

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Richard Hauser

Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik
Deutschland – ein Überblick

Walter Hanesch

Sozialpolitik und arbeitsmarktbedingte Armut
Strukturmängel und Reformbedarf in der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Monika Ludwig/Lutz Leisering/Petra Buhr

Armut verstehen
Betrachtungen vor dem Hintergrund der Bremer Langzeitstudie

Hans-Jürgen Andreß/Gero Lipsmeier

Was gehört zum notwendigen Lebensstandard
und wer kann ihn sich leisten?

Ein neues Konzept zur Armutsmessung

Jens S. Dangschat

„Stadt“ als Ort und als Ursache von Armut
und sozialer Ausgrenzung

B 31–32/95
28. Juli 1995

Richard Hauser, Dr. oec. publ., geb. 1936; seit 1977 Professor für Sozialpolitik am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt a. M.; 1986–1988 Vizepräsident der Universität Frankfurt am Main, Berater der EG-Kommission zu verschiedenen Armutsprogrammen.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Werner Hübinger) *Arme unter uns: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung*, 2 Bd., Freiburg 1993; (Hrsg. mit U. Hochmuth/B. Schwarze/G. Wagner/N. Ott) *Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik*, Berlin 1994, 2 Bd.; (Hrsg. mit D. Döring) *Soziale Sicherheit in Gefahr*, Frankfurt a. M. 1995.

Walter Hanesch, Dr. rer. pol., geb. 1947; 1979 bis 1993 Professor für Politische Ökonomie am Fachbereich Sozialwesen der Fachhochschule Niederrhein, Abteilung Mönchengladbach; seit 1993 Professor für Sozialverwaltung am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Darmstadt.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Diether Döring und Ernst-Ulrich Huster) *Armut im Wohlstand*, Frankfurt a. M. 1990; (zusammen mit Wilhelm Adamy u. a.) *Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands*, Reinbek 1994; (Hrsg.) *Sozialpolitische Strategien gegen Armut*, Opladen 1995.

Monika Ludwig, Dr. phil., geb. 1962; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich 186 der Universität Bremen.

Veröffentlichungen zu Armut und Sozialhilfe, zuletzt: *Armutskarrieren zwischen sozialem Abstieg und Aufstieg. Lebensverläufe und soziales Handeln von Sozialhilfeempfängern*, Opladen 1995 (in Vorbereitung).

Lutz Leisering, Ph. D. (Econ.), geb. 1953; Privatdozent für Soziologie und Sozialpolitik, wissenschaftlicher Assistent am Sonderforschungsbereich 186 der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: *Sozialstaat und demographischer Wandel. Wechselwirkungen, Generationenverhältnisse, politisch-institutionelle Steuerung*, Frankfurt a. M. – New York 1992; (zus. mit S. Leibfried u. a.) *Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat*, Frankfurt a. M. 1995.

Petra Buhr, Dr. rer. pol., geb. 1960; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich 186 der Universität Bremen.

Veröffentlichungen zu Sozialpolitik, Familienforschung und Armut, zuletzt: *Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfe*, Opladen 1995.

Hans-Jürgen Andreß, Dr. phil., geb. 1952; Professor für Methoden und Computeranwendungen in den Sozialwissenschaften an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Veröffentlichungen u. a.: *Armut im vereinten Deutschland*, in: *Soziologische Revue*, 18 (1995) 2; (Hrsg.) *Fünf Jahre danach – Zur Entwicklung von Arbeitsmarkt und Sozialstruktur in Ostdeutschland*, Berlin 1995 (i. E.); (zus. mit J. A. Hagenaars/S. Kühnel) *Multivariate Analyse kategorialer Daten. Modelle und Anwendungen*, Frankfurt a. M. 1995 (i. E.).

Gero Lipsmeier, Diplom-Sozialarbeiter, geb. 1965; Studium der Sozialarbeit und der Soziologie in Bielefeld.

Jens S. Dangschat, Dr. phil., Dipl.-Soz., geb. 1948; Professor für Allgemeine Soziologie sowie Stadt- und Regionalsoziologie an der Universität Hamburg; Leiter der Forschungsstelle Vergleichende Stadtforschung.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Jörg Blasius) *Gentrification – Die Aufwertung innenstadtnaher Wohngebiete*, Frankfurt a. M. – New York 1990; *Soziale Ungleichheit und die Armut der Soziologie*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (1994) 7; (Hrsg. zus. mit Jörg Blasius) *Lebensstile in den Städten. Konzepte und Methoden*, Opladen 1994.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassenstärke hergestellt werden.

Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick

I. Zur Einführung: Was heißt „Armut“?

Bis zum Ende der siebziger Jahre herrschte in der Bundesrepublik die Vorstellung, daß die Armut der ersten Nachkriegsjahre überwunden sei. Für die wenigen vom Wirtschaftsaufschwung ausgeschlossenen und auch anderweitig nicht abgesicherten Personen würde die 1961/62 reformierte Fürsorgeregelung, die als neue „Sozialhilfe“ erstmals einen „Rechtsanspruch dem Grunde nach“ auf die staatliche Gewährleistung eines Existenzminimums statuiert hatte, als letztes Auffangnetz ausreichend Sorge tragen. Armut sei daher etwas, was nur noch in Entwicklungsländern vorkomme. Bedenklich hätte allerdings stimmen können, daß der Präsident der reichen Vereinigten Staaten bereits im Jahre 1965 innerhalb seines Landes einen „Krieg gegen die Armut“ erklärt hatte, der einerseits mit vielfältigen neuen Sozialprogrammen und andererseits mit der Festlegung einer offiziellen „Armutsgrenze“ und einer Förderung der Armutsforschung verbunden war¹. Die Zweifel an der völligen Beseitigung der Armut mehrten sich, als die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Rahmen ihres ersten Programms zur Bekämpfung der Armut (1975 bis 1981) für alle Mitgliedsländer Armutsberichte von unabhängigen Experten erstellen ließ und dem Ministerrat einen ersten zusammenfassenden Bericht vorlegte². Auch in der Bundesrepublik erschienen Untersuchungen, die ein Armutsproblem belegten³. In der Zwischenzeit sind von der Europäischen Union zwei weitere „Armutsprogramme“ durchgeführt worden und

ein viertes liegt beschlußreif vor, wird jedoch durch ein einziges Mitgliedsland – Deutschland – blockiert⁴. Auch das neue Weißbuch der Europäischen Kommission zur Europäischen Sozialpolitik⁵ widmet dem „Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung“ einen eigenen Abschnitt. Und seit Mitte der achtziger Jahre haben verschiedene Länder und internationale Organisationen Armutsstudien und Berichte vorgelegt⁶, so daß man feststellen kann, daß sich nunmehr die Erkenntnis durchgesetzt hat, daß es auch in reichen Industriestaaten, wie der Bundesrepublik Deutschland, ein Armutsproblem gibt⁷.

4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Schlußbericht des zweiten Europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985–1989, Brüssel 1991, Dok. KOM(91) 29 endg., sowie Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mittelfristiges Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Ausgrenzung und zur Förderung der Solidarität: ein neues Programm zur Unterstützung und Anregung der Innovation (PROGRESS) 1994–1999 und Bericht über die Durchführung des Gemeinschaftsprogramms zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am meisten benachteiligten Gruppen (1989–1994), Brüssel 1993, Dok. KOM(93) 436 endg. Einen Überblick über die bisherigen Ergebnisse der Europäischen Kommission bzw. des Europäischen Statistischen Amtes in bezug auf die Ermittlung von Armut gibt Deo Ramprakash, Poverty in the Countries of the European Union. A Synthesis of Eurostat's Statistical Research on Poverty, in: Journal of European Social Policy, (1994), S. 117–128.

5 Vgl. Europäische Kommission, Weißbuch Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union, Luxemburg 1994.

6 Für einen Überblick über bestehende Armutsberichte und die von internationalen Organisationen verfolgten Zwecke vgl. Council of Europe, Specific Recommendations as to how a European Report on Poverty and social exclusion might be carried out, A report by Hugh Frazer, Strasbourg 1994 (Dok. CDPS III.5 (94) 2).

7 In der Bundesrepublik gibt es bisher keinen offiziellen, auf Geamtdeutschland bezogenen Armutsbericht, jedoch liegen neuere Untersuchungen vor, die teils von den privaten Wohlfahrtsverbänden, teils von Stiftungen gefördert wurden. Vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hrsg.), ... wessen wir uns schämen müssen in einem reichen Land. ... in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 185 (1989) 11; Richard Hauser/Werner Hübinger, Arme unter uns: Teil 1, Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung, hrsg. vom Deutschen Caritasverband, Freiburg 1993²; Walter Hanesch u. a., Armut in Deutschland, hrsg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband – in Zusammenarbeit mit der Hans-Böckler-Stiftung, Reinbek 1994. Außerdem sind inzwischen auf kommunaler und Landesebene viele Armutsberichte erstellt worden. Vgl. den Überblick in: Walter Hanesch, Dezentrale

1 Vgl. Robert Plotnick/Felicity Skidmore, Progress against poverty: A review of the 1964–1974 decade, New York 1975.

2 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Schlußbericht der Kommission an den Rat über das erste Programm von Modellvorhaben und Modellstudien zur Bekämpfung der Armut, Brüssel 1983, Dok. KOM(81) 769 endg./2. Der deutsche Bericht wurde als Buch veröffentlicht: Richard Hauser/Helga Cremer-Schäfer/Udo Nouvertné, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven, Frankfurt am Main 1981.

3 Vgl. Heiner Geißler, Die neue soziale Frage, Freiburg 1976, sowie Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. 1981.

Der wichtigste Streitpunkt ist dabei: Wie sind die Armen von den Nichtarmen zu unterscheiden? Eine solche Unterscheidung ist erforderlich, um Armut empirisch erfassen und den Anteil sowie die Struktur der als „arm“ charakterisierten Bevölkerungsgruppe feststellen zu können. Hierbei stehen sich zwei *Sichtweisen* gegenüber: Die *erste* geht von Einkommen und Vermögen aus. Hiernach sind Personen dann nicht arm, wenn sie über ein im Familienzusammenhang ausreichendes Einkommen bzw. Vermögen verfügen, denn in einer Marktwirtschaft kann man alle zur Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums erforderlichen Güter kaufen. Das Problem der Armutsdefinition besteht dann nur darin, die Schwelle des ausreichenden Einkommens politisch festzulegen. Aus dieser Sicht folgt auch eine klare Richtlinie für die Armutsbekämpfung: Es genügt die Gewährung einer Sozialleistung, die das zu niedrige oder völlig fehlende eigene Einkommen auf die Höhe des soziokulturellen Existenzminimums aufstockt. Die „richtige“ oder „falsche“ Verwendung des Einkommens liegt in der Verantwortung des Betroffenen und ist daher kein Problem der Sozialpolitik.

Die *zweite Sichtweise* richtet sich unmittelbar auf die verschiedenen Dimensionen der tatsächlichen Lebenslage einer Person. Hiernach sind Personen dann nicht arm, wenn keine Unterversorgungserscheinungen vorliegen, d. h. keine Unterernährung, keine unzureichende Kleidung, keine unzumutbaren Wohnverhältnisse, ein ausreichender Schutz gegen Krankheitskosten sowie ausreichende Kommunikations- und Beteiligungsmöglichkeiten an den üblichen gesellschaftlichen Aktivitäten. Liegt in einer oder in mehreren Dimensionen Unterversorgung vor, die anhand von anerkannten Mindeststandards festgestellt werden muß, so wird Armut konstatiert. Bei dieser Sichtweise ist es in einem die Selbstverantwortung

Armutsberichterstattung und Armutsberichte der Kommunen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 133 (1986), S. 264–267, sowie Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS), Sozialhilfeberichte und Armutsberichte seit 1985, Frankfurt a. M. 1994 (Typoskript). Vielfältige Aspekte des Armutsproblems werden auch in dem Sammelband von Diether Döring/Walter Hanesch/Ernst-Ulrich Huster (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt a. M. 1990, sowie in Stephan Leibfried/Wolfgang Voges (Hrsg.), Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, (1992) 32, behandelt. Auf sozialpolitische Bekämpfungsmöglichkeiten ausgerichtet ist der neue Sammelband von Walter Hanesch (Hrsg.), Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995.

Die Sicht der Bundesregierung läßt sich insbesondere aus den Antworten auf die Großen Anfragen der Fraktion der SPD, Bundestagsdrucksache 10/6623, und der GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 10/6055, entnehmen.

betonenden Sozialstaat viel schwieriger, umfassende Armutsbekämpfungsmaßnahmen einzuleiten, denn ausreichende monetäre Sozialleistungen sind zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung zur Vermeidung von Armut. Darüber hinaus müßten durch Beratung, Betreuung, vielfältige andere Hilfsangebote sowie allgemeinpolitische Maßnahmen auch die „falsche“ Verwendung des Einkommens, ein von den üblichen Normen abweichendes Verhalten sowie Diskriminierung und Stigmatisierung, die zu sozialer Ausschließung führen, bekämpft werden.

Bei beiden Sichtweisen ergeben sich zwei zusätzliche Fragen: Bei welcher Einkommenshöhe soll das sozio-kulturelle Existenzminimum, die sogenannte Einkommensarmutsgrenze liegen, bzw. wie sollen die entsprechenden nicht-monetären Mindeststandards festgelegt werden? Wie sollen diese Armutsgrenzen im Verlauf des wirtschaftlichen Wachstums und bei Preisniveausteigerungen angepaßt werden? Auf diese miteinander in einem engen Zusammenhang stehenden Fragen gibt es keine wissenschaftlich beweisbaren Antworten. An ihrer Stelle kann nur eine politische Entscheidung oder eine gesellschaftlich anerkannte Konvention oder ein persönliches Werturteil – gestützt auf religiöse Lehrsätze oder philosophische Prinzipien – stehen. Die Sozialwissenschaften können nur die Konsequenzen, die aus der Festsetzung bestimmter Armutsgrenzen resultieren, aufzeigen. Damit wird auch sichtbar, daß alle empirisch ermittelten Ergebnisse von der grundlegenden Entscheidung über die Armutsabgrenzung abhängig sind.

In den Sozialwissenschaften hat sich die Konvention herausgebildet, Einkommensarmut dann zu konstatieren, wenn das Nettoeinkommen der jeweiligen Person weniger als die Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts beträgt⁸; dabei werden die Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften in einem Mehr-Personen-Haushalt sowie die Bedarfsunterschiede zwischen Kindern und Erwachsenen berücksichtigt⁹. Auch die

8 In Europa wird üblicherweise – auch von der EG-Kommission – das arithmetische Mittel als Durchschnitt verwendet. In den USA wird häufig statt auf den arithmetischen Mittelwert auf den Median (Äquivalenzeinkommen jener Person, die bei einer Anordnung aller Personen nach der Höhe ihres Äquivalenzeinkommens genau in der Mitte liegt) abgestellt.

9 Streng genommen handelt es sich um einen gewichteten Durchschnitt, der mit Hilfe einer Äquivalenzskala, die die Einsparungen beim gemeinsamen Wirtschaften im Haushalt sowie altersabhängige Bedarfsunterschiede zum Ausdruck bringt, errechnet wird (sogenanntes durchschnittliches Nettoäquivalenzeinkommen). Als Äquivalenzskala werden entweder die Regelsatzproportionen der Sozialhilfe (Haushaltsvorstand 1, weitere Erwachsene 0,8, Kinder zwischen 0,5

Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat diese Grenze ihren Armutsberichten zugrunde gelegt¹⁰. Einen Konsens über die zu berücksichtigenden Dimensionen der Lebenslage und über die Höhe der Mindeststandards, die zur Vermeidung von Armut einzuhalten wären, gibt es bisher aber nicht. Besonders umstritten ist die Frage, ob die Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe noch als „arm“ einzustufen oder als bereits der Armutslage enthoben und damit als „nicht-arm“ zu bezeichnen sind. Dies hängt offensichtlich von dem persönlichen Werturteil ab, ob man die Höhe der Sozialhilfe als ausreichend zur Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums ansieht und ob man die Umstände der Antragstellung und des Bezugs (scharfe Einkommensüberprüfung, Pflicht zum fast völligen vorhergehenden Vermögensverbrauch, Erstattungsanspruch des Sozialamts gegenüber Verwandten ersten Grades in gerader Linie, Stigmatisierung in der öffentlichen Meinung) mit der grundgesetzlich geschützten Würde des Menschen für vereinbar hält.

Unbestreitbar kann man aber die Gruppe der Sozialhilfeempfänger, die auf das unterste Auffangnetz des Sozialstaats angewiesen sind, als eine soziale Problemgruppe bezeichnen, deren Lebensumstände auch unter Armutsaspekten der Untersuchung bedürfen. Dies wird in vielen Armutsuntersuchungen inzwischen auch so gehandhabt. Man spricht, um die Ambivalenz der Sichtweisen anzudeuten, von „bekämpfter Armut“. Schließlich muß man den Blick auch auf die „verdeckte Armut“ richten. Darunter fallen jene Personen, die ihren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe aus irgendwelchen Gründen nicht geltend machen und daher mit einem Einkommen, das noch unterhalb der Sozialhilfeschwelle liegt, auskommen müssen.

In den folgenden Abschnitten beschäftigen wir uns zunächst mit den Sozialhilfeempfängern; dann werden einige empirische Ergebnisse über die relative Einkommensarmut referiert; hierauf folgt eine Skizze weiterer Aspekte der Lebenslage von Einkommensarmen; den Abschluß bildet eine knappe Zusammenfassung.

und 0,9) oder eine von der OECD entwickelte Skala (alte Version: 1, 0,7, Kinder unter 15 Jahren 0,5; neue Version: 1, 0,5, 0,3) verwendet.

¹⁰ Die in dem Beitrag von Peter Krause, Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/92, S. 5, gemachte Angabe, daß die Europäische Gemeinschaft bei ihren Armutsberechnungen auf das landesspezifische Median-Einkommen abstelle, trifft nicht zu.

II. Zur Entwicklung der Sozialhilfebedürftigkeit in Deutschland

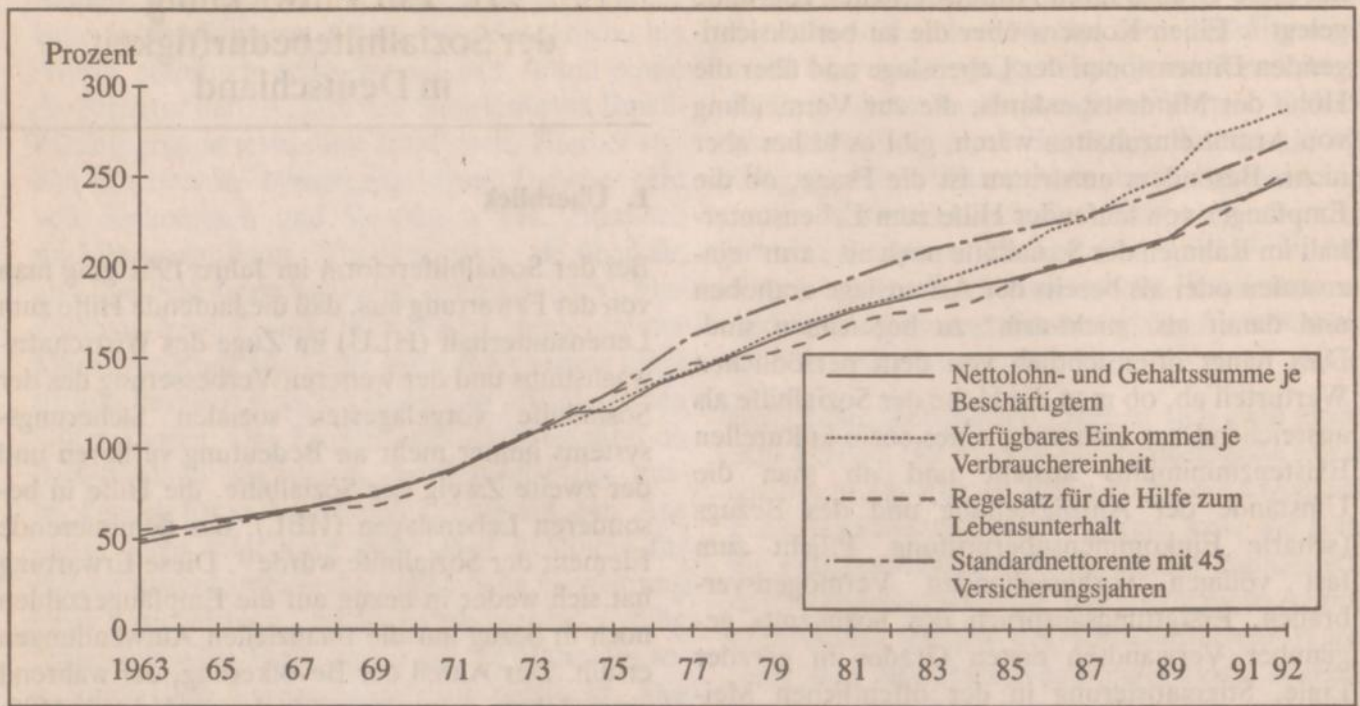
1. Überblick

Bei der Sozialhilfereform im Jahre 1961 ging man von der Erwartung aus, daß die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) im Zuge des Wirtschaftswachstums und der weiteren Verbesserung des Sozialhilfe vorgelagerten sozialen Sicherungssystems immer mehr an Bedeutung verlieren und der zweite Zweig der Sozialhilfe, die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL), das dominierende Element der Sozialhilfe würde¹¹. Diese Erwartung hat sich weder in bezug auf die Empfängerzahlen noch in bezug auf die finanziellen Aufwendungen erfüllt. Der Anteil der Bevölkerung, der während eines Jahres zeitweise oder dauernd durch Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) unterstützt werden mußte, ist in den alten Bundesländern von 1,3 Prozent (1963) auf 4,7 Prozent (1992) angestiegen¹²; in den neuen Bundesländern stieg der Empfängeranteil von ca. 0,8 Prozent (1990) auf 2,8 Prozent (1992), wobei in beiden Landesteilen eine steigende Tendenz zu verzeichnen ist. Der Anteil der Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen stieg in den alten Bundesländern von 1,5 Prozent (1963) auf 2,6 Prozent (1992) und in den neuen Bundesländern von null (1990) auf 1,6 Prozent (1992). Die Bruttoausgaben für HLU machten 1963 in den alten Bundesländern 0,22 Prozent des Bruttosozialprodukts aus; im Jahr 1992 waren die Ausgaben für HLU in Gesamtdeutschland auf 0,5 Prozent des gesamtdeutschen Bruttosozialprodukts angestiegen, d. h., ihr Anteil hatte sich mehr als verdoppelt. Der Anstieg bei den Ausgaben für HBL war noch weit stärker: Er betrug 1963 in den alten Bundesländern 0,26 Prozent und 1992 (gesamtdeutsch) 0,89 Prozent, d. h., es erfolgte mehr als eine Verdreifachung des Anteils am Bruttosozialprodukt. Da ein Teil der Sozialhilfeausgaben von den Sozialversicherungen

¹¹ Vgl. Otto Blume, Sozialhilfe und Sozialhilfegesetz, in: Willi Albers u. a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Tübingen – Stuttgart 1981, S. 689–699.

¹² Diese Jahresgesamtzahl umfaßt alle während eines Jahres aufgetretenen Bezugsfälle, unabhängig von der Dauer des Bezugs. Die am Jahresende ermittelten Stichtagszahlen liegen um gut ein Drittel niedriger. Die Statistik umfaßt keine Nichtseßhaften, denen Sozialhilfe tages- oder wochenweise ausgezahlt wird. Vgl. *Wirtschaft und Statistik*, Sozialhilfeempfänger 1992, (1994) 7, 557–568 sowie frühere Hefte und die entsprechende Fachserie des Statistischen Bundesamtes.

Diagramm 1: Die Entwicklung des Sozialhilferegelsatzes und verschiedener durchschnittlicher Einkommensgrößen 1963–1992 (1972 = 100 %)



Quellen: Statistisches Bundesamt, Statistische Taschenbücher 1989 und 1993, Berlin; Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher 1967 bis 1993, Berlin; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (1993), Rentenversicherung in Zahlen, Frankfurt am Main; Statistisches Bundesamt, Verfügbares Einkommen, Zahl der Haushalte und Haushaltsmitglieder nach Haushaltsgruppen (früheres Bundesgebiet), Wiesbaden 1994 (Sonderdruck).

oder den Familienmitgliedern zurückerstattet werden muß, liegen die Anteile der Nettoausgaben um etwa ein Fünftel niedriger.

Diese wenigen Zahlen mögen genügen, um zu zeigen, daß die Bedeutung des untersten Auffangnetzes „Sozialhilfe“ seit seiner Einführung entgegen den ursprünglichen Erwartungen wesentlich zugenommen hat. Eine weit größere Gruppe von Menschen ist zeitweise oder dauerhaft von Sozialhilfe abhängig geworden. Im folgenden wird allerdings nur noch auf die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (Sozialhilfeempfänger im engeren Sinn) eingegangen, da die Frage, ob das Angewiesensein auf Hilfe in besonderen Lebenslagen ebenfalls ein sozialpolitisches Problem darstellt, hier nicht behandelt werden kann.

2. Die Entwicklung der Regelsätze und der durchschnittlichen Wohlfahrtsposition der Sozialhilfeempfänger

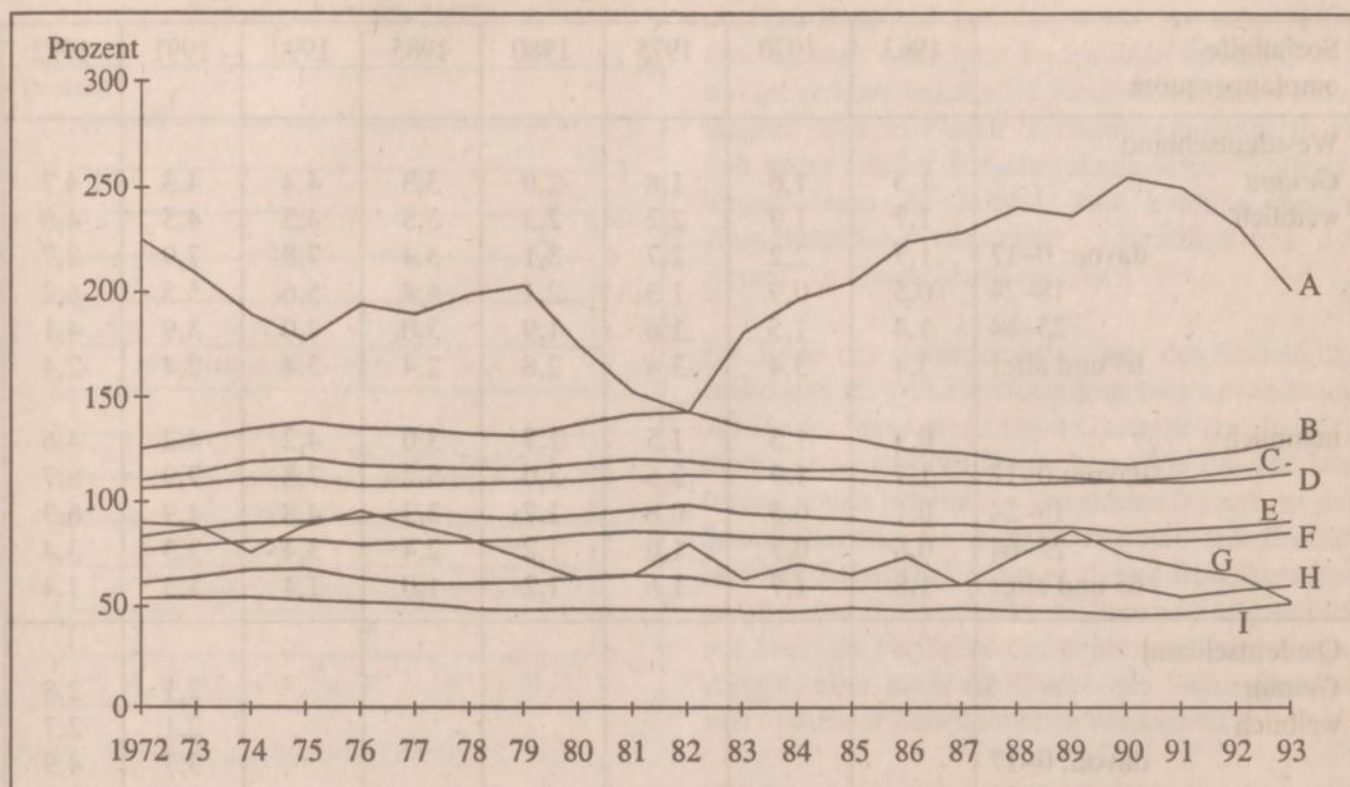
Angesichts der öffentlichen Diskussion über die angebliche Großzügigkeit der Sozialhilfe und über eine mögliche Verletzung des Lohnabstandsgebots könnte man vermuten, daß der Anstieg der Empfängerzahlen durch eine weit über das durchschnitt-

liche Lohnwachstum hinausgehende Anhebung der Sozialhilferegelsätze verursacht sei. Dies ist aber nicht der Fall, wie Diagramm 1 zeigt.

Der Regelsatz der Sozialhilfe ist seit der Sozialhilfereform 1961/62 mit leichten Schwankungen dem Trend des Anstiegs der Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigtem gefolgt und – nominell gesehen – bis 1992 auf fast das Fünffache angestiegen¹³. Da sich das Preisniveau für einen Zwei-Personen-Rentner- und Sozialhilfeempfängerhaushalt in diesem Zeitraum nur auf das 2,8fache erhöht hat, entstand in diesen dreißig Jahren eine reale, d.h. in Gütermengen ausgedrückte Verbesserung für die Lohnbezieher ebenso wie für die Sozialhilfeempfänger um etwa 60 Prozent. Da die Sozialhilfe auch die Miet- und Heizungskosten deckt, die in diesem Zeitraum noch stärker als der genannte Preisindex angestiegen sind (etwa auf das 3,1fache), war die Entwicklung für die Sozialhilfeempfänger sogar etwas günstiger, als es sich aus der Betrachtung der Regelsätze ergibt. Die Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigtem ist jedoch

¹³ Das Rentenniveau ist – gemessen am Anstieg der sogenannten Standardnettorente (Strich-Punkt-Linie) – seit Mitte der siebziger Jahre sogar noch stärker gestiegen als die Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigtem.

Diagramm 2: Relative Wohlfahrtspositionen nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstandes, Bundesrepublik Deutschland (West) 1972–1993



A: Selbständige (ohne Landwirte). B: Pensionäre. C: Beamte. D: Angestellte
E: Rentner. F: Arbeiter. G: Landwirte. H: Arbeitslose. I: Sozialhilfeempfänger

Quelle: Statistisches Bundesamt (III B) 1994: Verfügbares Einkommen, Zahl der Haushalte und Haushaltsmitglieder nach Haushaltsgruppen – Aktualisierte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1972 bis 1993, Wiesbaden (Sonderdruck).

eine Vergleichsgröße, die den starken Strukturwandel der vergangenen 30 Jahre nicht erfaßt. In diesem Zeitraum hat sich einerseits der Anteil der Teilzeitbeschäftigten erhöht und andererseits gibt es einen höheren Anteil von Zwei-Verdiener-Haushalten; außerdem hat die durchschnittliche Kinderzahl je Familie abgenommen. Um diese Veränderungen zu berücksichtigen, muß man die Entwicklung des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens, das Haushaltsgesamteinkommen, Haushaltsgröße und Kinderzahl berücksichtigt, heranziehen. Das Statistische Bundesamt Wiesbaden spricht vom verfügbaren Einkommen je Verbrauchereinheit.

