerziehende,
- SocialCard – Auflistung bestehender Vergünstigungen für Sozialleistungsempfänger in Freizeit- und Sozialeinrichtungen,

Maßnahmen, die nicht haushaltsneutral sind, d.h. zusätzliche Ausgaben erfordern,

- Frühe-Förderung durch den Allgemeinen Sozialdienst und das Gesundheitsamt (2 neue Stellen ab 2009 geplant),
- Prüfung besonderer pädagogischer Konzepte in benachteiligten Quartieren und eventuell Veränderung der Personalschlüssel in den Kindertagesstätten.

Freiwillige Leistungen der Optionskommune

- Seit Schuljahresbeginn 2008/2009 profitieren erstmals auch Kinder im Stadtgebiet vom Beschluss des Kreistages, für hilfebedürftige Schüler des Sekundarbereichs II der allgemeinbildenden Schulen und Vollzeitschüler der berufsbildenden Schulen kostenlose Schülerfahrkarten einzuführen bzw. die Aufwendungen hierfür zu erstatten.

Der Überblick lässt erkennen, dass in den letzten Jahren in Göttingen neue Instrumente und Aufgaben in der Armutsbekämpfung eingeführt wurden. Diese Modernisierungen betreffen vor allem die Förderung der Bildung von Kindern und Jugendlichen und die Möglichkeiten, trotz Kindern erwerbstätig sein zu können. Die Stadt hat hierbei intensiv landes- und bundespolitische Förderprogramme genutzt und umgesetzt, nicht nur im Bereich integrierter Stadtentwicklung („Soziale Stadt“). Der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur wurde fortgeführt, die Übernahme von Kita-Beiträgen z.T. ausgeweitet. Ausgedehnt wurden Informations- und Beratungsangebote für Sozialleistungsempfänger und Alleinerziehende. Die Stadt hat neue oder vermehrte „freiwillige Leistungen“ erbracht im Umfang von 70.000 bis 100.000 € im Jahr insgesamt. (Es handelt sich um eine grobe Schätzung, die nur Schulessen, Einschulungshilfen, Sprachförderung und Hausaufgabenbetreuung betrifft.) Darüber hinaus gibt es seit vielen Jahren weitere „freiwillige Leistungen“ der Stadt z.B. für die Straßensozialarbeit und viele andere soziale Einrichtungen. Ob die Ausgaben hierfür ausgeweitet oder gekürzt wurden, konnte nicht ermittelt werden[61]. Der Einzelplan 4 „Soziale Sicherung“ verzeichnet von 2005 auf 2007 einen Rückgang in Höhe von rd. 48 Mio. € oder 31%. Der Grund hierfür

[61] Die veröffentlichten Daten über den kommunalen Haushalt sind sehr allgemein. Zur Klärung, ob die Ausgaben für Soziales sich verändert haben, sind detaillierte Kenntnisse erforderlich, wie sie Ratsfrauen/-herren zur Verfügung stehen. Eine Email-Anfrage bei der Fraktion GöLinke bezüglich Hilfe und Unterstützung blieb jedoch unbeantwortet.

ist laut Stadtverwaltung finanztechnischer Art: die Umschichtung der SBG II-Ausgaben von der Kommune auf die Optionskommune. Wenn in einigen freiwilligen Bereichen Gelder eingespart werden konnten, hat die Stadt diese Gelder umgeschichtet und „freiwillige Leistungen“ in anderen Bereichen ausgeweitet.

In der umfangreichen Aufzählung im „Masterplan“ teilt die Stadt mit, dass sie sehr aktiv ist und viel in der (Kinder-)Armutsbekämpfung leistet. Sie zieht eine rundherum positive Bilanz. Göttingen biete „bereits heute mehr Vergünstigungen für Leistungsempfänger als die meisten anderen Städte“ (Protokoll des Ausschusses für Soziales und Wohnungsbau, Stadt Göttingen, vom 8.7.2008). Auch wenn das in jeder Hinsicht zutreffen sollte, wird die Lebensqualität eines Leistungsempfängers in Göttingen nicht dadurch besser, dass es anderen anderswo schlechter geht. Der angelegte Vergleichsmaßstab will in erster Linie auch etwas anderes herausstellen: Im Verhältnis zu anderen Kommunen hat sie unter den veränderten Bedingungen im Sinne (oder manchmal auch trotz) der Agenda 2010-Politik erfolgreich gehandelt. Sie hat die Bedingungen verbessert, dass Armut sich nicht verfestigen muss, sondern der Einzelne sich anstrengen kann für die Chance, der Armut zu entfliehen.

Für diese aktive Politik musste trotz der Ausweitung der Armut und der gewachsenen Zahl von Leistungsempfängern der städtische Haushalt nicht einmal übermäßig in Anspruch genommen werden[62]. Und das wird bzw. kann auch künftig nicht sein: „Da die Haushaltsproblematik allen Anwesenden bekannt sei, könnten freiwillige Leistungen nicht weiter ausgeweitet werden, ohne die Haushaltsgenehmigung durch das Innenministerium zu gefährden.“ (Protokoll des Ausschusses für Soziales und Wohnungsbau, Stadt Göttingen, vom 8.7.2008). Der immer wieder angeführte Sachzwang der knappen Kassen verhindert folglich eine Ausweitung der sozialen Armutsbekämpfungspolitik. Schon in den Jahren 2005 bis 2007 sind die um 24% gestiegenen Steuermehreinnahmen (brutto) der Stadt Göttingen zum größten Teil an die Banken geflossen, für Zinsen und Schuldentilgung (GÖSIS 103.00/2007). Es mag sein, dass einzelne Kommunalpolitiker oder ein Stadtrat die Haushaltsprioritäten gern anders setzen würde anstatt auf Schuldentilgung. Doch auch wenn die Finanzaufsicht des Landes die Schuldenreduzierung verlangt, um etwas „Naturgegebenes“ handelt es bei diesen Sachzwängen deshalb noch nicht. Sie sind von der Politik so eingerichtet worden, weil sie für bestimmte Interessen als zweckmäßig erachtet werden. Die gegenwärtigen Versuche, das Geld- und Kreditwesen durch immense Schuldenaufnahme zu retten, zeigen, dass für die „richtigen“ Zwecke, etwa die Rettung der Wirtschaftsordnung, die Sachzwänge auch ganz anders definiert werden können.

6.5 Zum Nutzen lokaler Autonomie

Insgesamt konnte gezeigt werden, dass die lokale Autonomie in der Anwendung der Hartz-Gesetze ganz unterschiedlich genutzt wird. Das ist nicht nur in der Region Göttingen der Fall Nahezu jede der 69 Optionskommunen in der BRD hat ihre spezifischen Umgangsweisen entwickelt, so dass die lokalstaatliche SGB II-Praxis einem bundesdeutschen Flickenteppich gleicht. Was in Northeim gilt, kann in Göttingen ganz anders gehandhabt werden. Wozu diese Unterschiede, die die Bundesregierung zugelassen und bisher nicht korrigiert hat, gut sein sollen , ist unklar. Den Sozialleistungsempfängern erleichtert sie das Leben nicht.

Die Praxis der Stadt Göttingen lässt sich nicht direkt mit der des Landkreises vergleichen, weil der Landkreis als Optionskommune andere Aufgaben und Zuständigkeiten hat. Doch in der Stellung zu Hartz IV-Empfängern und zur Armutspolitik scheint es Unterschiede zu ge-

[62] Angefügt werden muss hier, dass der Etat für Schulen 2005-2007 relativ den höchsten Zuwachs aufweist. Er ist um rd. 11% angewachsen.

ben. Der Landkreis nimmt im Umgang z.B. mit den Kosten der Unterkunft, mit Wohngemeinschaften und Auszugsverbot, mit Einsprüchen gegen Leistungsbescheide oder mit Sozialgerichtsurteilen eine rigide, harte Haltung gegenüber den Hilfebedürftigen ein. Die Stadt(verwaltung) Göttingen dagegen präsentiert sich mit infrastrukturellen und Beratungsangeboten, mit Programmen, die solche des Bundes oder des Landes ergänzen oder vorwegnehmen, mit einer Politik, die unterstützend wirken will. Bei keiner der beiden Institutionen ist eine generelle Ablehnung der Agenda 2010-Politik zu erkennen, auch keine nur verbale Distanzierung. Eine Gemeinsamkeit besteht auch darin, dass Armut als gegebene Tatsache gesehen wird. Ändern müssen sich die von Armut Betroffenen. Sie sollen sich wie Münchhausen selbst aus dem Sumpf ziehen. Sie sollen sich ständig bemühen und Chancen erarbeiten, um der Armut zu entkommen oder zumindest dem Staat nicht auf der Tasche zu liegen. Unterschiedliche Ansichten dagegen gibt es hinsichtlich der Umgangsweisen mit den Betroffenen. Eine Richtung setzt auf die „Aktivierung", setzt auf den Willen zur Selbstverantwortung. Die gezielte Unterstützung durch den Sozialstaat, vielleicht sogar auch durch etwas höhere Regelsätze, soll den Betroffenen helfen, sich nicht in der Armut einzurichten, sondern sich zu ändern, sich anzustrengen und nicht den Glauben an einen Aufstieg zu verlieren.

