

Entwicklung der Kinderarmut 2005 bis 2009

Im folgenden Beitrag wird anhand von Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) über Bezieher von Leistungen nach SGB II zwei Fragestellungen nachgegangen: Wie hat sich die Kinderarmut in Niedersachsen monatlich von Januar 2005 bis April 2009 entwickelt? Wie ist die regionale Struktur der Kinderarmut in Niedersachsen im April 2009? Dabei werden zunächst die begrifflich-methodischen Grundlagen dargelegt und es wird auf leichte Einschränkungen in der Vergleichbarkeit der Daten hingewiesen.

Methode und Besonderheiten der Datengrundlage

Man kann Armut im Allgemeinen und Kinderarmut im Speziellen auf zwei verschiedene Arten definieren und messen: Entweder man geht den Weg der Armutsberichterstattung, die Armut abhängig macht vom Unterschreiten eines bestimmten Prozentsatzes eines wie auch immer definierten Durchschnittseinkommens¹⁾. Dieses Konzept der *relativen Armut* wies z.B. für 2007 20,3 % der Kinder unter 10 und 18,8 % der Kinder von 10 bis unter 15 Jahren als armutsgefährdet aus. Oder man misst die behördlich wahrgenommene Armut (= „bekämpfte Armut“), indem man die Zahl der Empfänger staatlicher Mindestsicherungsleistungen o. ä. misst. Beide Konzepte haben ihre jeweils spezifischen Stärken und Schwächen, und eine seriöse Armuts- und auch Sozialberichterstattung muss selbstverständlich auf *beide* Konzepte zurückgreifen, um ein möglichst umfassendes und facetiertes Bild zu erzeugen.

In dieser Analyse geht es ausschließlich um Daten zur bekämpften Armut. Seit der Reform der Sozialgesetzgebung („Hartz IV“) sind ab Januar 2005 die frühere Sozialhilfe und die ehemalige Arbeitslosenhilfe zusammengelegt worden. Im Sozialgesetzbuch Teil II (SGB II) wird geregelt, wer unter welchen Voraussetzungen Anspruch auf welche staatlichen Leistungen hat. Leistungen nach SGB II können *erwerbsfähige Hilfebedürftige* in Gestalt des *Arbeitslosengeldes II* (= ALG II) bekommen, nachdem ggf. ihr Anspruch auf Zahlung des Arbeitslosengeldes I erloschen ist. *Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige*, das sind im Wesentlichen die Kinder, die in deren Haushalten leben, z. T. aber auch andere Angehörige der Bezieher von ALG II, können ein so genanntes *Sozialgeld* bekommen. Sozialgeld und ALG II werden zusammengefasst als *SGB II-Leistungen* bezeichnet.

1) Nach dieser Methode arbeitet der Niedersächsische Bericht über Armut und Reichtum, zuletzt in: Statistische Monatshefte Niedersachsen 12/2008, S. 660ff.; dort finden sich auch nähere Ausführungen zur Methode. Vgl. auch die gemeinsamen Darlegungen und Berechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (www.amtliche-sozialberichterstattung.de).

Durch diese gesetzgeberische Reform hat die Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, HLU) sehr stark an Bedeutung verloren. Die weitaus meisten Bezieher von staatlichen Mindestsicherungsleistungen sind Bezieher von SGB II-Leistungen. Am 31.12.2006 verteilten sich die Bezieher von Mindestsicherungsleistungen in Niedersachsen wie folgt auf die einzelnen Hilfearten:

708 113	(86,9 %)	SGB II
8 673	(1,1 %)	HLU
74 064	(9,1 %)	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
23 940	(2,9 %)	Asylbewerber
814 790	(100 %)	insgesamt

Die Daten über Bezieher der drei anderen Arten von Grundsicherungsleistungen liegen meist nicht sehr aktuell und nur für bestimmte Stichtage vor. Es ist daher zwar möglich, ein Gesamtbild der Bezieher von Mindestsicherungsleistungen durch Zusammenführung der Ergebnisse von vier einzelnen Statistiken zu erstellen²⁾, wenn man aber speziell die Kinderarmut und deren Entwicklung aktuell darstellen will, ist es legitim und sinnvoll, sich auf die SGB II-Daten der BA zu stützen, die 87 % der Grundsicherungsempfänger abdecken; für das spezielle Themengebiet Kinderarmut kommt im Übrigen die zweitgrößte Hilfeart, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, nicht in Betracht.