Wie das Diagramm 1 zeigt, ist das verfügbare Einkommen je Verbrauchereinheit (gepunktete Linie) ab Anfang der achtziger Jahre deutlich stärker gestiegen als der Regelsatz der Sozialhilfe oder die Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigtem. Man kann daher festhalten: Der Anstieg der Sozialhilfeempfängerzahlen ist auf keinen Fall durch eine besonders großzügige Erhöhung des Regelsatzes hervorgerufen worden. Die Sozialhilfeempfänger sind vielmehr hinter der allgemeinen Entwick-

lung des Lebensstandards etwas zurückgeblieben. Diese Feststellung wird auch durch Diagramm 2 gestützt, in dem das Verhältnis der verfügbaren Einkommen je Verbrauchereinheit von neun sozialen Gruppen zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt der alten Bundesländer dargestellt ist; diese Verhältniszahlen werden als relative Wohlfahrtsposition einzelner Gruppen bezeichnet. Eine Wohlfahrtsposition von 100 Prozent bedeutet damit, daß die jeweilige Personengruppe ein verfügbares Einkommen je Verbrauchereinheit zur Verfügung hat, das genau dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt entspricht: Werte unter 100 Prozent kennzeichnen soziale Gruppen mit unterdurchschnittlicher, Werte über 100 Prozent solche mit überdurchschnittlicher Wohlfahrtsposition. Diese auf Berechnungen des Statistischen Bundesamtes beruhende Darstellung umfaßt einen Zeitraum von zwei Dekaden (1972 bis 1993).

Ohne auf die übrigen Gruppen näher einzugehen, kann man in bezug auf die relative Wohlfahrtsposition der Sozialhilfeempfänger (unterste Linie I) zwei Ergebnisse festhalten: Erstens lag ihre relative Wohlfahrtsposition während des gesamten

Tabelle 1: Sozialhilfeempfängerquoten (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) in den alten und neuen Bundesländern (Jahresgesamtzahlen; in Prozent der jeweiligen Bevölkerung)

Sozialhilfeempfängerquote	1963	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992
Westdeutschland								
<i>Gesamt</i>	1,3	1,6	1,8	2,0	3,3	4,4	4,3	4,7
weiblich	1,7	1,9	2,2	2,3	3,5	4,5	4,5	4,8
davon: 0-17	1,7	2,2	2,7	3,1	5,4	7,8	7,9	8,7
18-24	0,5	0,9	1,3	2,1	4,4	5,6	5,5	6,2
25-64	1,4	1,5	1,6	1,9	3,0	4,0	3,9	4,1
65 und älter	3,4	3,4	3,4	2,8	2,4	2,4	2,4	2,4
männlich	0,9	1,3	1,5	1,7	3,0	4,2	4,2	4,6
davon: 0-17	1,7	1,9	2,6	3,0	5,2	7,8	7,9	8,7
18-24	0,1	0,5	0,8	1,7	3,3	4,8	4,9	6,3
25-64	0,6	0,7	1,0	1,2	2,4	3,4	3,3	3,4
65 und älter	1,8	1,7	1,6	1,2	1,0	1,4	1,3	1,4
Ostdeutschland								
<i>Gesamt</i>							2,1	2,8
weiblich							2,1	2,7
davon: 0-17							3,7	4,9
18-24							4,1	6,0
25-64							1,7	2,1
65 und älter							0,3	0,4
männlich							2,1	2,9
davon: 0-17							3,6	4,9
18-24							2,7	4,8
25-64							1,6	2,1
65 und älter							0,1	0,2

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 13 Sozialleistungen, Reihe 2: Sozialhilfe, verschiedene Jahrgänge;
 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Sozialleistungen, Reihe 1: Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge, I. Sozialhilfe, verschiedene Jahrgänge;
 Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Jahrgänge;
 eigene Berechnungen.

Zeitraums bei etwa der Hälfte des Durchschnitts¹⁴. Zweitens ist ihre relative Wohlfahrtsposition im Verlauf der beiden Dekaden etwas abgesunken, und zwar von etwa 53 auf 48 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts, d.h. um etwa ein Zehntel.

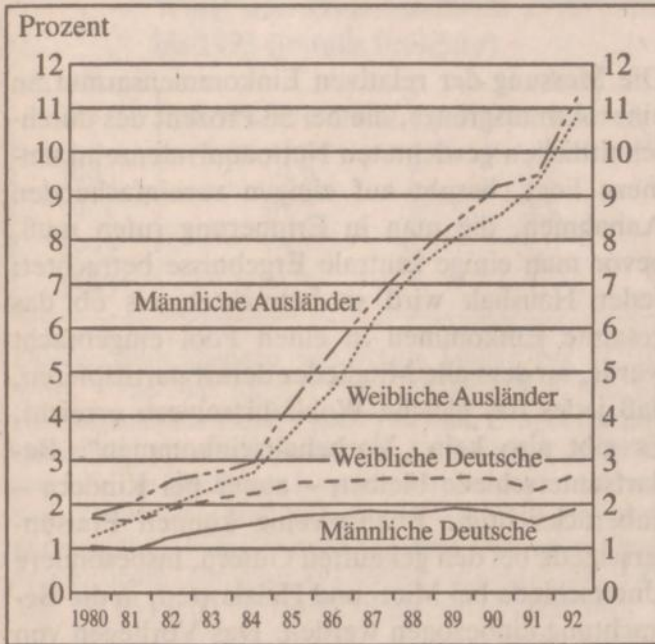
Für die neuen Bundesländer sind noch keine genaueren Zahlen bekannt. Da die Sozialhilferegelsätze dort aber nur um etwa fünf Prozent unter den westdeutschen liegen, während das Lohnniveau – gemessen am Verhältnis der ost- und westdeut-

schen Bruttolohn- und -gehaltssummen je Beschäftigtem – im ersten Halbjahr 1994 nur etwa 70 Prozent betrug¹⁵, muß die relative Wohlfahrtsposition der ostdeutschen Sozialhilfeempfänger deutlich günstiger sein als die der westdeutschen. Allerdings kann man Zweifel hegen, ob es angebracht ist, die relative Wohlfahrtsposition der ostdeutschen Sozialhilfeempfänger am ostdeutschen Einkommensniveau zu messen, anstatt sie zu dem das deutsche Anspruchsniveau determinierenden westdeutschen Einkommensniveau ins Verhältnis zu setzen.

¹⁴ Dies ist ein gutes Indiz dafür, daß die in der Armutsforschung häufig verwendete 50-Prozent-Einkommensgrenze nicht weit von der im politischen Prozeß Deutschlands gebildeten Grenze entfernt ist.

¹⁵ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1994/95, Bundestagsdrucksache 13/26 v. 21. 11. 1994, Tz. 128.

Diagramm 3: Veränderung des Sozialhilferisikos von Ausländern und Deutschen im Zeitablauf (1980–1992)



Quelle: Wirtschaft und Statistik, (1994) 7, S. 560.

3. Strukturverschiebungen beim Sozialhilferisiko

Sozialhilfeempfänger können aus unterschiedlichen sozialen Gruppen kommen. Je höher in einer sozialen Gruppe der Anteil der Sozialhilfeempfänger ist, desto armutsgefährdeter erscheint sie. Damit bildet der Anteil der Sozialhilfeempfänger in einer Gruppe einen Indikator für ihr Armutrisiko. Wie Tabelle 1 zeigt, hat sich das Armutrisiko einzelner Gruppen, differenziert nach Alter und Geschlecht, seit der Einführung der Sozialhilfe stark verändert¹⁶.

Insgesamt gesehen hat sich das Sozialhilferisiko – wie schon erwähnt – von 1963 bis 1992 mehr als verdreifacht. Die Empfängerquoten der Frauen und Männer haben sich aber in diesem Zeitraum weitgehend angenähert, so daß man nicht mehr – wie noch in den sechziger Jahren – von einem generell wesentlich höheren Sozialhilferisiko von Frauen sprechen kann. Während unter den Altersgruppen zu Beginn der sechziger Jahre die alten Menschen, insbesondere die alten Frauen, eine Risikoquote von weit mehr als dem Doppelten des Durchschnitts aufwiesen, sind nunmehr die Kinder

16 Man unterscheidet Jahresgesamtzahlen und Jahresendzahlen (Stichtagszahlen). Die Stichtagszahlen liegen immer um gut ein Drittel niedriger als die kumulierten Jahresgesamtzahlen. Da nur für die Jahresgesamtzahlen lange Zeiträume in entsprechender Aufgliederung vorliegen, werden diese verwendet.

und Jugendlichen am stärksten betroffen. Es müßte eine Gesellschaft – ganz unabhängig davon, ob man Sozialhilfeempfänger als arm oder nicht-arm einstuft – äußerst bedenklich stimmen, daß nunmehr etwa jedes elfte Kind eine kürzere oder längere Zeit in einem Sozialhilfeempfängerhaushalt unter starker Einschränkung seiner Entwicklungschancen aufwächst¹⁷. Man kann in diesem Zusammenhang von einer „Infantilisierung der Armut“ in Deutschland sprechen.

Bis Ende der siebziger Jahre war das Sozialhilferisiko der im früheren Bundesgebiet anwesenden Ausländer, der sogenannten Gastarbeiter, deutlich niedriger als das der Deutschen. Wie das auf Jahresendzahlen beruhende Diagramm 3 zeigt, ist das Sozialhilferisiko der Ausländer unter dem Einfluß höherer Arbeitslosenquoten dieser Bevölkerungsgruppe und der verstärkten Zuwanderung seither auf über das Vierfache der deutschen Quote angestiegen; aber auch die Quote der Deutschen hat sich in diesem Zeitraum etwa verdoppelt.

Bei den Ausländern übersteigt die Quote der Männer jene der Frauen, bei den Deutschen ist das Verhältnis umgekehrt. Da Ausländer aber lediglich ca. neun Prozent der Bevölkerung ausmachen, dominieren die deutschen Risikoquoten die Gesamtquoten.

4. Verdeckte Armut

Verdeckte Armut liegt bei einer Person vor, die zwar einen Anspruch auf Sozialhilfe besitzt, ihn aber nicht geltend macht. Wenngleich der Staat hierbei Sozialausgaben „einspart“, so geschieht dies doch um den „Preis“ einer erhöhten Armut. Man könnte vermuten, daß in einem wohlorganisierten Rechtsstaat wie der Bundesrepublik Fälle der Nichtinanspruchnahme eine extreme Ausnahme darstellen – um so mehr, als das Bundessozialhilfegesetz in § 5 vorschreibt, daß die Sozialhilfe einzusetzen hat, sobald dem Träger der Sozialhilfe oder den von ihm beauftragten Stellen bekannt wird, daß die Voraussetzungen für die Hilfgewährung vorliegen; es bedarf also nicht einmal eines Antrags des Berechtigten. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. In einer neuen holländischen Studie¹⁸, die auch einen Überblick über

17 Wenn man jene Kinder noch hinzurechnet, die in verdeckter Armut aufwachsen, dann kann man schätzen, daß etwa jedes achte Kind von diesen ungünstigen Verhältnissen betroffen ist.

18 Vgl. Wilhelm van Oorschot, Take it or leave it, A study of non-take-up of social security benefits, Tilburg 1994.

vorliegende Untersuchungen in hochentwickelten Sozialstaaten, insbesondere für Großbritannien, Belgien, die Niederlande, Deutschland und USA, bietet, wird gezeigt, daß die Nichtinanspruchnahme von bedarfsabhängigen und einkommensüberprüften Sozialleistungen überall ein weit unterschätztes Problem darstellt¹⁹. Nichtinanspruchnahmequoten von weit über 50 Prozent wurden für manche Transfers festgestellt. In den meisten Fällen lagen die Nichtinanspruchnahmequoten zwischen 20 und 50 Prozent; auch die Einzelergebnisse der holländischen Studie, in der alle Arten von einkommensüberprüften Transfers in Rotterdam und Nijmegen untersucht wurden, ergaben ein ähnliches Bild. Für die Bundesrepublik (alte Bundesländer) liegen seit Ende der siebziger Jahre verschiedene Schätzungen vor, die eine Nichtinanspruchnahmequote der Sozialhilfe (nur HLU) zwischen 33 und 50 Prozent ergeben, d.h., daß auf zwei Sozialhilfeempfänger nochmals ein bis zwei Berechtigte kommen, die ihre Ansprüche nicht geltend machen²⁰. Besonders hoch scheint die Nichtinanspruchnahmequote bei den alten Menschen zu sein. Allerdings wird es sich dabei häufig nur um entgangene Aufstockungsbeträge geringer oder mittlerer Höhe handeln. Auch wenn man bei einem verdeckten Phänomen naturgemäß keine punktgenauen Schätzungen vornehmen kann, zeigen diese mit unterschiedlichen Methoden und Datenquellen erzielten Ergebnisse doch, daß es auch in Deutschland ein beachtliches Problem der verdeckten Armut gibt.

Es wäre aber verfehlt, die Ursachen der Nichtinanspruchnahme nur im persönlichen Verhalten der Berechtigten zu suchen. Bei ihnen spielen zwar fehlende Informationen und Falschinformationen, Furcht vor Rückgriff des Sozialamts auf Kinder oder Eltern, Stolz oder Angst vor Stigmatisierung eine beachtliche Rolle; aber es ist in verschiedenen Untersuchungen gezeigt worden, daß auch die Ausgestaltung der Bedingungen für den Erhalt der einkommensüberprüften Sozialleistung und das Verhalten der Sozialämter wesentliche mitwirkende Faktoren sind²¹.

19 Im englischen Sprachgebrauch wird die Terminologie „non-take-up of means-tested benefits“ verwendet. Im Deutschen wird von Nichtinanspruchnahmequote oder auch „Dunkelziffer“ gesprochen, die als das Verhältnis der „nicht in Anspruch nehmenden, aber berechtigten Personen zu allen berechtigten Personen“ definiert ist. Beschränkt auf die Sozialhilfe als einer besonders wichtigen bedarfsabhängigen und einkommensüberprüften Sozialleistung spricht man von „Dunkelziffer der Armut“

20 Vgl. den Überblick in R. Hauser/W. Hübinger (Anm. 7), S. 52 ff.

21 Vgl. W. van Oorschot (Anm. 18), Kap. 8.

III. Zur Entwicklung der relativen Einkommensarmut

Die Messung der relativen Einkommensarmut an einer Armutsgrenze, die bei 50 Prozent des durchschnittlichen gewichteten Nettoäquivalenzeinkommens liegt, beruht auf einigen vereinfachenden Annahmen, die man in Erinnerung rufen muß, bevor man einige zentrale Ergebnisse betrachtet: Jeder Haushalt wird so betrachtet, als ob das gesamte Einkommen in einen Pool eingebracht würde, an dem alle Mitglieder derart partizipieren, daß jedes das gleiche Wohlfahrtsniveau erreicht. Es gibt also kein „Vorbehaltseinkommen“. Bedarfsunterschiede bleiben – außer bei Kindern – unberücksichtigt. Ebenso wenig können Preisunterschiede bei den gekauften Gütern, insbesondere Unterschiede bei Miet- und Heizkosten, in die Betrachtung einbezogen werden. Das Vorliegen von „Einkommensarmut“ wird also allein aufgrund eines zu niedrigen Nettoäquivalenzeinkommens im Haushaltskontext konstatiert. Vermögensbesitz wird in der Regel nicht einbezogen. Wenn Monateinkommen zugrunde gelegt werden, kann die Einkommensarmut bei Haushalten mit starken kurzfristigen Einkommensschwankungen überzeichnet werden. Da die statistische Erhebung von Einkommen generell fehleranfällig ist, spielen auch Meßfehler eine Rolle; insbesondere ist die unterste Einkommensschicht häufig unterrepräsentiert. Außerdem besteht das systematische Problem, wie man selbsterzeugte und konsumierte Produkte, das Bewohnen einer Sozialwohnung oder andere staatliche oder betriebliche Vergünstigungen sowie die Nutzung von eigenem Wohnraum bewerten soll. Diese Meßprobleme spielen aber trotz ihrer Zahl für die Grundzüge des Gesamtbildes nur eine untergeordnete Rolle, auch wenn sie insgesamt vermutlich eine leichte Tendenz zur Überschätzung der Einkommensarmut bedingen; insbesondere im Zeitvergleich verlieren sie stark an Bedeutung.

Tabelle 2 zeigt ein Ergebnis über die Einkommensarmutsquoten in West- und Ostdeutschland, wie es sich auf Basis der im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) erfragten Nettomonatseinkommen ableiten läßt²². Dabei wurde die 50-Prozent-Armuts-grenze jeweils getrennt entsprechend dem durch-

22 Die von P. Krause (Anm. 10), S. 9, ermittelten Armutquoten liegen um etwa ein Viertel bis ein Drittel niedriger als die hier wiedergegebenen Werte, da bei Krause die 50-Prozent-Grenze auf den Median statt auf den arithmetischen Mittelwert bezogen ist. Der Median liegt bei linkssteilen Ver-

Tabelle 2: Anteil der relativ einkommensarmen Personen unter der 50-Prozent-Grenze des Nettoäquivalenzeinkommens in West- und Ostdeutschland 1990 (Juli) bis 1993 (jeweils Frühjahr)

Jahr	Westdeutschland	Ostdeutschland
1990	10,9	3,4
1991	10,7	4,4
1992	10,1	5,9
1993	11,5	7,3

Quelle: Berechnungen von Klaus Müller aus SOEP-West, Welle 7 bis 10; SOEP-Ost, Welle 1 bis 4. Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) ist eine Längsschnittuntersuchung privater Haushalte in Deutschland und wird seit 1984 im jährlichen Rhythmus bei denselben Personen, Haushalten und Familien in der Bundesrepublik durchgeführt (SOEP-West). Seit Juni 1990 erfolgt eine vergleichbare Befragung in Ostdeutschland (SOEP-Ost). Vgl. G. Wagner/J. Schupp/Ulrich Rendtel (Anm. 24).

schnittlichen Nettoäquivalenzeinkommen in den beiden Landesteilen ermittelt.

Nach der Vereinigung lag die Einkommensarmut in Westdeutschland mit Schwankungen innerhalb eines Korridors von etwa 10 bis 11,5 Prozent. Entgegen der Vermutung einer zunehmenden Einkommensarmut, die man aufgrund der in diesem Zeitraum stark gestiegenen Sozialhilfeempfängerquote hegen könnte, zeigen andere Berechnungen mit dem SOEP, daß die Einkommensarmut seit Mitte der achtziger Jahre in Westdeutschland nicht angestiegen, sondern innerhalb des genannten Korridors konstant geblieben oder sogar leicht gesunken ist²³. Bei der Würdigung dieses Ergebnisses muß allerdings beachtet werden, daß das SOEP Zuwanderer, die nach 1984 in die Bundesrepublik kamen, nicht erfassen kann²⁴. Daher mag es de facto doch einen leichten Anstieg gegeben haben.

teilungen – wie sie für alle Einkommensverteilungen typisch sind – deutlich niedriger als der arithmetische Mittelwert, der hier als Bezugspunkt dient.

23 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim, Datenreport 1994, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Bd. 325, Bonn 1994, S. 598 ff. Aus den Tabellen 2 und 6 kann man sogar eine leichte Tendenz zur Verringerung der Einkommensarmut von 1984 bis 1990 ablesen.

24 Eine Darstellung des SOEP findet sich in Gert Wagner/Jürgen Schupp/Ulrich Rendtel, Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) – Methoden der Datenproduktion und -aufbereitung im Längsschnitt, in: Richard Hauser/Nortburga Ott/Gert Wagner (Hrsg.), Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Band 2, Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, Berlin 1994, S. 70–112.

In Ostdeutschland kann man seit der Vereinigung einen deutlichen Anstieg der Einkommensarmut – etwa eine Verdopplung – feststellen, wenn auch das hohe Niveau Westdeutschlands noch nicht erreicht ist. Es gibt überdies Indizien dafür, daß sich der Anstieg noch fortsetzen wird. Ein anderes Bild entstünde allerdings, würde man als Maßstab für die ostdeutsche Einkommensarmut im Hinblick auf die inzwischen weit fortgeschrittene Angleichung der Anspruchsniveaus die westdeutsche Armutsgrenze verwenden. Ohne Kaufkraftbereinigung läge die Armutsquote in Ostdeutschland dann bei etwa 23 Prozent und unter Berücksichtigung von Kaufkraftunterschieden bei etwa 16 Prozent, also deutlich höher als im Westen, aber mit abnehmender Tendenz²⁵.

Das Risiko, einkommensarm zu werden, trifft – ähnlich wie das Sozialhilferisiko – nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen²⁶. Ausländer sind fast dreimal so häufig betroffen wie Deutsche; Arbeitslose weit häufiger als Erwerbstätige; Personen ohne Berufsausbildung weit stärker als Personen mit Fachausbildung oder höherer Schulbildung; Kinder stärker als Personen im mittleren oder höheren Alter; Getrenntlebende und Geschiedene stärker als Verheiratete oder Verwitwete; Frauen sind zwar kaum stärker betroffen als Männer, aber in der Gruppe der Alleinerziehenden, die zu fast neun Zehnteln aus alleinerziehenden Frauen besteht, befindet sich etwa ein Drittel in Einkommensarmut. Sie tragen unter allen Haushaltstypen das bei weitem höchste Einkommensarmutsrisiko.

IV. Zeitweise und dauerhafte Armut

Wenn man feststellt, daß es seit Jahrzehnten einen zunehmenden Bevölkerungsteil mit Sozialhilfebezug, einen beachtlichen Anteil verdeckt armer Personen und ebenso einen hohen Anteil von Einkommensarmen gibt²⁷, dann könnte man zu der Schlußfolgerung gelangen, daß sich in der Bundesrepublik eine nicht zu vernachlässigende Bevölke-

25 Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 23), S. 602, Tab. 4.

26 Vgl. ebd., S. 604–606, Tab. 6 und 7.

27 Angaben zur Einkommensarmut in den sechziger und siebziger Jahren finden sich in R. Hauser/H. Cremer-Schäfer/U. Nouvertné (Anm. 2) sowie in Frank Klanberg, Armut und ökonomische Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M.–New York 1978 und in Richard Hauser/Peter Semrau, Zur Entwicklung der Einkommensarmut von 1963 bis 1986, in: Sozialer Fortschritt, 39 (1990), S. 27–42.

rungsgruppe in permanenter Armut befinde und eine wachsende Unterschicht darstelle. Diese Schlußfolgerung wäre nur zutreffend, wenn der größte Teil der in einer Periode als arm klassifizierten Personen dauerhaft arm bliebe und sich deren Armut durch verschiedene gesellschaftliche Mechanismen sogar auf die Kinder dieser Gruppe „vererbte“, d. h., wenn der überwiegenden Mehrheit kein Entkommen aus der Armutslage möglich wäre. Dies ist jedoch keineswegs der Fall.

Ein erstes Indiz dafür, daß ein beachtlicher Teil der Sozialhilfeempfänger nur für eine kurze Periode Sozialhilfe bezieht, ergibt sich daraus, daß die Zahl der Sozialhilfeempfänger am Jahresende immer um gut ein Drittel niedriger liegt als die Zahl aller Personen, die irgendwann während eines Jahres Sozialhilfe bezogen haben. Ein zweites Indiz läßt sich aus einer Sondererhebung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 1981 ableiten²⁸, die zeigte, daß nur etwa ein Viertel der zu einem Stichtag gezählten Empfängerhaushalte bereits seit mehr als sieben Jahren Sozialhilfe bezog und ein weiteres Viertel zwischen drei und sieben Jahren. Dabei ist aber natürlich unbekannt, wie lange diese Haushalte in Zukunft noch Sozialhilfe beziehen werden; auch weiß man nicht, ob die zwischenzeitliche Strukturänderung bei den Sozialhilfeempfängern zu einem höheren Anteil permanenter Bezieher geführt hat. Ein drittes Indiz ergibt sich aus einer neuen Bremer Studie, die zwar nur für eine bestimmte Kohorte (Jahrgangsguppe) von Sozialhilfeempfängern in diesem Stadtstaat repräsentativ ist, die aber ebenfalls zeigt, daß höchstens ein Viertel länger als fünf Jahre zu den Beziehern zählt und damit als langfristig von Sozialhilfe abhängig betrachtet werden muß²⁹.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Einkommensarmen. Nach den Ergebnissen des SOEP waren zwischen 1984 und 1992 2,4 Prozent der Bevölkerung, d. h. etwa ein Viertel der an der 50-Prozent-Grenze als einkommensarm gezählten Personen, über sieben Jahre in dieser Armutslage³⁰. Bei Ausländern, deren Armutsquote fast 30 Prozent erreicht, liegt der Anteil der langfristig Armen bei über sieben Prozent, macht also ebenfalls etwa ein Viertel aus.

Außerdem hat diese Längsschnittstichprobe, bei der dieselben Haushalte jedes Jahr erneut befragt

28 Vgl. Wirtschaft und Statistik, (1983) 3.

29 Vgl. Petra Buhr, Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug, Opladen 1995. Anmerkung der Redaktion: Vgl. dazu auch den Beitrag von Monika Ludwig/Lutz Leisering/Petra Buhr in diesem Heft.

30 Vgl. Statistisches Bundesamt (Anm. 23), S. 603, Tab. 5.

werden, zu einem weiteren interessanten Resultat geführt: Das Risiko, einkommensarm zu werden, reicht bis weit in die Mittelschichten hinein; denn über 30 Prozent aller Personen sind in dem erfaßten Neun-Jahres-Zeitraum mindestens einmal in Einkommensarmut abgesunken, aber dann wieder aufgestiegen. Dabei befand sich der größte Teil (21 Prozent) höchstens drei Jahre in der Armutssituation; d. h., es handelte sich nur um eine kurzzeitige Einkommensarmut, die doch leichter zu ertragen und zu überbrücken ist als Langzeitarmut und bei der auch die dauerhaften negativen Folgen gering sein dürften. Bei Ausländern, die sich weit häufiger in den unteren Einkommensschichten befinden, waren sogar über die Hälfte von kurzzeitiger Armut betroffen.

Ein besonders gravierendes Armutsproblem besteht bei den Nichtseßhaften, die weder in der Sozialhilfestatistik noch in den Umfragen auftauchen, da sie ohne festen Wohnsitz sind³¹. Nach Schätzungen des Deutschen Caritasverbandes leben in Deutschland 150 000 Menschen auf der Straße. Ein großer Teil dieser Menschen dürfte kaum mehr den Weg aus der Armut finden.

Insgesamt gesehen kann man also feststellen, daß es eine schmale Unterschicht von zwei bis drei Prozent der Bevölkerung gibt, die langfristig in Armut leben muß; aber das Risiko, zeitweise in eine Armutslage abzusinken, reicht bis weit in die Mittelschichten hinein. Generell sind die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer von kurzzeitiger und langzeitiger Armut stärker betroffen als die Deutschen.

V. Unterversorgung der Einkommensarmen in ausgewählten Dimensionen ihrer Lebenslage

Ein zu niedriges Einkommen führt in der Regel zu Unterversorgung in verschiedenen Dimensionen der Lebenslage. Allerdings besteht kein völlig zwingender Zusammenhang. Manchen Personen gelingt es besser, mit einem knappen Einkommen auszukommen als anderen, so daß nicht jeder Ein-

31 Vgl. für einige Ergebnisse über die Armutslage der Nichtseßhaften (Wohnungslosen) Richard Hauser/Hans-Joachim Kinstler, Zur Lebenslage alleinstehender Wohnungsloser (Nichtseßhafter), in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 73 (1993) 11, S. 412-422.

kommensarme in jeder Dimension seiner Lebenslage (Nahrung, Kleidung, Wohnung, Wohnungsausstattung, medizinische Versorgung, Transport-, Kommunikations- und Freizeitmöglichkeiten, Beteiligung an kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Aktivitäten) unterversorgt sein muß. Andererseits können auch bei Personen mit höherem Einkommen partielle Unterversorgungsercheinungen auftreten. Es gibt jedoch vielfältige Hinweise darauf, daß Einkommensarme häufiger mit Wohnraum unterversorgt sind und daß sich viele auch beim Essen, bei der Kleidung, bei der Wohnungsausstattung, bei der Freizeitgestaltung und beim Urlaub stark einschränken müssen³². Auch in jenen Dimensionen, die die Chancen auf einen Wiederaufstieg wesentlich mitbestimmen, nämlich beim Bildungs- und Ausbildungsstand sowie beim Gesundheitszustand, zeigen sich unter den Einkommensarmen weit höhere Anteile von Personen ohne Berufsausbildung, mit gesundheitlichen Einschränkungen und mit lang anhaltender Arbeitslosigkeit, die die beruflichen Qualifikationen entwertet.

Fazit:

Die Frage, ob es in der Bundesrepublik Armut gibt, muß man mit einem „Ja“ beantworten. Auch langfristige Armut gibt es auf der individuellen Ebene, und es besteht die Gefahr der Herausbildung einer neuen Unterschicht. Über das Ausmaß

32 Vgl. insbesondere Andrea Schott-Winterer, Wohlfahrtsdefizite und Unterversorgung, sowie Rudi Ulbrich, Wohnverhältnisse einkommensschwacher Schichten, beide in: D. Döring/W. Hanesch, E.-U. Huster (Hrsg.), Armut im Wohlstand, Frankfurt a.M. 1990; außerdem R. Hauser/W. Hübing (Anm. 7), S. 140–176; sowie Statistisches Bundesamt (Anm. 23), S. 582–588. *Anmerkung der Redaktion:* Vgl. auch den Beitrag von Hans-Jürgen Andreß/Gero Lipsmeier in diesem Heft.

der Armut und über die Frage einer wesentlichen Zunahme in den alten Bundesländern mag man streiten; aber in den neuen Bundesländern ist ein Anstieg der Armut unbestreitbar, auch wenn er von einem sehr niedrigen Niveau aus erfolgt und die dortige Armut noch nicht das westliche Niveau erreicht hat.

Mehrere Tendenzen müßten den Bürger und die politisch Verantwortlichen aufrütteln:

1. die hohen Armutsrisikoquoten von Kindern, die zu sehr ungleichen Startchancen führen; hier ist ein besserer Familienlastenausgleich gefragt;
2. die hohen Armutsrisikoquoten von Ausländern, die deren Integrationschancen wesentlich verschlechtern; hier sind verstärkte Integrationsmaßnahmen für die seit langem anwesenden Ausländer – auch der zweiten und dritten Generation – notwendig;
3. die Tendenz zur Konzentration von armen Haushalten in einzelnen Stadtvierteln, die sich aus kommunalen Armutsberichten herauslesen läßt; hier ist der soziale Wohnungsbau und die Stadtplanung gefordert;
4. ein immer noch bestehender hoher Anteil von verdeckter Armut, der eine Herausforderung für eine bessere und klientenfreundlichere Organisation des untersten Auffangnetzes – der Sozialhilfe – darstellt, der zu seiner Bekämpfung aber auch einer öffentlichen und politischen Betonung des „Rechts auf Sozialhilfe“ statt einer verallgemeinernden Mißbrauchsdiskussion bedarf;
5. die zunehmende Anzahl von Wohnungslosen bzw. Nichtseßhaften, für die völlig unzureichend zu sorgen eines Sozialstaats unwürdig ist.