> „Es ist gerade dieses zentrale Aufstiegsversprechen, das die Menschen an die Kraft der sozialen Marktwirtschaft glauben lässt oder – wo sie es im Augenblick nicht tun – wieder glauben lässt. Es ist dieses zentrale Aufstiegsversprechen, das wir gemeinsam im Blick haben müssen, Bund, Länder, Kommunen. Es ist dieses zentrale Aufstiegsversprechen, das uns zu der Aufgabe führt, die Bildungsrepublik Deutschland zu gestalten. Einfach mehr Geld umzuverteilen, schafft nämlich Abhängigkeit vom Staat und zementiert die Menschen in ihrer Situation, die heute nicht das schaffen können, was sie wollen. … Die Bildungsrepublik ist der beste Sozialstaat."
> (Bundeskanzlerin Merkel (CDU), 17.9.2008, Rede vor dem Bundestag, Bundestag 2008c, 18640)

Die andere Richtung misstraut diesem Erziehungsprogramm. Sie hält mehr Druck und Zwangsmaßnahmen für notwendig. Die bestehenden Sozialleistungen würden eher dazu führen, dass sich die Menschen im „Versorgungsstaat" einrichten, sich gehen lassen und gar verwahrlosen statt sich nützlich zu machen und ihre Pflichten als Bürger und Eltern zu erfüllen.

> „Die weit verbreitete Mentalität, den Sozialstaat zu einem ausufernden Wohlfahrts- oder Fürsorgestaat werden zu lassen, wird der Freiheit und Selbstverantwortlichkeit des Menschen in keiner Weise mehr gerecht."
> (Wertekommission der CDU Deutschlands 2001)

Man könnte vermuten, es läge an der jeweils regierenden Partei, in welcher Weise mit Hartz IV-Empfängern umgegangen wird. Denn im Landkreis ist die CDU die stärkste Partei und stellt den Landrat. In der Stadt ist es die SPD, der auch der Oberbürgermeister angehört. Doch so eindeutig auf die eine oder andere Linie sind die Parteien nicht ausgerichtet[63]. Man findet bei beiden Parteien (wie auch bei B90/Die Grünen und der FDP) beide Positionen. Die beiden Umgangsweisen schließen sich ja auch nicht aus, sondern sie ergänzen sich hervorragend. Förden und Fordern, die Kernbotschaft der Agenda-Politik, gehören zusammen.

In Wahlkampfzeiten ist dieser parteiinterne Pluralismus wenig werbewirksam. Die Parteien profilieren sich daher in die eine oder andere Richtung, als das „kleinere Übel", als Garant der Ordnung oder der Freiheit oder der sozialen Gerechtigkeit. Es ist eine genaue und sachliche Klärung notwendig, was inhaltlich damit gemeint ist. Geht es, vereinfacht gesagt, um das Ziel, Armut zu beseitigen? Oder geht es um eine andere Ausgestaltung („Reform", „Modernisierung") der Sozial- und Armutspolitik? Ob Betroffene eine Wahl haben, ihre Interessen in

[63] Es ist aufschlussreich, die Protokolle der Ausschuss- und Kreistagssitzungen des Landkreises dazu genau zu lesen.

der Politik zu artikulieren oder gar durchzusetzen, müssen sie genau prüfen. Das gilt auch auf der lokalen Ebene.

Text 12: Runder Tisch Armes Göttingen: Forderungen zur Umsetzung des SGB (Oktober 2008)

Umsetzung des SGB II im Landkreis Göttingen.

Themen und strittige Regelungen, Empfehlungen und Forderungen des Runden Tisches ARMES GÖTTINGEN
nach Auswertung der Veranstaltung „1.000 Tage Hartz IV“

1. Erstausstattung für Schwangere und das Neugeborene
siehe hierzu Regelung im Leitfaden des Landkreises Göttingen zu § 23 Abs. 3 (einmalige Leistungen)
Unsere Empfehlungen und Forderungen
a. großzügigere Ausstattung beim ersten Kind und Leistungsgewährung auch bei Schwangerschaft und Geburt eines zweiten Kindes.
(Beispiele für großzügigere Regelung siehe Urteil Sozialgericht Oldenburg Az.: S44AS1419/07 und die Regelung in Frankfurt).
b. grundsätzliche Bedarfsanerkennung der Erstausstattung bei Trennung (Zahlung nicht als Darlehen, sondern als Leistung (auch mit evtl. Einzelfallprüfung)

2. Eigene Bedarfsgemeinschaft für Schwangere unter 25 Jahren, die bei ihren Eltern wohnen
Unsere Forderung
Anerkennung als eigene Bedarfsgemeinschaft schon bei Bekanntwerden der Schwangerschaft und nicht erst nach der Geburt des Kindes.

3. Kosten der Unterkunft
a. angemessene Miete
Unsere Forderungen: zunächst unverzügliche Anpassung der „Angemessenheit der Miete“ an die Entscheidungen des LSG Niedersachsen/Bremen (Az.: L7AS332/07) bzw. des Bundessozialgerichts (Az.: B7bAS10/06R und Az.: B7bAS18/06R),
später Anpassung an das tatsächliche Mietniveau der jeweiligen Kommune

b. Heizkosten
Unsere Forderung: Grundsätzliche Übernahme der tatsächlichen Heizkosten
(siehe hierzu Urteil Sozialgericht Hildesheim Az.: S13AS476/08)

c. Unterkunftskosten am Zuzugsort
Unsere Forderung: Übernahme der angemessenen Unterkunftskosten am Zuzugsort
(siehe hierzu: Entscheidung des LSG Niedersachsen/Bremen Az: L13AS168/07ER)

d. Darlehen für Mietkaution
Unsere Forderung: Rückzahlung des Darlehens erst nach Beendigung des Leistungsbezuges
(Ausnahmen nur bei ausdrücklicher Zustimmung des Leistungsempfängers)

e. KDU für Alleinerziehende und Behinderte
Unsere Forderung: großzügigere Einzelfallprüfung bei Angemessenheit der Miete bei Alleinerziehenden und Behinderten

f. Auszug von unter 25jährigen aus dem Elternhaus
Unsere Forderung: großzügigere Auslegung der wichtigen Auszugsgründe

4. Rückzahlung von Darlehen oder zu vielgezahlten Leistungen
Unsere Forderung: während des Leistungsbezugs keine Rückforderungen,
nur bei Zustimmung des Leistungsbeziehers Rückzahlung mit Ratenhöhe von max. 10 % der Regelleistung.

5. Alterssicherung
Unsere Forderung: Anerkennung des Verwertungsausschlusses bereits ab dem 60. Lebensjahr und nicht erst mit Erreichen des 65. Lebensjahres, damit bei Renteneintrittsalter zwischen 60 und 65 keine Altersicherungsmittel mehr verloren gehen (siehe hierzu Regelung der Bundesanst. für Arbeit)

6. Grundsätzliche Empfehlungen und Forderungen:

- größere **Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Bewilligung- und Widerspruchsbescheide** (vgl. §33 Abs. 1 SGB X: „Bescheide müssen hinreichend bestimmt sein“ und § 35 Abs. 1 SGB X: „Ein Verwaltungsakt ist mit einer Begründung zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen hat.“).
- Schulung der Mitarbeiter/innen für **bessere soziale Kompetenz**
- Nutzung des gesamten Eingliederungstitels für Angebote an Arbeitslose; **Vermeidung von Rückzahlungen in Millionenhöhe (1,6 – 2,1 Mio. 2008 nach fast 1 Mio. in 2007!)**
- großzügigere Förderung von **Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnamen** und **ABM**
- **Aufbau eines 2. Arbeitsmarktes für schwer- und/oder nicht mehr auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelbare ALG II – Bezieher**
- **Einrichtung eines Beschwerdemanagements auch beim Landkreis Göttingen**
- Verbleib der **Leistungssachbearbeitung in den derzeitigen Standorten** (Adelebsen, Duderstadt …….)
- **Öffentliche Sitzungen des SGB II-Beirats beim Landkreis Göttingen**

Runder Tisch ARMES GÖTTINGEN
Arbeitsausschuss und AG „1.000 Tage Hartz IV“

7. Die Frage nach den Resultaten und den Konsequenzen

Welches Ergebnisse und welche Folgerungen sind aus der Analyse zu ziehen?