Die Daten des Jahres 2005, z. T. auch noch für 2006, über SGB II-Empfänger sind mit einer gewissen Vorsicht zu behandeln. Sie waren – vor allem in einer tiefen fachlichen und regionalen Untergliederung – am Anfang noch mit großen Fehlern behaftet, denn die Arbeits- und Sozialverwaltung hatte noch mit Umstellungsschwierigkeiten zu kämpfen. Seitdem verbessert sich die Datenqualität aber laufend.

Die BA publiziert Daten über SGB II-Empfänger monatlich im Internet³⁾, und zwar zunächst als vorläufige, dann – nach Wartezeit von 3 Monaten – als endgültige Daten. Für analytische Zwecke sollte man nur mit den endgültigen Daten arbeiten. Diese liegen mit einem Time-lag von etwa 5 Monaten, bei Abfassung dieses Artikels also bis April 2009 vor.

2) Für das Jahr 2006 ist das auf Länderebene geschehen, siehe www.amtliche-sozialberichterstattung.de. Für 2006 und 2007 wird im LSKN daran gearbeitet, solche Daten zunächst auf Kreisebene zu erarbeiten.

3) <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/I.html?call=I>
Die Autoren danken Herrn Dr. Henning Schridde, Statistik-Service Nordost der BA, für fachkundige Beratung und Hilfe.

Teil dieser laufend aktualisierten Daten sind solche über „nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige unter 15 Jahren“. Dieser Begriff ist synonym mit dem Begriff „Kinder unter 15 in Haushalten von SGB II-Empfängern“. Er ist *nicht* synonym mit dem Begriff der Leistungsbezieher. Wenn im Folgenden über Kinderarmut geschrieben wird, so sind immer diese Personen unter 15 Jahren gemeint, die in Haushalten von SGB II-Empfängern leben. Wenn es um die Berechnung von Quoten der Kinderarmut geht, so wurden diese Personen unter 15 Jahren auf die entsprechende Bevölkerungsgruppe (aktueller Stand: 31.12.2008) bezogen.

Die zeitliche Vergleichbarkeit ist durch eine Rechtsänderung, die Anfang Oktober 2008 in Kraft trat, leicht eingeschränkt. Durch Neuregelungen beim so genannten Kinderzuschlag und beim Anspruch von Kindern auf Bezug von Wohngeld wurde es möglich, dass einige Bedarfsgemeinschaften und die in ihnen lebenden Kinder aus dem Bezug von SGB II-Leistungen herausfielen, da sie prioritär Anspruch auf andere Sozialleistungen hatten. Der statistische Effekt dieser gesetzgeberischen Maßnahme lässt sich grob abschätzen durch folgende Überlegung: In den sieben Monaten von Oktober 2008 bis April 2009 ging die Zahl der Personen unter 15 Jahren, die in SGB II-Haushalten leben, in Niedersachsen im jeweiligen Vorjahresvergleich im Durchschnitt der sieben Monate um - 14 773 Personen zurück (vgl. Tab. 1). In den 7 Monaten von März 2008 bis September 2008 sank die Zahl im Vorjahresvergleich im Monatsdurchschnitt nur um - 7 744. Das macht einen Unterschied von 7 029, der auf die Rechtsänderung im Oktober 2008 zurückzugehen scheint. Durch diese Neuregelung ging also die Zahl der Kinder unter 15, die in Haushalten von SGB II-Leistungsbeziehern leben, um etwa 7 000 zurück, und zwar darum, weil die gesamte Bedarfsgemeinschaft keine SGB II-Leistungen mehr bezog⁴⁾.