Sozialpolitik und arbeitsmarktbedingte Armut

Strukturmängel und Reformbedarf in der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit

I. Arbeitsmarktbedingte Armut als Herausforderung für das deutsche Sozialstaatsmodell

Charakteristisch für das deutsche Sozialstaatsmodell ist die Verpflichtung, den eigenen Lebensunterhalt und den Unterhalt der Kernfamilie auf der Grundlage von Erwerbsarbeit zu bestreiten. Grundsätzlich hat damit eine Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit Vorrang vor sozialstaatlichen Leistungsansprüchen. Die Funktionsfähigkeit dieses Modells ist an die Voraussetzung eines Arbeitsmarktes gebunden, auf dem eine im Verhältnis zur Zahl der Erwerbsfähigen ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen verfügbar ist, die die Chance zu einer materiell gesicherten Lebensführung bieten. Die Existenz von Vollbeschäftigung und die Sicherung und Erhaltung von existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen am Arbeitsmarkt stellt daher einen zentralen Eckpfeiler für die Aufrechterhaltung dieses Sozialstaatsmodells dar.

Auf dieser Grundlage liegt die Aufgabe der Sozialpolitik im engeren Sinne zum einen darin, das Eintreten allgemeiner Lebensrisiken oder besonderer Notsituationen durch präventive Maßnahmen zu verhindern; zum anderen soll sie bei Ausfall oder unzureichender Höhe des Erwerbseinkommens und/oder beim Auftreten besonderer Bedarfssituationen kompensatorische Geld-, Sach- oder Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Den Kernbereich des deutschen Systems sozialer Sicherung bilden dabei die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung, die eine Absicherung gegenüber allgemeinen Lebensrisiken bereitstellen. Sie gehen von der Idee eines Risikoausgleichs innerhalb von begrenzten Versichertengemeinschaften aus und basieren insbesondere auf den Prinzipien der Äquivalenz und der Solidarität. Charakteristisch für die Lohnersatzleistungen in der Sozialversicherung ist die Anknüpfung am Normalarbeitsverhältnis und die Ausrichtung am Prinzip der Lebensstandardsicherung in Verbindung mit dem Kausalprinzip, wogegen das Bedarfsprinzip kaum zur Geltung kommt. Als notwendige Ergänzung zu

den so gestalteten Sozialversicherungssystemen bietet daher – neben weiteren Transferleistungen wie Kindergeld, Wohngeld etc. – die Sozialhilfe eine primär am Bedarfsprinzip ausgerichtete Basis-sicherung. Die Aufgabe dieses letzten Netzes sozialer Sicherung liegt darin, die Teilhabe an einem menschenwürdigen Leben zu garantieren. Da ein Anspruch auf Sozialhilfe nur dann besteht, wenn keine ausreichenden Ressourcen (Einkommen und Vermögen) vorhanden sind, um davon den Lebensunterhalt bestreiten zu können, gilt das Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe als quasi-offizielle Armutsgrenze in der Bundesrepublik. Allerdings ist die Sozialhilfe derzeit immer weniger in der Lage, dieser sozialstaatlichen Aufgabe gerecht zu werden¹.

Das beschriebene Sozialstaatsmodell steht gegenwärtig und in den kommenden Jahren vor bisher nicht gekannten Herausforderungen. Diese sind vor allem auf einen sozialökonomischen Strukturwandel zurückzuführen, der sich in den beiden letzten Jahrzehnten im alten Bundesgebiet abzeichnet und auch die absehbare Zukunft des neuen Gesamtdeutschlands bestimmen wird. Neben Veränderungen in den privaten Lebensformen ist es vor allem ein Strukturwandel im Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystem, der mit einer Aktualisierung von materiellen Existenzrisiken von bisher im Nachkriegsdeutschland nicht gekannten Ausmaßen einhergeht.

So wird die Gesamtzahl der Erwerbslosen vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung derzeit auf sechs bis sieben Millionen Menschen geschätzt². Das Problem der Arbeitslosigkeit hat damit eine Größenordnung erreicht, wie sie in Deutschland zuletzt im Tiefpunkt der Weltwirtschaftskrise Anfang der dreißiger Jahre anzutreffen war. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit ist eine zunehmende Un-

1 Vgl. Walter Hanesch, Reformbedarf und Reformstrategien in der Sozialhilfe, in: WSI-Mitteilungen, 48 (1995) 6 (WSI = Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB).

2 Vgl. Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt 1994 und 1995 in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1994) 4.

gleichverteilung von Arbeitsmarktrisiken zu beobachten. Sie kommt nicht zuletzt in einer „Strukturalisierung“ von Arbeitslosigkeit, d.h. in der Verfestigung eines „harten Kerns“ von Mehrfach- und Dauerarbeitslosigkeit im alten Bundesgebiet, zum Ausdruck: Während die Zugangsrisiken in die Arbeitslosigkeit nach wie vor relativ breit streuen, konzentriert sich das Risiko des Verbleibs in Arbeitslosigkeit in zunehmendem Maße auf sogenannte Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Je länger die Beschäftigungskrise anhält, um so geringer werden für diese Gruppen die Chancen, einen Zugang zu regulärer Erwerbsarbeit zu finden; um so größer wird das Risiko, dauerhaft am Arbeitsmarkt ausgegrenzt und auf staatliche Transferleistungen verwiesen zu sein.

Im Gefolge dieser Entwicklung hat das Problem der arbeitsmarktbedingten Armut im Sinne von Sozialhilfebedürftigkeit dramatische Ausmaße angenommen. Das System der Arbeitslosenversicherung scheint immer weniger in der Lage, eine sozialstaatlich angemessene Schutzfunktion gegenüber materiellen Folgen von Arbeitslosigkeit wahrnehmen zu können: Zum einen verbleibt ein beträchtlicher Teil der registrierten Arbeitslosen während der gesamten Dauer oder in bestimmten Phasen der Arbeitslosigkeit ohne materielle Sicherungsleistungen. Fehlende oder auslaufende Ansprüche auf Lohnersatzleistungen sind zudem ein wichtiger Grund dafür, daß Erwerbslose darauf verzichten, sich als Arbeitslose registrieren zu lassen und sich in die sogenannte „Stille Reserve“ zurückziehen. Zum anderen liegen die ausgezahlten Lohnersatzleistungen zum Teil unter dem Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt, was zur Folge hat, daß eine zunehmende Zahl von Erwerbslosen ergänzende Sozialhilfeleistungen zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts in Anspruch nehmen muß.

Zwar erlaubt zumindest die Höhe des bezogenen Arbeitslosengelds noch keine Rückschlüsse auf die Höhe des gesamten verfügbaren Einkommens von Arbeitslosenhaushalten; können doch die unzureichenden AFG-Leistungen durch Einkommen anderer Haushaltsmitglieder oder durch Ansprüche auf weitere Sozialleistungen wie Wohn- und Kindergeld aufgestockt werden. Dennoch ist festzustellen, daß seit Anfang der 80er Jahre die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt dramatisch gestiegen ist, wobei sich Arbeitslosigkeit zur Hauptursache des Sozialhilfebezugs entwickelt hat. Insgesamt lag der Anteil der Erwerbslosen im Sozialhilfebezug im alten Bundesgebiet Anfang der 90er Jahre bei rund 13 Prozent. Betrachtet man die gesamte Dauer der jeweiligen Arbeitslosigkeitsphase, haben ca. 17 Prozent der Arbeitslosen im

Laufe ihrer Arbeitslosigkeit zumindest zeitweilig Sozialhilfe bezogen³.

Der Strukturwandel des Arbeitsmarktes drückt sich jedoch nicht allein im Umfang und in der Verteilung der Arbeitslosigkeit aus, sondern erfaßt in zunehmendem Maße auch diejenigen, die im Beschäftigungssystem (noch oder wieder) integriert sind. Flankiert durch eine Politik der schrittweisen Deregulierung des Arbeitsrechts gewinnen Bestrebungen der Arbeitgeber an Bedeutung, die Schutzwirkungen des bisherigen Tarifvertragssystems einzuschränken und eine weitere Ausdifferenzierung der Lohnstruktur nach unten durchzusetzen (z.B. durch die Vereinbarung von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen für bestimmte Regionen und Gruppen). Als Folge davon wächst die Gefahr, daß das in der Bundesrepublik bisher kaum existente Problem der Armut bei Erwerbstätigkeit künftig an Verbreitung gewinnt⁴. Dazu dürfte auch beitragen, daß der Anteil der Beschäftigten zurückgeht, die in einem unbefristeten Vollzeitbeschäftigungsverhältnis mit vollem arbeits-, tarif- und sozialrechtlichen Schutz tätig sind; umgekehrt nimmt der Anteil derer zu, die in atypischen und häufig zugleich prekären Formen der Erwerbsarbeit beschäftigt sind. Das armutspolitische Risiko der darin zum Ausdruck kommenden „Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ liegt darin, daß in diesen Beschäftigungsformen die Verbindung von Erwerbsarbeit und einer auskömmlichen Existenzsicherung vielfach in Frage gestellt ist. Da zumeist keine oder keine ausreichenden Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erworben werden konnten, tritt das Verarmungsrisiko vor allem dann auf, wenn eine Unterbrechung oder Beendigung der Erwerbstätigkeit eintritt.

Wenngleich somit auch das Problem der Armut bei Erwerbstätigkeit zunehmend an Bedeutung zu gewinnen droht, soll im folgenden die unzureichende Absicherung des Armutsrisikos beim Eintreten von Arbeitslosigkeit im Mittelpunkt stehen. Ausgehend von einem Überblick über Strukturängel der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit sollen alternative Reformstrategien für einen Ausbau des sozialstaatlichen Schutzstandards erörtert werden. Die Analyse konzentriert sich dabei auf Konstruktionsprinzipien der sozialen Sicherung, dennoch bleibt zu beachten, daß erst die Gesamtheit der verfügbaren Einkommen eines Haushalts Rückschlüsse auf die materielle Lage und den Armutsstatus eines Haushalts zuläßt.

3 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel, Bonn 1990.

4 Vgl. hierzu Walter Hanesch, Sozialhilfe und Niedrigeinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1995) 3, und ders., Reform der Sozialhilfe vor dem Hintergrund arbeitsmarktbedingter Armut, in: WSI-Mitteilungen, (1995) 6.

II. Strukturängel der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktbedingte Armut

Welches sind die Ursachen dafür, daß die Arbeitslosenversicherung in zunehmendem Maße Sicherungsdefizite aufweist und eine wachsende Zahl von Arbeitslosenhaushalten auf die Leistungen der Sozialhilfe angewiesen ist?

Erstens: Die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung – insbesondere Arbeitslosengeld und -hilfe – sind an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden; sind diese nicht erfüllt, kann kein Anspruch geltend gemacht werden. Neben dem Tatbestand der Arbeitslosigkeit, der Arbeitslosmeldung beim Arbeitsamt und der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt müssen vor allem bestimmte Mindestzeiten einer Beitragszahlung als Anwartschaftszeit nachgewiesen werden. Ein Leistungsanspruch auf Arbeitslosenhilfe besteht allerdings nur bei Bedürftigkeit des Antragstellers; insofern liegt hier eine spezifische Verbindung von versicherungs- und fürsorgerechtlichen Anforderungen vor. Die Existenz von Anwartschaftszeiten im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) hat zur Folge, daß Arbeitslose ohne bzw. mit zu kurzen Zeiten versicherungspflichtiger Beschäftigung über keine Leistungsansprüche verfügen; sie sind arbeitslos ohne jegliche Arbeitslosenunterstützung. Die ergänzende Voraussetzung der Bedürftigkeit bewirkt, daß beim Übergang in die Arbeitslosenhilfe ein weiteres Aussteuerungsprinzip in Kraft tritt. Vor allem viele weibliche Arbeitslose verlieren dadurch spätestens beim Auslaufen des Arbeitslosengelds einen Anspruch auf weitere Arbeitslosenunterstützung.

Zweitens: Die Ausgestaltung der Lohnersatzleistungen im AFG wird vor allem durch das Äquivalenzprinzip bestimmt: So sind Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes direkt an Höhe und Dauer der früheren Beitragszahlungen gekoppelt (die maximale Leistungsdauer von einem Jahr erhöht sich für ältere Arbeitslose bei entsprechend langer Beitragszahlung auf bis zu 32 Monate). Im Falle der Arbeitslosenhilfe existiert eine Koppelung an die frühere Beitragsleistung nur hinsichtlich der Höhe der Leistung, während die Leistungsdauer bei der Anwartschafts-Arbeitslosenhilfe (seit 1994) ein Jahr beträgt und bei der Anschluß-Arbeitslosenhilfe unbegrenzt ist. Die Höhe der Leistungen bemißt sich prozentual am früheren Nettoeinkommen. Die im Rahmen des Haushalts-

begleitgesetzes 1984 eingeführte selektive Absenkung der Leistungssätze für Erwerbslose ohne Kinder wie auch die 1994 erneut vorgenommene Absenkung der Lohnersatzleistungen auf breiter Front (Arbeitslosengeld von 68 bzw. 63 Prozent auf 67 bzw. 60 Prozent; Arbeitslosenhilfe von 58 bzw. 56 Prozent auf 57 bzw. 53 Prozent) haben bewirkt, daß von einer Lebensstandardsicherung durch die AFG-Lohnersatzleistungen heute kaum mehr gesprochen werden kann. Hinzu kommt, daß sich die Leistungssätze nicht auf das tatsächliche, sondern auf das „bereinigte“ Nettoeinkommen beziehen, bei dem bestimmte Einkommensbestandteile unberücksichtigt bleiben. Insgesamt spiegelt die Struktur der Lohnersatzleistungen die Berufs- und Einkommenspyramide im Beschäftigungssystem weitgehend wider; sie wird somit geprägt von der Primärverteilung der abhängigen Erwerbseinkommen. Wegen des Verzichts auf eine bedarfsorientierte Gestaltung der Leistungen kann dadurch für ehemalige Bezieher niedriger Erwerbseinkommen bereits beim Bezug von Arbeitslosengeld ein Absinken des Lebensstandards unter die Armutsgrenze auftreten und Sozialhilfebedürftigkeit entstehen – vor allem dann, wenn besondere Bedarfstatbestände vorliegen. Lediglich in den neuen Bundesländern wurde als Übergangsregelung bis zum Aufbau einer leistungsfähigen Sozialhilfeverwaltung im Zeitraum von 1990 bis 1995 ein sogenannter Sozialzuschlag eingeführt, durch den das Eintreten von Sozialhilfebedürftigkeit vermieden werden sollte. Allerdings war dieser Sozialzuschlag so unzulänglich ausgestaltet, daß eine Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts dadurch nicht gewährleistet war.

Drittens: Die Tatsache, daß das Leistungssystem der Arbeitslosenunterstützung zweigeteilt und abgestuft ist, hat zur Folge, daß nach Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mit dem Übergang in die Arbeitslosenhilfe die reduzierten Leistungssätze und die ergänzende Bedürftigkeitsprüfung das Risiko verschärfen, auf ein unzureichendes Versorgungsniveau zurückgestuft oder gar völlig aus dem Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert zu werden. Mit wachsender Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit und/oder mit dem Auftreten wiederholter Arbeitslosigkeit sinkt also auch der Schutz des AFG gegenüber arbeitslosigkeitsbedingten Verarmungsrisiken. Zudem besitzt die Arbeitsverwaltung bei Langzeitarbeitslosen die Möglichkeit, die Berechnungsgrundlage der Arbeitslosenhilfe abzusenken, indem nicht mehr das frühere Erwerbseinkommen zugrunde gelegt wird, sondern das

Einkommen, das der Arbeitslose auf dem Arbeitsmarkt erzielen könnte.

Viertens: Die Lohnersatzleistungen des AFG sind insbesondere an die Bedingung geknüpft, daß Leistungsempfänger dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und bereit sind, eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an zumutbaren beruflichen Beschäftigungs- oder Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen. Das Gebot des vorrangigen Einsatzes der eigenen Arbeitskraft zum Einkommenserwerb wird hierbei durch Regelungen zum Schutze des erworbenen beruflichen Status modifiziert (im Unterschied zum Leistungssystem der Sozialhilfe, wo ein solcher Berufsschutz weitgehend aufgehoben ist). Allerdings sind die Regelungen zur Verfügbarkeit und Zumutbarkeit seit Beginn der gegenwärtigen Arbeitsmarktkrise mehrfach verschärft worden, so daß auch hier von einem Berufsschutz nur in sehr eingeschränktem Sinne gesprochen werden kann.

Insgesamt führen die genannten Konstruktionsprinzipien der Arbeitslosenversicherung dazu, daß eine weitgehende materielle Absicherung nur für die Kerngruppe der ehemals besserverdienenden, langjährig beschäftigten Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen erreicht wird, während Angehörige der Randbelegschaften bzw. der sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes entweder überhaupt keine Ansprüche besitzen oder durch ein (absolut) niedriges Leistungsniveau auf armutsnahe Lebenslagen verwiesen sind. Benachteiligte Positionen im Beschäftigungssystem werden also in der Arbeitslosenversicherung lediglich reproduziert: Je niedriger die ursprüngliche Stellung in der Berufs- und Einkommenshierarchie, je kürzer die vorangegangene Zeit der Erwerbstätigkeit, je länger die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit und je häufiger der erzwungene Wechsel zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit, desto größer wird das Risiko, mit Einkommensarmut konfrontiert zu werden.

Von diesen Ausgrenzungsprozessen in der Arbeitslosenversicherung sind wiederum die gleichen Gruppen in besonderem Maße betroffen, die bereits im Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystem überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsrisiken tragen. Insofern wirken Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung bei der Erzeugung und Verfestigung von Armutskarrieren durch Arbeitslosigkeit in fataler Weise zusammen. Nur wer auf der Basis eines Normalarbeitsverhältnisses eine qualifizierte und vergleichsweise gut bezahlte Tätigkeit ausübt und eine „normale“, das heißt ununterbrochene Erwerbsbiographie aufweist, kann

beim Eintreten von allgemeinen Existenzrisiken davon ausgehen, einen ausreichenden Schutz zu finden. Alle anderen Gruppen – und dazu zählen in besonderem Maße Frauen und Ausländer – sind nur höchst unzureichend geschützt und laufen aufgrund weitgehend fehlender Mindestsicherungselemente Gefahr, beim Eintritt des Risikofalls Verarmungsprozesse hinnehmen zu müssen. Durch die sich abzeichnende Erosion des Normalarbeitsverhältnisses wird das Fundament der Arbeitslosenversicherung (wie auch des Gesamtsystems der Sozialversicherung) zunehmend schmaler. Es wächst die Zahl derer, die keinen ausreichenden Schutz in der Sozialversicherung erhalten und die beim Eintreten allgemeiner Existenzrisiken auf Sozialhilfe verwiesen sind.

Die Arbeitslosenversicherung ist folglich keineswegs in der Lage, alle Erwerbslosen vor den materiellen Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen: Ihre strukturellen Konstruktionsmängel bewirken vielmehr, daß in der aktuellen Phase anhaltender Massenarbeitslosigkeit in Verbindung mit der Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen für wachsende Teilgruppen der Erwerbsfähigen die mit der Ausgrenzung auf dem Arbeitsmarkt verbundenen existentiellen Risiken durch Lohnersatzleistungen nur unzureichend kompensiert werden. Diese aus der versicherungsförmigen Struktur resultierenden Konstruktionsmängel wurden im Verlauf der gegenwärtigen Beschäftigungskrise durch wiederholte politische Eingriffe in das Leistungsrecht des Arbeitsförderungsgesetzes verstärkt.

III. Ansatzpunkte für eine Reform der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Indem durch die Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung Benachteiligungen am Arbeitsmarkt tendenziell reproduziert werden, kann für bestimmte Gruppen von Arbeitslosen keine ausreichende Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos erreicht werden. Vor allem das Eintreten von Arbeitslosigkeit beim Berufsbeginn oder beim Wiedereinstieg in das Berufsleben, Arbeitslosigkeit bei randständigen Positionen im Beschäftigungssystem sowie schließlich Dauer- und Mehrfacharbeitslosigkeit sind typische Problemkonstellationen, die im vorhandenen Sicherungssystem nicht oder doch nur höchst unzulänglich aufgefangen werden.

Anspruch und Aufgabe des bestehenden Systems der Sozialversicherung liegen darin, allgemeine, standardisierbare Lebensrisiken im Rahmen des jeweils zuständigen Sicherungszweigs in vollem Umfang abzudecken. Lediglich in besonderen, nichtstandardisierbaren Not- und Bedarfslagen soll ersatzweise oder ergänzend das letzte Netz der Sozialhilfe zur Verfügung stehen. Bei einer zunehmenden Zahl von Personen, die keinen bzw. keinen ausreichenden Schutz im Leistungssystem der Arbeitslosenversicherung finden, wird dieser Anspruch nicht mehr eingelöst. Damit stellt sich die Frage, durch welche Reformmaßnahmen die soziale Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung (wieder-)hergestellt werden kann. Ausgehend von dieser Zielsetzung sind grundsätzlich zwei Reformstrategien denkbar: *Zum einen* können die bestehenden Lohnersatzleistungen selbst umgestaltet bzw. ausgebaut werden (Ausbau der versicherungsrechtlichen Lohnersatzleistungen). *Zum anderen* wird von verschiedenen Seiten die Einführung einer Mindest- oder Grundsicherung innerhalb der (Renten- und) Arbeitslosenversicherung vorgeschlagen (Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung). Diesen beiden Reformvarianten soll ein *dritter Ansatz* gegenübergestellt werden, durch den eine Absicherung im Rahmen eines grundlegend reformierten letzten Netzes sozialer Sicherung vorgeschlagen wird (Ersetzung der Hilfe zum Lebensunterhalt durch eine negative Einkommensteuer).

1. Ausbau der versicherungsrechtlichen Lohnersatzleistungen

Die erstgenannte Strategie setzt darauf, über den Ausbau der versicherungsrechtlichen Lohnersatzleistungen – insbesondere Arbeitslosengeld und -hilfe – eine effektive Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos zu erreichen. Will man die im Leistungsrecht des AFG vorhandenen Strukturängel und Aussteuerungsmechanismen zumindest teilweise abbauen, sind insbesondere folgende Reformschritte von Bedeutung, mit denen die im bisherigen Verlauf der Arbeitsmarktkrise vorgenommenen Leistungseinschnitte im AFG z.T. zurückgenommen würden:

Erstens: Der Zugang zu Arbeitslosengeld und -hilfe durch Verringerung der Mindestanwartschaften und Verlängerung der Rahmenfristen für diese beiden Lohnersatzleistungen müßte erleichtert werden. Durch eine Verkürzung der Anwartschaftszeiten beim Arbeitslosengeld und bei der originären Arbeitslosenhilfe würden die Zugangsmöglichkeiten in den Leistungsbereich der Arbeitslosenversicherung für jugendliche Berufsein-

steiger, für berufliche Wiedereinsteiger – insbesondere für Frauen und Mehrfacharbeitslose – verbessert. Eine Verlängerung der Rahmenfristen würde vor allem denjenigen zugute kommen, die nach einer zeitweiligen Unterbrechung ihrer Erwerbstätigkeit wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen wollen. Allerdings bliebe bei diesen Reformschritten eine freilich zahlenmäßig geringere Gruppe von Arbeitslosen vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Selbst bei einer völligen Aufhebung der Anwartschaftsregelung bliebe der freie Zugang zu Lohnersatzleistungen solange ohne Folgen, wie nicht auch die übrigen Leistungsvoraussetzungen mitverändert würden.

Zweitens: Eine Verbesserung des AFG-Schutzstandards würde auch durch eine Verlängerung der Leistungsdauer beim Arbeitslosengeld und die Aufhebung der seit 1994 neu eingeführten Befristung bei der originären bzw. Anwartschafts-Arbeitslosenhilfe erreicht. Durch Ausweitung der Leistungsdauer beim Arbeitslosengeld würde den Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt, bei entsprechenden Beitragszeiten länger im besseren Schutzstandard des Arbeitslosengeldbezugs verbleiben zu können. Der Übergang in die Arbeitslosenhilfe würde zumindest zeitlich hinausgeschoben. Durch die Wiederherstellung der unbefristeten Leistungsdauer in der Arbeitslosenhilfe soll dagegen verhindert werden, daß Arbeitslose allein wegen des Auslaufens ihres Leistungsanspruchs aus dem Leistungsbereich der Arbeitslosenversicherung herausfallen. Empfänger der Anwartschafts-Arbeitslosenhilfe blieben ebenso wie Bezieher der Anschluß-Arbeitslosenhilfe anspruchsberechtigt, solange die Arbeitslosigkeit anhält und sie die Bedingungen der Leistungsgewährung erfüllen. Darüber hinaus sollte die Praxis der Herabstufung des Arbeitslosenhilfeniveaus bei Langzeitarbeitslosen durch gezielte Förder- und Integrationsangebote ersetzt werden. Schließlich sollten der Bedürftigkeitsprüfung regelmäßig an die allgemeine Einkommensentwicklung angepaßte Freibeträge zugrunde gelegt werden.

Drittens: Der Höhe der Lohnersatzleistungen kommt entscheidende Bedeutung im Hinblick darauf zu, inwieweit durch Arbeitslosengeld oder -hilfe eine Lebensstandardsicherung garantiert und zugleich ein Absinken unter die Sozialhilfeschwelle vermieden werden kann. Generell kann durch den bisherigen Verzicht auf eine bedarfsorientierte Ausgestaltung der Leistungshöhe das Verarmungsrisiko durch die Arbeitslosenversicherung nicht ausgeschlossen werden. Durch die Absenkung der Leistungssätze ist dieses Risiko jedoch zusätzlich verschärft worden. Ihre Wiederanhe-

bung – auf welches Niveau auch immer – würde insofern die Gefahr materieller Notlagen durch Arbeitslosigkeit zumindest verringern. Unabhängig davon sollten der Bemessung der Lohnersatzleistungen grundsätzlich alle Lohn- und Gehaltsbestandteile zugrunde gelegt werden, um die bisher existierende Ungleichbehandlung unterschiedlicher Entlohnungsformen zu korrigieren und die damit einhergehende versteckte Leistungssenkung zurückzunehmen.

Viertens: Notwendig ist eine Überprüfung der sonstigen Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsbedingungen sowie der Angemessenheit des am Leistungsbezug ansetzenden Sanktionskatalogs. Da sich – entgegen weitverbreiteten Befürchtungen – in empirischen Untersuchungen wie auch im Rahmen der verschärften Mißbrauchskontrollen durch die Arbeitsämter ein Schwinden der Arbeitsbereitschaft bei Arbeitslosen in größerem Umfang nicht nachweisen läßt, wäre eine Lockerung der heutigen restriktiven Bedingungen ohne negative Folgen für Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung realisierbar. So könnte etwa ein Übergang zu einer wöchentlichen Verfügbarkeit, die Einführung bzw. Erweiterung fiktiver Verfügbarkeitstatbestände wie auch ein verbesserter Berufs- und Statusschutz vorgesehen werden.

Mit den angesprochenen Reformmaßnahmen ist sicherlich nicht die gesamte Palette möglicher bzw. notwendiger Korrekturen bei den AFG-Lohnersatzleistungen benannt; vielmehr wurden nur die wichtigsten Stellgrößen für das Niveau sozialen Schutzes bei Arbeitslosengeld und -hilfe hervorgehoben. Die Rückkehr zu früher bestehenden Regelungen durch Zurücknahme der inzwischen erfolgten Leistungskürzungen oder auch die Ausweitung des ursprünglichen Schutzstandards durch weiterreichende Leistungsverbesserungen müßten allerdings – wenn Ungerechtigkeiten vermieden werden sollen – in einem Zuge erfolgen. Denn jede Maßnahme würde bestimmte Aspekte der gegenwärtig bestehenden Leistungsmängel korrigieren und damit zugleich jeweils bestimmte Gruppen von potentiellen und/oder tatsächlichen Leistungsbezieher besserstellen. Bei Durchführung der gesamten Palette von Maßnahmen muß bedacht werden, daß jede einzelne dieser Maßnahmen vergleichsweise teuer wäre, da Verbesserungen des Leistungsstandards in der Regel einem breiten Personenkreis zugute kämen. Das gilt vor allem beim rein kausal ausgerichteten Arbeitslosengeld, für die Arbeitslosenhilfe dagegen nur mit Einschränkungen, da diese Leistung ja einkommensabhängig gewährt wird. Dennoch wäre auch bei einer Reform unter Einbeziehung sämtlicher ge-

nannter Elemente nicht sichergestellt, daß tatsächlich alle dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Gruppen von Erwerbslosen in ausreichendem Umfang abgesichert sind. Dies ließe sich nur dann erreichen, wenn allen Arbeitslosen ein dauerhafter Leistungsanspruch eingeräumt würde und die Leistungen bedarfsorientiert ausgestaltet würden. Eine solche Reform wäre allerdings mit dem Äquivalenzprinzip als Rückgrad der deutschen Sozialversicherung kaum zu vereinbaren. Vieles spricht daher dafür, die bestehenden Versicherungsleistungen durch eine weitere, auf anderen Prinzipien basierende Leistung zu ergänzen.

2. Bedarfsorientierte Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung

Seit mehr als einem Jahrzehnt werden in der Bundesrepublik Vorschläge zu einer Grundsicherung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung diskutiert⁵. Grundsätzlich sieht dieser Ansatz vor, eine bedarfsorientierte Sockelung des sozialen Sicherungssystems im Vorfeld der heutigen Sozialhilfe einzuführen, wobei – zumindest als ein erster Schritt – in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung die bisher bestehenden versicherungsrechtlichen Lohnersatzleistungen durch bedarfsbezogene, d.h. einkommensabhängige und zugleich bedarfsdeckende Grundsicherungsleistungen zu ergänzen sind. Damit soll sichergestellt werden, daß die Zuständigkeit für die Absicherung allgemeiner Lebensrisiken systemgerecht bei dem jeweiligen Sozialversicherungszweig verbleibt und eine Ausgrenzung in die Sozialhilfe verhindert oder zumindest erschwert wird. Soll allerdings vermieden werden, daß mit der Grundsicherung zwei letzte Netze sozialer Sicherung nebeneinander existieren, muß die Grundsicherung innerhalb der

⁵ Vgl. z.B. Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfer-system in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1981; Richard Hauser, Armut im Wohlfahrtsstaat – empirischer Befund und Lösungsansätze, in: Heinz Lampert/Gerhard Kühlewind (Hrsg.), Das Sozialsystem der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 83, Nürnberg 1984; WSI (Hrsg.), Bedarfsorientierte Grundsicherung, WSI-Arbeitsmaterialien, Nr. 15, Düsseldorf 1987; SPD-Bundestagsfraktion (Arbeitskreis „Sozialpolitik“), Diskussionspapier „Soziale Grundsicherung“, Bonn 1987; Walter Hanesch/Thomas Klein, Eine integrierte bedarfsbezogene Grundsicherung in AFG und BSHG, in: Michael Opielka/Margerita Zander (Hrsg.), Freiheit von Armut, Essen 1988; Eberhard Bueb u.a., Das grüne Modell einer bedarfsorientierten Grundsicherung in allen Lebenslagen, in: ebd.; Paritätischer Wohlfahrtsverband, Bedarfsorientierte Grundsicherung. Für eine Weiterentwicklung der Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe – Beschluß des Vorstandes des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e.V., in: Blätter der Wohlfahrtspflege, (1993) 7–8.

Sozialversicherung mit der – bedarfsgerecht weiterzuentwickelnden – Hilfe zum Lebensunterhalt in Niveau und Vergabebedingungen harmonisiert werden.