■ *Armutsbericht*: Eine Zusammenfassung über die Armutslage in Göttingen zu geben, über die soziale und räumliche Ausweitung der Armut in der Stadt, über Unterversorgungslagen und Benachteiligungen, erscheint aus zwei Gründen wenig sinnvoll: Zum einen bleibt das durch statistische Zahlen erstellte Bild lückenhaft. Es bleibt weitgehend beschränkt auf das, was die Politik als ihren Informationsbedarf festlegt. Die Beschreibung der „Lage“ wird beherrscht von Definitions- und Methodenfragen. Zum anderen folgt aus der bloßen Registratur der Armut, selbst einer ansteigenden Armut, noch kein Argument für oder gegen eine bestimmte Armutspolitik. Die Kommunalverwaltungen sehen in Armuts- und Sozialberichten offenbar nur einen sehr begrenzten Nutzen für ihre Sozialplanung, legt man die Zahl und die Regelmäßigkeit der Berichterstattung als Indikator zugrunde[64]. Ob ein Zustandsbericht ein Mittel ist, um Armut öffentlich stärker zu thematisieren oder um für die Betroffenen Verbesserungen zu erreichen, hängt ganz und gar von den lokalen politischen Kräfteverhältnissen ab[65]. Doch dazu müssen die Betroffenen sich erst einmal selbst aktivieren und als eine politische Kraft wahrnehmen.

[64] Ob das Interesse der Kommunen an Armuts-/Sozialberichten in den letzten Jahren zurückgegangen ist, gemessen an der Zahl veröffentlichter Berichte, konnte nicht überprüft werden. Mardorf (2006, 168) erfasst nur Berichte bis 2004. Doch zeigt ihre Tabelle, dass die Zahl der Berichte im Zeitraum 2001-2004 schon deutlich niedriger liegt als in den 1990 Jahren.

[65] Ferchland (2007) behauptet, dass eine Sozialberichterstattung ein „Potenzial für solidarische und demokratische Sozialpolitik“ darstelle und, wenn sie nur qualitativ hochwertig ist, auch sozial wirksam sein könne (ebd., 9ff.). Sein Befund am Ende des Buches sagt das Gegenteil aus: Die sozialen Probleme hätten sich trotz guter Sozialberichterstattung verschärft (ebd., 374). Diese „bittere Feststellung“ (ebd.) führt bei ihm aber nicht zu einer Kritik seines eigenen Urteils über Sozialberichterstattung, sondern zu einem Enttäuschung darüber, dass seine idealen Vorstellungen nicht gelten.

■ *Ursachen der Armut*: Statt Daten zu sammeln und statt Ungleichheiten zu registrieren, die offenkundig sind, ist es notwendig, die *Ursachen der Armut und die Zwecke sozialstaatlicher Politik in der Verwaltung der Armut zu klären*.

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die politischen Maßnahmen, besonders die Bankenrettungs- und Konjunkturpakete von 500 bis 600 Milliarden €, führen im Detail vor, was in Kap. 2.2 in allgemeiner Form als Ursache der Armut behauptet wurde. Nur auf zwei Punkte soll hier noch einmal hingewiesen werden. Erstens: Anders als für viele Menschen ist massenhafte Armut für die Politik offenkundig *kein* „systemisches Risiko". Armut ist kein Grund, der höhere Sozialleistungsausgaben (oder auch nur die Erhöhung der Regelsätze für Kinder) erforderlich macht und dafür auch eine Ausweitung der Staatsverschuldung in Kauf nimmt. Wenn jedoch „finanzielle Exzesse und mangelndes soziales Verantwortungsbewusstsein" (Politiker X 2009) das Kreditsystem und den Kreislauf der Wirtschaft ins Wanken bringen, ist die höchste Neuverschuldung in der Geschichte der BRD keine „falsche Politik, sondern … Ausdruck der Krise selbst" (Politiker X, ebd.), also ein „Sachzwang". Zweitens: Wer trägt die Kosten der Rettungsmaßnahmen? Fiktive Spekulationsgewinne müssen zumindest teilweise in wirkliche, d.h. erarbeitete Gewinne verwandelt werden. Daher werden die Unternehmen zukünftig noch schärfer als bisher darauf achten, dass ein Arbeitsplatz auch ausreichend gewinnbringend ist, damit die Unternehmen ihr Bankschulden bedienen und den Aktionären Dividenden auszahlen können. Staatliche Hilfen richten sich nur an solche wettbewerbsfähigen, „gesunden" Betriebe. „Es geht nicht um Betriebe, die Schwächen haben." (Politiker X, ebd.) Diejenigen, die von Lohn und Gehalt leben müssen, werden die Kosten in Form von sinkenden Reallöhnen, von erhöhten Arbeitsbelastungen, von Kurzarbeit oder vermehrter Arbeitslosigkeit zu tragen haben. Und es werden weitere Kosten auf sie zukommen. „Wer Schulden aufnimmt, muss sie zuverlässig tilgen." (Politiker X, ebd.) Dass dafür staatliche Leistungen gekürzt und Steuern erhöht werden, liegt auf der Hand.

Der Staat gibt „systemrelevanten" Banken und Versicherungen Kredite, er kauft auf Pump und verschafft Unternehmen Aufträge. Er sichert auf diese Weise die Vermehrung des Reichtums von privaten Personen und Unternehmen. Die Kosten dieser Umverteilungsaktion bürdet er der gesamten Gesellschaft auf.

In ihren öffentlichen Reden geben die Politiker allerdings einen anderen Grund für die staatlichen Rettungsmaßnahmen an: „In den Mittelpunkt unserer Maßnahmen stellen wir die Arbeitsplätze", d.h. „Arbeit für die Menschen – daran richten sich alle unsere Maßnahmen aus. Jede der Maßnahmen trägt auf ihre Art und Weise dazu bei. Das ist unser Maßstab." (Politiker X[66], ebd.) Doch es ist nur scheinbar ein anderer Grund. Man muss genau zuhören. Im Mittelpunkt stehen Arbeit und Arbeitsplätze, gewinnbringende Arbeitsplätze, aber nicht Löhne und Auskommen. Das ist ein gravierender Unterschied. Denn an Arbeit hat es noch nie gemangelt, wohl aber an Einkommen.

Jede Wirtschaftskrise vergrößert die Armut. Sie schafft sie aber nicht. Im Kap. 2.2 wurde ausgeführt, dass die Ursache von Armut nicht in einem zu geringen Wirtschaftswachstum liegt, sondern *im Prinzip des Wirtschaftswachstums. Reichtum braucht Armut*.

---

[66] *Wer ist Politiker X*? SPD-Parteivorsitzender Müntefering, Bundesfinanzminister Steinbrück, Bundeskanzlerin Merkel, Bundesarbeitsminister Scholz, Bundeswirtschaftsminister zu Guttenberg? Könnte sich nicht jeder von ihnen so geäußert haben? Weil die führenden Politiker der Volksparteien sich gar nicht groß unterscheiden? Weil es keine großen Differenzen über die Kernziele der Politik gibt? Dass die Parteien oftmals mühselig unterschiedliche Ziele konstruieren, um sich im Wahlkampf zu profilieren, ist kein Geheimnis. In den grundlegenden Zielen und Wegen gibt es vielfach Übereinstimmungen. Insofern ist es nachrangig, ob Politiker X oder Politikerin Y das gesagt hat. Hier handelt es sich um Zitate aus der Regierungserklärung der Bundeskanzlerin Merkel (CDU) zum Konjunkturpaket II im Januar 2009 (Merkel 2009).