Die Entwicklung im Zeitverlauf: Seit März 2007 sinkt die Kinderarmut

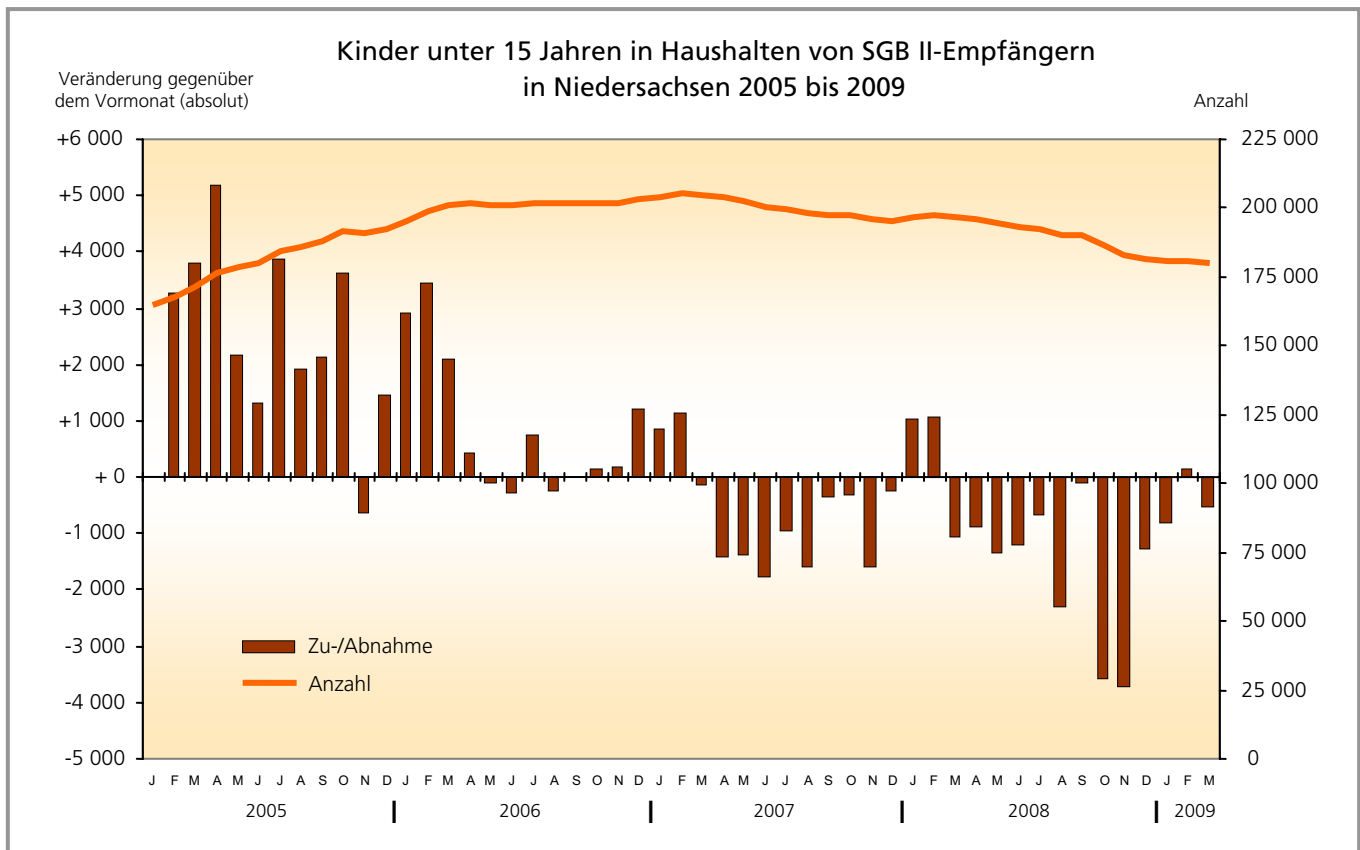
Die zeitliche Entwicklung der Kinderarmut ist der Tabelle 1 und dem Schaubild relativ einfach zu entnehmen: Im Januar 2005 beginnt die Zeitreihe mit seinerzeit 164 499 Kindern. Diese Zahl stieg dann fast kontinuierlich bis zum Höchststand von 205 143 Kindern im Februar 2007 an. Seitdem geht sie fast genauso kontinuierlich von Monat