Die Einführung einer solchen integrierten bedarfsbezogenen Grundsicherung würde eine Erweiterung und Ergänzung der bisherigen Schutzfunktion der Arbeitslosenversicherung (wie auch der Rentenversicherung) bedeuten und damit zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit dieses Sicherungssystems beitragen. Die Grundsicherung sollte, da sie mit Versicherungs- und Äquivalenzprinzip nicht zu vereinbaren ist, generell aus Steuermitteln finanziert werden, dadurch würden also der Arbeitslosenversicherung bzw. den Beitragszahlern keine zusätzlichen Lasten aufgebürdet. Und da sämtliche Modelle davon ausgehen, daß die finanzielle Zuständigkeit für eine solche nationale Grundsicherungsleistung beim Bund liegen sollte, würden die Kommunen im Bereich der Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt entlastet. Der Anreiz für den Bund, durch Leistungskürzungen in der Arbeitslosenversicherung Teilgruppen von Arbeitslosen in die Sozialhilfe auszusteuern und damit die finanziellen Lasten auf die Kommunen abzuwälzen, wäre aufgehoben. Dies gilt freilich nur dann, wenn Leistungsniveau und Leistungsbedingungen einer Grundsicherung im AFG mit der Grundsicherung im Bereich der Sozialhilfe harmonisiert wären und der Bund generell die finanziellen Lasten dieses letzten Netzes sozialer Sicherung zu tragen hätte.

Welche Gruppen allerdings in welchem Maße von der Einführung einer solchen Grundsicherung im Vergleich zum Status quo profitieren würden, hängt von der konkreten Ausgestaltung einer solchen Leistung ab, insbesondere von Modellvariablen wie Höhe und Struktur der Grundsicherungsleistung, Anspruchsvoraussetzungen, Anrechnung vorhandenen Einkommens und Vermögens, Definition der Bezugseinheit und Regelung der Familiensubsidarität. Tatsächlich existieren große Unterschiede zwischen den verschiedenen Modellvarianten, die in derartigen Detailfragen angelegt sind. Letztlich würde erst eine deutliche Anhebung des Leistungsniveaus, aber auch ein gegenüber der heutigen Sozialhilfe „liberalisierter“ Modus der Leistungsgewährung eine – über die veränderte administrative Zuordnung hinausgehende – substantielle Besserstellung der bisher auf Hilfe zum Lebensunterhalt Angewiesenen zur Folge haben. Auch wenn eine solche Reform nicht umsonst zu haben ist, würden sich wegen der bedarfsorientierten Ausgestaltung die zusätzlichen Kosten in überschaubaren Grenzen halten.

Eine Strategie zur Verbesserung der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit über einen Ausbau der Lohnersatzleistungen hat in der öffentlichen Auseinandersetzung um Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik zumindest in den letzten Jahren kaum eine Rolle gespielt. Der Vorteil einer solchen Strategie liegt darin, daß es sich bei diesen Leistungen um das klassische Instrumentarium der Sozialversicherung handelt. Eine Ausweitung bzw. Wiederherstellung des Schutzstandards kann sich somit auf die systemgerechte Schutzfunktion dieses Leistungssystems – der Sicherung des Lebensstandards bei Eintritt des Arbeitslosigkeitsrisikos – berufen. Der Nachteil liegt in den hohen Kosten bei vergleichsweise geringer Zielgenauigkeit. Demgegenüber sichert die bedarfsbezogene Ausrichtung der Grundsicherung den zielgenauen Einsatz eines begrenzten Volumens einzusetzender Mittel; allerdings um den Preis, daß die Sozialversicherungszweige, die ja auch bisher schon nicht nur „reine“ Versicherungsleistungen umfaßten, noch stärker finalisiert werden. Geht man davon aus, daß künftig die finanziellen Handlungsspielräume für Transferleistungen enger werden, scheint es sozialstaatlich angemessen, der Forderung nach einer bedarfsbezogenen Grundsicherung gegenüber dem Ausbau der „reinen“ Versicherungsleistungen höhere Priorität einzuräumen.

Auch wenn durch die ergänzende Einführung einer Grundsicherung in der Arbeitslosenversicherung wie auch in den anderen Zweigen der Sozialversicherung künftig das Gewicht einkommensabhängiger Transfers verstärkt werden sollte, darf das Ziel der Lebensstandardsicherung, das die Ausgestaltung der bestehenden Sozialversicherung bisher bestimmt hat, nicht ohne Not preisgegeben werden. Die Beschränkung des Sozialstaates ausschließlich auf Leistungen an die Bedürftigsten bzw. auf Grundsicherungselemente scheint mir weder von den aktuellen Problemstellungen noch von den künftigen Herausforderungen her gerechtfertigt zu sein. Insofern bliebe eine derartige bedarfsorientierte Grundsicherung lediglich ein sozialstaatlich angemessener „Unterstock“ des Systems sozialer Sicherung im allgemeinen und der Arbeitslosenversicherung im besonderen.

Solange sich allerdings die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses fortsetzt und die Massenarbeitslosigkeit weiter anhält, bleibt das Problem bestehen, daß die Zahl derer weiter zunehmen wird, die im Falle von Arbeitslosigkeit zwar im Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenversicherung verbleiben, jedoch ausschließlich oder doch sehr weitgehend auf die Grundsicherung angewiesen bleiben. Ein zunehmender Bedeutungsverlust der

Versicherungsleistungen wäre damit nicht korrigiert. Während das Ziel der Lebensstandardsicherung mehr und mehr in den Hintergrund träte, bliebe zumindest der Schutz vor Einkommensarmut gewahrt. Insofern kann die Einkommenssicherung im Rahmen der bedarfsorientierten Grundsicherung im Verhältnis zum Arbeitsmarkt lediglich ergänzenden Charakter haben; vorrangig gefordert bleiben Strategien der Arbeitsmarktintegration.

3. Exkurs: Einkommenssicherung für Arbeitslose im Rahmen der negativen Einkommensteuer

Stand in der bisherigen Darstellung das Postulat im Vordergrund, eine ausreichende Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos „systemgerecht“ im zuständigen Zweig des Sozialversicherungssystems sicherzustellen, so soll im folgenden eine weitere Reformvariante vorgestellt werden, mit der eine solche Absicherung in einem grundlegend reformierten letzten Netz vorgeschlagen wird. Einen solchen Reformansatz, der in jüngster Zeit in Wissenschaft und Politik auf zunehmendes Interesse gestoßen ist, stellt die sogenannte negative Einkommensteuer dar. Charakteristisches Element einer solchen Negativsteuer ist eine Integration des Steuer- und des Transfersystems, wobei eine einkommensabhängige Grundsicherungsleistung rechtlich und administrativ mit der heutigen Einkommensteuer verknüpft werden soll. Nicht zuletzt die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts an die Bundesregierung, das sozialhilferechtliche Existenzminimum bis spätestens Anfang 1996 von der Einkommensbesteuerung freizustellen, hat der Diskussion zu diesem Ansatz neuen Auftrieb gegeben.

Grundsätzlich lassen sich mit einer negativen Einkommensteuer durch jeweils unterschiedliche Ausgestaltung der Modelle sehr verschiedene Ziele verfolgen. Entscheidend für eine Bewertung unter dem Gesichtspunkt der sozialpolitischen Schutzfunktion sind daher – ähnlich wie im Falle der bedarfsbezogenen Grundsicherung – die konkreten Modellparameter wie Höhe und Struktur der Grundsicherungsleistung, Höhe des Anrechnungssatzes, Definition der Bezugseinheit, Abgrenzung der anzurechnenden Einkommen, Berücksichtigung besonderer Bedarfe, Koppelung des Transferanspruchs an weitere Voraussetzungen, Art und Umfang der dadurch zu ersetzenden Sozialleistungen etc.

Als eine spezielle Form der Negativsteuer wird derzeit vor allem von Seiten der FDP ein sogenanntes *Bürgergeld* propagiert; ein vergleichbarer An-

satz hat aber auch im neuen Grundsatzprogramm der CDU seinen Niederschlag gefunden. Bei diesem Bürgergeld handelt es sich um die modifizierte Form eines Mitte der achtziger Jahre entwickelten Vorschlags des Kronberger Kreises⁶. Bei diesem Modell wird zum einen das Ziel verfolgt, ein möglichst einfaches und transparentes System von Steuern und Transferleistungen herzustellen; zugleich soll das Bürgergeld bei Arbeitslosen, die bisher auf Sozialhilfe angewiesen sind, die Bereitschaft stärken, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Unter Verzicht auf den Nachweis der Arbeitsbereitschaft soll dieses Ziel insbesondere durch einen niedrigen Anrechnungssatz für Erwerbseinkommen auf die Negativsteuer erreicht werden. Daß der Armutsbekämpfung bzw. Existenzsicherung dabei nur ein nachrangiger Stellenwert eingeräumt wird, zeigt sich nicht zuletzt daran, daß die Höhe des Bürgergelds am heutigen Niveau der Hilfe zum Lebensunterhalt orientiert ist. Das Bürgergeld ist als Ersatz für Kindergeld, Kinderfreibeträge und Erziehungsgeld, BAföG, Wohngeld, Sozial- und Arbeitslosenhilfe sowie steuerfinanzierte Beitragszuschüsse zu sozialen Sicherungssystemen vorgesehen und soll damit wesentliche Teile des bestehenden Sozialleistungssystems ersetzen. Tatsächlich würde bei dieser Variante einer Negativsteuer durch die Kombination von niedrigem Leistungsniveau und niedrigem Anrechnungssatz nicht nur ein Anreiz, sondern ein faktischer Zwang ausgeübt, durch eine – auch noch so gering bezahlte – Erwerbsarbeit den Lebensstandard auf ein akkömmliches Niveau aufzustocken. Eine Prüfung der Arbeitsbereitschaft wäre daher nicht erforderlich. Indem das Leistungsniveau gegenüber der heutigen Hilfe zum Lebensunterhalt unverändert bliebe, würde eine Verbesserung gegenüber dem Status quo lediglich in Form erweiterter Zuverdienstmöglichkeiten unter Wegfall der Arbeitspflicht eintreten (Reformen, die man im Prinzip auch in der heutigen Sozialhilfe einführen könnte).

Der Vorrang der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Negativsteuer wird am pointiertesten von Fritz W. Scharpf⁷ formuliert: Er plädiert dafür, eine solche Transferlei-

6 Vgl. Joachim Mitschke, Steuer- und Transferordnung aus einem Guß, Baden-Baden 1985; Kronberger Kreis, Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Bad Homburg 1986.

7 Vgl. Fritz W. Scharpf, Umbau des Sozialstaats: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1993) 7; ders., Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern – Einkommenshilfen für niedrige Erwerbseinkommen, in: Den zweiten Arbeitsmarkt fördern, hrsg. v. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung,

stung dafür einzusetzen, niedrig entlohnte Formen der Erwerbsarbeit für Erwerbslose dadurch attraktiver zu machen, daß diese Niedriglöhne durch die Negativsteuer aufgestockt werden. Auch dieses Modell geht von einem niedrigen Transferriveau und einem niedrigen Anrechnungssatz (50 Prozent) aus. Scharpf erhofft sich davon eine Expansion eines Niedriglohn-Beschäftigungssektors nach US-amerikanischem Vorbild. Als Voraussetzung hierfür sollten die Gewerkschaften darauf verzichten, in diesem Beschäftigungssegment existenzsichernde Arbeitseinkommen einzufordern oder gar tariflich festzuschreiben; die Existenzsicherung würde statt dessen durch die Negativsteuer sichergestellt.

In einer kritischen Würdigung dieses Konzepts, das bei den politischen Parteien auf beträchtliche Resonanz gestoßen ist, habe ich zusammen mit Gerhard Bäcker⁸ darauf hingewiesen, daß der von Scharpf propagierte Niedriglohnsektor kaum eindeutig eingrenzbar wäre; vielmehr bestünde die Gefahr, daß zunehmend weitere Branchen und Sektoren dahin tendierten, die Segnungen dieser indirekten Lohnsubvention in Anspruch zu nehmen – sei es auf dem Wege der Absenkung unterer Erwerbseinkommen oder sei es durch die Umwandlung von Normalarbeitsverhältnissen in Formen atypischer bzw. prekärer Arbeit. Generell würde die garantierte Aufstockung von Niedriglöhnen viele Unternehmen dazu veranlassen, die Löhne in den untersten Tarifgruppen abzusenken.

Da der Finanzierungsbedarf für den Staat um so größer würde, je mehr die Erwerbseinkommen abgesenkt würden, wären die fiskalischen Lasten einer solchen Transferleistung nicht mehr kalkulierbar. Zudem dürfte die doppelte Tendenz zu einer Absenkung unterer Erwerbseinkommen nicht ohne Rückwirkungen auf das gesamte Lohngefüge wie auf das volkswirtschaftliche Lohnniveau bleiben. Insofern träfe die Einführung einer solchen Negativsteuer nicht nur die bislang Erwerbslosen oder die Beschäftigten in untersten Tarifgruppen; die Gesamtheit aller Erwerbstätigen in ihren Einkommens- und Lebensbedingungen wäre negativ tangiert – eine aus neoliberaler Sicht durchaus erwünschte Wirkung der Negativsteuer.

Ob dagegen der erhoffte bzw. versprochene Effekt in Richtung der Entstehung zusätzlicher Beschäfti-

Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Bonn 1994; ders., Für eine Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Wirtschaftsdienst, (1994) 3.

8 Vgl. Gerhard Bäcker/Walter Hanesch, Nicht den Kernbestand des Sozialstaates in Frage stellen, in: Frankfurter Rundschau vom 11. 8. 1993.

gungsmöglichkeiten tatsächlich eintreten würde, ist sehr zu bezweifeln. Vielmehr ist zu vermuten, daß ein Substitutionseffekt von „guter“ bzw. teurer durch „schlechte“ bzw. billige Arbeit eintritt. Unabhängig davon würde die Förderung des Wachstums eines Niedriglohnsektors zur Ausbreitung des in Deutschland bislang kaum existenten Problems der „working poor“ beitragen und somit die Armutproblematik eher verschärfen als vermindern. Solange ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nicht erreicht wäre, würde sich der Zugang zu diesen marginalisierten Arbeits- und Lebensformen ebenso unfreiwillig vollziehen wie die heutige Ausgrenzung in die Arbeitslosigkeit. Charakteristisches Element des Bürgergelds bliebe also die fehlende Wahlmöglichkeit beim Zugang zu privilegierten Beschäftigungs- und Lebenschancen ebenso wie bei der Aussteuerung in die Sekundär- bzw. Armutsökonomie.

Ein weiteres Bündel von Problemen einer negativen Einkommensteuer liegt in der Verzahnung von Grundsicherung und Einkommensteuer, zweier bislang durch sehr unterschiedliche Prinzipien gekennzeichnete Bereiche: Als Problemfelder sind die unterschiedlichen Einkommensbegriffe, die verschieden definierten Bezugseinheiten zu nennen. Bei einer Verzahnung von Transfer- und Steuersystem wird zudem die Frage aufgeworfen, in welchem Maße Differenzen in den Lebens- und Bedarfslagen im Leistungsniveau der Negativsteuer Berücksichtigung finden sollten.

Schließlich ein letzter Punkt: Im Vergleich zu Grundsicherungsmodellen würde das Element der Einkommenssicherung im Rahmen eines integrierten Steuer-Transfer-Systems darunter leiden, daß die Negativsteuer als Teil der Einkommensteuer mit größter Wahrscheinlichkeit ausschließlich von fiskalischen (und ggf. arbeitsmarktpolitischen) Erwägungen bestimmt würde, während das Ziel einer sozialstaatlich vertretbaren, unter Teilhabe Gesichtspunkten zu bemessenden Existenzsicherung noch stärker als bisher in den Hintergrund treten würde. Diese Gefahr besteht – nicht erst seit dem erwähnten Bundesverfassungsgerichtsurteil – zwar auch im heutigen System, wie jahrzehntelange leidvolle Erfahrungen mit Warenkorbreform, Statistikmodell und Regelsatzanpassungen gezeigt haben. Mit der vorgesehenen Integration würde aber die heutige Hilfe zum Lebensunterhalt zu einem vergleichsweise marginalen Element des Steuersystems umgewandelt, das der sozialpolitischen Debatte weitgehend entzogen und primär Gegenstand fiskalischer Entscheidungen würde.

Als *Fazit* läßt sich festhalten: Soweit die in der neo-liberalen Tradition stehenden Vorschläge zu einem Bürgergeld von vornherein mit der Intention konzipiert sind, das sozialstaatliche Leistungssystem nicht zu erhalten, sondern auf das Unumgängliche – im Sinne der bisherigen Sozialhilfe – zurückzuführen, würde ein solcher Umbau für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung mit einem erheblichen Verlust an sozialer Sicherheit erkaufte. Zweifellos lassen sich andere Varianten einer Negativsteuer denken, die an einer vergleichbaren Zielsetzung wie die Modelle zu einer bedarfsorientierten Grundsicherung orientiert sind. Die mit der anvisierten Steuer-Transfer-Integration verbundenen Probleme sprechen allerdings m. E. dafür, das Ziel einer sozialstaatlich angemessenen Existenzsicherung eher im Rahmen eines eigenständigen Transfersystems anzustreben. Letztlich bildet auch eine modifizierte Negativsteuer ein nachrangiges Sicherungsnetz, das erst in den Fällen ansetzt, in denen das vorgelagerte Sozialversicherungssystem versagt. Vorrang sollte daher die Befestigung dieses vorgelagerten Sicherungsnetzes haben.

IV. Ausblick: Eine integrierte Strategie zur Bekämpfung arbeitsmarktbedingter Existenzrisiken

Soll das deutsche Sozialstaatsmodell auch in der gegenwärtigen Phase eines beschleunigten sozial-ökonomischen Wandels überlebensfähig bleiben, ist ein radikaler Kurswechsel in der gegenwärtigen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik notwendig⁹. Da davon auszugehen ist, daß mittelfristig selbst ein verstärktes Wirtschaftswachstum die vorhandene Arbeitsplatzlücke nicht beseitigen und die Vollbeschäftigung wiederherstellen kann, setzt die Überwindung arbeitslosigkeitsbedingter Armut eine gezielte Strategie der Arbeitsmarktintegration für die von Ausgrenzung und Verarmung Bedrohten und Betroffenen voraus.

Auf mittlere Sicht ist die Einlösung der Zielsetzung, jedem Erwerbsfähigen einen Zugang zu Erwerbsarbeit in sozialstaatlich angemessener Weise zu erhalten bzw. wiederzugeben, allerdings nur im Rahmen einer kombinierten Strategie vorstellbar;

9 Vgl. Walter Hanesch, Optionen der Armutspolitik im Umbau des Sozialstaats, in: ders. (Hrsg.), Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995.

nur durch den gleichzeitigen und aufeinander abgestimmten Einsatz arbeitszeit-, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Instrumente könnte es möglich werden, den bislang vom Arbeitsmarkt Ausgegrenzten die Chance zur Teilhabe an der gesellschaftlichen Normalität einer Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit – zumindest auf Zeit – wieder zu eröffnen. In der arbeitsmarktpolitischen Reformdiskussion der letzten Jahre standen vor allem Überlegungen im Vordergrund, den Einsatz der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik auszubauen und zu effektivieren¹⁰. Den Leitgedanken dieser Reformüberlegungen bildete die Überzeugung, daß der Vorrang einer Finanzierung von Arbeit gegenüber der Finanzierung von Arbeitslosigkeit zum einen den Interessen der am Arbeitsmarkt Ausgegrenzten entgegenkommt, daß sie es zum anderen ermöglicht, das brachliegende Arbeitsvermögen der Erwerbslosen volkswirtschaftlich sinnvoll zu nutzen und daß sie schließlich dank hoher Refinanzierungsquoten auch gesamtfiskalisch kaum teurer kommt.

Strategien zu einer Reform der Lohnersatzleistungen im Arbeitsförderungsgesetz und/oder zur Einführung einer bedarfsbezogenen Grundsicherung im genannten Sinne müssen daher durch Strategien der Arbeitsmarktintegration zu normalen Bedingungen des Arbeitsmarktes ergänzt werden. Je mehr es gelingt, eine größere Zahl von bislang Erwerbslosen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse (wieder-)einzugliedern, um so eher wird es möglich sein, die Leistungsfähigkeit des Transfersystems als Ganzes zu erhalten; um so eher wird auch die Finanzierbarkeit einer bedarfsgerechten sozialen Sicherung nicht nur bei Arbeitslosigkeit zu gewährleisten sein. Gerade weil durch die veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen im vereinten Deutschland der finanzielle Handlungsspielraum für Reformprojekte enger geworden ist, muß die Frage der Verteilungsgerechtigkeit und der Solidarität der wirtschaftlich Stärkeren mit den Schwächeren stärker in den Vordergrund des wirtschafts- und sozialpolitischen Handelns treten. Nur wenn es in den kommenden Jahren gelingt, ein ausgewogenes Verhältnis bei der Verteilung der Vorteile wie der Lasten des sozialökonomischen Strukturwandels herbeizuführen, hat der deutsche Sozialstaat eine Chance, seine bisher größte Bewährungsprobe zu bestehen.

10 Vgl. z.B. Arbeitskreis AFG-Reform (Hrsg.), Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Düsseldorf 1994.

Armut verstehen

Betrachtungen vor dem Hintergrund der Bremer Langzeitstudie

I. Schwierigkeiten mit der Armut

Westliche Gesellschaften haben derzeit Schwierigkeiten mit der Armut. Armut nimmt überhand. Die Regierungen sehen sich gezwungen, wie derzeit in Deutschland und in den USA, tiefgreifende Reformen der Sozialhilfe in die Wege zu leiten, um der Kostenexplosion staatlicher Hilfen Herr zu werden. Zugleich ist die *Armutsdiskussion* in Schwierigkeiten geraten. Die politische Öffentlichkeit tut sich schwer, Armut zu verstehen. Der Diskurs ist gespalten: Für sozial engagierte Beobachter sind Armut und soziale Spaltung ganz selbstverständlich drängende Probleme, und es gilt als grundsätzlich geklärt, mit welchen sozialen Fehlentwicklungen wir es zu tun haben. Auch Gegenmaßnahmen seien bekannt, ihre Durchsetzung scheitert nur an starken wirtschaftsliberalen Interessen. Für manche Politiker und Vertreter der Wirtschaft, aber wohl auch für große Teile der Bevölkerung ist dagegen Armut kein Thema, wird nicht als wichtiger Aspekt der sozialen Entwicklung in Deutschland gesehen, höchstens als finanzpolitisches Problem.

Aber auch jenseits von Ideologie und Tagespolitik zeigt die reale Armutsentwicklung in Deutschland bei näherem Hinsehen Züge, die nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen sind. So hat sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger seit 1970 vervierfacht (von 1,2 Prozent der Bevölkerung 1970 auf 4,8 Prozent 1993; Hilfe zum Lebensunterhalt), auch die Wohnungslosigkeit hat zugenommen, aber die Einkommensarmut stagniert seit 10 Jahren bei 10 bis 12 Prozent der Bevölkerung. In den neuen Bundesländern sind historische 40 Prozent der Erwerbsbevölkerung

„freigesetzt“ worden, zugleich wachsen dort die Einkommen schneller als im Westen, und Armut, gemessen am Weststandard, geht in großen Schritten zurück (von 27 Prozent 1990 auf 14 Prozent 1994)¹. Schließlich gibt es Anzeichen verfestigter, vom Rest der Bevölkerung abgespaltenen Armut, aber gleichzeitig reichen Arbeitslosigkeit und Armut zunehmend in ehemals gesicherte Bevölkerungsschichten hinein.

Die Schwierigkeiten, ein vermeintlich so elementares Phänomen wie Armut zu verstehen, sollen in diesem Beitrag am Beispiel der Ergebnisse der „dynamischen“ Armutsforschung und der Kontroverse um diese neue Forschungsrichtung näher beleuchtet werden. Denn die dynamische oder lebenslauftheoretische Forschung – also die Betrachtung von individuellen Armutsverläufen über einen längeren Zeitraum – kommt zu dem Ergebnis, daß Kurzzeitarbeit und kurzer Sozialhilfebezug der typische Fall, langanhaltende Armut dagegen auf Minderheiten beschränkt ist. Dies widerspricht diametral der Annahme, daß immer mehr Menschen dauerhaft ausgegrenzt werden und Langzeitfälle unter den Armen und Arbeitslosen vorherrschen und zunehmen. Wenn man beide Sichtweisen ernst nimmt, also unterstellt, daß jede auf ihre Weise Aspekte der sozialen Wirklichkeit in Deutschland widerspiegelt², gilt es, den Gründen der Widersprüchlichkeit nachzugehen und zu übergreifenden Deutungsmustern zu kommen.

Die dynamische Armutsforschung kommt aus den USA und ist in den neunziger Jahren in Europa, vor allem in England und Deutschland, auf-

Dieser Beitrag steht im Zusammenhang einer größeren Studie zu Armut und Sozialstaat, deren Ergebnisse in Stephan Leibfried/Lutz Leisering u. a., Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt a. M. 1995 ausführlicher dargelegt sind.

1 Vgl. Peter Krause, Armut im Wohlstand. Betroffenheit und Folgen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Diskussionspapier Nr. 88, 1994, S. 19, sowie mündliche Mitteilung von Peter Krause. Diese Zahlen beziehen sich auf Haushalte, die über weniger als die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens westdeutscher Haushalte verfügen.

2 Begriffe wie „Zweidrittelgesellschaft“ sind daher nicht einfach „Klischees“ wie teilweise gesagt wird (etwa bei Michael Zwick, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Einmal arm, immer arm?, Frankfurt a. M. – New York 1994, S. 7–20).

gegriffen worden. In diesem Beitrag geht es insbesondere um die Bremer Langzeitstudie von Sozialhilfeempfängern, in deren Rahmen eine repräsentative Stichprobe stadtbremischer Neuantragsteller auf Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) des Jahres 1983 sechs Jahre lang, bis 1989, beobachtet wurde³. Eine Untersuchung von Sozialhilfeverläufen in den neunziger Jahren ist in Arbeit, ebenso wie eine Untersuchung in den neuen Bundesländern.

In Abschnitt II geben wir zunächst einen sehr kurzen Abriss einiger bereits veröffentlichter quantitativer Ergebnisse, erstmals erweitert um Ergebnisse zu Sozialhilfeverläufen in den neunziger Jahren (1989–1994). In den folgenden Abschnitten geht es darum, einem Verständnis des Armutproblems auf drei Ebenen näherzukommen: In Teil III („Arme verstehen“) werden Ergebnisse des erst kürzlich abgeschlossenen qualitativen Teils der Untersuchung dargestellt, der auf Interviews mit Hilfeempfängern beruht. Teil IV („Armut verstehen“) geht der Kritik an der „dynamischen“ (zeitbezogenen) Forschung nach. In Teil V („Armutswandel verstehen“) werden Folgerungen für die Interpretation des Strukturwandels von Armut und Gesellschaft gezogen.

3 Die Ergebnisse dieser Studie liegen in Form zahlreicher Aufsätze und von drei Büchern vor: Petra Buhr, Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug, Opladen 1995 (quantitative und qualitative Analysen); Stephan Leibfried/Lutz Leisering u. a., Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt a.M. 1995 (Gesamtzusammenfassung, erweitert um theoretische, historische und politische Analysen); Monika Ludwig, Armutskarrieren zwischen sozialem Abstieg und Aufstieg. Lebensverläufe und soziales Handeln von Sozialhilfeempfängern, Opladen 1995 (qualitative Analysen; in Vorbereitung). Dort finden sich auch Hinweise auf andere deutsche und ausländische Arbeiten dieser Forschungsrichtung, von denen hier nur genannt seien: Bruce Headey/Roland Habich/Peter Krause, The Duration and Extent of Poverty – Is Germany a Two-Thirds-Society?, Wissenschaftszentrum Berlin 1990 (Arbeitspapier P 90/103); Peter A. Berger, Ungleichheitsphasen. Stabilität und Instabilität als Aspekte ungleicher Lebenslagen, in: ders./Stefan Hradil (Hrsg.), Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile, Göttingen 1990 (Sonderband 7 der Sozialen Welt), S. 319–350; Hans-Jürgen Andreß, Steigende Sozialhilfezahlen. Wer bleibt, wer geht und wie sollte die Sozialverwaltung darauf reagieren?, in: M. Zwick (Hrsg.) (Anm. 2), S. 75–105; Wolfgang Voges/Götz Rohwer, Zur Dynamik des Sozialhilfebezugs, in: Ulrich Rendtel/Gert Wagner (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel: Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984, Frankfurt a.M.–New York 1991, S. 510–531; Mary Jo Bane/David T. Ellwood, Welfare Realities. From Rhetoric to Reform, Cambridge (Mass.)–London 1994; Greg J. Duncan/Wolfgang Voges/Richard Hauser, Armut- und Sozialhilfedynamiken in Europa und Nordamerika, in: Zeitschrift für Sozialreform, 40 (1994) 5, S. 281–313; Robert Walker (in Zusammenarbeit mit Karl Ashworth), Poverty Dynamics: Issues and Examples, Aldershot u. a. 1994.

II. „Verzeitlichung“ von Armut

Sozialhilfeverläufe sind in zeitlicher Hinsicht sehr vielfältig und häufig nur von kurzer Dauer. Die meisten der Neuantragsteller des Jahres 1983 konnten den Sozialhilfebezug innerhalb des Beobachtungszeitraums von sechs Jahren beenden, lediglich ein knappes Fünftel befand sich am Ende des Untersuchungszeitraums noch (oder wieder) im Bezug. Fast die Hälfte aller Bezieher ist nach längstens einem Jahr wieder aus der Hilfe ausgeschieden und innerhalb des Erhebungszeitraums nicht wieder sozialhilfeabhängig geworden. Ein knappes Viertel aller Neuantragsteller sind Langzeitbezieher, die mit oder ohne Unterbrechungen fünf Jahre und länger Sozialhilfe in Anspruch genommen haben.

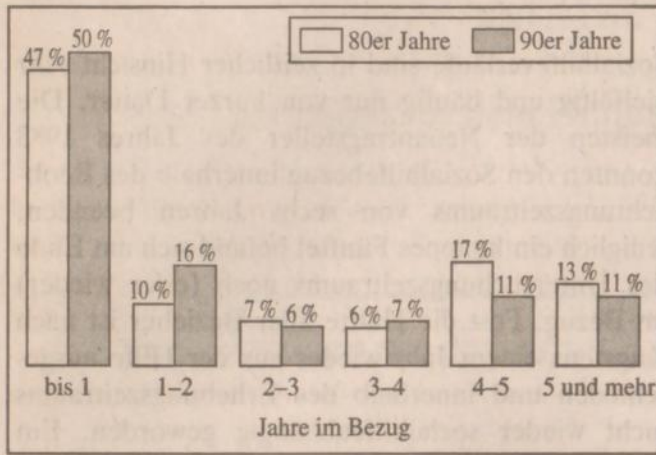
Aufgrund unserer Annahmen zu gesellschaftlichem Wandel sowie einschlägiger Befunde für die Sozialhilfeentwicklung in Bielefeld in den achtziger Jahren⁴ hatten wir vermutet, daß die Bezugszeiten in der Sozialhilfe immer kürzer, nicht länger werden. Dies widerspräche allen Erwartungen, die in der aktuellen Diskussion zu Armut und Arbeitslosigkeit geäußert werden. Die ersten, vorläufigen Zahlen über die Neuantragsteller des Jahres 1989, beobachtet bis Ende 1994, belegen unsere Vermutung (Schaubild 1)⁵: Der Anteil von Kurzzeitbeziehern ist in den neunziger Jahren gestiegen, der von Langzeitbeziehern gefallen.