■ *Agenda 2010-Politik*: Das erklärte Ziel der rotgrünen Agenda 2010-Politik war, durch Flexibilisierung und Lohnsenkung Wirtschaftswachstum und Reichtumsvermehrung anzukurbeln. Diese Politik konnte Erfolge vorzeigen – in den Wachstumsraten der Volkswirtschaft, der Entwicklung der privaten Vermögen, der gestiegenen Steuereinnamen, der Abnahme der Arbeitslosenquote.

> Bundestagsabgeordneter Struck (SPD):
> "Was wir geleistet haben, kann sich sehen lassen, und auf diesem Weg werden wir weiter gehen".
> (Der Tagespiegel vom 28.11.2008)

Viele, die für ein Einkommen auf einen Arbeitsplatz angewiesen sind, haben trotz steigender Beschäftigungszahlen vom Boom nicht profitiert. Erstmals in der Geschichte der BRD sind die Reallöhne in einem Wirtschaftsboom nicht gestiegen[67]. Von diesem Sachverhalt aus erscheint die Äußerung der

> Bundeskanzlerin Merkel (CDU):
> „Der Aufschwung kommt bei den Menschen an"
> (laut Der Tagespiegel vom 28.11.2008)

als zynisch. Doch vielleicht soll es auch der realistische Hinweis sein, dass mehr auch nicht ankommen wird.

Wieweit die mit Lohn"zurückhaltung", Niedriglöhnen und Leiharbeit vermehrten Arbeitsplätze Bestand haben werden und einen dauerhaften Erfolg (aus Sicht der Politik) darstellen, muss angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftsentwicklung gar nicht näher diskutiert werden. Was von der Agenda 2010-Politik jedoch bleibt, ist die Politik des „neuen" Sozialstaates, das „Fördern und Fordern". Zu ihr gehört nicht nur der verstärkte Druck, jede Arbeit anzunehmen. Zu ihr gehört auch die Bekräftigung der Vorstellung, dass Armut kein strukturell notwendiger Sachverhalt dieser Wirtschaftsordnung ist, sondern ganz entscheidend eine Folge mangelnder Leistungsbereitschaft, unzureichender Pflichterfüllung und falscher Einstellungen ist. Für die Politik ist daher die Erziehung der von Armut Betroffenen, vom Krippenalter bis zur gesunden Ernährung, das taugliche Mittel und nicht die Erhöhung der Sozialleistungen. Mehr Bildung schafft keine Arbeitsplätze. Es verändert die Konkurrenz um die Arbeitsplätze. Es geht um Voraussetzungen und Chancen, um, so Merkel, die „Voraussetzung für Einstieg in Arbeit und Aufstieg durch Arbeit", um die Chance, „sich eigenen Wohlstand zu erarbeiten", und beim Scheitern „eine zweite Chance, vielleicht auch eine dritte und vierte (zu) bekommen; aber es muss die innere Bereitschaft geben", sie auch zu nutzen (Merkel, 17.9.2008, Rede vor dem Bundestag, Stenografisches Protkoll,16/175, 18640f.) Die Erfolglosigkeit im Bemühen, das eigene Leben in die Hand zu nehmen, soll nicht zur Resignation führen. Daher ergänzt die Bundesregierung das „Fördern und Fordern" durch ihr „Leitmotiv" der „Ermutigung" (ebd.). Damit kann man zwar keine Lebensmittel einkaufen. Aber Lohn- und Hartz IV-Empfänger sollen zumindest den Glauben an das Aufstiegsversprechen nicht verlieren (siehe auch das Zitat von Bundeskanzlerin Merkel im Kap. 6.5).

■ *Konkret und jetzt*: Manche werden die grundlegende Kritik an der Armutspolitik, soweit sie sie teilen, vielleicht nicht als hilfreich ansehen, weil entsprechende Veränderungen nicht von Heute auf Morgen durchzusetzen sind. Was lässt sich konkret und jetzt verändern? Auf diese Frage gibt dieser Bericht keine Antwort, wenn man darunter versteht, wie man mit Sanktionsandrohungen oder falschen Leistungsbescheiden umgeht oder in welchem Stadtteil die infrastrukturelle Versorgung verbessert werden muss. Dies war auch nicht Zweck und Gegenstand des Berichts. Für derartige Probleme gibt es in Göttingen zahlreiche Menschen und Organisa-

[67] Möglicherweise gibt es seit letztem Jahr leichte Reallohnsteigerungen, die aber in diesem Jahr durch die Krise (durch Kurzarbeit und Lohnsenkungen) auch wieder in Reallustverlusten umschlagen werden.

tionen, die sich in den Details, im Verwaltungsapparat, im Rechts“gestrüpp“ oder in alternativen Lösungswegen gut auskennen: kostenlose ALG II-Berater, auf SGB II spezialisierte Rechtsanwälte, soziale Einrichtungen wie die Ambulante Hilfe, die Beratungsstelle Mensch und Arbeit, Kinderschutzbund, Schuldnerberatung, Selbsthilfe Körperbehinderte, Straßensozialarbeit, Wohlfahrts- und caritative Einrichtungen und viele andere mehr.

Für die Region Göttingen bietet die folgende Internetseite eine gute Übersicht über soziale Organisationen und auch amtliche Stellen einschließlich Agentur für Arbeit:

www.soziales-goettingen.de

Diese meist kostenlosen Hilfen kann und sollte man in Anspruch nehmen, um zumindest das zu erhalten, was einem rechts- und sozialstaatlich zusteht. Auf die komplizierten Wege in der staatlichen Sozialbürokratie, auf unwürdige Behandlungen und „Ämterschikanen“ mit Resignation zu reagieren, erscheint verständlich, nützt aber wenig. Die von Armut Bedrohten und Betroffenen sollten ihre Interessen und Anliegen geltend machen. In manchen Bereichen kann man dafür auch in der Stadtverwaltung Unterstützung erhalten.

Solche individuellen Strategien können einfacher und wirksamer verfolgt werden, wenn eine größere Öffentlichkeit hergestellt wird und Interessen gemeinsam vertreten werden. Die Energieversorgungsunternehmen, Banken oder Automobilhersteller demonstrieren, dass Lobbying sehr nützlich sein kann. Den Interessen von Sozialleistungsempfängern wird die Politik nicht so freundlich und aufgeschlossen begegnen. Aber gemeinschaftliche Abwehr- und Gegenreaktionen oder zumindest Proteste der von Armut Betroffenen sind äußerst spärlich und mager. Das Göttinger Sozialforum oder der Runde Tisch Armes Göttingen müssen sich freuen, wenn zu ihren Aktionen gegen Hartz IV und gegen die Agenda-Politik einige Dutzend Menschen (von den fast zehntausend Sozialleistungsempfängern) kommen. Solch ein zahlenmäßig schwacher Protest stärkt kaum die Arbeit und den Einfluss von sozialen Organisationen und engagierten Personen, Armut zu bekämpfen und die schlimmsten Auswirkungen zu mildern.

All die bisher aufgeführten möglichen Aktivitäten helfen oder können helfen, die aktuelle Situation zu lindern. Sie schaffen sozusagen ein „Nachtlager“, wie Brecht es in einem Gedicht formuliert:

Bertolt Brecht: Das Nachtlager

Ich höre, daß in New York
An der Ecke der 26. Straße und des Broadway
Während der Wintermonate jeden Abend ein Mann steht
Und den Obdachlosen, die sich ansammeln
Durch Bitten an Vorübergehende ein Nachtlager verschafft.

Die Welt wird dadurch nicht anders
Die Beziehungen zwischen den Menschen bessern sich nicht
Das Zeitalter der Ausbeutung wird dadurch nicht verkürzt
Aber einige Männer haben ein Nachtlager
Der Wind wird von ihnen eine Nacht lang abgehalten
Der ihnen zugedachte Schnee fällt auf die Straße.

Leg das Buch nicht nieder, der du das liesest, Mensch.

Einige Menschen haben ein Nachtlager
Der Wind wird von ihnen eine Nacht lang abgehalten
Der ihnen zugedachte Schnee fällt auf die Straße
Aber die Welt wird dadurch nicht anders
Die Beziehungen zwischen den Menschen bessern sich dadurch nicht
Das Zeitalter der Ausbeutung wird dadurch nicht verkürzt.