4) Da der Bezug des Kinderzuschlages Hilfebedürftigkeit vermeiden soll, sind per Definitionem Bedarfsgemeinschaften mit Bezug des Kinderzuschlages vom Leistungsbezug nach SGB II ausgeschlossen, d.h. sie werden von der Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht erfasst. Ebenfalls aus der Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende fallen die Kinder, in denen die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft durch Kinderzuschlag und/oder Wohngeldbezug komplett beendet wird. Weiterhin kann seitens der BA über Kinder mit bedarfsdeckenden Einkommen (u.a. aus Wohngeld) berichtet werden, sofern die Bedarfsgemeinschaft noch einen Leistungsanspruch nach dem SGB II hat. Diese Kinder werden statistisch als Personen in der BG (ohne Leistungsanspruch) gezählt.

1. Kinder unter 15 Jahren in Haushalten von SGB II-Empfängern in Niedersachsen 2005 bis 2009

Monat	Anzahl	Veränderung gegenüber	
		Vormonat	Vorjahresmonat
Jan 05	164 499	X	X
Feb 05	167 770	+ 3 271	X
Mrz 05	171 560	+ 3 791	X
Apr 05	176 729	+ 5 168	X
Mai 05	178 910	+ 2 181	X
Jun 05	180 209	+ 1 299	X
Jul 05	184 082	+ 3 873	X
Aug 05	186 018	+ 1 937	X
Sep 05	188 150	+ 2 132	X
Okt 05	191 782	+ 3 632	X
Nov 05	191 161	- 621	X
Dez 05	192 632	+ 1 471	X
Jan 06	195 548	+ 2 917	+ 31 049
Feb 06	198 976	+ 3 428	+ 31 206
Mrz 06	201 084	+ 2 108	+ 29 524
Apr 06	201 498	+ 413	+ 24 769
Mai 06	201 382	- 1 16	+ 22 472
Jun 06	201 088	- 294	+ 20 880
Jul 06	201 839	+ 751	+ 17 758
Aug 06	201 592	- 247	+ 15 574
Sep 06	201 592	0	+ 13 442
Okt 06	201 749	+ 157	+ 9 967
Nov 06	201 944	+ 195	+ 10 783
Dez 06	203 167	+ 1 223	+ 10 535
Jan 07	204 015	+ 849	+ 8 467
Feb 07	205 143	+ 1 127	+ 6 167
Mrz 07	205 017	- 126	+ 3 933
Apr 07	203 607	- 1 410	+ 2 109
Mai 07	202 243	- 1 364	+ 861
Jun 07	200 460	- 1 783	- 628
Jul 07	199 504	- 956	- 2 335
Aug 07	197 923	- 1 581	- 3 669
Sep 07	197 583	- 340	- 4 009
Okt 07	197 278	- 305	- 4 471
Nov 07	195 690	- 1 588	- 6 254
Dez 07	195 456	- 234	- 7 711
Jan 08	196 506	+ 1 050	- 7 509
Feb 08	197 579	+ 1 073	- 7 564
Mrz 08	196 519	- 1 060	- 8 498
Apr 08	195 638	- 881	- 7 969
Mai 08	194 306	- 1 332	- 7 937
Jun 08	193 105	- 1 201	- 7 355
Jul 08	192 418	- 687	- 7 086
Aug 08	190 116	- 2 302	- 7 807
Sep 08	190 030	- 86	- 7 553
Okt 08	186 442	- 3 588	- 10 836
Nov 08	182 728	- 3 714	- 12 962
Dez 08	181 466	- 1 262	- 13 990
Jan 09	180 653	- 813	- 15 853
Feb 09	180 804	+ 151	- 16 775
Mrz 09	180 259	- 545	- 16 260
Apr 09	178 900	- 1 359	- 16 738