Im Verlaufe einer „Sozialhilfekarriere“ kann es mehr oder weniger lange Zeiten der Unabhängigkeit von Sozialhilfe geben. So weisen 40 Prozent der Empfänger im Beobachtungszeitraum mehr als eine Bezugsepisode auf. Nur ein knappes Zehntel der Neuantragsteller hat *ununterbrochen* fünf Jahre und länger Hilfe bezogen. Nur bei diesen kann von Sozialhilfe als dauerhafter Grundversicherung oder „rentenähnlicher Dauerleistung“ gesprochen werden. Dabei handelt es sich besonders häufig um Alleinerziehende, alleinstehende Frauen und ältere Personen, während alleinstehende Männer und Arbeitslose seltener vertreten sind.

4 Vgl. H.-J. Andreß (Anm. 3).

5 Um Vergleichbarkeit zu sichern, mußte der Beobachtungszeitraum für den Antragsjahrgang 1983 künstlich von 6¼ auf 5¼ Jahre verkürzt werden (1983 bis Oktober 1988) und war damit gleich lang wie der Beobachtungszeitraum des Antragsjahrgangs 1989 (1989 bis Oktober 1994). Aus diesem Grund weichen die im Schaubild ausgewiesenen Zahlen für den älteren Antragsjahrgang geringfügig von den Angaben im Text und in früheren Veröffentlichungen ab.

Schaubild 1: Sinkende Bezugsdauer in der Sozialhilfe – die achtziger und neunziger Jahre im Vergleich

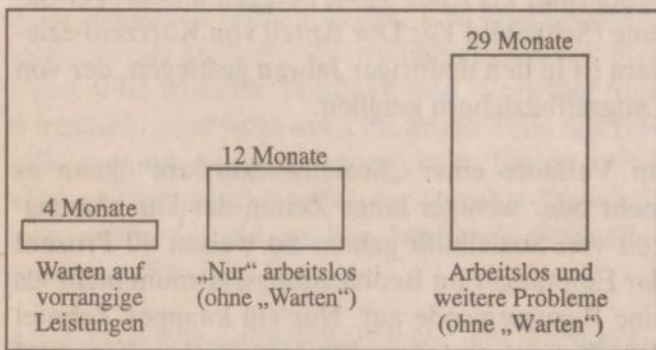


Datengrundlage: Bremer Längsschnittstichprobe von Sozialhilfeakten (LSA).

10-Prozent-Stichprobe der Neuantragsteller auf Hilfe zum Lebensunterhalt der Jahre 1983 (586 Bedarfsgemeinschaften) und 1989 (910 Bedarfsgemeinschaften) in Bremen Stadt, jeweils 5¼ Jahre lang beobachtet (vorläufige Werte; vgl. Anm. 5). Berechnet von Andreas Weber.

Quelle: Bremer Langzeitstudie, Sonderforschungsbereich 186 und Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Senator für Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen.

Schaubild 2: Unterschiedliche Bezugsdauer arbeitsloser Sozialhilfeempfänger



Datengrundlage und Quelle: wie Schaubild 1 (aber nur Neuantragsteller des Jahres 1983 sowie Beobachtungszeitraum von 6¼ Jahren; vgl. Anm. 5; vorläufige Berechnungen ergeben ähnliche Werte für Bezugsverläufe 1989–1994). Graphik erstellt von Andreas Weber.

Der hohe Anteil von Kurzzeitbeziehern kann als Ausdruck beschleunigten sozialen Wandels und entsprechender individueller Risiken im Erwerbs- und Familienleben gesehen werden. Auch die politische Deregulierung des Arbeitsmarktes hat dazu beigetragen, daß Erwerbsbiographien heute unsteiler und ungesicherter sind. Individuelle Lebensläufe sind vielfältiger und weniger vorhersehbar geworden. Hierzu gehört das Risiko eines zumindest vorübergehenden Absinkens unter die Ar-

mutsgrenze, etwa nach einer Scheidung, bei Arbeitslosigkeit oder zwischen Ausbildungs- und Berufsbeginn.

Die Ursachen für Kurzzeitbezug sind entsprechend vielfältig. Hilfebezug ist dabei zum Teil sozialstaatlich herbeigeführt. Etwa die Hälfte der Kurzzeitbezieher und ein Drittel aller Empfänger sind „Wartefälle“, d. h., Sozialhilfe wird bezogen, bis beantragte Leistungen vorrangiger Träger einsetzen, insbesondere Arbeitslosengeld und Rente⁶. Die andere Hälfte der Kurzzeitbezieher setzt sich aus unterschiedlichsten Gruppen zusammen: Arbeitslose, aber auch Asylbewerber, Auszubildende, Personen mit besonderen sozialen Problemen und solche, die durch familiäre Ereignisse in den Bezug gekommen sind.

Arbeitslosigkeit geht also – in Umkehrung herrschender Vorstellungen – eher mit kürzerer als mit längerer Sozialhilfedauer einher. Arbeitslose, bei denen weitere Probleme hinzukommen, etwa gesundheitliche oder familiäre Schwierigkeiten, beziehen allerdings deutlich länger Sozialhilfe als andere Gruppen von Arbeitslosen, wie generell die Dauer der Sozialhilfe mit der Anzahl von Problemen steigt. Die „Multiproblemfälle“ unter den Arbeitslosen stehen im Mittel fast zweieinhalb Jahre im Hilfebezug. Arbeitslose, die lediglich auf Auszahlung bereits bewilligter Arbeitslosenunterstützung warten, beziehen dagegen im Mittel nur vier Monate Sozialhilfe. Dazwischen liegen Arbeitslose, die keine zusätzlichen Probleme haben, aber nicht nur „warten“ (Schaubild 2).

Einem großen Teil der Neuantragsteller ist es also gelungen, nach relativ kurzer Zeit wieder unabhängig von der Hilfe zu werden und zu bleiben. Dies führt zu einer Frage, die anhand der amtlichen Sozialhilfestatistik bislang nicht beantwortet werden konnte: Welches sind die Ursachen für das Ende des Bezugs? Ein gutes Drittel aller Sozialhilfeverläufe⁷ endet dadurch, daß vorrangige Leistungen einsetzen oder wieder einsetzen. Etwa ein Viertel der Hilfeempfänger beendet den Bezug durch Arbeitsaufnahme, den Beginn einer Ausbildung oder Umschulung oder durch Wechsel von Teil- zu Vollzeitarbeit. Daneben gibt es eine Vielzahl anderer Ausstiegsgründe, so Heirat, freiwilliger Verzicht, Bundeswehr oder Zivildienst, Haftantritt und Tod.

⁶ Auch wenn man die „Wartefälle“ außer Betracht läßt, bleibt Kurzzeitbezug ein relevantes Phänomen: Der Anteil der Kurzzeitbezieher unserer Untersuchung verringert sich nur von 46 Prozent auf 38 Prozent.

⁷ Diese und die folgenden Prozentzahlen beziehen sich auf Fälle mit abgeschlossenem Bezug.

Die Ausstiegsursachen hängen mit bestimmten Einstiegsursachen zusammen, so endet bei „Wartefällen“ der Hilfebezug besonders häufig durch Einsetzen vorrangiger Leistungen und bei nicht wartenden Arbeitslosen durch Arbeitsaufnahme. Die Ausstiegsursachen lassen sich jedoch nicht eindeutig aus den Einstiegsursachen herleiten. Hier ist vielmehr in Rechnung zu stellen, daß sich Sozialhilfeverläufe häufig aus mehreren Episoden zusammensetzen und die Bezugsursachen im Zeitverlauf wechseln können.

III. Arme verstehen

Was verbirgt sich hinter der äußerlich beobachtbaren Vielfalt von Sozialhilfeverläufen? Welche Lebensschicksale, welche individuellen Problemlagen stehen dahinter? Wie ist etwa der hohe Anteil vorübergehenden Hilfebezugs plausibel zu machen? In der Öffentlichkeit wird oft die Ansicht vertreten, daß Arme keine Handlungsspielräume haben, insbesondere ohne Chance sind, den Sozialhilfebezug zu beenden. Wir haben aktuelle und ehemalige Sozialhilfeempfänger in offenen biographischen Interviews selbst zu Wort kommen lassen, um ihrer Handlungsperspektive auf die Spur zu kommen. Dabei zeigte sich, daß die Betroffenen ihre Probleme ganz unterschiedlich erleben und verarbeiten⁸. Wir haben drei Bewältigungsmuster gefunden: verfestigter Sozialhilfebezug, aktive Bewältigung eines dauerhaften Lebens in der Sozialhilfe und aktive Überwindung der Sozialhilfe.

1. Verfestigung der Sozialhilfe

Diese Gruppe von Armen entspricht weitgehend dem althergebrachten Armutsbild. Einige Personen erleben die Sozialhilfe tatsächlich als „Teufelskreis“. Es handelt sich überwiegend um jüngere, alleinstehende Männer. Sie sind langzeitarbeitslos, gering qualifiziert und beziehen dauerhaft Sozialhilfe. Diese Hilfeempfänger wollen erwerbstätig sein, aber aufgrund kumulativer Benachteiligungen wie Krankheit und Behinderung oder aufgrund von früherem „abweichenden Verhalten“ wie Kleinkriminalität haben sie heute objektiv wenig Chancen, dauerhaft ins Erwerbsleben zurückzukehren.

8 Vgl. ausführlicher Monika Ludwig, Armutskarrieren zwischen Ausgrenzung und Integration, in: „forschung“ (Zeitschrift der Deutschen Forschungsgemeinschaft), (1995) 2 (i. E.); dies. (Anm. 3); P. Buhr (Anm. 3), Kapitel 6 und 7.

Auch mit den *Folgen* von Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug – Geldknappheit, soziale Isolation, Langeweile – kommen diese Personen kaum zurecht. Selbst kleine Versuche, die Armutslage erträglich zu machen, scheitern. Mit der Zeit macht sich Hoffnungslosigkeit breit, und die Probleme verfestigen sich.

Um diese Personen wieder in die Gesellschaft einzugliedern, müßten vielfältige individuelle Probleme bearbeitet werden. Hierfür stehen zwar bewährte sozialpolitische und sozialpädagogische Maßnahmen bereit. Aber paradoxerweise kommen gerade Personen mit kumulativen sozialen Problemen *nicht* in den Genuß bestehender Hilfeangebote, sie werden vielmehr nicht selten davon ausgeschlossen. Behördenmitarbeiter schreiben sie ab, weil sie behindert sind, eine kriminelle Karriere hinter sich haben oder auf andere Weise „auffällig“ geworden sind. So erzeugt oder verstärkt der Sozialstaat mitunter soziale Probleme, statt die Betroffenen zu unterstützen⁹.

Bei verfestigtem Sozialhilfebezug verengen sich die Handlungschancen der Betroffenen tatsächlich. Dies trifft auf die beiden anderen Armutgruppen jedoch nicht zu, sie widersprechen geläufigen Bildern über Arme.

2. Aktive Bewältigung eines dauerhaften Lebens in der Sozialhilfe

Auch Angehörige dieser Gruppe können den Hilfebezug nicht beenden, aber anders als Personen mit verfestigtem Sozialhilfebezug gehen sie mit den *Folgen* ihrer objektiven Chancenlosigkeit gut um – sie stellen sich auf die dauerhafte Armutslage ein und bewältigen sie aktiv. Die Betroffenen sind trotz vieler Einschränkungen und Unannehmlichkeiten im großen und ganzen mit ihrem Leben zufrieden, da sie dennoch wichtigen eigenen Interessen nachgehen können.

Die lange Dauer des Hilfebezugs ist bei diesem Typus nicht, wie bei verfestigtem Sozialhilfebezug, allein auf Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen. Vielmehr gibt es ein breites Spektrum sozialer Probleme: Wir finden alleinerziehende Frauen, die die ersten Jahre mit ihrem Kind mit Sozialhilfe überbrücken, aber auch langzeitarbeitslose ältere oder

9 Diese Probleme sind einigen Mitarbeitern der Sozialämter durchaus bewußt, wie eine von uns durchgeführte interviewgestützte Analyse des Verwaltungshandelns ergab (Uwe Schwarze, Sozialhilfeverwaltung und Klientel – eine empirische Analyse anhand von Experteninterviews, Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 186, Ms., Bremen 1994).

krankte Personen, die sich damit abgefunden haben, kaum Chancen am Arbeitsmarkt zu haben, sowie einige langzeitarbeitslose junge Männer, die eine Phase ihres Lebens bewußt mit Sozialhilfe abstützen. Und es gibt ältere Frauen, die ihre Rente aufstocken. Gemeinsam ist allen, daß Wege in den Arbeitsmarkt zumindest mittelfristig nicht gangbar sind.

Die Sozialhilfe übernimmt hier die Funktion einer dauerhaften, rentenähnlichen Existenzsicherung. Die finanzielle Dauerversorgung durch Sozialhilfe ist in diesem Rahmen eine rationale sozialpolitische Lösung, da ein Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt bei den meisten objektiv nicht möglich ist. Die Betroffenen haben auch sonst keine auffälligen sozialen Probleme. Sie kommen mit ihrem Alltagsleben zurecht und sind sozial integriert. Daher sind weitergehende Maßnahmen wie psychosoziale Hilfen nicht nötig. Sie brauchen vor allem eine angemessene finanzielle Unterstützung.

3. Aktive Überwindung der Sozialhilfe

Die Personen aus dieser Gruppe beenden nach kurzer, mittlerer oder auch langer Dauer endgültig den Hilfebezug und beziehen auch in der Folgezeit nicht erneut Sozialhilfe. Die Problemprofile der einzelnen Personen unterscheiden sich stark. Wir finden hier Personen, die nur wenige Monate auf die Auszahlung von vorrangigen Sozialleistungen warten, vor allem Arbeitslosengeld und Rente. Ferner gehören Personen dazu, die kurz- oder mittelfristig krank oder arbeitslos sind. Und schließlich gibt es ledige, geschiedene oder getrennt lebende Frauen, die wegen der Erziehung eines Kindes für längere Zeit Sozialhilfe beziehen. Gemeinsam ist diesen Personen, daß ein Austritt aus der Sozialhilfe von vornherein wahrscheinlicher ist, weil sie jung und gut ausgebildet sind oder weil ihre Probleme absehbar nur von begrenzter Dauer sind, etwa bei einer vorübergehenden psychischen Krise oder Krankheit. Auch bestimmte Muster von Arbeitslosigkeit sind hier einzuordnen.

Diese günstigen Austrittschancen sollten allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß die betroffenen Personen selbst am Weg aus der Sozialhilfe entscheidend mitwirken. Sie fassen einen Austritt von vornherein ins Auge und wirken darauf hin. Die Sozialhilfe wird als finanzielle Rückendeckung gesehen, um individuelle Krisen und soziale Probleme anzugehen und zu überwinden oder einen Übergang, etwa in eine Ausbildung, abzustützen.

Bei dieser Gruppe von Armen ist die Sozialhilfe sozialpolitisch kein Problemerzeuger und auch keine finanzielle Dauerversorgung. Vielmehr

wirkt sie als – manchmal länger gedehnte – Übergangshilfe. Die Betroffenen überwinden vorübergehende Notlagen selbständig, und die Sozialhilfe unterstützt dies finanziell.

Die drei vorgestellten Bewältigungsmuster unterscheiden sich grundlegend voneinander: *Verfestigter Sozialhilfebezug* liegt vor, wenn Personen ihre benachteiligte Lebenslage aus eigener Kraft nicht verändern können und der Sozialstaat die Probleme eher verstärkt als abmildert. Zu einer *aktiven Bewältigung des Lebens in der Sozialhilfe* kommt es, wenn Personen mit den Folgen einer objektiven Chancenlosigkeit besser umgehen können und dabei vom Sozialstaat abgesichert werden. Eine *aktive Überwindung der Sozialhilfe* – der mit mehr als 75 Prozent vorherrschende Typ – ist bei Personen gegeben, die eine vorübergehende Risikolage erfahren und diese früher oder später selbständig, aber mit finanzieller Unterstützung von seiten des Sozialamts überwinden.

IV. Armut verstehen

Die Ergebnisse der dynamischen oder lebenslauftheoretischen Armutsforschung sind überraschend, auch für uns selbst, und nicht ohne weiteres zu „verdauen“. Sie laufen herkömmlichen Ansichten über Armut und Sozialhilfe zuwider. Von daher sind sie auf vielfaches Interesse und teilweise heftige Kritik in der wissenschaftlichen und politischen Öffentlichkeit gestoßen¹⁰. Anhand einer

10 Vgl. Volker Busch-Geertsema/Ekke-Ulf Ruhstrat, Kein Schattendasein für Langzeitarmer! Wider die Verharmlosung von Langzeitarmer im Zusammenhang mit der „dynamischen Armutsforschung“, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 72 (1992) 11, S. 366–370; Heide Gerstenberger, Die dynamische Armutsforschung und das Elend der Welt, in: Leviathan, 22 (1994) 1, S. 7–16; Herbert Jacobs, Wer dramatisiert denn hier? Anmerkungen zum Forschungsprojekt „Sozialhilfekarrieren“, in: Sozialer Fortschritt, 43 (1994), S. 121–128; Jens S. Dangschat, Soziale Ungleichheit und die Armut der Soziologie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 39 (1994), S. 872–885; Thomas Eden, Soulful Dynamics. Die dynamische Armutsforschung, in: Siesta. Zeitung der Arbeitslosen-selbsthilfe Oldenburg, (1995) 23, S. 8f.; ders., Zur Kritik an der dynamischen Armutsforschung, ZEPRA (Landesarbeitsgemeinschaft der Arbeitslosenprojekte für Erwachsene in Niedersachsen), Hannover 1995, Ms., S. 37–42; Wolfgang Völker, Let's talk about ... what? Armut?! Sozialhilfe!? Bemerkungen zur Konjunktur der „Dynamischen Armutsforschung“, in: Widersprüche, 15 (1995) 54, S. 61–66; Thomas von Freyberg, ... im ganzen also sehr widerwärtig ... Verleugnen, Verleumden, Ausgrenzen und sonstiger Umgang mit Armut, Ms., 1995. Als kritische Bilanz s. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Über die Heterogenität auch der Verläufe von Armut und über Schwierigkeiten ihrer Erfassung anhand prozeß-produzierter Daten, in: BIOS, 7 (1994) 2, S. 223–239.

Diskussion der wichtigsten Kritikpunkte versuchen wir zu zeigen, daß auch ungewohnte und intuitiv zunächst nicht naheliegende Ergebnisse bei näherer Überlegung plausibel sein können. Es ist ein Versuch, die komplexe Wirklichkeit von Armut besser zu verstehen und zugleich die Schwierigkeiten der Analyse von Armut ins Bewußtsein zu heben.

1. „Die Bremer Ergebnisse können nicht verallgemeinert werden“

Viele Kritiker meinen, daß unsere Ergebnisse zu Verzeitlichung und Heterogenisierung von Armut nicht über Bremen hinaus repräsentativ seien. Zudem dürften Befunde zur Armut der achtziger Jahre – auf die sich unsere Forschung bislang beschränkt hat – nicht auf die zunehmend krisenhaften neunziger Jahre übertragen werden. Seither habe die Langzeitarbeitslosigkeit kontinuierlich zugenommen, so daß von einer Zunahme der Langzeitarmut auszugehen sei.

Vergleiche mit anderen Studien – sowie die oben erwähnten eigenen Ergebnisse zu Sozialhilfieverläufen in den neunziger Jahren – verdeutlichen jedoch, daß die Verhältnisse im Bremen der achtziger Jahre durchaus nicht untypisch sind. Eine Untersuchung von Sozialhilfieverläufen in Bielefeld bestätigte die Befunde im wesentlichen¹¹, ebenso bundesweite Längsschnittanalysen von Einkommensarmut (s. Punkt 3). Armut und Sozialhilfebezug erweisen sich in allen westlichen Gesellschaften als verzeitlicht, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß¹². In den neuen Bundesländern ist Armut sogar noch „beweglicher“ als in Westdeutschland. So führt etwa Arbeitslosigkeit seltener zu Einkommensarmut und zu kürzeren Armutsphasen, was durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren plausibel zu machen ist¹³. Auch hat Langzeitarbeitslosigkeit im

Deutschland der neunziger Jahre nicht zu längeren Bezugsdauern in der Sozialhilfe geführt; sie hat in den Jahren 1984 bis 1988 ihren Höchststand erreicht, dem wir uns erst jetzt wieder nähern (31 Prozent aller Arbeitslosen im Juli 1994). Im Vergleich zu den sechziger Jahren haben die Arbeitslosen die Alten als wichtigste Gruppe in der Sozialhilfe abgelöst, wodurch eine langfristige Verkürzung der Bezugszeiten plausibel ist. Schließlich haben Untersuchungen in anderen Städten auch unsere qualitativen Befunde bestätigt, daß Hilfeempfänger vielfach handlungsfähig sind und die Sozialhilfe teilweise als Instrument zur aktiven Lebensgestaltung einsetzen¹⁴.

2. „Längsschnittanalysen unterschätzen Langzeitbezug“

Verständnisprobleme gibt es auch immer wieder in bezug auf die Methode der Armutsmessung. Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Man kann eine Gruppe von Personen betrachten, die an einem bestimmten Stichtag Sozialhilfe beziehen. Eine solche *Querschnittmessung* erfaßt nur aktuell Arme, liefert also Informationen über aktuelle soziale Problemlagen. Bei einer *Längsschnittmessung* werden dagegen auch ehemalige Arme erfaßt, etwa indem man alle Personen betrachtet, die in den letzten zehn Jahren zeitweise oder länger Sozialhilfe bezogen haben. Die Bremer Studie hat eine besondere Längsschnittausrichtung: Personen, die 1983 einen Erstantrag auf Hilfe zum Lebensunterhalt gestellt haben, wurden 1989 rückblickend untersucht, einschließlich derer, die vielleicht schon 1984 den Bezug dauerhaft beenden konnten.

Kritiker wenden ein, daß bei Längsschnittmessung Langzeitarmut unterschätzt werde. In der Tat erfaßt man bei Querschnittuntersuchungen mehr Langzeitfälle, nämlich all jene, die irgendwann einmal arm geworden sind und es bis zum Stichtag geblieben sind. Sie schichten sich über die Jahre auf („Kumulationseffekt“, „Bugwelleneffekt“). Für Personen, die nur vorübergehend arm sind, ist es dagegen unwahrscheinlicher, bei einer Stichtagsmessung erfaßt zu werden. Dieser große und laufend wechselnde Personenkreis wird daher bei Querschnittbetrachtung unterschätzt.

des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek 1994, S. 189–214, hier S. 198; zusammenfassend S. Leibfried/L. Leisering u. a. (Anm. 3), S. 260 u. S. 262.

14 Vgl. beispielsweise Eva Mädje/Claudia Neustüß, Alleinerziehende Sozialhilfeempfängerinnen zwischen sozialpolitischem Anspruch und empirischer Realität, in: M. Zwick (Hrsg.) (Anm. 2), S. 134–155.

11 Vgl. H.-J. Andreß (Anm. 3). Auch hat der Zusammenbruch der Bremer Großwerft AG Weser die Zahl vorübergehender Sozialhilfebezieher nicht, wie teilweise behauptet, in die Höhe getrieben, da die Massenentlassungen erst 1984 stattfanden, während wir Antragsteller des Jahres 1983 untersucht haben. Vgl. dazu Karl Holl/Peter Müller/Peter Reischauer, Grundlinien der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung im Lande Bremen seit 1945, in: Volker Kröning/Günter Pottschmidt/Ulrich K. Preuß/Alfred Rinken (Hrsg.), Handbuch der Bremischen Verfassung, Baden-Baden 1991, S. 66–118, hier S. 106.

12 Vgl. die Analysen von G. Duncan u. a. (Anm. 3).

13 Vgl. Klaus Müller/Joachim Frick/Richard Hauser, Die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern und ihre Verteilungswirkungen, Ms., 1994; Peter Krause, Zur zeitlichen Dimension von Einkommensarmut, in: Walter Hanesch u. a., Armut in Deutschland. Der Armutsbericht

Die Lösung ist: Weder Längsschnitt- noch Querschnittsmessung ist „falsch“. Vielmehr sind jeweils unterschiedliche Interessen und Perspektiven angesprochen. Eine Querschnittsmessung informiert vor allem über Fragen, die für die *unmittelbare* politische Problembearbeitung von Bedeutung sind. So kann die aktuelle fiskalische und administrative Belastung aufgezeigt werden, analog zur Bettenbelegung in einem Krankenhaus. Dies entspricht der Art und Weise, wie Sozialbehörden und Verbände, aber auch Sach- und Sozialarbeiter vor Ort die anstehenden Probleme wahrnehmen. Es ist eine Rechnungshofperspektive, eine Verwaltungsoptik, bei der Langzeitfälle tatsächlich mehr ins Gewicht fallen – als Kostenfaktor und als Klienten, die die Sozialarbeiter im Alltag mehr als andere in Anspruch nehmen.

Die Längsschnittperspektive vermittelt dagegen eine individuelle Optik. Nur sie erlaubt es, die genaue Vielfalt individueller Lebenswege zu erfassen – auch Wege *aus* der Armut, während bei Stichtagsmessung zukünftige Wege aus der Armut naturgemäß ausgeblendet sind. Nur in der Längsschnittperspektive kann man überhaupt die Wahrscheinlichkeit bestimmen, mit der jemand den Sozialhilfebezug überwindet oder nicht überwindet. Nur so kann ermittelt werden, welche Lebenschancen die Betroffenen haben – und wie wirksam soziale Hilfen mittel- und langfristig wirklich sind.

3. „Armut kann nicht auf Sozialhilfebezug eingeschränkt werden“

Häufig wird dem Bremer Projekt vorgehalten, daß es einen zu engen Armutsbegriff gebrauchte. Bei Sozialhilfeempfängern habe man es nur mit dem politisch „bekämpften“ Teil von Armut zu tun, die immer noch hohe Dunkelziffer werde ebenso ausgeblendet wie Armut knapp oberhalb der Sozialhilfegrenze sowie besonders betroffene Randgruppen. Zudem sei die Sozialhilfeschwelle eine politisch festgelegte, in den letzten Jahren mehrfach „gedeckelte“ Armutschwelle. Wer den Sozialhilfebezug beenden könne, sei damit noch nicht unbedingt der Armut entkommen. Hinter dieser Kritik verbirgt sich der Vorwurf der „Verharmlosung“ von Armut: Durch den Bezug auf Sozialhilfe werde letztlich die Zahl der Armen heruntergerechnet. Bei „bereinigten“ Armutszahlen schwinde der politische Handlungsdruck.

Armut kann in der Tat nur angemessen verstanden werden, wenn ihre sehr verschiedenen Erscheinungsformen betrachtet werden. Aus diesem Grund haben wir in allen unseren Veröffent-

lichungen auch andere Formen von Armut neben Sozialhilfebezug angesprochen, vor allem Einkommensarmut, wie sie seit 1990 anhand des Sozioökonomischen Panels (SOEP), einer jährlichen Wiederholungsbefragung von mehreren tausend deutschen Privathaushalten, untersucht wird. Entsprechende Analysen bestätigen die Bremer Befunde¹⁵: Auch Einkommensarmut unabhängig von bzw. oberhalb der Sozialhilfeschwelle ist „verzeitlicht“, mit viel Kurzzeit- und wenig Dauerarmut. Die Armutsbevölkerung fluktuiert stark. In jedem Jahr kommen neue Personen hinzu und treten alte ab. Deshalb werden Armutszahlen bei Längsschnittmessungen gerade hoch-, nicht heruntergerechnet: Im Zeitraum von 1984 bis 1992 lagen 31 Prozent der Bevölkerung mindestens zeitweise unter 50 Prozent des durchschnittlichen Haushaltseinkommens, während es in einem festen Stichjahr jeweils nur 10 bis 12 Prozent waren.

Im übrigen gibt es auch eine noch wenig beachtete dynamische Arbeitslosenforschung, die in bezug auf Verlaufsmuster und biographische Verarbeitung von Arbeitslosigkeit zu vergleichbaren Ergebnissen kommt wie die hier beschriebene Forschung in bezug auf Armut¹⁶.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll und legitim, Sozialhilfebezug als eine wichtige Form von Armut zu untersuchen. Denn bei Sozialhilfeempfängern ist nicht nur der Mangel an Geld problematisch, sondern auch die mit Hilfebezug verbundene Diskriminierung, Stigmatisierung und negative Selbstdefinition. Diese wird mit dem Ausscheiden aus dem Bezug von Sozialhilfe überwunden. Aber auch finanziell stehen sich Ex-Hilfeempfänger häufig deutlich besser, was etwa bei Arbeitsaufnahme oder Heirat auch plausibel sein kann¹⁷.

Es wird auch argumentiert, daß zwar „Edelarmut“ wie Sozialhilfebezug von Akademikern verzeitlicht und individualisiert sein mag, nicht aber Randgruppenarmut. Gerade „harte“ Problemlagen wie Obdachlosigkeit und Nichtseßhaftigkeit dauerten lange, oft lebenslang an. Zwar fehlen entsprechende aktuelle Untersuchungen, jedoch weisen schon die Ergebnisse von Studien aus den siebziger Jahren auf „verzeitlichte“ Formen auch von

15 Vgl. insbesondere die Arbeiten von Peter Krause (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) und Roland Habich (Wissenschaftszentrum Berlin) (Anm. 1, 3).

16 Vgl. vor allem Gerd Mutz u. a., *Diskontinuierliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit*, Opladen 1995.

17 G. Duncan u. a. (Anm. 3, S. 287f.) weisen für alle OECD-Länder nach, daß auch bei Überwindung von Einkommensarmut relevante Gruppen die Armutschwelle mehr als geringfügig überschreiten.

Randgruppenarmut. So konnten viele obdachlose Personen eine Notunterkunft nach einiger Zeit wieder verlassen. Auch Nichtseßhaftigkeit mündet vermutlich nur bei einer Minderheit in einen Dauerzustand¹⁸. In unserer Studie fanden wir zudem, daß Sozialhilfebezug auch ein sozialer Aufstieg sein kann, nämlich wenn Nichtseßhaftigkeit dadurch verhindert wird.

4. „Armut ist kein individuell-biographisches, sondern ein gesellschaftsstrukturelles Problem“

Oft wird an der Bremer Studie kritisiert, daß sie gesellschaftsstrukturelle Bedingungen von Armut ausblende und sich einseitig auf das Handeln einzelner Personen konzentriere. Damit sei man nicht mehr weit von bekannten „rechten“ Armutsbildern entfernt: „Arme sind an ihrem Schicksal selbst schuld.“ Entsprechende sozialpolitische Folgen würden nicht lange auf sich warten lassen.

Selbstverständlich ist Armut „gesellschaftlich“ bedingt. (Welt-) wirtschaftlicher Strukturwandel, die Verhältnisse am Wohnungsmarkt und in der Wohnungspolitik und der Wandel familialer Lebensformen sind wesentliche Faktoren. Entscheidend ist jedoch, und dies untersucht die Bremer Forschergruppe, wie gesellschaftliche Strukturen in unterschiedlicher Weise auf einzelne einwirken und wie Betroffene damit umgehen. Dabei sind Arme nicht bloß passive Opfer der sozialen Verhältnisse. Sie haben von Fall zu Fall unterschiedliche Probleme, Vorerfahrungen und Handlungsorientierungen. Dies macht es plausibel anzunehmen, daß Menschen auch unter sehr eingeschränkten Bedingungen einen gewissen Handlungsspielraum haben: Sie reagieren, wie wir feststellen konnten, sehr unterschiedlich auf eine gegebene Situation materieller Not. Diese Unterschiede im Umgang mit Armut auszuloten ist politisch sicherlich brisant und könnte zur Begründung von Sozialabbau mißbraucht werden: „Die Passiven sind selbst schuld an ihrer Lage, und die Aktiven brauchen ohnehin keine staatliche Hilfe.“

Es ist schwierig, Hilfebedürftigkeit und Selbsthilfefähigkeit gemeinsam zu betrachten – und doch ist dies eine Voraussetzung, um Armut zu verstehen und in der sozialen Praxis zu arbeiten.