Doch die Notwendigkeit, ein Nachtlager zu suchen, wird so nicht abgeschafft. Dazu ist ein Wirtschaftssystem erforderlich, das die Bedürfnisse der Menschen nicht benutzt, um privaten Reichtum zu vermehren, und das die Sanierung privater, durch Spekulation entstandener Vermögensverluste nicht der Gesellschaft aufbürdet. Armut ist kein Naturgesetz. Sie wird wie die Finanzspekulation, die Globalisierung, der Boom oder der Börsencrash durch die herrschende Wirtschaftsordnung „hergestellt“. Die Armut in der Gesellschaft ist Mittel zum Zweck.

Wenn man nicht immer mehr Suppenküchen oder „Soziale Stadt“-Viertel will, muss man grundsätzlicher darüber nachdenken, den Zweck des Wirtschaftens zu ändern und ein anderes Wirtschaftssystem zu organisieren. Man kann zumindest damit beginnen, sachlich zu prüfen, ob denn „Ermutigungen“ und Aufstiegsversprechen, ob das Programm „Soziale Gerechtigkeit“ oder die Forderung nach einem Mindestlohn, welcher die Armut auf dem Hartz IV-Niveau befestigt, Schritte in eine richtige Richtung sind.

Anhang

Die Frage, wie viele Mietwohnungen bestimmter Größe es zu welchem Preis gibt, erfordert, will man es methodisch einwandfrei ermitteln, eine aufwändige Untersuchung. Das ist vielleicht einer der Gründe, warum sich relativ wenige Kommunen qualifizierte Mietspiegel leisten. Methodisch noch schwieriger erscheint es, die Menge an verfügbaren (und angemessenen) Wohnungen zu erfassen. Angesichts der Kritik am erwähnten GEWOS-Gutachten hat das Geographische Institut im Sommer 2006 einen Versuch unternommen, die Zahl oder besser die Größenordnung von verfügbaren Wohnungen zu messen, die den Kriterien der Angemessenheit genügen (Frieling 2006).

Anders als beim GEWOS-Institut wurden in dieser Studie alle Wohnungsangebote in der lokalen Presse (die Samstagsausgabe des „Göttinger Tageblatts“ vom 29.4. bis einschließlich 20.5.) und Internetangebote der großen Göttinger Wohnungsverwaltungen in einem Monat erfasst. Hierfür wurde der Monat Mai 2006 gewählt, ein Monat mit einem überdurchschnittlich hohen Angebot von Immobilienanzeigen (laut Medienanalyse)[68]. Aus den so erfassten 2.032 Angeboten wurden aussortiert: Wohnungen in Chiffre-Anzeigen, nicht provisionsfreie Wohnungen (Maklergebühren werden bei ALG II-Empfängern nicht übernommen), Wohnungen, die offensichtlich nicht in Göttingen lagen, Wohnungen, die mehrfach inseriert wurden (Dubletten), und Wohnungen, die laut Inserat eindeutig nicht „angemessen“ waren. Übrig blieben 712 Angebote (35% der insgesamt erfassten). Diese wurden genau geprüft, d.h. fehlenden Angaben zur Feststellung der Wohnungsgröße und der entscheidenden Bruttokaltmiete wurden telefonisch beim Anbieter erfragt. Wenn nur Warmmieten oder Nettokaltmieten in Erfahrung zu bringen waren, musste die Bruttokaltmiete geschätzt werden[69]. Das Ergebnis der aufwändigen Recherche ergab, das lediglich 603 Angebote der gewählten Angemessenheitsgrenze von „Rechte Spalte plus 20%“(!) entsprachen, das sind etwa 30% aller gut 2.000 Angebote. Geht man nur von der „Rechten Spalte“ (ohne Aufschlag) aus, gab es lediglich 459 „angemessene Wohnungen“. Das entspricht einem Anteil von 23% an allen erfassten (auch außerhalb der Stadt Göttingen liegenden) Mietangebote in dem Monat.

Die GEWOS-Studie vermutete ein Jahr zuvor, dass nur rund 250 „angemessene“ Wohnungen verfügbar seien, davon rund 100 außerhalb von „großen Wohnungsunternehmen“ (GEWOS 2005, 13f.). Die Analyse des Geographischen Instituts verzeichnete mit 459 Angeboten ein größeres Angebot, darunter etwa 160 Angebote „großer Wohnungsunternehmen“[70], weitere rd. 100 von „privaten Anbietern“ und die übrigen rd. 200 von Maklern/Immobilienfirmen. Aber bezogen auf die etwa 820 Bedarfsgemeinschaften[71], deren Miete die „Rechte Spalte“

---

[68] Der Monat Mai weist laut Anzeigenstatistik nach Oktober den zweithöchsten Umfang bezahlter Immobilienanzeigen in regionalen Abonnementzeitungen auf. In den Monaten Januar bis April beträgt er Umfang etwa ein Fünftel des Mai-Angebotes bzw. ein Zehntel des Angebotes im Oktober.

[69] War lediglich die Nettokaltmiete in Erfahrung zu bringen, wurden die „kalten“ Betriebskosten mit 1,60 €/qm veranschlagt. Dieser Betrag liegt im unteren Bereich und resultiert auf einer stichprobenartigen Berechnung der Betriebskosten der großen, lokalen, im Internet vertretenen Wohnungsanbieter.

Wenn in den Inseraten Warmmieten genannt wurden und die Bruttokaltmiete (BKM) sich durch ein Interview nicht bestimmen ließ, wurde die BKM aus der Warmmiete folgendermaßen geschätzt. Es wurde unterstellt, dass die Warmmiete nur Heizkosten, aber keine Stromkosten enthält. Für die Heizkosten wurden 1,20 €/qm angenommen und ein entsprechender Betrag wurde von der Warmmiete abgezogen. Dieser Satz von 1,20 €/qm liegt etwas über dem Satz von 1,08 €/qm, den die Stadt Göttingen gegenwärtig einem ALG II- Empfänger für Heizkosten zahlt.

[70] Ein Vergleich mit den GEWOS-Daten (ebd., 5f.) ist allerdings problematisch.

[71] Wert für 2005. Eigene Nachfragen (Mitte 2006) beim Sozialamt der Stadt Göttingen, ob sich diese Zahl von rund 820 Bedarfsgemeinschaften, verändert habe oder ob sie noch zutreffe, konnte von der Verwaltung nicht beantwortet werden - aus datenbanktechnische Gründen.

überstieg, gab es selbst bei einer 20%igen Erhöhung der angemessenen Miete mit gut 500 Wohnungen deutlich zu wenig Angebote.

Es kommt aber nicht nur auf die Summe aller Wohnungen an, sondern auf die in der entsprechenden Größenklasse. Wie viele Wohnungen in welchen Größen erforderlich wären, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. Aber die Angebotstruktur angemessener Wohnungen ist nahezu gegenläufig zum allgemeinen Wohnungsbestand in Göttingen – angeboten wurden überwiegend kleine Wohnungen, 4- und mehr Zimmer-Wohnungen dagegen nur vereinzelt (vgl. Tab. 8). Etwa die Hälfte der 603 Angebote waren 1-Zimmer-Wohnungen. Fast 17% hatten eine Wohnfläche von unter 20 qm (!).

Da die „Angemessenheit" als preisliches Kriterium die absolute Höhe des Mietpreises verwendet, können bei geringer Wohnfläche die Quadratmetermietpreise in gewissem Umfang steigen. So variiert der Quadratmetermietpreis unter den 603 Angeboten von knapp 5 €/qm bis fast 17 €/qm. Bei 1-Zimmer-Wohnungen schwankten die Quadratmetermieten am stärksten, sie streuten zwischen 4,70 €/qm bis 16,70 €/qm; das arithmetische Mittel lag bei 10,60 €/qm. Bei 2-Zimmer-Wohnungen betrug dieser Mittelwert 7,96 €/qm, bei den 3- und mehr Zimmer-Wohnungen lag er zwischen 6,20 €/qm und 6,50 €/qm. In der Abb. 50 ist ein U-förmiger Zusammenhang zwischen Quadratmetermietpreis und Wohnungsgröße erkennbar, wie er in Abb. 45 schon für Peis und Wohnungsqualität erörtert wurde.