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Berichtsmonat April 2009



zu Monat zurück. Der aktuelle Stand von 178 900 im April 2009 entspricht ziemlich genau dem Stand vom Mai 2005. Verglichen mit dem Höchststand vom Februar 2007 bedeutet dies einen Rückgang um 26 243 Personen bzw. 12,8 %. Auch wenn man den Effekt der Rechtsänderung vom Oktober 2008 einkalkuliert, der wie gesagt die Personenzahl um ca. 7 000 senkte, ist dies ein deutlicher Rückgang.

Wie hat sich die Armutsquote der Kinder entwickelt? Für diese Berechnung muss man die absoluten Zahlen der Kinder in SGB II-Haushalten auf die entsprechende Altersgruppe der unter 15-Jährigen beziehen; diese Informationen liegen aber nicht monatlich, sondern nur jeweils zum 31.12. eines Jahres vor. Die Tabelle 2 weist daher nicht alle Monate auf, sondern nur die Dezemberbestände, weil dann Zähler und Nenner perfekt zueinander passen. Abweichend davon wird für den Januar 2005 der Bevölkerungsstand 31.12.2004 und für den April 2009 der vom 31.12.2008 zugrunde gelegt.

Die Armutsquote der Kinder lag damit in Niedersachsen im April 2009 bei 15,4 %. Ihren Höchststand hatte sie im Dezember 2006 und ist seitdem um 1,4 Prozentpunkte zurückgegangen. Vergleichsdaten für Deutschland insgesamt liegen am aktuellen Rand leider nicht vor, weil die Daten der Altersstruktur Deutschlands Ende 2008 noch