¹⁸ Vgl. Günter Albrecht, Obdachlose in Köln. Bericht über eine Längsschnittstudie, in: Arbeitskreis junger Kriminologen (Hrsg.), Randgruppenarbeit. Analysen und Projekte aus der Arbeit mit Obdachlosen, München 1973, S. 29–58; Günter Albrecht/Guido Goergen/Helga Großkopf/Thomas Specht, Lebensläufe. Von der Armut zur „Nichtseßhaftigkeit“ oder wie man Nichtseßhafte macht, Bielefeld 1990, S. 34.

Wir haben dazu die Betroffenen selbst zu Wort kommen lassen, ihre Erzählungen ernst genommen und nachgespürt, wie Armutsbedingungen erlebt, verarbeitet und bewältigt werden. Manche Ergebnisse mögen überraschen, wie die relative Zufriedenheit einiger alleinerziehender Frauen mit der Sozialhilfe. Dies wurde uns zum Teil als zynisch vorgehalten, aber es spiegelt die reale Widersprüchlichkeit von Lebenssituationen, bei denen die Beschränkungen eines Lebens in Sozialhilfe beispielsweise der Abhängigkeit von einem unerträglichen Ehemann vorgezogen werden. Sicherlich „rationalisieren“ Befragte auch – beschönigen oder dramatisieren –, aber dies kann durch sorgfältiges Vorgehen kontrolliert werden.

5. „Die dynamische Armutforschung ist politisch gefährlich“

Wenn das Bremer Projekt darauf hinweist, daß Armut häufig von kurzer Dauer ist und auch bei längerem Bezug nicht zwangsläufig psychisch und sozial marginalisiert, dann werde Armut, so unsere Kritiker, relativiert, heruntergerechnet, verharmlost – und damit als politisch nicht vordringlich dargestellt. In einer Zeit verschärfter Verteilungskämpfe sei dies schädlich, weil einer rigiden Spar- und Disziplinierungspolitik Vorschub geleistet werde.

Schaut man sich allerdings die tatsächlichen politischen Folgen der Bremer Forschung an, so stößt man nur auf zwei konkrete – reformpolitisch positiv zu bewertende – Auswirkungen: In der reformierten Bundessozialhilfestatistik, die seit 1994 angewendet wird, wird erstmals auch die Bezugsdauer erhoben. Und die „Entdeckung“ der „Wartefälle“ in der Sozialhilfe hat dazu geführt, daß in Bremen, im Rahmen der Seehofer-Reform demnächst möglicherweise auch bundesweit, Maßnahmen ergriffen werden, um Arbeitslose nicht aufgrund verzögerter Auszahlung von Arbeitslosengeld zu Sozialamtsfällen werden zu lassen.

Sicherlich ist die Einsicht in die „Verzeitlichung“ und Heterogenisierung von Armut für sozial engagierte Bürger in Parteien, Verbänden und örtlichen Initiativen auch deshalb schwer zu akzeptieren, weil sie sich nicht in eingängige politische Forderungen übersetzen läßt, auch quer zu „links“ und „rechts“ liegt. Anhand der oben beschriebenen drei Typen des Sozialhilfebezugs – verfestigter Bezug, aktive Bewältigung, Überwindung – kann aber gezeigt werden, daß auch das neue, differenziertere und umfassendere Bild der Armut geeignet ist, Reformszenarien zu konturieren: *Verfestigte Armut* verweist auf Nachholbedarfe bei den

Hilfen für die sozial Schwächsten. Gerade ihnen kommt am wenigsten Hilfe zu. Hier ist individuelle Förderung durch besondere Arbeitsangebote und psychosoziale Hilfen vonnöten. Menschen in *bewältigter Armut* sind durch die Sozialhilfe leidlich versorgt, wären aber durch Sockelung der Sozialversicherung und anderer vorrangiger Leistungen besser bedient. Bei *überwundener Armut* hat die Sozialhilfe ihre Funktion als Überbrückungshilfe erfüllt.

Allen drei Gruppen wäre gedient durch Ausbau der Sozialhilfe zu einer modernen Dienstleistungsorganisation und, darüber hinausgehend, durch eine umfassende Armut vermeidende „integrierte“ Familien-, Steuer-, Wohnungs-, Arbeits- und Sozialpolitik. Dieses in Anschluß an Richard Hauser entwickelte Konzept sowie weitere sozialpolitische Vorschläge aus dem Kreis der Bremer Forschungsgruppe – etwa Arbeits- und Sozialpolitik als „Lebenszeitpolitik“ – zielen gerade nicht auf Sozialabbau, sondern auf einen Um- und Ausbau des Sozialstaats, der weit über die Forderungen unserer Kritiker hinausgeht¹⁹. Insbesondere erweist sich die Zauberformel „soziale Grundversicherung“ als unzureichend. Unsere Ergebnisse wurden im übrigen in der Presse zurecht genutzt, um Vorurteile gegenüber Sozialhilfeempfängern – „passive Kostgänger des Steuerzahlers“, „Hängemattenlieger“ – zurückzuweisen.

V. Armutswandel verstehen

Welche Folgerungen ergeben sich für den Wandel von Armut als Strukturmerkmal der deutschen Gesellschaft? Sozial engagierte Wissenschaftler sehen soziale Spaltung und Polarisierung als *das* Problem der Wirtschafts- und Sozialpolitik der neunziger Jahre²⁰, wobei die wachsende Langzeitarbeitslosigkeit und ihre Folgen im Vordergrund stehen. Während der Trend zu dauerhafter

19 Vgl. Lutz Leisering, Armutspolitik und Lebenslauf. Zur politisch-administrativen Relevanz der lebenslauftheoretischen Armutsforschung, in: Walter Hanesch (Hrsg.), Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995, S. 65–111; Stephan Leibfried/Lutz Leisering, Sozialhilfe als Politikum: Mythen, Befunde, Reformen, in: Werner Fricke (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit und Technik 1995, Bonn 1995, S. 79–95 (im Druck); S. Leibfried/L. Leisering u. a. (Anm. 3), Kap. 9.

20 Dies ist das Leitthema der Erklärung „Solidarität am Standort Deutschland“, die vom Oswald von Nell-Breuning-Institut, Frankfurt am Main, herausgegeben (1994) und von zahlreichen Sozialwissenschaftlern unterschrieben wurde (s. besonders S. 3).

Abspaltung eines Bevölkerungsteils hier als unfragliche Gegebenheit behandelt wird, geht die empirisch orientierte Lebenslageforschung nicht weniger selbstverständlich vom Gegenteil aus: „Kurzfristige Arbeitslosigkeit ist in Westdeutschland seit fast zwei Jahrzehnten eine Massenerscheinung. Für die überwiegende Mehrheit der Betroffenen in den alten Bundesländern ist Arbeitslosigkeit eine harte, aber relativ schnell vorübergehende Erfahrung.“²¹ Irreführend kann in diesem Zusammenhang vor allem der allgegenwärtige bildhafte Begriff „Sockelarbeitslosigkeit“ sein, denn in ihm werden meist zwei Dinge vermischt: eine anhaltende, nach Rezessionen nicht mehr wesentlich zurückgehende Arbeitslosenquote einerseits und ein sich aufschichtender Sockel dauerhaft ausgegrenzter arbeitsloser *Personen* andererseits. So heißt es in der Erklärung „Solidarität am Standort Deutschland“²², daß „sich in den letzten fünfzehn Jahren der Sockel an Arbeitslosigkeit nach jedem Konjunkturbruch vergrößert und die Erwerbslosigkeit für die Betroffenen als Dauerschicksal verfestigt“ habe. Tatsächlich handelt es sich jedoch nicht bzw. nur in geringem Umfang um einen Sockel gleichbleibender, dauerhaft ausgegrenzter *Menschen*, sondern um einen statistischen Sockel mit wechselnden Personen.

Die Spaltungsthese trifft nur einen Teil der sozialen Wirklichkeit. Insgesamt erscheint der Strukturwandel von Armut durch mindestens drei Aspekte charakterisiert: Erstens gibt es tatsächlich eine soziale *Spaltung*, von der jedoch weit weniger Menschen betroffen sind als gemeinhin angenommen. So hat, wie gezeigt, der Anteil von Langzeitfällen in der Sozialhilfe von den achtziger auf die neunziger Jahre abgenommen. In Zeiten allgemein wachsender Armut kann das aber immer noch bedeuten – worauf Thomas von Freyberg verwiesen hat –, daß die *Anzahl* von Langzeitfällen ansteigt. Zweitens, und dies ist das gewichtigere Phänomen, ist gleichzeitig eine – gegenläufige – *soziale Entgrenzung* von Armut festzustellen, also vorüber-

21 Detlef Landua/Roland Habich, Problemgruppen der Sozialpolitik im vereinten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/94, S. 3–14, hier S. 7. In gesellschaftstheoretischen Analysen wird den Befunden der dynamischen Armut- und Arbeitslosigkeitsforschung bislang kaum Rechnung getragen. Als Ausnahme vgl. Georg Vobruba, Arbeit und Einkommen nach der Vollbeschäftigung, in: Leviathan, 23 (1995) 2 (i. E.), sowie die Theorie der Risikogesellschaft, die selbst eine Quelle dynamischer Forschung war (vgl. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a.M. 1986, S. 143–151; P. A. Berger [Anm. 3]).

22 Oswald von Nell-Breuning-Institut (Hrsg.) (Anm. 20), S. 4.

VI. Fazit: Vom Ende der Selbstverständlichkeiten

gehende Armut auch bei Personen jenseits traditioneller Randschichten. Eine solche Entgrenzung ist nicht nur in bezug auf Einkommensarmut, sondern auch in bezug auf Benachteiligungen in anderen Lebensbereichen auszumachen²³. Drittens ist von einer *Pluralisierung von Spaltungs- und Konfliktlinien* auszugehen. Dies ist an den wichtigsten Problemgruppen der Armut abzulesen: Arbeitslose unter den Armen stehen für ökonomische Ungleichheiten; Alleinerziehende für Veränderungen familialer Lebensformen und von Lebenszielen von Frauen; Kinder und alte Pflegebedürftige für Brüche im Generationenvertrag; und Ausländer, die mittlerweile ein Drittel der Sozialhilfeklientel stellen, für Probleme ethnischer Spaltungen und internationaler Wanderungen. Arbeitsmarktbedingte Spaltungen sind nur eine von vier Dimensionen prekären sozialen Wandels.

Die Spaltungsthese *unterschätzt* also die Komplexität des Wandels von Armut und Ungleichheit: Der beschleunigte soziale Wandel schlägt sich nicht nur in dauerhafter Ausgrenzung als „unbrauchbar“ geltender Gesellschaftsmitglieder nieder, sondern auch und gleichzeitig in einer fluktuierenden „Unterschichtung“ der Gesellschaft. Diese Armut scheint als Puffer gesellschaftlicher Umbrüche und Umstellungen in einer schnellebigen Zeit zu fungieren.

Schon 1986, vier Jahre vor Beginn der dynamischen Armutsforschung, hat Ulrich Beck in seiner „Risikogesellschaft“ die Verzeitlichung, Individualisierung und soziale Entgrenzung von Armut und Arbeitslosigkeit deutlich beschrieben, sogar von einer „Demokratisierung“ sozialer Risiken gesprochen²⁴. Aufgrund eines „individualistischen Mißverständnisses“ des Beckschen Individualisierungsbegriffs²⁵ als freischwebende Individualität ist jedoch die Rezeption dieser frühen Einsichten gerade in der sozialpolitischen Diskussion bis heute vielfach blockiert²⁶.

23 Vgl. Werner Hübinger, Einkommens- und Lebenslagen zwischen Armut und Wohlstand. Sozialstrukturanalysen einer Problempopulation, Ms., Frankfurt a. M. 1995.

24 U. Beck (Anm. 21), S. 143–151.

25 Ulrich Beck/Elisabeth Beck-Gernsheim, Nicht Autonomie, sondern Bastelbiographie. Anmerkung zur Individualisierungsdiskussion am Beispiel des Aufsatzes von Günter Burkart, in: Zeitschrift für Soziologie, 22 (1993) 3, S. 178–187, hier S. 180f.

26 Zum Versuch einer Integration der Zeitdiagnosen „Risikogesellschaft“ und „Zweidrittelgesellschaft“ s. Lutz Leisering, Zweidrittelgesellschaft oder Risikogesellschaft? Zur gesellschaftlichen Verortung der „neuen Armut“ in der Bundesrepublik Deutschland, in: Karl-Jürgen Bieback/Helga Milz (Hrsg.), Neue Armut, Frankfurt a. M. – New York, 1995, S. 58–92.

Warum ist also eine so elementare soziale Erscheinung wie Armut so schwierig zu verstehen und zu analysieren? Unsere Darstellung hat Anhaltspunkte dafür geliefert: Armut hat sehr *heterogene* Erscheinungsformen, gerade auch was die Dauer von Armutserfahrungen betrifft („Verzeitlichung“) und den individuellen Umgang mit ihr. Die gesellschaftsstrukturellen Hintergründe von Armut sind gleichfalls mehrdimensional und heterogen: Nicht nur Arbeits- und Konsummärkte, sondern auch Familienformen, Generationenbeziehungen und ethnische Konstellationen verändern sich in diesen Jahren. Die Struktur von Armut ist selbst vielschichtigen Wandlungsprozessen unterworfen, erkennbar etwa an der gleichzeitigen Zunahme von Langzeit- und (stärker) von Kurzzeitarmut. Für die wissenschaftliche Analyse schließlich ergibt sich aus der dynamischen Armutsforschung die paradoxe Folgerung: Will man Armut umfassend analysieren, dürfen nicht nur (derzeit) Arme in die Untersuchung einbezogen, sondern es müssen auch ehemalige Arme befragt werden.

Armut in diesem umfassenden Sinne zu „verstehen“ ist allerdings ein *wissenschaftliches* Ideal. Bei politisch oder moralisch angetriebener Beschäftigung mit Armut geht es um etwas anderes, um Teilaspekte von Armut, die als besonders besorgniserregend und änderungsbedürftig gelten. Jede Wahrnehmung von Armut ist perspektivisch und interessengeleitet – auch die Sicht der Wissenschaft²⁷. Sie zielt idealtypisch auf *repräsentative* Analysen von Armut, während die soziale Praxis notwendig *problemorientiert* vorgeht, sich also auf „harte“ oder drängende Fälle verengt und bei diesen wiederum auf problematische Aspekte der Lebenslage. Eine wissenschaftlich indifferente umfassende Behandlung beider Ansätze wäre hier fehl am Platze. Auch richtet die Praxis ihr Augenmerk auf akute Problemlagen, ist „fallorientiert“ – anschaulich im medizinischen Bereich: „*bettenorientiert*“ („Patientengut“). Dem entspricht eine Stichtags- oder Querschnittsoptik. Die Wissenschaft muß dagegen einen breiteren Zugriff auf menschliche Lebenslagen wählen – dem entspricht eine biographische oder Längsschnittoptik.

27 Vgl. H. Jacobs (Anm. 10).

Beide Herangehensweisen sind für ihren jeweiligen Verwertungszusammenhang sinnvoll. Probleme treten auf, wenn die Wirklichkeitsbilder der politisch-sozialen Praxis mit dem Wandel der sozialen Verhältnisse nicht mehr Schritt halten. Verfestigte Sichtweisen engagierter Vertreter sozialer Professionen und Verbände, aber auch

armutsindifferenter Regierungsapparate geraten dann in Schwierigkeiten. „Dynamische“ Armutsforschung mag durch Aufdeckung der Verzeitlichung und sozialen Entgrenzung von Armut dazu beitragen, für veränderte, noch nicht voll verstandene gesellschaftliche Realitäten zu sensibilisieren.

Was gehört zum notwendigen Lebensstandard und wer kann ihn sich leisten?

Ein neues Konzept zur Armutsmessung

I. Einleitung

Vergleicht man die empirischen Repräsentativuntersuchungen zu Betroffenheit, Dauer und Ausmaß von Armut in der Bundesrepublik¹ mit entsprechenden Untersuchungen in anderen Ländern, so fällt auf, daß Armut hauptsächlich als Einkommensarmut begriffen wird. Dabei fungiert das durchschnittliche Einkommensniveau der Bundesrepublik als Vergleichsmaßstab (relatives Armutskonzept), um daraus Einkommensgrenzen abzuleiten (z. B. 50 Prozent des Durchschnitts), unterhalb derer Personen und Haushalte als (einkommens) arm bezeichnet werden. Diese Konzentration auf den Einkommensaspekt führt zu mindestens zwei praktischen Problemen: Erstens können Personen in Haushalten mit gleichem Einkommen selbst bei Kontrolle der Größe und Zusammensetzung des Haushaltes einen ganz unterschiedlichen Lebensstandard besitzen. Gründe dafür sind Einkommensschwankungen im Zeitablauf, unterschiedliche Geld- und Sachvermögen, unterschiedliche Kostenbelastungen (z. B. für das Wohnen) und ähnliches mehr. Zweitens ist beim Vergleich von (Teil-)Gesellschaften mit unterschiedlichem Durchschnittseinkommen wie z. B. beim Vergleich von Ost- und Westdeutschland unklar, welchen Vergleichsmaßstab, also welches Durchschnittseinkommen man zur Bestimmung der Armutsgrenze heranziehen soll. Je nach Wahl des Vergleichsmaßstabes kommt man dann zu ganz unterschiedlichen Armutstendenzen.

Das kann man an Hand des letzten Armutsberichts des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes

Die in diesem Beitrag berichteten Forschungen wurden von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert (Aktenzeichen An 210/1-2). Die Autoren bedanken sich bei Prof. Ruud Muffels und Kurt Salentin für wertvolle Hinweise zu den Vorarbeiten und einer ersten Fassung dieser Arbeit.

1 U. a. in dieser Zeitschrift: Peter Krause, Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/92, S. 3-17.

des sehr gut nachvollziehen: Während sich bei Zugrundelegung eines bundeseinheitlichen Durchschnittseinkommens die Armutsquote in Ostdeutschland von 20,3 Prozent (1990) auf 12,7 Prozent (1992) drastisch verringert hat (zum Vergleich: Westdeutschland 6,7 Prozent bzw. 6,5 Prozent), erhöht sie sich bei Zugrundelegung getrennter Durchschnittseinkommen in Ost und West leicht von 2,9 Prozent auf 4,8 Prozent (West: 9,1 Prozent bzw. 8,3 Prozent)². Natürlich gibt es Gründe für diese unterschiedlichen Entwicklungen³, jedoch sind Zweifel an einer solchen Armutdefinition verständlich, wenn das Ausmaß der gemessenen Armut in so hohem Maße von der Wahl der Definitionskriterien abhängt, zumal die Kriterien selbst allenfalls eine Konvention der Armutsforscher sind, für den außenstehenden Beobachter jedoch relativ willkürlich gesetzt erscheinen.

Um dem genannten Problem unterschiedlicher Lebensstandards bei gleichem Einkommen zu begegnen, kann man selbstverständlich die Erhebung der Einkommen, Vermögen und Kostenbelastungen differenzieren, so daß bessere Rückschlüsse auf den Lebensstandard der untersuchten Personen möglich sind. Damit wird jedoch die einseitige Konzipierung des Armutsbegriffes nicht grundlegend geändert: Der Fokus liegt weiterhin auf den Einkommensquellen und nicht auf der Einkommensverwendung. Man bezeichnet diesen Ansatz daher auch als *Ressourcen-Ansatz*. Was die Personen mit ihrem verfügbaren Einkommen machen, welchen Lebensstandard sie sich leisten bzw. nicht leisten können, bleibt dabei jedoch weitgehend ausgespart. Eine mittelbare Folge der ausschließlichen Betrachtung der verfügbaren Ressourcen ist, daß wir zwar viel darüber wissen, welche soziodemographischen Gruppen über geringes Einkommen verfügen, jedoch wenig darüber, auf welche Dinge des alltäglichen Lebens im Armutsfall verzichtet werden muß bzw. wo finanzielle Einschränkungen auftreten.

2 Vgl. Walter Hanesch u. a., Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Reinbek 1994, S. 137 ff.

3 Vgl. ebd., S. 139 f.

Der in letzter Zeit zunehmend verwendete *Lebenslagen-Ansatz*⁴ bietet insofern eine Erweiterung, als er nicht nur das Einkommen, sondern verschiedene andere, für die Lebenssituation relevante Lebensbereiche unterscheidet, wie z.B. Arbeit, allgemeine und berufliche Bildung, Wohnen, Gesundheit und ähnliches mehr. Armut ist hier definiert als „Unterversorgung“ in den ausgewählten Lebensbereichen, wobei der Tatbestand der Unterversorgung entweder „im Vergleich mit dem durchschnittlichen Versorgungsniveau oder anhand eines vorab normativ definierten Grundbedarfs“⁵ bestimmt wird. Auch wenn der Lebenslagen-Ansatz nicht frei von Problemen ist⁶, so ist er doch eine Bereicherung für die bundesdeutsche Armutforschung, da er den Blick auf die Multidimensionalität von Armut lenkt, die eben nicht nur ein Problem geringen Einkommens ist. Insofern ergänzen sich Lebenslagen- und Ressourcen-Ansatz in hervorragender Weise.

In dieser Arbeit soll der Versuch unternommen werden, die skizzierten Armutskonzepte in dreierlei Hinsicht zu erweitern:

1. Unser Interesse richtet sich auf die Einkommensverwendung und den daraus für die untersuchten Personen resultierenden Lebensstandard.
2. Unter Armutsgesichtspunkten interessiert dabei weniger der freiwillige Verzicht auf Grund individueller Präferenzen, sondern vor allem der erzwungene Ausschluß von bestimmten Aspekten eines allgemein akzeptierten Lebensstandards.
3. Was zu einem solchen allgemein akzeptierten Lebensstandard gehört, soll möglichst wenig durch den Forscher vorbestimmt werden. Auch

4 Beispielhaft angewendet in W. Hanesch (Anm. 2), aber auch schon in früheren Arbeiten der Arbeitsgruppe Sozialberichterstattung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (zuletzt in dieser Zeitschrift: Detlef Landua/Roland Habich, Problemgruppen der Sozialpolitik im vereinten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 3/94, S. 3–14).

5 W. Hanesch (Anm. 2), S. 25.

6 Erstens sind die betrachteten Lebenslage-Indikatoren weder theoretisch noch empirisch abgeleitet, sondern häufig eine Funktion der verfügbaren Variablen in den verwendeten Datensätzen. Zweitens kann die Tatsache, daß eine Person ein bestimmtes Versorgungskriterium nicht erfüllt (z.B. über keinen Berufsabschluß verfügt), ihre freiwillige Entscheidung sein, also ein Ergebnis ihrer Präferenzen. Ebenso kann die „Unterversorgung“ drittens ein Ergebnis struktureller Faktoren sein, auf die die Person keinen Einfluß hat (z.B. die schlechtere Wohnraumversorgung in Ostdeutschland).

wird davon abgesehen, bestimmte durchschnittliche Versorgungsniveaus als Vergleichskriterien heranzuziehen, da diese bereits ein Ausdruck realer Verteilungsstrukturen sind und damit u. a. vom Ausmaß der Unterversorgung abhängen.

Was zum notwendigen Lebensstandard der Bundesbürger im Jahre 1994 gehören soll, werden wir durch eine Meinungsumfrage in einer Stichprobe von Bundesbürgern bestimmen⁷. Unser Vorgehen orientiert sich dabei an ähnlichen Untersuchungen in Großbritannien und den Niederlanden⁸, die sich alle in der Tradition der wegweisenden Studie von Peter Townsend aus dem Jahre 1979 über „Poverty in the United Kingdom“ begreifen. Townsend geht vom beobachtbaren Lebensstandard der Bevölkerung („community's style of living“) aus und untersucht, welche Personengruppen daran in welchem Maße teilhaben können. Armut beginnt für ihn dort, wo mit fallendem Einkommen Personen disproportional von der gesellschaftlichen Teilhabe („participation of the community's style of living“) ausgeschlossen sind⁹. In diesem Sinne definieren wir *Deprivation* als Ausschluß von mehr oder minder großen Teilen eines allgemein akzeptierten Lebensstandards. Unser Vorgehen (und das von Mack, Lansley und Muffels) unterscheidet sich jedoch insofern von dem Townsends, als wir das, was zum notwendigen Lebensstandard gehören soll, durch die Befragten selbst bestimmen lassen. *Deprivation* meint also den Ausschluß von Dingen, die die Befragten *insgesamt* für notwendig erachten. Dabei interessiert wohlgerne nicht der freiwillige Verzicht, sondern die Unmöglichkeit, sich bestimmte Dinge leisten zu können (auch das wurde bei Townsend nur unzureichend berücksichtigt). Schließlich ist *Deprivation* nicht notwendigerweise identisch mit *Armut*. *Armut* tritt nach unserem Verständnis erst dann ein, wenn das Ausmaß der *Deprivation* so groß ist, daß der Lebensstil bzw. die Lebenschancen der betreffenden Person erheblich beeinträchtigt sind.

7 Ein solches Verfahren ist unseres Wissens in der Bundesrepublik bisher noch nicht angewendet worden, das Prinzip ist jedoch für demokratische Gemeinwesen nicht unüblich (man denke etwa an Volksbegehren und -abstimmungen).

8 Vgl. Joana Mack/Stewart Lansley, *Poor Britain*, London 1985; Ruud J. A. Muffels, *Welfare economic effects of social security. Essays on poverty, social security and labour market: evidence from panel data*, Tilburg 1993.

9 Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth 1979, S. 249. „Disproportional“ meint in diesem Zusammenhang einen Ausschluß von der gesellschaftlichen Teilhabe, der größer ist, als auf Grund des geringeren Einkommens der Person erwartet werden kann.

Insgesamt beruht das hier verwendete Armutskonzept also auf einem Ansatz *relativer Deprivation*¹⁰. Dabei gibt es gewisse Parallelen zu Untersuchungen *subjektiver Einkommensarmut*, die ähnlich wie hier die Untersuchungspopulation zu Wört kommen lassen und danach fragen, welches *Einkommensniveau* nach Meinung der Befragten entweder für den eigenen Haushalt oder für eine Reihe von vorgegebenen Haushaltstypen zur Wahrung eines minimalen Lebensstandards notwendig ist¹¹. Wir wollen unser Vorgehen in insgesamt sechs Schritten darstellen: Im Kapitel II werden die verwendete Datenbasis und die Erhebungsmethode vorgestellt. Kapitel III beschreibt den notwendigen Lebensstandard der Bundesbürger im Meinungsbild der Befragten. Kapitel IV gibt einen Überblick über die Verteilung dieser Güter in der Stichprobe. Auf der Basis der Güter, die aus finanziellen Gründen fehlen, wird in Kapitel V ein Index relativer Deprivation erstellt und gezeigt, wie das Ausmaß der Deprivation mit anderen Lebenslage-Indikatoren variiert. In Kapitel VI wird daraus schließlich eine Armutsschwelle entwickelt und untersucht, welche soziodemographischen Gruppen in diesem Sinne als besonders arm bezeichnet werden müssen. Kapitel VII faßt die Ergebnisse zusammen und formuliert einige weitergehende Forschungsfragen.

II. Datenbasis und Methode

1. Die Umfrage „Alltag in Deutschland“

Die hier verwendeten Daten wurden im Rahmen des DFG-Projektes „Versorgungsstrategien privater Haushalte im unteren Einkommensbereich“ erhoben. Drei Zielsetzungen standen dabei im Vordergrund: 1. eine überproportionale Berücksichtigung des unteren Einkommensbereiches, 2. die zusätzliche Erhebung armutsrelevanter Personengruppen (Sozialhilfeempfänger) und 3. ein

10 Vgl. W. G. Runciman, *The relative deprivation and social justice. A study of attitudes to social inequality in twentieth century England*, Berkeley and Los Angeles 1966, S. 10.

11 Vgl. z.B. Aldi J. M. Hagenaars, *The perception of poverty: contributions to economic analyses*, Amsterdam 1986. Diese Ansätze stehen jedoch vor der Schwierigkeit, daß sich die befragten Personen entweder in die Lage anderer Haushalte oder aber in ihre eigene (imaginierte) „Armutslage“ hineinversetzen und diese dann monetär bewerten müssen. Dieses ist wahrscheinlich mit mehr Meßfehlern behaftet als das von uns verwendete Verfahren, bei dem die Befragten den notwendigen Lebensstandard der Bundesbürger und ihren eigenen realen Lebensstandard einschätzen müssen.

Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland. Als Zielpopulation war die bundesdeutsche Wohnbevölkerung im Alter zwischen 25 und 65 Jahren vorgesehen (im folgenden als *erwerbsfähige Bevölkerung* bezeichnet). Zu diesem Zweck wurden von September 1994 bis Januar 1995 3600 private Haushalte in je drei (strukturähnlichen) Kommunen der alten und der neuen Bundesländer in einer nach Kaufkraft disproportional geschichteten *Hauptstichprobe* und weitere 700 *Sozialhilfeempfänger* aus neun Kommunen in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt postalisch befragt¹². Neben Einkommensangaben (einkommensbasiertes Armutskonzept) und soziodemographischen Merkmalen wurden im wesentlichen vier Befragungsschwerpunkte angesprochen: a) finanzielle Belastungen und Einschränkungen, b) notwendiger Lebensstandard in der Bundesrepublik und Lebensstandard des befragten Haushaltes (deprivationsbasiertes Armutskonzept), c) psychische Armutsbewältigung in Alltagssituationen sowie d) die empfangene soziale Unterstützung aus sozialen Netzwerken. 1204 Fragebögen wurden zurückgesandt. Auf Grund der stichprobentechnischen Heterogenität der beiden Subpopulationen werden im folgenden die Ergebnisse für die Hauptstichprobe und die Sozialhilfeempfänger getrennt ausgewiesen¹³.

2. Welche Aspekte des Lebensstandards wurden erfragt?

Zunächst wurde danach gefragt, was zum notwendigen Lebensstandard eines Haushaltes in Deutschland gehören sollte: „Was von den folgenden Dingen ist Ihrer Meinung nach a) verzichtbar, b) wünschbar, c) unbedingt notwendig?“ Die insgesamt 29 Dinge (Items), nach denen dabei gefragt wurde, sind in Tabelle 1 aufgeführt. Dabei handelt es sich größtenteils um Übersetzungen aus der zitierten englischen Umfrage „*Breadline Britain*“¹⁴ und dem holländischen Sozio-ökonomischen Panel¹⁵, die zum Teil an bundesdeutsche Verhältnisse

12 Vgl. Hans-Jürgen Andreß/Gero Lipsmeier/Kurt Salentin, *Bevölkerungsumfragen im unteren Einkommensbereich: Erfahrungen mit Direktmarketing-Adressen*. Arbeitspapier Nr. 19 des DFG-Projektes „Versorgungsstrategien im unteren Einkommensbereich“, Bielefeld 1995 (DFG = Deutsche Forschungsgemeinschaft).

13 In den Tabellen wird darüber hinaus durch eine geeignete Gewichtung die disproportionale Schichtung der Hauptstichprobe und die unterschiedlichen Ziehungswahrscheinlichkeiten von Personen aus unterschiedlich großen Haushalten ausgeglichen. Zu den technischen Einzelheiten vgl. ebd.