Schon im GEWOS-Gutachten wurde darauf hingewiesen, dass ALG II-Empfänger auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind. Die Benachteiligung resultiert nicht nur aus der geringen Mietzahlungsfähigkeit. ALG II-Bezieher müssen häufig die Erfahrung machen, dass sie wegen des ALG II-Bezugs als Mieter abgelehnt werden. Vermieter haben diesen Sachverhalt in den von uns geführten Experteninterviews nicht zurückgewiesen. Auch bei der Zeitungsanzeigen-Erhebung hat ein beträchtlicher Anteil der Vermieter angegeben, keine ALG II-Empfänger als Mieter zu akzeptieren. Andere Vermieter stellten besondere Bedingungen, die offenbar auf zwei „Image-Problemen" von ALG II-Empfängern beruhen: Einerseits besteht die Sorge über die Zahlungsfähigkeit, andererseits werden sie als Gruppe mit problematischem Sozialverhalten wahrgenommen. Neben der Schufa-Auskunft werden Bescheinigungen vom Vormieter über das Einhalten der Hausordnung und den pünktlichen Eingang der Miete oder auch die Zahlung des doppelten Genossenschaftsanteils verlangt. Andere fordern die direkte Überweisung der Miete vom Sozialleistungsträger. Diese Praxis stellt ein zusätzliches Hindernis dar, weil die Leistungsempfänger vor der Anmietung einer Wohnung bei dem Leistungsträger eine entsprechende Bescheinigung einholen müssen, wofür sie eine Mietbescheinigung vorlegen und diese genehmigen lassen müssen. Diese Verfahrensweise hat bei einigen Vermietern mit positiver Bereitschaft, an ALG II-Empfänger zu vermieten, eine abschreckende Wirkung und Verärgerung ausgelöst. So war die Aussage eines Vermieters bei der Telefonabfrage: „Ich habe immer gerne an ALG II-Empfänger vermietet, aber das Theater mache ich nicht mehr mit!"

Bei der Zeitungsanzeigen-Erhebung im Mai 2006 haben auf die Frage, ob an ALG II-Empfänger vermietet wird, 49% (von 603) nicht geantwortet. Von denen, die sich dazu geäußert haben, antworteten nur 21% mit einem uneingeschränkten „ja", 62% mit einem „ja unter Bedingungen" und 17% wollten nicht an ALG II-Empfänger vermieten. Die Zahl der verfügbaren angemessenen Wohnungen reduziert sich somit nochmals deutlich.

Schließlich sollte die soziale Stadtplanung und Stadtentwicklung eine weiteren Aspekt berücksichtigen: die Frage der Standorte von angemessenem Wohnraum. Gut drei Viertel der 603 Angebote konnten adressgenau kartiert werden. Die Hälfte (51%) dieser lokalisierbaren Wohnungen befanden sich in nur 5 Statistischen Bezirken, nämlich in den Weender Bezirken 63 (Alt Weende) und 64 (Theodor-Heuss-Strasse), in Grone-Süd (Bezirk 91), im Bezirk 35 (Gartetalbahnhof) und im Bezirk 52 (Bertheaustraße) (vgl. Abb. 51).

Oft konzentrierte sich das Angebot auf wenige Häuser in den Bezirken wie z.B. in der Groner Landstraße, Hermann-Rein-Straße, Hannoversche Straße, Ginsterweg, Sollingstraße, Annastraße. 29% aller 463 lokalisierten Angebote konzentrierten sich auf nur ein Dutzend Hausnummern (vgl. Abb. 52). Eine restriktive Handhabung des SGB („rechte Spalte“, Zwangsumzug) kann somit die Entstehung so genannter sozialer Brennpunkte fördern und sozialplanerische Bemühungen der Armutsbekämpfung erschweren.

Hinsichtlich der Methodik bleibt festzuhalten, dass eine reine Auswertung von Zeitungsinseraten ohne zusätzliche Befragungen der Anbieter keine brauchbaren Ergebnisse über den Umfang von verfügbaren, angemessenen Wohnungen liefert.

Literatur

2. AR-Bericht 2005: Bundesregierung 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

3. AR-Bericht 2008: Bundesregierung 2008: Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundesministeriums für Arbeit und soziale Sicherung 2008). Berlin.

AG SBV (Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände) 2008: Statement der Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände (AG SBV) zur Pressekonferenz des Statistischen Bundesamtes am 21. Oktober 2008 in Berlin. (URL: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2008/Ueberschuldung/ueberschuldung__Uebersicht,templateId=renderPrint.psml ; Zugriff: 22.10.2008).

Autorengruppe 2008 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung): Bildung in Deutschland 2008. Bielefeld.

Bach, Hans-Uwe; Spitznagel, Eugen 2008: Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken. In: IAB-Kurzbericht 14/2008.

BAG W 2008: Bundesarbeitgemeinschaft Wohnungslosehilfe e.V. 2008: Statistikbericht 2004- 2006, bearb. von H. Schröder. Bielefeld.

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) 2005: Migration, Asyl und Integration in Zahlen. Berlin.

Becker, Irene 2006: Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. (= SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research No. 4), Berlin (zugleich: Arbeitspapier des Projekts “Soziale Gerechtigkeit” No. 3, Universität Frankfurt/Main).

Becker, Irene 2008: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung. In: Deutscher Bundestag (BT) Drucksache 16/2209 vom 13.6.2008, S. 47-53.

Becker, Irene; Hauser, Richard 2003: Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie). Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Frankfurt/Main.

Becker, Irene; Hauser, Richard 2004: Verteilung der Einkommen 1999 – 2003. Bericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Frankfurt/Main.

Belina, Bernd 2006: Raum, Überwachung, Kontrolle. Vom staatlichen Zugriff auf städtische Bevölkerung. Münster.

Bildungsbericht 2008: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008: Bildung in Deutschland. Bielefeld.

BMGS 2008 Bundesministerium für Gesundheit 2008: Vierter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung. Berlin.

BMFSFJ 2009: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Familienpolitik ist Zukunftspolitik. (URL: http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/familie,did=20172.html; Zugriff: 19.2.2009).

Boeckh, Jürgen; Stallmann, Ludger 2007: Armuts- und Reichtumsberichterstattung in Deutschland. Auszug aus dem Abschluss- und Ergebnisbericht des Projektes Infobörse. (Hrsg. ISS -. Institut für Sozialpädagogik und Sozialforschung, Frankfurt/Main), (URL: www.iss-ffm.de/infoboerse/abschluss_und_ergebnisbericht/berichte_in_deutschland.html; Zugriff: 20.6.2008).

Böckler Stiftung 2006: Niedriglohn: Wissenschaftliche Vorstöße in eine Grauzone. (=Böckler Impuls 2/2006), (URL: http://www.boeckler-boxen.de/images/impuls_2006_02_4-5.pdf; Zugriff: 19.12.2008).

Bosch, Gerhard 2008: Auflösung des deutschen Tarifsystems. In: Wirtschaftsdienst 88, S. 16-20.

Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (Hrsg.) 2007: Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Frankfurt/Main.

Bosch, Gerhard; Kalina, Thorsten;Weinkopf, Claudia 2008: Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite. In WSI-Mitteilungen, 8/2008, S. 423-429.

Brehmer, Wolfram; Seifert, Hartmut 2007: Wie prekär sind atypische Beschäftigungsverhältnisse? Eine empirische Analyse. = WSI-Diskussionspapier Nr. 156, November 2007

Brenke, Karl; Ziemendorff, Johannes 2008: Hilfebedürftig trotz Arbeit? – kein Massenphänomen in Deutschland. In. Wochenbericht des DIW Nr. 04/2008, S. 33-40.

Brenke, Karl; Eichhorst, Werner 2008: Leiharbeit breitet sich rasant aus. In: Wochenbericht des DIW Wochenbericht Nr. 19/2008, S. 242-252.

Brodbeck, K.-H. 2005: Ökonomien der Armut. In: Sedmak, C. (Hrsg.) 2005: Optionen für die Armen. Freiburg, S. 59-80.

Brümmmerhoff, D. 2007: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. 8. Aufl., München.

Bürkner, H.-J., Gelinsky, E.;Helms, D. 1998: Ausgrenzung von neuen Migranten in städtischen Wohnquartieren - eine Folge von raumbezogenen Problemdefinitionen? In: Die Erde, 129, 4, S. 317-331.

Bundesagentur 2005: Bundesagentur für Arbeit 2005: Monatsbericht Dezember 2005.

Bundesregierung 2006: Wohngeld- und Mietenbericht. (URL: http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung_-Wohnen/Wohnraumfoerderung/Wohngeld-,1567.19326/Wohngeld-und-Mietenbericht-200.htm; Zugriff: 22.6.2008).

Bundestag 1993: Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Sitzung vom 24.Mai 1993, Drucksache 12/5008, S. 1ff.