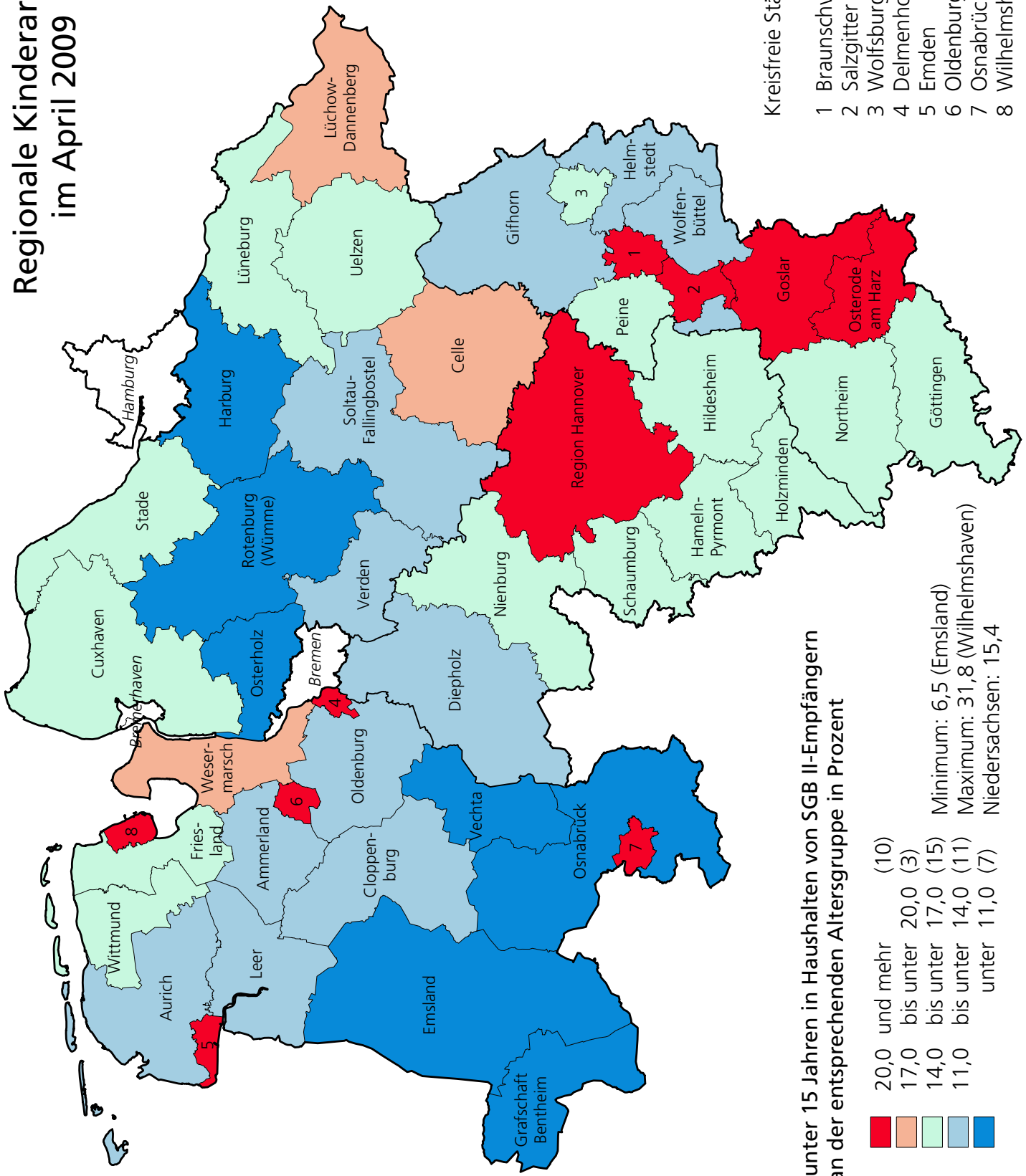
2. Entwicklung der Kinderarmutsquote 2005 bis 2009

Monat	Niedersachsen		Deutschland	
	Kinder unter 15 in SGB II-Haushalten	Bevölkerung unter 15 Jahre ¹⁾	Quote	
	Anzahl		%	
Jan 05	164 499	1 263 997	13,0	13,1
Dez 05	192 632	1 236 981	15,6	15,6
Dez 06	203 167	1 210 734	16,8	16,6
Dez 07	195 456	1 185 270	16,5	16,4
Dez 08	181 466	1 159 879	15,6	...
Apr 09	178 900	1 159 879	15,4	...

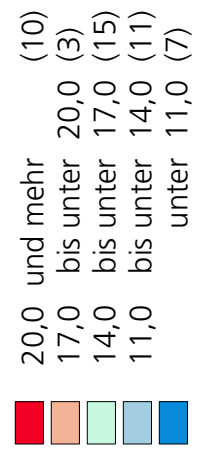
1) Bevölkerungsstand am 31.12.; Januar 2005: 31.12.2004, April 2009: 31.12.2008

nicht bekannt sind. Die bisher vorliegenden Daten zeigen, dass die niedersächsische Quote im Wesentlichen der Deutschland-Quote entspricht und nur minimal nach oben oder unten abweicht. Im Zeitverlauf folgten auf den minimal unterdurchschnittlichen Wert aus dem Januar 2005 und einer Dezember-Quote 2005, die dem Bundesdurchschnitt entsprach, aber minimal überdurchschnittliche Kinderarmutsquoten im Dezember 2006 und Dezember 2007.