14 J. Mack/S. Lansley (Anm. 8).

15 Wir danken Prof. R. Muffels für die freundliche Überlassung des Fragebogens der 10. Welle (1988).

Tabelle 1: Erfragte Aspekte des Lebensstandards (September 1994 bis Januar 1995; alte und neue Bundesländer zusammen)

Nr. Item	Anteil der Befragten (in Prozent)					Korrelation			
	a	b	c	d	e	f	g	h	
<i>Notwendige Dinge</i>									
14 Keine feuchten Wände	87,5	12,3	92,6	2,0	3,1	6,5	-0,06	-0,03	
15 WC in der eigenen Wohnung	87,2	12,3	98,0	0,2	0,8	2,8	-0,05	-0,02	
16 Bad oder Dusche in der Wohnung	85,4	14,2	97,6	0,4	2,3	4,7	-0,09	-0,01	
19 Gas, Wasser, Strom bez. können	85,0	14,9	97,0	1,8	7,1	14,4	-0,12	-0,04	
13 Ausreichende Heizung	83,2	16,6	98,1	0,6	2,9	8,3	-0,10	-0,01	
20 Ein Berufsabschluß	81,7	17,5	94,5	0,1	0,7	2,2	-0,04	-0,11	
18 Miete/Zinsen zahlen können	79,7	20,1	94,1	3,8	16,0	16,9	-0,18	-0,04	
5 Eine Waschmaschine	79,0	19,5	95,4	1,8	5,3	11,9	-0,12	-0,03	
7 Ein Radio	74,8	22,2	98,7	0,4	0,0	4,9	-0,04	0,02	
27 Gesunder Arbeitsplatz	68,2	31,8	78,7	21,3	29,6	40,3	-0,13		
29 Ein sicherer Arbeitsplatz	65,6	33,9	55,1	44,9	60,6	60,4	-0,20		
23 Gesund leben	65,3	34,4	85,4	1,9	4,8	12,6	-0,06	0,08	
28 Altersversorgung (Arbeit)	58,8	40,2	64,5	35,5	53,6	50,7	-0,24		
1 Warme Mahlzeit	51,3	42,7	84,1	0,6	2,2	6,0	-0,09	0,10	
6 Ein Telefon	50,4	39,0	84,3	1,9	6,7	16,5	-0,13	-0,11	
<i>Entbehrliche Dinge</i>									
24 Spielzeug . . .	49,6	48,6	94,9	1,6	3,4	13,1	-0,11	0,07	
26 Kindergarten/Kinderkrippe	44,1	54,2	75,5	1,2	3,1	7,5	-0,11	-0,07	
10 Einwöchiger Jahresurlaub	40,8	47,1	75,6	12,0	33,8	48,9	-0,27	-0,09	
22 Kontakt mit Nachbarschaft	39,1	55,5	87,4	1,6	2,2	3,4	-0,09	0,02	
8 Ein Auto	33,8	42,8	85,7	6,3	15,6	44,8	-0,22	-0,09	
9 Auf die Qualität achten	31,5	62,5	66,2	22,9	34,9	44,9	-0,21	0,01	
11 Guter baulicher Zustand	30,8	65,4	74,6	10,1	21,7	33,9	-0,16	-0,03	
25 Kinderzimmer	30,4	63,9	76,1	7,5	14,7	29,2	-0,18	-0,10	
2 Alle zwei Tage Fleisch	22,0	53,7	74,5	2,9	7,2	21,7	-0,13	0,03	
17 Garten, Balkon, Terrasse	21,5	66,3	82,8	3,6	11,0	13,3	-0,10	-0,05	
12 Gute Wohngegend	20,1	73,2	74,5	11,2	19,5	24,2	-0,13	-0,00	
21 Abends ausgehen	8,1	50,0	37,7	14,6	32,8	40,4	-0,29	0,04	
3 Neue Möbel	7,6	70,0	56,8	19,8	38,9	56,2	-0,28	0,05	
4 Neue Kleidung kaufen	7,2	60,8	52,0	24,2	51,3	59,1	-0,36	0,07	
<i>Stichprobenumfang</i>	685	685	685	685	101	417	685	685	

- a) Anteil der Befragten, die das Item für unbedingt notwendig halten
 b) Anteil der Befragten, die das Item für wünschenswert halten
 c) Anteil der Befragten, die das Item besitzen
 d) Anteil der Befragten, die sich das Item nicht leisten können (bzw. nicht haben – bei Arbeitsplatz-Items)
 e) Anteil der einkommensschwachen Befragten, die sich das Item nicht leisten können
 f) Anteil der Sozialhilfeempfänger, die sich das Item nicht leisten können
 g) Das kann ich mir nicht leisten (Korrelation mit dem Äquivalenzeinkommen)
 h) Das habe ich aus anderen Gründen nicht (Korrelation mit dem Äquivalenzeinkommen)

Berechnungsbasis:

Spalten a, b: erwerbsfähige Personen, Ost und West

Spalten c, d: erwerbsfähige Personen, Ost und West (Items 24–26: nur Personen mit Kindern)

Spalte e: einkommensschwache erwerbsfähige Personen, Ost und West (Items 24–26: nur Personen mit Kindern)

Spalte f: Sozialhilfeempfänger, Ost und West (Items 24–26: nur Personen mit Kindern)

Spalten g, h: erwerbsfähige Personen, Ost und West (Items 24–26: nur Personen mit Kindern)

Quelle: Umfrage „Alltag in Deutschland“ (gewichtete Ergebnisse).

angepaßt, zum Teil aber auch um neu entwickelte Items ergänzt wurden. Wie der Tabelle zu entnehmen ist, wurden dabei nicht nur materielle Dinge des alltäglichen Bedarfs (Ernährung, Haushaltsgegenstände) angesprochen, sondern auch Wohnungsversorgung, Zahlungsfähigkeit, Freizeitverhalten, Sozialkontakte, Qualifikation und Gesundheit sowie bei Familien die Versorgung der Kinder und bei Erwerbspersonen Arbeitsplatzsicherheit und Arbeitsplatzmerkmale¹⁶.

In einem zweiten Schritt wurden die Untersuchungspersonen gefragt, wie es mit ihnen selbst bzw. mit Ihrem Haushalt bestellt sei: „Haben Sie die folgenden Dinge? Welche der folgenden drei Möglichkeiten trifft jeweils zu? a) Ja, habe ich. b) Nein, kann ich mir nicht leisten. c) Nein, habe ich aus anderen Gründen nicht.“ Erneut wurde die Liste der 29 Items vorgelegt, wobei durch die beiden Antwortmöglichkeiten (b) und (c) differenziert werden sollte, ob es sich um einen freiwilligen Verzicht auf Grund anderer Präferenzen (z. B. der Verzicht des Vegetariers auf Fleisch) oder um eine durch ökonomische Notwendigkeit erzwungene Einschränkung handelt.

Natürlich hängt die Erfassung des Lebensstandards und infolgedessen die Messung (relativer) Deprivation wesentlich von den vorgegebenen Items ab. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der hier eingeschlagene Weg der Armutsmessung nicht wesentlich von Warenkorb-Ansätzen, bei denen Experten die Zusammensetzung eines solchen Warenkorbs festlegen. Dies ist jedoch kein prinzipieller Einwand, da die Dinge, nach denen gefragt wird, nicht notwendigerweise durch den Forscher vorgegeben werden müssen. Sie können genauso gut im Rahmen einer Voruntersuchung mit offe-

16 Da es sich dabei häufig um Aktivitäten und nicht um Gegenstände handelt, ist die Bezeichnung als „Dinge“ sachlich nicht immer zutreffend, jedoch umgangssprachlich durchaus üblich. Der Einfachheit halber werden wir im folgenden die umgangssprachliche Formulierung übernehmen und von Dingen bzw. von Items sprechen. Die hier verwendeten Items lassen sich als eine Auswahl von Indikatoren auffassen, die – wenn auch mit Meßfehlern – Aufschluß über den nicht direkt und umfassend beobachtbaren Lebensstandard des Haushaltes geben. Konkret handelt es sich bei den hier verwendeten Items um eine Auswahl aus insgesamt 48 Dingen und Aktivitäten des alltäglichen Lebens, die sich im Rahmen eines Pretestes mit 124 Befragten als besonders aussagekräftig für die Armutsproblematik erwiesen. Dazu wurden die Items unter den getesteten 48 ausgewählt, deren statistischer Zusammenhang (Korrelation) mit verschiedenen Deprivationsindizes am höchsten war (vgl. Hans-Jürgen Andreß, Pretest einer Skala zur Messung subjektiver Deprivation, Arbeitspapier Nr. 14 des DFG-Projektes „Versorgungsstrategien privater Haushalte im unteren Einkommensbereich“, Bielefeld 1994). Einer der dabei getesteten Deprivationsindizes wird in Abschnitt V. 1 erläutert.

nen Antworten induktiv an Hand einer repräsentativen Stichprobe gewonnen werden¹⁷.

Ein spezielles Problem ist die Frage, ob die Liste der Lebensstandard-Indikatoren auch Fragen zu Arbeitsplatzmerkmalen umfassen sollte. Einerseits handelt es sich dabei um „Dinge“, auf die die Person keinen oder nur geringen Einfluß hat. Man kann sich diese „Dinge“ auch nicht „kaufen“. Arbeitsplatzmerkmale können daher nicht der Einkommensverwendung zugerechnet werden, sondern zählen eher zu den Ressourcen, die der Person zur Verfügung stehen. Andererseits könnte man argumentieren, daß in einer Arbeitsgesellschaft wie der Bundesrepublik die Verfügbarkeit eines sicheren Arbeitsplatzes ohne Gesundheitsgefährdungen und mit ausreichender Altersversorgung so etwas wie ein Grundrecht ist und daher zum notwendigen Lebensstandard gehört. Wir haben uns dieser zweiten Argumentation angeschlossen¹⁸. Neben den genannten theoretischen Inkonsistenzen ergeben sich daraus auch praktische Schwierigkeiten bei der Datenerhebung und der Indexbildung. Erstens konnte bei den Arbeitsplatzmerkmalen lediglich erfragt werden, ob die Person über einen entsprechenden Arbeitsplatz verfügt oder nicht. Die oben beschriebene Differenzierung der Antwortmöglichkeiten – b) habe ich aus finanziellen bzw. c) aus anderen Gründen nicht – hat hier keinen Sinn. Zweitens können diese Fragen sinnvollerweise nur Erwerbstätigen bzw. Arbeitssuchenden vorgelegt werden, so daß diese Items bei der späteren Indexbildung nur für eine bestimmte Subgruppe der Befragten vorliegen¹⁹.

3. Zur Messung der Einkommensposition der Befragungspersonen

Neben den Fragen zum Lebensstandard mußten die Befragten das Netto-Einkommen ihres Haus-

17 In unserer Umfrage wurde danach gefragt, welche Dinge die Befragten neben den genannten Items noch für notwendig halten. Eine Auswertung dieser offenen Antworten ist in Vorbereitung.

18 Konsequenterweise müßte man dann aber fragen, warum immaterielle bzw. konsumferne Dinge weitgehend auf den Arbeitsplatz beschränkt werden und beispielsweise soziale „Grundrechte“ außen vor bleiben. Im Pretest hatten wir einige dieser Dinge erfragt (z. B. „Mitgliedschaft in einer sozialen, politischen oder kulturellen Vereinigung“, „Den Anspruch auf Leistungen des Staates nach Möglichkeit wahrnehmen“, „So leben können, wie man es möchte“ und ähnliches mehr), jedoch waren die Erhebungsprobleme nicht unerheblich. Auch erwiesen sich diese Items nicht besonders aussagekräftig im oben definierten Sinn (vgl. Anm. 16). Bei der Erfassung dieser immateriellen Aspekte eines notwendigen Lebensstandards sind also noch weitere Forschungen notwendig.

19 Das gleiche gilt im übrigen für die Fragen zu den Kindern, die nur Personen mit Kindern vorgelegt wurden.

haltes in klassifizierter Form angeben (insgesamt 18 Einkommensklassen). Um die Einkommensposition von Personen aus unterschiedlich großen Haushalten vergleichbar zu machen, wurde ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen aus dem Netto-Haushaltseinkommen und der Anzahl der Haushaltsmitglieder berechnet, wobei für Erwachsene und Kinder unterschiedlichen Alters wie in der Sozialhilfeberechnung ein unterschiedlicher Einkommensbedarf angesetzt wurde²⁰. Personen mit gleichem (bedarfsgewichtetem) Pro-Kopf-Einkommen haben danach, so die Annahme, eine *äquivalente* Wohlstandsposition. Bei allen Einkommensvergleichen werden wir im folgenden dieses sogenannte *Äquivalenzeinkommen* verwenden. An einigen Stellen werden wir dabei sogenannte *einkommensschwache* Personen von dem Rest der Bevölkerung unterscheiden. Gemeint sind damit die Personen, deren Äquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens aller Befragten beträgt.

III. Was gehört nach Meinung der Befragten zum notwendigen Lebensstandard?

1. Überblick

Tabelle 1 zeigt die erhobenen Aspekte des Lebensstandards nicht in der Reihenfolge, in der sie im Fragebogen präsentiert wurden (s. dazu die Item-Nr.), sondern geordnet nach dem Anteil der Befragten, die das Item für unbedingt notwendig erachten. Auf diese Weise lassen sich drei Gruppen von Items unterscheiden. Eine Gruppe von zehn Items wird von mindestens zwei Dritteln der Befragten für notwendig gehalten: Dazu zählen vier Items zur Wohnungsversorgung (Item 14, 15, 16, 13), zwei Items zur Zahlungsfähigkeit (19, 18), zwei Haushaltsgegenstände (5, 7) sowie der Berufsabschluß (20) und ein Arbeitsplatzmerkmal (27). Hinzu kommt eine zweite Gruppe von fünf Items, die von mindestens der Hälfte der Befragten für notwendig erachtet werden, bestehend aus zwei Arbeitsplatzmerkmalen (29, 28), einer gesunden Lebensführung (23), einer warmen Mahlzeit pro Tag (1) und dem Telefon (6).

Die verbleibenden 14 Items werden dagegen nur von einer Minderheit der Befragten zum notwendigen Lebensstandard gezählt. Dazu zählen bei-

spielsweise alle Fragen, die Familien mit Kindern betreffen (24, 25, 26), aber auch der Jahresurlaub (10), das Auto (8), die Mahlzeit mit Fleisch, Geflügel oder Fisch (2) oder die gute Wohngegend (12). Die Möglichkeit, abends auszugehen (21), abgenutzte Möbel durch neue zu ersetzen (3) oder sich regelmäßig neue Kleidung zu kaufen (4), wird sogar von weniger als zehn Prozent der Befragten für notwendig erachtet. Wir werden im folgenden die ersten 15 Items, für die sich mehr als die Hälfte der Befragten ausgesprochen haben, als *notwendige* Dinge und die verbleibenden 14 Items als *entbehrliche* Dinge bezeichnen.

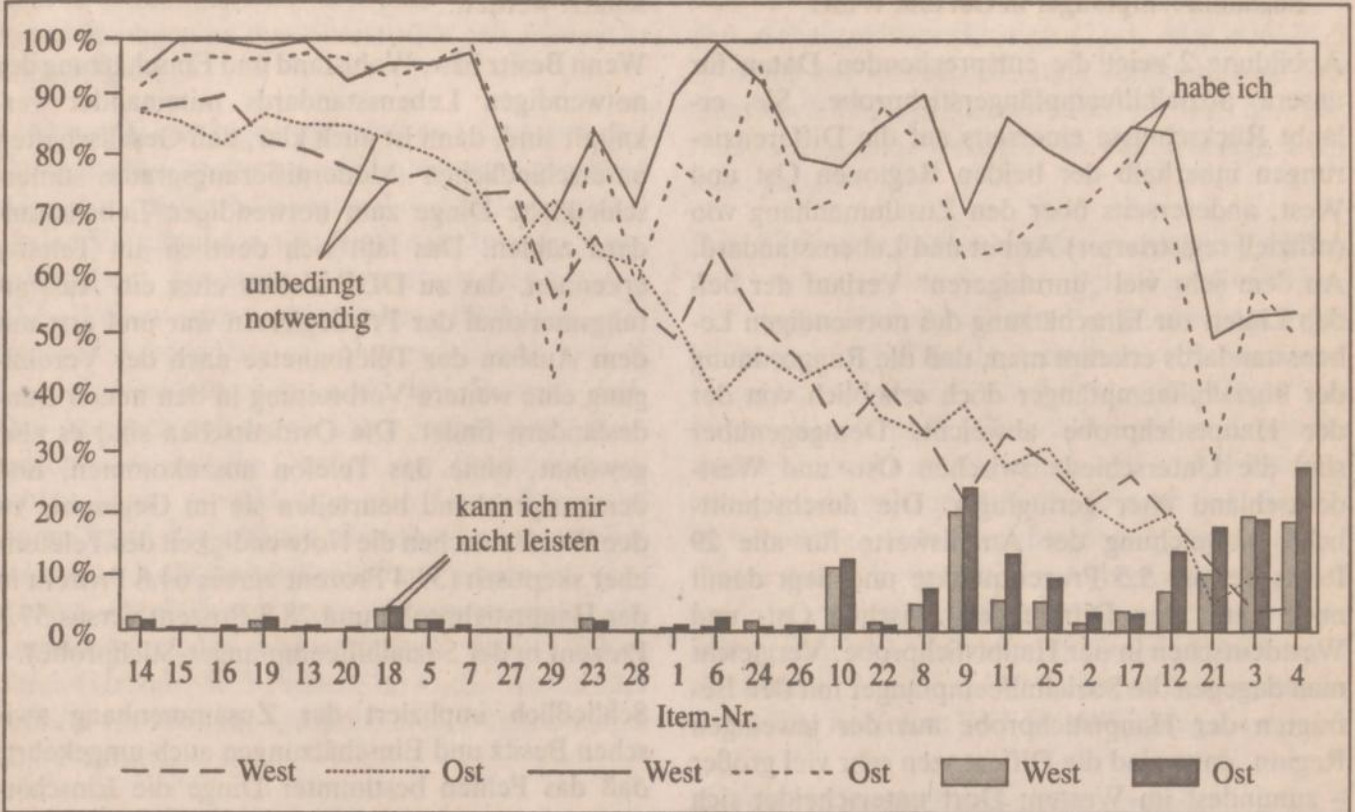
2. Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland

Die Frage der Disparität bzw. Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland wird zur Zeit kontrovers diskutiert. Unsere Untersuchung ermöglicht einen empirischen Vergleich der beiden Regionen in bezug auf Meinungen über den notwendigen Lebensstandard und seine tatsächliche Verteilung in Ost und West. In Abbildung 1 sind alle 29 Items erneut in der Reihenfolge abgetragen, in der sie von der Gesamtheit aller Befragten der Hauptstichprobe für notwendig gehalten wurden (vgl. Tabelle 1). Die Linien geben nun jeweils für Ost und West an, wieviel Prozent der Befragten aus der jeweiligen Region das jeweilige Item für notwendig erachten bzw. das Item besitzen. Auffallend ist zunächst einmal die hohe Übereinstimmung der Einschätzungen in Ost und West bezüglich des notwendigen Lebensstandards. Bis auf einige, allerdings leicht erklärbare Ausreißer (Items 29, 6, 10, 9, 21, s. unten) sind die Abweichungen nur geringfügig. Im Durchschnitt über alle 29 Items betragen sie 6,4 Prozentpunkte. Wie wir weiter unten zeigen werden, sind diese Abweichungen sogar geringer als Differenzierungen innerhalb der westdeutschen (Teil-)Gesellschaft.

Ähnlich stellt sich die Situation auch bei der Frage dar, ob die Befragten in Ost und West die genannten Dinge auch tatsächlich besitzen. Auch hier beträgt die durchschnittliche Abweichung der Anteilswerte für alle 29 Items lediglich 7,8 Prozentpunkte. Abweichungen sind im wesentlichen auf die Probleme am Arbeitsmarkt (Items 29, 28) und den unterschiedlichen Ausbau der Infrastruktur (6, 11, 25) zurückzuführen. Insgesamt läßt sich also eine hohe Homogenität der Einschätzungen sowie eine weitgehende Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland konstatieren, wenn man bei der Beurteilung der Lebensverhältnisse die genannten Strukturprobleme einmal außer acht läßt.

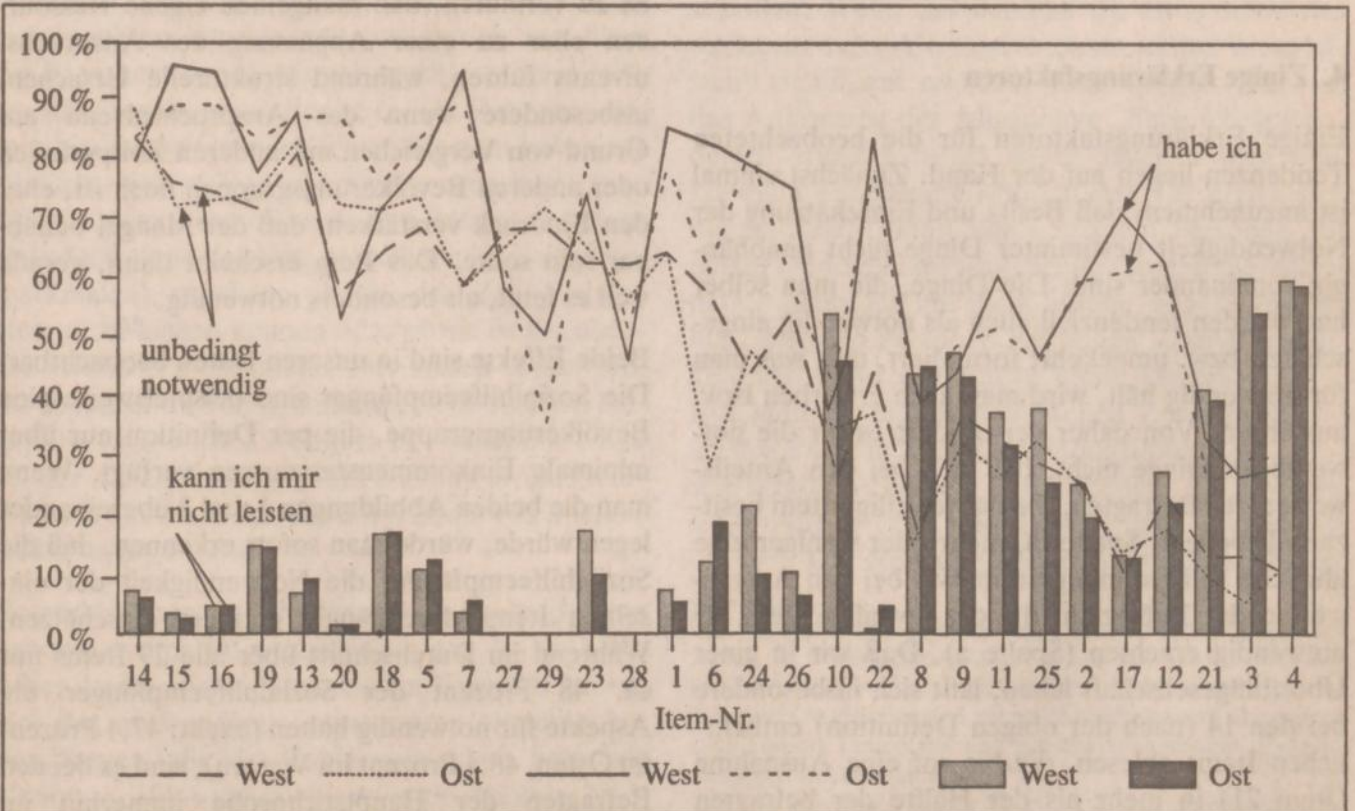
²⁰ Vgl. P. Krause (Anm. 1), S. 6f.

Abbildung 1: Besitz notwendiger Dinge (Hauptstichprobe)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Umfrage „Alltag in Deutschland“.

Abbildung 2: Besitz notwendiger Dinge (Sozialhilfeempfänger)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Umfrage „Alltag in Deutschland“.

3. Welche Vorstellungen haben Sozialhilfeempfänger in Ost und West?

Abbildung 2 zeigt die entsprechenden Daten für unsere Sozialhilfeempfängerstichprobe. Sie erlaubt Rückschlüsse einerseits auf die Differenzierungen innerhalb der beiden Regionen Ost und West, andererseits über den Zusammenhang von (offiziell registrierter) Armut und Lebensstandard. An dem sehr viel „unruhigeren“ Verlauf der beiden Linien zur Einschätzung des notwendigen Lebensstandards erkennt man, daß die Rangordnung der Sozialhilfeempfänger doch erheblich von der der Hauptstichprobe abweicht. Demgegenüber sind die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland eher geringfügig. Die durchschnittliche Abweichung der Anteilswerte für alle 29 Items beträgt 5,5 Prozentpunkte und liegt damit noch unter den Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschen in der Hauptstichprobe. Vergleicht man dagegen die Sozialhilfeempfänger mit den Befragten der Hauptstichprobe aus der jeweiligen Region, dann sind die Differenzen sehr viel größer – zumindest im Westen: Dort unterscheidet sich die Einschätzung der Notwendigkeit der Items um durchschnittlich 8,6 Prozentpunkte (zum Vergleich Ost: 6,3 Prozentpunkte). Die Homogenität der Einschätzungen ist also zwischen den beiden Regionen höher als innerhalb der beiden Regionen. Anders ausgedrückt: Verglichen mit den Unterschieden zwischen den offiziell registrierten Armen und dem Rest der Bevölkerung sind die Ost-West-Differenzen eher gering.

4. Einige Erklärungsfaktoren

Einige Erklärungsfaktoren für die beobachteten Tendenzen liegen auf der Hand. Zunächst einmal ist anzunehmen, daß Besitz und Einschätzung der Notwendigkeit bestimmter Dinge nicht unabhängig voneinander sind: Die Dinge, die man selber hat, werden tendenziell auch als notwendig eingeschätzt, bzw. umgekehrt formuliert, das, was man für notwendig hält, wird man auch erwerben bzw. ausführen. Von daher verwundert es für die notwendigen Dinge nicht, daß sich bei den Anteilswerten der Befragten, die das jeweilige Item besitzen (Tabelle 1, Spalte c), mehr oder weniger eine ähnliche Rangordnung ergibt wie bei den Anteilswerten der Befragten, die das jeweilige Item für notwendig erachten (Spalte a). Daß wir in einer Überflußgesellschaft leben, läßt sich insbesondere bei den 14 (nach der obigen Definition) entbehrlichen Items ablesen, die bis auf eine Ausnahme (Item 21) in mehr als der Hälfte der befragten Haushalte vorkommen, aber nur von weniger als

50 Prozent der Befragten als notwendig eingeschätzt werden.

Wenn Besitz bzw. Wohlstand und Einschätzung des notwendigen Lebensstandards miteinander verknüpft sind, dann ist auch klar, daß Gesellschaften unterschiedlichen Modernisierungsgrades unterschiedliche Dinge zum notwendigen Lebensstandard zählen. Das läßt sich deutlich am Telefon erkennen, das zu DDR-Zeiten eher ein Ausstattungsmerkmal der Privilegierten war und erst mit dem Ausbau der Telefonnetze nach der Vereinigung eine weitere Verbreitung in den neuen Bundesländern findet. Die Ostdeutschen sind es also gewohnt, ohne das Telefon auszukommen, und dementsprechend beurteilen sie im Gegensatz zu den Westdeutschen die Notwendigkeit des Telefons eher skeptisch (39,4 Prozent versus 64,8 Prozent in der Hauptstichprobe und 28,3 Prozent versus 57,3 Prozent in der Sozialhilfeempfänger-Stichprobe).

Schließlich impliziert der Zusammenhang zwischen Besitz und Einschätzungen auch umgekehrt, daß das Fehlen bestimmter Dinge die Einschätzung ihrer Notwendigkeit beeinflusst. Das Fehlen bestimmter Dinge kann unterschiedliche Ursachen haben: Sie können entweder aus strukturellen Gründen fehlen – weitgehend unbeeinflussbar durch die Individuen –, oder sie können mangels eigener Möglichkeiten auf Grund unzureichender individueller Ressourcen (in der Regel Einkommen) fehlen. Es ist wahrscheinlich, daß beide Ursachen unterschiedliche Wirkungen entfalten. So ist zu vermuten, daß mangelnde eigene Ressourcen eher zu einer Anpassung des Anspruchsniveaus führen, während strukturelle Ursachen, insbesondere wenn das Anspruchsniveau auf Grund von Vergleichen mit anderen Zeitperioden oder anderen Bevölkerungsgruppen hoch ist, eher den Eindruck verstärken, daß der Mangel behebbare sein sollte. Das Item erscheint dann, gerade weil es fehlt, als besonders notwendig.

Beide Effekte sind in unseren Daten beobachtbar. Die Sozialhilfeempfänger sind beispielsweise eine Bevölkerungsgruppe, die per Definition nur über minimale Einkommensressourcen verfügt. Wenn man die beiden Abbildungen 1 und 2 übereinander legen würde, würde man sofort erkennen, daß die Sozialhilfeempfänger die Notwendigkeit der einzelnen Items durchgängig geringer einschätzen. Während im Durchschnitt über alle 29 Items nur ca. 48 Prozent der Sozialhilfeempfänger die Aspekte für notwendig halten (exakt: 47,4 Prozent im Osten, 48,4 Prozent im Westen), sind es bei den Befragten der Hauptstichprobe immerhin im Durchschnitt ca. 51 Prozent (exakt: 51,6 Prozent

im Westen, 51,1 Prozent im Osten). Bei den Sozialhilfeempfängern ist also eine Anpassung der Einschätzungen an ihre finanziellen Möglichkeiten festzustellen.

Struktureffekte lassen sich insbesondere bei den Ostdeutschen beobachten. Die Notwendigkeit der Arbeitsplatzsicherheit liegt auf der Hand und wird an den Verhältnissen vor der Wende bzw. in Westdeutschland gemessen. Dementsprechend sagen 72,6 Prozent der ostdeutschen Befragten, ein sicherer Arbeitsplatz sei notwendig, während es bei den westdeutschen „nur“ 56,3 Prozent sind. Daß man sich den einwöchigen Jahresurlaub nicht leisten oder auf die Qualität der Produkte nicht achten kann, obwohl man nun freier Bürger in einem Land der offenen Grenzen und der unbegrenzten Konsummöglichkeiten geworden ist, schlägt ebenfalls auf eine überdurchschnittliche Einschätzung der Notwendigkeit dieser Dinge durch (Urlaub: 46,5 Prozent im Osten versus 33,5 Prozent im Westen, Qualität: 38,6 Prozent versus 22,3 Prozent).

IV. Welche Dinge fehlen?

1. Überblick

Wie bereits erwähnt, gibt Tabelle 1 in Spalte c einen Überblick über die Dinge, die die von uns befragten Personen besitzen. Unter Armutsgesichtspunkten interessieren uns jedoch vor allem die Personen, denen das entsprechende Item fehlt (= 100 Prozent minus Spalte c). Da Dinge aus unterschiedlichen Gründen fehlen können, haben wir versucht, unterschiedliche Präferenzen durch eine Nachfrage zu kontrollieren. Die Befragten sollten (mit Ausnahme der Fragen nach den Arbeitsplatzmerkmalen) angeben, ob sie sich das jeweilige Item nicht leisten können oder ob sie es aus anderen Gründen nicht haben. Der Anteil derjenigen, die finanzielle Gründe nannten, ist in Spalte d aufgeführt (vgl. auch die Säulen in Abbildung 1 und 2), der Anteil derjenigen mit anderen Gründen ergibt sich aus der Differenz der Summe von Spalte c und d zu 100 Prozent.