Bundestag 2003: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Sitzung vom 14.März 2003, Plenarprotokoll 15/32, S. 2479ff.

Bundestag 2007: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Sitzung vom 14.November 2007, Plenarprotokoll 16/7113, S. 4ff.

Bundestag 2008: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Sitzung vom 10.März 2008, Bundestagsdrucksache 16/8458

Bundestag 2008b: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Sitzung vom 5.Februar 2008, Drucksache 16/7972.

Bundestag 2008c: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Sitzung vom 17.September 2008, Protokoll 16/175.

Classem, G. 2005: Sozialleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge. Grundlagen für die Praxis. Flüchtlingsrat. Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen, Heft 106/107. (URL: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Ru-106.pdf; Zugriff: 18.09.2008).

CDU 2001: Wertekommission der CDU Deutschlands 2001: Die neue Aktualität des christlichen Menschenbildes. (www.cdu.de)

Destatis 2008a: Statistisches Bundesamt Deutschland 2008: Überschuldung – letzter Ausweg die Privatinsolvenz. In: STATmagazin vom 15.1.2008 (www.destatis.de)

Destatis 2008b: Statistisches Bundesamt Deutschland 2008: Überschuldung privater Personen und Verbraucherinsolvenzen. Wiesbaden.

DSW Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz e.V. – DSW 2007: Dividendenuntersuchung. (URL: www.dsw-info.de/DSW-Dividendenuntersuchung-200.1304.0.html#c2334; Zugriff: 11.08.2008).

DGB 2008: In: Niedriglohnsektor mit 1,5 Milliarden vom Steuerzahler finanziert. (URL: http://www.mindestlohn.de/meldung/finanzierung-niedriglohnsektor/, Zugriff: 07.01.2009).

Ferchland, Rainer (Hrsg.) 2007: Sozialberichte: was sie benennen und was sie verschweigen. (=Texte / Rosa-Luxemburg-Stiftung, 38) Berlin.

Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M. 2009: Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. In: Wochenbericht des DIW Nr. 4/2009, S. 54-67.

Frieling, Hans-Dieter von (Hrsg.) 1995: Konturen der Armut in Göttingen. Ein Werkstattbericht der Projektseminargruppe „Armut in Göttingen“. Selbstverlag der Abteilung Wirtschaftsgeographie, Geographisches Institut, Georg-August-Universität Göttingen.

Frieling, Hans-Dieter von 2006: Zur Verfügbarkeit von "angemessenem Wohnraum" in der Stadt Göttingen 2006. unveröff. Manuskript, Geographisches Institut, Abteilung Humangeographie, Georg-August-Universität Göttingen.

F+B (Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH) 2008: Wohnkostenerhebung im Landkreis Göttingen 2008. (Folienpräsentation am 5.11.2008)

F+B (Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH) 2009: Gutachten zur Feststellung angemessener Unterkunftskosten im Sinne von § 22 Absatz 1 SGB II im Landkreis Göttingen. Hamburg 2008.

GEWOS 2005: Mietpreisgefüge in Göttingen. Analyse für die Stadt Göttingen. Hamburg, unveröff. Gutachten.

Giesecke, Johannes; Verwiebe, Roland 2008: Die Lohnentwicklung in Deutschland zwischen1998 und 2005 – Wachsende Ungleichheit. In: WSI Mitteilungen, 2/2008, S. 85-91.

Goebel, Jan; Richter, Maria 2007: Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern. In: Wochenbericht des DIW Nr. 50/2007, S. 753-761.

Göring-Eckhardt, Katrin; Dückert, Thea 2003: Solidarität in Bewegung. Chancen für alle. Berlin: Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion.

Göttinger Gutscheingruppe 2007: SPD verhindert Abschaffung der Wertgutscheine in der Stadt Göttingen. (URL: http://gutscheingruppe.cpunk.de/index.html: Zugriff: 18.09.2008).

Göttinger Gutscheingruppe (2006): Sodexho übt Druck auf Akzeptanzstellen aus! (URL: http://gutscheingruppe.cpunk.de/archiv0506.html; Zugriff: 18.09.2008).

Güntner, Simon 2007: Soziale Stadtpolitik. Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung. Bielfeld.

Grabka, Markus M.; Frick, Joachim R. 2008: Schrumpfende Mittelschicht – Anzeichen einer dauerhaften Polarisierung der verfügbaren Einkommen? In: Wochenbericht des DIW Nr. 10/2008, S. 101-108.

Grabka, Markus M.; Frick, Joachim R. 2007: Vermögen in Deutschland wesentlich ungleicher verteilt als Einkommen. In: Wochenbericht des DIW Nr. 45/2007, S. 665-672.

Hanesch, Walter u.a. 1994: Armut in Deutschland. Reinbek.

Hanesch, Walter; Krause, Petra; Bäcker, Gerd 2000: Armut und Ungleichheit in Deutschland. Reinbek.

Hauser, Richard 2007: Die Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung in der real existierenden Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. In: Hauff, Michael von (Hrsg.): Die Zukunftsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft. Marburg , S. 37-70.

Hesse, M. 1997:; Materialsammlung zur Kindergartensituation in Göttingen. Unveröff. Expertise, Geographisches Institut, Abteilung Wirtschaftsgeographie, Georg-August-Universität Göttingen.

Horn, Gustav; Logeay, Camille; Zwiener, Rudolf 2008: Wer profitierte vom Aufschwung? = IMK Report Nr. 27.

Ifo Schnelldienst 2008: Armutsmessung: Unklare Datenlage – chaotische Berichterstattung. In: Ifo Schnelldienst 10/2008, 61. Jg., S. 54-55.

Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. 2003: Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Beschäftigungsanreize im Niedriglohnsektor schaffen. Bonn.

Ipsen, Detlev 1981: Segregation, Mobilität und die Chancen auf dem Wohnungsmarkt –ein empirische Untersuchung in Mannheim. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 10, p. 256-272.

Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia 2008: Weitere Zunahmen der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen. In: IAQ-Report 2008-01, Universität Duisburg, S. 1-11.

Keim, Rolf 1999: Wohnungsmarkt und soziale Ungleichheit. (=Stadtforschung aktuell, 72) Basel.

Klinger, N.; König, J. 2008: Einfach abgehängt. Ein wahrer Bericht über die neue Armut in Deutschland, Hamburg.

Klocke, A.; Lampert, T.2001: Armut bei Kindern und Jugendlichen. (= Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 4) Berlin: Robert-Koch-Institut, überarb. Aufl. 2005.

Kornhardt, Renate 1994: Sozialhilfebericht. Ein Beitrag zur handlungsorientierten Sozialberichterstattung. (Hrsg. Stadt Göttingen, Referat für Stadtentwicklung) Göttingen.

Krug, Gerhard; Popp, Sandra 2008: Soziale Herkunft und Bildungsziele von Jugendlichen im Armutsbereich. (= IAB-Discussion Papper 42/2008).

Lampert, T. – M. Richter 2006 Gesundheitliche Ungleichheit bei Kindern und Jugendlichen. In: Richter, M.; Hurrelmann, K. (Hrsg.) 2006: Gesundheitliche Ungleichheit– Grund-

lagen, Perspektiven, Konzepte. Wiesbaden VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 199–220.

Lederer, A. 2003: Rechtliche Zulässigkeit der Gewährung von 'Geld statt Gutscheinen' durch die Landkreise und freien Städte im Land Brandenburg [Gutachten]. (URL: http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Gutachten_Bargeld_AsylbLG.pdf; Zugriff: 18.09.2008).

Lessenich, Stephan 2008: Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. Bielefeld.

LSKN (Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen) 2008: Niedersächsischer Armuts- und Reichtumsbericht 2008. in: Statistische Monatshefte Niedersachsen. 12/2008, S. 660-682.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Barlösius, Eva 2001: Die Armut der Gesellschaft. In: Barlösius, E.; Ludwig-Mayerhofer, W. (Hrsg.) 2001: Die Armut der Gesellschaft. Opladen, S. 11-67.

Mardorf, Silke 2006: Konzepte und Methoden von Sozialberichterstattung. Eine empirische Analyse kommunaler Armuts- und Sozialberichte. Wiesbaden.

Mätzke, Margitta u.a. 2008: Elternbefragung 2007 im Auftrag der Stadt Göttingen. Georg-August-Universität Göttingen, Institut für Soziologie.

Martens, Rudolf u.a. 2008: Zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe). Expertise des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Oktober 2008.