Regionale Kinderarmut im April 2009



Kinder unter 15 Jahren in Haushalten von SGB II-Empfängern an der entsprechenden Altersgruppe in Prozent



Minimum: 6,5 (Emsland)
Maximum: 31,8 (Wilhelmshaven)
Niedersachsen: 15,4

Kreisfreie Städte

- 1 Braunschweig
- 2 Salzgitter
- 3 Wolfsburg
- 4 Delmenhorst
- 5 Emden
- 6 Oldenburg (Oldb)
- 7 Osnabrück
- 8 Wilhelmshaven

Regionale Struktur im April 2009

Nicht nur aufgrund ihrer Rotfärbung, sondern auch weil zu den unmittelbaren Nachbarn Unterschiede von drei bis vier Größenklassen bestehen, ragen vor allem die kreisfreien Städte heraus. Die höchsten Armutsquoten von Kindern sind mit 31,8 % in Wilhelmshaven zu verzeichnen. Mit Delmenhorst (29,7 %) und Emden (24,2 %) sind auch die nächst höheren Werte im Nordwesten zu finden. Osnabrück (22,7 %) und Oldenburg (21,6 %) im Westen sowie Braunschweig (20,9 %) und Salzgitter (22,1 %) im Südosten weisen demgegenüber schon einen gewissen Abstand auf. Positiv hebt sich dagegen die Stadt Wolfsburg ab. Mit einer Kinderarmutsquote von 16,9 % liegt sie deutlich unter den anderen Städten und noch knapp in der mittleren Größenklasse. Diese Struktur korrespondiert mit derjenigen, die sich ergibt, wenn man den Anteil der Empfänger von SGB II-Leistungen insgesamt an allen Einwohnern betrachtet.

Für die Landeshauptstadt Hannover und ihr Umland liegen leider keine differenzierten Werte vor, so dass die Region Hannover mit 20,9 % in die höchste Kategorie fällt. Anzunehmen sind zwischen Stadt und Land jedoch auch hier erhebliche Unterschiede. Auffällig, weil als einzige Landkreise (LK) mit Werten im niedrigen 20er-Bereich ebenfalls der höchsten Klasse zugehörig, sind die beiden Harzkreise Goslar und Osterode. Auch hier korrespondieren die Werte mit dem Anteil der Empfänger von SGB II-Leistungen insgesamt. Auch der LK Wesermarsch (18,6 %) im Nordwesten und die LK Celle (18,4 %) und Lüchow-Dannenberg (19,3 %) weisen vergleichsweise hohe Kinderarmutsquoten auf.

Niedrige Anteile von zwischen 11 und 14 % oder sogar unter 11 % finden sich mit Ausnahme der LK Wesermarsch und Friesland (14,3 %) im Umland der Großstädte und im Westen des Landes. Durchschnittliche Werte sind mit Ausnahme Aurichs an der Küste im Süden des Landes bis hinauf nach Nienburg, aber auch in Uelzen und Lüneburg zu konstatieren. Auf Ebene der Statistischen Regionen weisen Hannover (18,2 %) und Braunschweig (17,1 %) entsprechend hohe, Lüneburg (13,8 %) und Weser-Ems (13,5 %) entsprechend niedrige Quoten auf. Das breite Band niedriger Werte, das sich von der Grafschaft Bentheim über das Bremer Umland bis Hamburg erstreckt, korrespondiert mit positiven Werten fast beliebig auswählbarer anderer regionalstatistischer Indikatoren. Vor diesem Hintergrund sind die nur durchschnittlichen Werte für die Kreise des weiteren Hamburger Umlands, Lüneburg (15,6 %) und Stade (14,8 %), bemerkenswert.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Kinderarmut in Niedersachsen geht seit März 2007 fast kontinuierlich zurück auf 178 900 Personen im April

3. Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige nach SGB II unter 15 und Anteil an der entsprechenden Altersklasse¹⁾ im April 2009

Kreisfreie Stadt Landkreis Statistische Region Land	Anzahl	Quote
Braunschweig, Stadt	6 163	20,9
Salzgitter, Stadt	3 202	22,1
Wolfsburg, Stadt	2 554	16,9
Gifhorn	3 460	12,4
Göttingen	5 488	16,4
Goslar	3 655	21,1
Helmstedt	1 658	13,2
Northeim	3 262	16,9
Osterode am Harz	2 046	20,4
Peine	3 337	16,3
Wolfenbüttel	2 361	13,3
Braunschweig	37 186	17,1
Region Hannover	31 837	20,9
Diepholz	3 723	11,6
Hameln-Pyrmont	3 551	16,8
Hildesheim	6 743	16,9
Holz Minden	1 606	15,8
Nienburg (Weser)	2 680	14,4
Schaumburg	3 777	16,3
Hannover	53 917	18,2
Celle	4 957	18,4
Cuxhaven	4 548	15,6
Harburg	3 841	10,3
Lüchow-Dannenberg	1 306	19,3
Lüneburg	4 151	15,6
Osterholz	1 775	10,5
Rotenburg (Wümme)	2 857	10,7
Soltau-Fallingb.ostel	2 871	13,6
Stade	4 589	14,8
Uelzen	2 104	15,7
Verden	2 501	12,1
Lüneburg	35 500	13,8
Delmenhorst, Stadt	3 154	29,7
Emden, Stadt	1 753	24,2
Oldenburg (Oldenburg), Stadt	4 525	21,6
Osnabrück, Stadt	4 568	22,7
Wilhelmshaven, Stadt	2 991	31,8
Ammerland	2 113	11,4
Aurich	3 828	12,7
Cloppenburg	3 326	11,3
Emsland	3 409	6,5
Friesland	2 109	14,3
Grafschaft Bentheim	2 162	9,6
Leer	3 632	13,7
Oldenburg	2 257	11,2
Osnabrück ²⁾	6 210	10,6
Vechta	2 222	9,2
Wesermarsch	2 606	18,6
Wittmund	1 432	16,1
Weser-Ems	52 297	13,5
Niedersachsen	178 900	15,4

1) Bevölkerung: Stand 31.12.2008

2) Angaben für den LK Osnabrück geschätzt

2009. Das entspricht einer Quote von 15,4 %. Die regionale Struktur ist wenig überraschend, weil sie mit verschiedenen schon früher konstatierten regionalstatistischen Befunden korrespondiert: Kinderarmut tritt in den kreisfreien Städten stärker als in den Landkreisen auf, außerdem im Osten des Landes und partiell an der Küste. Demgegenüber zieht sich ein breiter Gürtel von Landkreisen mit relativ geringer Kinderarmut vom Raum Osnabrück im Südwesten über das Bremer bis hin ins Hamburger Umland im Nordosten.

Methodisch ist in der regionalen und der zeitlichen Dimension zweierlei festzuhalten:

Regional: In der Region Hannover, aber auch in den LK Stade und Lüneburg ist die Analyse auf Kreisebene nicht

ausreichend; hier muss man, wenn diese vorliegen, in eine Betrachtung von Daten auf Gemeindeebene einsteigen.

Zeitvergleich: Der Einfluss von Rechtsänderungen, die im Oktober 2008 in Kraft traten, auf die Armutsquote der Kinder unter 15 kann grob auf ca. 7 000 Personen in Niedersachsen geschätzt werden. Dies zeigt, dass sich die statistische Analyse nie bloß auf Verwaltungsdaten beschränken darf. Man braucht genauso und ergänzend immer dazu die originären Informationen aus Primärstatistiken, in diesem Fall dem Mikrozensus und die aus dieser Erhebung destillierten Berichterstattung über Reichtum und Armut nach dem Konzept der relativen Armut.