Martens, Rudolf 2007: Regelsatz und Preisentwicklung. Vorschlag für eine sachgerechte Anpassung des Regelsatzes an die Preisentwicklung durch einen regelsatzspezifischen Preisindex. Expertise des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, September 2007.

MDS 2007: Medizinischer Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen e.V. : Qualität der ambulanten und stationären Pflege, 2. Bericht. Essen.

Mesovic, B. 2000: Vorbemerkungen. In: Classen, G. 2000: Menschenwürde mit Rabatt – Leitfaden und Dokumentation zum Asylbewerberleistungsgesetz. (URL: http://www.proasyl.de/lit/classen2/classen2-1.htm; Zugriff: 18.09.2008).

Merkel, Angela 2009: Ein Pakt für alle. Rede zum Konjunkturpaket II. Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zu den Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung im Deutschen Bundestag am 14.1.2009 (URL: http://www.cducsu.de/Titel__Rede_Ein_Pakt_fuer_alle/TabID__1/SubTabID__2/InhaltTypID__2/InhaltID__11838/Inhalte.aspx; Zugriff: 03.03.2009).

Merten, R. 2002: Psychosoziale Folgen von Armut im Kindes- und Jugendalter. In: Butterwegge, C. ; Klundt, M. (Hrsg.) 2002: Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. Familien- und Sozialpolitik im demographischen Wandel. Opladen.

Merz, Joachim; Hirschel, Dieter; Zwickel, Markus 2005: Struktur und Verteilung hoher Einkommen – Mikroanalysen auf der Basis der Einkommensteuerstatistik. Beitrag zum zweiten Armuts- und Reichtumsbericht 2004 der Bundesregierung. Lüneburg (URL: www.bmas.de/coremedia/generator/1842/property=pdf/struktur__und__vereilung__hoher__einkommen.pdf; Zugriff: 07.08.2008).

NAK (Nationale Armutskonferenz) 2007: Das Existenzminimum für Kinder im SGB II und im SGB XII muss neu bestimmt werden. (URL: www.nationale-armutskonferenz.de; Zugriff: 16.10.2007).

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2007: Zeichen: 32.25-10130/3-152. (URL: http://gutscheingruppe.cpunk.de/schrieb08.08.07.html; Zugriff: 18.09.2008).

Niedersächsischer Landtag 2007: Kinderarmut und Kindergesundheit in Niedersachsen. Antwort auf eine Große Anfrage der SPD. Drucksache 15/3710.

Ombudsrat 2006: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Schlussbericht 23. Juni 2006. (URL:http://www.einblick.dgb.de/hintergrund/2006/13/text01/; Zugriff: 10.01.2009).

Pofalla, R. 2008: Sozial ist was Arbeit schafft. Presseerklärung zum 1. Mai 2008. (URL: http://www.presseportal.de/pm/6518/1182899/cdu_deutschlands/rss; Zugriff: 10.02.2009).

Prognos AG 2008: Armutsrisiken von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Im Auftrag: Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Mai 2008.

Rat der Stadt Göttingen 2007: Interfraktioneller Antrag der GöLINKE-, Bündnis90/Die Grünen-, SPD- und FDP-Ratsfraktionen betr. "Wertgutscheine abschaffen" (Inter/001/07). (URL: http://www.goettingen.de/staticsite/staticsite.php?menuid=633&topmenu=628; Zugriff: 18.09.2008).

Reiffner, Udo; Knobloch, Michael u.a. 2007: Private Überschuldung in Deutschland. Hamburg (www.iff-hamburg.de).

RKI (Robert-Koch-Institut) 2008: Erkennen – Bewerten – Handeln. Zur Gesundheit bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Berlin.

Saniter, Nils 2007: Lohnspreizung in Deutschland. Eine Literaturübersicht. = IMK Policy Brief, November 2007.

Schäfer, Claus 2004: Die Lohnquote – ein ambivalenter Indikator für soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz. In: Sozialer Fortschritt, 53, 2, S. 45-52.

Schäfer, Claus 2007: Erste Reue über Verteilungssünden? – Zur Einkommensentwicklung 2006. in: WSI-Mitteilungen, 11/2007, S. 579-590.

Schneider, Hilmar 2008: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung. In: Deutscher Bundestag (BT) Drucksache 16/2209 vom 13.6.2008, S. 42-46.

Schufa 2007: Schufa Holding AG (Hrsg.) 2007: Schuldenkompass 2007 – Empirische Indikatoren der privaten Ver- und Überschulung, Wiesbaden (auch: www.schufa.de/de/home/index.jsp).

Schulz, Joachim 1989: Armut und Sozialhilfe. (Diss. Regensburg) Stuttgart.

Schwalbach, Joachim 2008: Vergütungsstudie. Vorstandsvergütung und Personalkosten der DAX30-Unternehmen 1997-2007. (URL: http://www2.wiwi.hu-berlin.de/institute/im/_html/verguetungsstudie_2008_140408.pdf; Zugriff: 28.5.2008.).

Schwarz, N. 2008: Einkommensentwicklung in Deutschland. Konzepte und Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. In: Wirtschaft und Statistik, 3, S. 197-206.

Schröder, Gerhard 2003: Mut zum Frieden und zur Veränderung. Regierungserklärung vom 14.3.2003. in: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Sitzung vom 14.März 2003, Plenarprotokoll 15/32, S. 2479ff.

Senatsverwaltung Berlin 2006 (=Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz Berlin 2006): Zur gesundheitlichen und sozialen Lage von Kindern in Berlin – Ergebnisse und Handlungsempfehlungen auf der Basis der Einschulungsuntersuchungen 2004 –Spezialbericht 2006 – 1. Berlin 2006.

Simmel, Georg 1908: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Berlin 1908 (1. Auflage).

Stadt Göttingen 2007: Sozialpsychiatrischer Plan 2007. Dezernat für Soziales und Kultur.

Stadt Göttingen 2008a: Masterplan gegen Kinderarmut. Bericht zur sozialen Lage von Kindern und Jugendlichen in der Stadt Göttingen. Dezernat für Soziales und Kultur, Oktober 2008.

Stadt Göttingen 2008b: Lebensphase Alter in Göttingen – Bestands- und Bedarfsbericht. Dezernat für Soziales und Kultur. (URL: http://www.goettingen.de/staticsite/staticsite.php?menuid=1125&topmenu=308&keepmenu=inactive; Zugriff: 17.02.2009).

Stadt Göttinger 2008c: Fortschreibung der Kindertagesstättenbedarfsplanung 2007. Fachbereich Jugend.

Steffen, J. 2006: Kombilohn – Niedriglohn – Mindestlohn. In: Widersprüche, 2006, Heft 112, S. 67-78.

SVR 2007: Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007/2008. Wiesbaden (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de).

Thomé, Walter 2009: Folien zum SGB II. (URL: www.harald-thome.de; Zugriff: 09.03.2009)

Ulrich, Joachim Gerd; Flemming, Simone; Granath, Ralf-Olaf; Krekel, Elisabeth M. 2008: Rückgang bei den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen – dennoch weitere Entspannung auf dem Ausbildungsmarkt. Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) Bonn (URL: http://www.bibb.de/de/50557.htm; Zugriff: 13.02.2009).

Walther, Uwe-Jens; Güntner, Simon 2007: Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung, H.6/2007, S. 349-362.

Weber, K. 2000: Einführung [zu „Gutschein, Chip-Card, Leistungskürzung“]. In: Niedersächsischer Flüchtlingsrat: Anhörung zum Asylbewerberleitungsgesetz in Niedersachsen – Dokumentation.

Willnow, S 2008: Zahl der Hartz-IV-Aufstocker steigt. In : Zeit-Online, (URL: http://www.zeit.de/online/2008/50/hartz-aufstocker-studie-ba; Zugriff: 03.02.09.).

Ziemendorf, J 2008: Hilfebedürftig trotz Arbeit? – Kein Massenphänomen in Deutschland. In: Wochenbericht des Deutschen Institut für Wirtschaft (DIW), Nr. 04/2008, S. 33-40, URL: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/78377/08-4-1.pdf; Zugriff: 07.02.2009).

Verschiedene Ausgaben von Süddeutsche Zeitung (SZ), Neue Züricher Zeitung (NZZ), Der Tagesspiegel, Der Spiegel, Focus, Göttinger Tageblatt, Göttinger Wochenzeitung, u..a.