Betrachtet man die Anteilswerte in Spalte d, dann handelt es sich im wesentlichen um die entbehrlichen Items, die aus finanziellen Gründen fehlen. Bei den notwendigen Items treten allenfalls bei den Fragen, die die Zahlungsfähigkeit betreffen (Items 18, 19), in bemerkenswertem Umfang Nennungen auf (vgl. aber auch die feuchten Wände

und die Waschmaschine; Items 14, 5). Dabei ist zu beachten, daß die überaus hohen Anteilswerte bei den Arbeitsplatzmerkmalen (21,3, 44,9 und 35,5 Prozent) nur deshalb zustande kommen, weil hier nicht nach den Gründen differenziert wird und alle Personen gezählt werden, die das jeweilige Item nicht haben.

Das Bild verändert sich jedoch schlagartig, wenn man einkommensschwache Personen (im Sinne der obigen Definition) oder Sozialhilfeempfänger betrachtet (vgl. Tabelle 1, Spalten e-f). In diesen Gruppen steigt der Anteil fehlender Dinge aus finanziellen Gründen dramatisch an und betrifft auch nicht mehr ausschließlich entbehrliche Items, sondern tritt genauso bei den Dingen auf, die die Mehrheit der Befragten für notwendig erachtet. Durch einen Vergleich der Abbildungen 1 und 2 wird dieser Effekt auch sehr gut optisch verdeutlicht: Nicht nur, daß die Säulen in Abbildung 2 signifikant höher sind, sie treten auch in verstärktem Maße im linken Teil der Abbildung 2 auf²¹.

2. Wurden unterschiedliche Präferenzen kontrolliert?

Bevor wir im nächsten Schritt einen Deprivationsindex aus der Anzahl der fehlenden Dinge konstruieren, wäre zunächst zu prüfen, ob es mit den von uns verwendeten Antwortmöglichkeiten überhaupt gelungen ist, erzwungenen Verzicht auf Grund geringen Einkommens von freiwilligem Verzicht auf Grund anderer Präferenzen zu unterscheiden. Wenn das der Fall ist, dann sollte das Ankreuzen der Alternative „kann ich mir nicht leisten“ signifikant mit dem Einkommen variieren, das Ankreuzen der Alternative „habe ich aus anderen Gründen nicht“ sollte dagegen vom Einkommen unabhängig sein. In der Tat ergibt sich bei fast allen Items, daß vor allem Personen mit einem niedrigen Äquivalenzeinkommen die Alternative „kann ich mir nicht leisten“ angekreuzt haben, während Personen mit hohem Äquivalenzeinkommen diese Alternative kaum genannt haben. Ein Maß für diesen statistischen Zusammenhang ist der Pearson'sche Korrelationskoeffizient, dessen Werte in Spalte g von Tabelle 1 ausgewiesen sind. Alle Werte sind negativ und kleiner als $-0,10^{22}$. Die Nennung anderer Gründe korreliert

21 Man betrachte auch die Linien, die in Abbildung 2 den Anteil der Sozialhilfeempfänger in Ost und West kennzeichnen, die das jeweilige Item besitzen. Diese Linien sind im Vergleich zu Abbildung 1 sehr viel niedriger und überlagern zum Teil die Linien mit den Einschätzungen über den notwendigen Lebensstandard.

22 Die möglichen Werte für einen Korrelationskoeffizienten bewegen sich in dem Intervall von -1 bis $+1$. Werte

dagegen nur schwach ($-0,10$ bis $+0,10$) und mit wechselndem Vorzeichen mit dem Einkommen (vgl. Tabelle 1, Spalte h).

Einige Ausnahmen sind bemerkenswert, aber erklärlich: Alle kleinen Korrelationen in Spalte g ergeben sich bei Items, die fast in allen Haushalten vorkommen, daher kaum fehlen. Eine hohe negative Korrelation ergibt sich in Spalte h beim Berufsabschluß, was damit zusammenhängt, daß Personen ohne Berufsabschluß häufig ein niedriges Einkommen erzielen, der Berufsabschluß jedoch in der Regel aus anderen und nicht aus finanziellen Gründen fehlt. Größere positive Korrelationen ergeben sich in Spalte h bei den Items „Gesund leben“ (23) und „Warme Mahlzeit“ (1). Dies scheinen Besserverdienende zu sein, die sich auf Grund von Zeitmangel und Arbeitsstreß regelmäßige warme Mahlzeiten und einen gesunden Lebenswandel nicht leisten können und dementsprechend andere Gründe ankreuzen. Diese Ausnahmen stützen also eher unsere Annahme, daß sich mit den gewählten Antwortmöglichkeiten sinnvoll unterschiedliche Präferenzen kontrollieren lassen. Wir betrachten also alle die Items, die aus finanziellen Gründen fehlen, als Indikatoren relativer Deprivation.

V. Aspekte relativer Deprivation

1. Ein Index zur Messung relativer Deprivation

In diesem Abschnitt geht es nun darum, das Ausmaß der Deprivation auf der Ebene des einzelnen Haushaltes zu quantifizieren. Im Sinne unserer Eingangsdefinition (Ausschluß von mehr oder minder großen Teilen eines allgemein akzeptierten Lebensstandards) konzentrieren wir uns dabei auf die Dinge, die von mindestens 50 Prozent der Befragten für unbedingt notwendig gehalten werden (vgl. Tabelle 1). Pro Befragten wird nun gezählt, wie viele dieser insgesamt 15 Items er oder sie nicht hat. Um den freiwilligen Verzicht auf bestimmte Dinge zu kontrollieren, werden dabei nur die Items berücksichtigt, die laut Auskunft der Person aus finanziellen Gründen fehlen.

Da diese Unterscheidung bei den Fragen nach den Arbeitsplatzmerkmalen nicht existiert, wurde bei den Items 27–29 (gesunder Arbeitsplatz, Alters-

größer als 0,1 und kleiner als $-0,1$ werden üblicherweise als bedeutsam betrachtet. Ein negativer Koeffizient deutet auf eine negative Beziehung zwischen den beiden Merkmalen x und y hin: je höher x ist, desto niedriger ist y .

versorgung, sicherer Arbeitsplatz) lediglich geprüft, ob das jeweilige Merkmal vorhanden ist oder nicht, und im negativen Fall die Anzahl der fehlenden Dinge um eins erhöht. Dabei entsteht das praktische Problem, daß die Items 27–29 nur einem Teil der Befragten vorgelegt wurden und somit nur ein Teil der Befragten das Risiko hat, daß diese 3 Items fehlen. Wir haben daher den Summenindex in Prozentanteile umgerechnet und messen, wieviel Prozent der insgesamt 15 Items bei Erwerbstätigen und Arbeitssuchenden bzw. der 12 Items bei allen anderen Befragten aus finanziellen Gründen fehlen. Den sich daraus ergebenden Prozentwert bezeichnen wir als das *Ausmaß der Deprivation*.

Eine Auszählung dieses Deprivationsindex ergibt für die Hauptstichprobe, daß bei ca. 45 Prozent der Befragten mindestens ein notwendiges Item aus finanziellen Gründen fehlt. Bei 25 Prozent der Befragten ist das Ausmaß der Deprivation größer als 10 Prozent (d.h., mind. zwei von 12 bzw. 15 Items fehlen), bei 10 Prozent der Befragten beträgt das Ausmaß mehr als 20 Prozent (mind. 3 Items fehlen) und bei 3 Prozent der Befragten beträgt es mehr als 25 Prozent (4 und mehr Items fehlen). Erwartungsgemäß ist das Ausmaß der Deprivation bei den Sozialhilfeempfängern sehr viel höher: Bei 52 Prozent der befragten Sozialhilfeempfänger fehlt mindestens ein notwendiges Item, und das Ausmaß der Deprivation beträgt bei knapp einem Achtel mehr als 25 Prozent. Durch einen Vergleich mit verschiedenen anderen Lebenslage-Merkmalen wollen wir nun zeigen, daß dieser Deprivationsindex kein meßtechnisches Artefakt ist, sondern ein valider Indikator²³ des finanziell bedingten Ausschlusses von Lebenschancen. Die entsprechenden Daten dazu finden sich in Tabelle 2.

2. Begleitumstände relativer Deprivation

Läßt man die Befragten ihren eigenen Lebensstandard insgesamt bewerten – sowohl aktuell als auch im Vergleich zur Vergangenheit und im Ausblick auf die Zukunft –, dann spiegelt sich in diesen Bewertungen das Ausmaß der Deprivation, das wir mit unserem Index messen. Personen, denen es vor einem Jahr schlechter ging, die ihre Situation zum Befragungszeitpunkt als zufriedenstellend oder ausgezeichnet beurteilen oder die erwarten, daß es ihnen in einem Jahr besser geht, sind deutlich weniger depriviert: Der Anteil der Personen, bei denen das Deprivationsmaß 20 Prozent und

²³ Ein valider Indikator mißt das, was gemessen werden soll.

Tabelle 2: Ausmaß der Deprivation (Prozentanteil der Items, die den Befragten aus finanziellen Gründen fehlen, an allen notwendigen Dingen)

Subgruppe	Ausmaß der Deprivation					N
	0	>0	>10	>20	>25	
<i>Hauptstichprobe</i>						
insgesamt	55	45	25	10	3	685
Westdeutschland	62	38	22	11	3	275
Ostdeutschland	49	51	28	8	3	410
<i>Lebensstandard des Haushalts</i>						
vor einem Jahr: schlechter	49	51	26	9	4	118
heute: mind. zufriedenstellend	58	42	23	7	1	537
nächstes Jahr: besser	54	46	23	10	2	150
vor einem Jahr: besser	50	50	35	19	8	184
heute: max. bescheiden	42	58	36	18	8	135
nächstes Jahr: schlechter	44	56	33	15	5	138
<i>Äquivalenzeinkommen</i>						
1. (unterstes) Quintil	35	65	41	23	7	133
2. Quintil	64	36	24	9	3	135
3. Quintil	64	36	17	5	1	120
4. Quintil	48	52	30	6	1	149
5. (oberstes) Quintil	63	37	15	4	2	134
<i>Finanzierung einer größeren Anschaffung</i>						
aus laufenden Einnahmen	53	47	25	9	3	376
aus Sparguthaben	59	41	23	9	1	398
mit geliehenem Geld (Bank)	55	45	29	14	7	50
durch Ratenzahlungen	38	62	37	19	12	150
mit geliehenem Geld (Familie, Freunde)	31	70	40	19	7	40
<i>Finanzielle Rücklagen</i>						
würden länger als drei Wochen reichen	59	41	21	7	1	435
würden max. drei Wochen reichen	45	55	34	15	8	237
<i>Einschränkungen aus finanziellen Gründen</i>						
nein	62	38	19	4	0	158
ja	51	49	27	11	4	509
davon: bei Urlaub/Freizeitbeschäftigung	52	48	27	11	4	379
davon: bei Kosmetika/Haarpflege	47	53	31	13	7	165
davon: bei der Bekleidung	46	54	33	14	5	311
davon: bei der Haushaltseinrichtung	45	55	31	14	4	247
davon: beim Auto	44	56	33	14	6	258
davon: bei Rauchwaren, Getränken	39	61	39	19	11	125
davon: bei Nahrungsmitteln	35	65	40	20	7	73
davon: bei der Gesundheitsvorsorge	20	80	57	33	19	48
<i>Kann ich mir nicht leisten:</i>						
Neue Kleidung kaufen	48	52	33	20	9	168
Auf die Qualität achten	45	55	37	21	8	154
Neue Möbel	44	56	39	23	10	136
Abends ausgehen	40	60	40	21	10	99
Einwöchiger Jahresurlaub	37	63	39	29	14	88
Gute Wohngegend	39	61	44	26	13	85
Guter baulicher Zustand	34	66	49	25	19	78
Ein Auto	50	50	37	21	15	50
<i>Basis: erwerbsfähige Personen, Ost und West</i>						
<i>Zum Vergleich: Sozialhilfeempfänger</i>						
insgesamt	48	52	34	21	12	417
Westdeutschland	49	51	29	19	13	146
Ostdeutschland	48	52	37	22	12	271

Quelle: Umfrage „Alltag in Deutschland“ (gewichtete Ergebnisse).

mehr beträgt, bewegt sich in allen drei Fällen unter 10 Prozent. Betrachtet man dagegen die Personen, denen es im Vorjahr besser ging, die ihre aktuelle Situation als bescheiden, schlecht oder unzureichend beschreiben oder die erwarten, daß es ihnen in einem Jahr schlechter geht, dann fehlen zwischen 15 und 19 Prozent dieser Personen mehr als ein Fünftel der notwendigen Items.

Natürlich ist das Ausmaß der Deprivation nicht unabhängig von der Einkommens- und Vermögenssituation der Befragten. Wie aus Tabelle 2 zu erkennen ist, nimmt die Deprivation mit fallendem Einkommen deutlich zu. Im untersten Einkommensquintil steigt sie dann sprunghaft an. Bei fast zwei Dritteln aller Befragten dieser Gruppe fehlt mindestens ein Item aus finanziellen Gründen und bei mehr als einem Fünftel (genau 23 Prozent) beträgt das Ausmaß der Deprivation mehr als 20 Prozent, d. h., es fehlen drei und mehr notwendige Dinge im Haushalt. Die Vermögenssituation läßt sich gemeinhin noch sehr viel schwieriger erfassen als das aktuelle Einkommen. Wir haben daher ein indirektes Maß verwendet und die Untersuchungspersonen danach gefragt, wie sie erstens eine größere Anschaffung (z. B. einen Kühlschrank oder Fernseher) finanzieren würden und wie lange sie zweitens über die Runden kommen würden, wenn sie plötzlich alle Einnahmen verlieren würden und auch keinerlei Unterstützung mehr bekämen. Auch hier zeigt sich, daß Personen, die Anschaffungen durch Ratenzahlungen oder mit geliehenem Geld finanzieren bzw. deren finanzielle Rücklagen nur eine kurze Zeitspanne reichen würden, überdurchschnittlich häufig depriviert sind.

Diejenigen, die nach unseren Messungen in hohem Maße depriviert sind, geben auch häufig selber an, daß sie sich aus finanziellen Gründen einschränken müssen. Betrachtet man nur diejenigen, die die Frage nach den Einschränkungen positiv beantworten, dann stellt man fest, daß bei knapp der Hälfte mindestens eines der notwendigen Items fehlt. Bei denjenigen, die sich nicht einschränken müssen, sind es dagegen nur 38 Prozent. Die finanziell bedingten Einschränkungen haben wir auch noch einmal bereichsspezifisch abgefragt, um festzustellen, wo vor allem Einsparungen vorgenommen werden. An Hand der absoluten Häufigkeiten in Tabelle 2 (Spalte N) erkennt man, daß sich die betroffenen Personen am ehesten bei Urlaub und Freizeitbeschäftigung, bei der Bekleidung, Haushaltseinrichtung und beim Auto einschränken. Am wenigsten schränken sich die Befragten bei Rauchwaren, Getränken, Nahrungsmitteln und bei der Gesundheitsvorsorge ein. Wer das jedoch tut, dem fehlen in hohem Maße notwendige Dinge. Bei

19 Prozent der Befragten, die sich bei Rauchwaren und Getränken einschränken, beträgt das Ausmaß der Deprivation mehr als 20 Prozent, d. h., sie können sich aus finanziellen Gründen drei und mehr notwendige Dinge nicht leisten. Bei denjenigen, die sich bei Nahrungsmitteln einschränken, sind es 20 Prozent und bei den Personen, die sich bei der Gesundheitsvorsorge einschränken, sind es sogar 33 Prozent.

Schließlich haben wir uns gefragt, ob die Personen, die von mehr oder minder großen Teilen eines allgemein akzeptierten Lebensstandards ausgeschlossen sind, gleichzeitig auf Dinge verzichten, die wir oben als entbehrlich bezeichnet haben. Schaut man sich also einmal die Dinge an, die nicht von der Mehrheit der Befragten für notwendig gehalten werden (neue Kleidung, Qualität, neue Möbel und ähnliches mehr, vgl. Tabelle 2), und fragt nach den Personen, die sich diese Dinge nicht leisten können, dann finden sich darunter überdurchschnittlich viele Personen, die nach unseren Messungen ein hohes Ausmaß an Deprivation aufweisen. Betrachtet man in Tabelle 2 nur einmal die Personen, denen mindestens ein notwendiges Item fehlt (Ausmaß der Deprivation größer als 0 Prozent), dann stellt man fest, daß alle Anteilswerte größer als 50 Prozent sind: 52 Prozent bei „Neue Kleidung kaufen“, 55 Prozent bei „Auf die Qualität achten“ usw. Mit anderen Worten: In den Haushalten, in denen entbehrliche Dinge nicht vorhanden sind, fehlt auch gleichzeitig mit mehr als 50 Prozent Wahrscheinlichkeit mindestens ein notwendiges Gut. Die Wahrscheinlichkeit, daß sogar drei und mehr notwendige Dinge fehlen (Ausmaß der Deprivation größer als 20 Prozent), beträgt immer noch 20 bis 29 Prozent.

VI. Armut als Ergebnis relativer Deprivation

1. Definition einer Armutsgrenze

Zum Abschluß wollen wir den Deprivationsindex benutzen, um daraus einen Armutsindikator zu entwickeln. *Armut* tritt nach unserer eingangs beschriebenen Definition erst dann ein, wenn das Ausmaß der Deprivation so groß ist, daß der Lebensstil der betreffenden Person erheblich beeinträchtigt ist. Technisch geht es also darum, einen Schwellenwert des Index zu finden, bei dem Deprivation in Armut umschlägt. Methodisch gesehen handelt es sich dabei um ein äußerst schwieriges

Unterfangen, das in der Literatur überaus kontrovers diskutiert wird²⁴. Ganz grob lassen sich zwei Ansätze unterscheiden, die sich beliebig ökonomisch verfeinern lassen: 1. Ab welchem Einkommen nimmt das Ausmaß der Deprivation überproportional zu? 2. Ab welchem Ausmaß der Deprivation wird der Lebensstandard als unzureichend bezeichnet? Der erste Ansatz geht im Prinzip zurück auf die Arbeit von Townsend²⁵ und führt im Endergebnis zur Definition einer Einkommensgrenze, ab der man von deprivationsbasierter Armut spricht. Für den zweiten Ansatz benötigt man dagegen ein von der Deprivationsmessung unabhängiges Kriterium, das über die Beeinträchtigung des Lebensstils Auskunft gibt. Das könnte z. B. die auch in Tabelle 2 verwendete Frage sein, in der die befragte Person den Lebensstandard des Haushaltes insgesamt bewerten sollte. Als Antwortmöglichkeiten waren vorgesehen: ausgezeichnet, zufriedenstellend, bescheiden, schlecht und unzureichend. Eine mögliche Trennlinie könnte zwischen den Kategorien „bescheiden“ und „schlecht“ liegen, denn im Fragebogen war ein „schlechter“ Lebensstandard mit der Aussage illustriert „Ich kann mir bzw. wir können uns viele notwendige Dinge nicht leisten“, während es bei „bescheiden“ hieß: „Der Lebensstandard ist zwar bescheiden, es reicht aber für das Notwendigste.“

Für die Zwecke dieses Überblicks haben wir beide Ansätze nicht weiter verfolgt²⁶, sondern relativ pragmatisch das Vorgehen von Mack und Lansley übernommen, die das Fehlen von drei oder mehr notwendigen Dingen als Armutsindikator verwenden²⁷. Für unseren (prozentualen) Deprivationsindex bedeutet das, daß das Ausmaß der Deprivation mindestens 20 Prozent (3 von 15 Items) betragen muß. Schaut man zurück auf die Zahlen in Tabelle 2, dann scheint dieser Grenzwert nicht ganz unplausibel, denn mit sinkendem Einkommen sind gerade ab diesem Wert die größten Zuwächse deprivierter Personen zu verzeichnen: Im zweiten Einkommensquintil sind es gerade einmal 9 Prozent der Befragten, denen mindestens 20 Prozent der notwendigen Items fehlen, im untersten Quintil sind es bereits 23 Prozent!

24 Vgl. J. Mack/S. Lansley (Anm. 8); R. Muffels (Anm. 8); Meghnad Desai/Anup Shah, An econometric approach to the measurement of poverty, in: Oxford Economic Papers, 40 (1988), S. 505–522.

25 Vgl. P. Townsend (Anm. 9).

26 Vgl. jedoch Gero Lipsmeier, Zur Messung von Armut: Das Konzept der subjektiven Deprivation. Eine empirische Betrachtung mit Umfragedaten, Bielefeld 1995 (unveröffentlichte Diplomarbeit).

27 Vgl. J. Mack/S. Lansley (Anm. 8), S. 176.

2. Welche sozio-demographischen Gruppen sind von Armut betroffen?

Tabelle 3 zeigt zum Schluß die Armutsquoten verschiedener sozio-demographischer Gruppen, wobei das zuvor beschriebene deprivationsbasierte Armutskonzept mit einkommensbasierten Armutsmaßen verglichen wird. Wie eingangs erwähnt, werden dabei die Personen als arm bezeichnet, deren Äquivalenzeinkommen weit unter dem Durchschnitt liegt. Wo genau diese Grenze liegt, läßt sich nach wissenschaftlichen Kriterien nicht bestimmen – sie wird in der Regel normativ festgelegt. Nach der Definition der Europäischen Gemeinschaft liegt diese Grenze bei weniger als 50 Prozent des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens einer Bevölkerung²⁸. Man kann die Auswirkungen dieser Festlegung dadurch abschätzen, daß man die Armutsquote, d. h. den gewählten Prozentsatz des Durchschnittseinkommens, variiert.

Nach den Ergebnissen in Tabelle 3 sind elf Prozent der Befragten in Westdeutschland und acht Prozent der Befragten in Ostdeutschland als arm zu bezeichnen, weil das Ausmaß der Deprivation bei ihnen mindestens 20 Prozent beträgt. Ähnlich hoch ist das Ausmaß der Einkommensarmut, wenn man die EU-Grenze (50 Prozent) zugrunde legt. Wesentlich höhere Betroffenheitsquoten ergeben sich dagegen bei der eher „großzügigen“ Einkommensgrenze von 60 Prozent des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens. Diese von uns als einkommensschwach bezeichneten Personen sind also nur zu einem Teil als depriviert zu betrachten.

Wesentlich höher ist dagegen das Ausmaß der Deprivation bei den Sozialhilfeempfängern, und dementsprechend höher ist die Betroffenheit von Armut: 19 Prozent der Sozialhilfeempfänger im Westen und 22 Prozent im Osten müssen nach unserem Konzept als arm bezeichnet werden. Auch wenn das Ausmaß der Deprivation im Vergleich zur Hauptstichprobe wesentlich höher ist, darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Betroffenheit – absolut betrachtet – nicht sehr groß ist: Ca. 80 Prozent der Sozialhilfeempfänger sind nach diesem Konzept nicht arm! Auffallend ist auch, daß das Ausmaß der Einkommensarmut bei Zugrundelegung der EU-Grenze wesentlich höher ist, nämlich 56 Prozent in Westdeutschland und 64 Prozent in Ostdeutschland.

Auch wenn für die Hauptstichprobe die globalen Armutsquoten auf der Basis des Deprivations-

28 Vgl. P. Krause (Anm. 1), S. 5. Der Einfachheit halber wird hier das durchschnittliche Äquivalenzeinkommen der Stichprobe (1 755 DM) zugrunde gelegt.

Tabelle 3: Deprivations- und einkommensbasierte Armutsquoten

Subgruppe	Westdeutschland				Ostdeutschland			
	arm ^a	<50% ^b	<60% ^c	N	arm ^a	<50% ^b	<60% ^c	N
		(in Prozent)				(in Prozent)		
<i>Befragte insgesamt</i>	11	10	14	275	8	12	22	410
Geschlecht								
Frau	9	9	15	76	7	13	25	229
Mann	12	10	14	199	11	10	18	179
Alter								
18–29 Jahre	20	5	15	53	6	15	18	33
30–39 Jahre	2	8	15	78	11	12	33	109
40–49 Jahre	16	9	12	60	9	14	25	101
50–59 Jahre	10	12	14	50	8	9	13	117
60+ Jahre	5	15	15	34	4	12	16	50
Schulabschluß								
Hauptschule	20	15	20	68	2	14	17	59
Real-/polytechn. Schule	7	8	14	55	10	16	30	189
Fachhochschule/Abitur	7	7	11	147	8	5	12	148
Haushaltsgröße								
1 Person	3	16	16	63	8	23	23	40
2 Personen	6	1	4	92	5	3	7	148
3 Personen	17	6	10	62	10	13	20	128
4 und mehr Personen	14	19	28	57	12	20	48	92
Haushaltstyp								
Paar m. Kind 1–6 Jahre ^d	23	10	10	39	13	13	33	45
Paar m. Kind 7–18 Jahre ^d	11	18	30	39	13	14	33	111
Alleinerziehende	12	8	14	9	5	32	53	19
Paar o. Kind, 18–29 Jahre ^e	22	0	5	27	0	0	0	5
Paar o. Kind, 30–59 Jahre ^e	5	7	8	61	6	6	9	130
Paar o. Kind, 60+ Jahre ^e	0	0	0	22	5	5	10	42
o. Partner, o. Kind	3	16	16	62	8	23	23	39
Sonstige	21	15	29	16	0	11	16	19
Basis: erwerbsfähige Personen, Ost und West								
Zum Vergleich: Sozialhilfeempfänger								
<i>insgesamt</i>	19	56	70	146	22	64	72	271

a) mehr als 20 Prozent der mehrheitlich für notwendig erachteten Dinge fehlen aus finanziellen Gründen

b) Äquivalenzeinkommen geringer als 50 Prozent des Durchschnitts

c) Äquivalenzeinkommen geringer als 60 Prozent des Durchschnitts

d) Alter des jüngsten Kindes

e) Alter der Befragungsperson

Quelle: Umfrage „Alltag in Deutschland“ (gewichtete Ergebnisse).

index einerseits und der 50-Prozent-Einkommensgrenze andererseits relativ ähnlich sind, bedeutet das nicht, daß die erfaßten Personengruppen vollständig identisch sind. Einige Unterschiede sind auffällig²⁹, wenn man die Ergebnisse nach verschiedenen sozio-demographischen Merkmalen differenziert (vgl. Tabelle 3). Im Westen ist z. B.

die vergleichsweise hohe Deprivation jüngerer Personen bemerkenswert: So sind 20 Prozent der unter 30jährigen, 22 Prozent der jüngeren Paare ohne Kinder und 23 Prozent der Paare mit Kindern im Vorschulalter nach unseren Messungen arm. Auf Grund der 50-Prozent-Grenze wären jedoch nur fünf Prozent der unter 30jährigen, keines der jüngeren Paare ohne Kinder und nur zehn Prozent der Paare mit Kindern im Vorschulalter als einkommensarm zu bezeichnen.

29 Geringfügige Differenzen sollten wegen des Stichprobenfehlers nicht überinterpretiert werden.

Umgekehrt ist bekannt, daß (bestimmte) Ein-Personen-Haushalte und Alleinerziehende in hohem Maße von Einkommensarmut betroffen sind. Dies zeigt sich auch in unseren Daten: 16 Prozent der Ein-Personen-Haushalte im Westen und 23 Prozent der Ein-Personen-Haushalte im Osten sind bei Zugrundelegung der 50-Prozent-Grenze einkommensarm. Die Fallzahlen für die Alleinerziehenden sind nicht so hoch, um sichere Aussagen treffen zu können, aber auch hier deutet sich hohe Betroffenheit von Einkommensarmut an – insbesondere in Ostdeutschland. Das Ausmaß der Deprivation ist dagegen in diesen Gruppen eher gering: Nur drei bis acht Prozent der Ein-Personen-Haushalte und nur fünf Prozent der ostdeutschen Alleinerziehenden müssen danach als arm bezeichnet werden.

Die beobachteten Unterschiede zwischen den Subgruppen der Hauptstichprobe oder bei den Sozialhilfeempfängern insgesamt machen noch einmal deutlich, daß es sich bei den beiden Armutsmaßen – Einkommensarmut einerseits und deprivationsbasierte Armut andererseits – um unterschiedliche Meßkonzepte mit dementsprechend differierenden Ergebnissen handelt. Das gemessene Ausmaß der Deprivation hängt wesentlich davon ab, nach welchen Lebensstandard-Indikatoren gefragt wird. Die von uns verwendeten Items beziehen sich im wesentlichen auf die Versorgung des Haushaltes mit langlebigen Gebrauchsgütern und auf minimale Wohnungsstandards. Diese Dinge sind jedoch lebenszyklisch ungleich verteilt³⁰. Jüngere Personen verfügen noch nicht über diese Gegenstände (z. B. weil sie ihre Einkommen für Investitionen in die Zukunft sparen), ältere Personen, die sich etwa hinter unseren Ein-Personen-Haushalten verbergen, oder Alleinerziehende, die vorher einem Paar-Haushalt angehörten, haben dagegen diese Gegenstände über einen längeren Zeitpunkt akkumulieren können.

Verstärkt wird diese Tendenz durch die Tatsache, daß nach Meinung unserer Befragten zu den 15 notwendigen Items insgesamt sechs Items gehören, die sich auf den Wohnungsstandard beziehen (vgl. Tabelle 1). Dies mag auch erklären, warum das Ausmaß der Deprivation bei den Sozialhilfeempfängern zwar relativ hoch, aber nicht so hoch ist, wie man auf Grund ihrer geringen Einkommen vermuten könnte. Bei den Sozialhilfeempfängern werden die Kosten der Wohnung nämlich vom Sozialamt bis zu bestimmten Höchstsätzen über-

nommen und die Anschaffung langlebiger Gebrauchsgüter kann über Einmalzahlungen finanziert werden. Die Risiken mangelhafter Wohnungsstandards und fehlender Gebrauchsgüter sind daher (noch) vergleichsweise gut abgesichert.

VII. Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurde die Verteilung lebensnotwendiger Dinge in einer Stichprobe von Bundesbürgern aus Ost- und Westdeutschland untersucht. Was dabei als lebensnotwendige bzw. entbehrliche Aspekte des Lebensstandards betrachtet werden sollte, wurde auf Grund der Meinungsäußerungen der Befragten festgelegt. Betrachtet man ausschließlich die Dinge, die mehrheitlich als notwendig erachtet werden und die sich die befragten Personen aus finanziellen Gründen nicht leisten können, dann ist das Ausmaß der Deprivation in Ost- und Westdeutschland global gesehen eher gering, in einigen Subgruppen jedoch erheblich. Insbesondere Sozialhilfeempfänger können sich viele Dinge, die nach Mehrheitsmeinung notwendig sind, nicht leisten. In bezug auf die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland ist bemerkenswert, daß die Ost-West-Unterschiede verglichen mit den Disparitäten innerhalb der beiden Teilregionen eher gering sind.

Schließlich konnte gezeigt werden, daß sich aus dem Fehlen notwendiger Aspekte des Lebensstandards ein sinnvolles Armutsmaß konstruieren läßt, das zu ähnlichen, aber nicht identischen Schlußfolgerungen wie einkommensbasierte Meßkonzepte führt. In weiteren Untersuchungen wären jedoch mindestens drei Problemkreise zu vertiefen: Ist es angesichts der festgestellten Präferenzunterschiede und der Tatsache, daß wir in einer hochdifferenzierten, pluralen Gesellschaft leben, sinnvoll, von einheitlichen Vorstellungen über den notwendigen Lebensstandard auszugehen? Sollten nicht neben notwendigen Gütern auch die sogenannten entbehrlichen Dinge berücksichtigt werden, weil der Besitz dieser Dinge ein Indikator dafür sein könnte, daß das Ausmaß der Deprivation vielleicht doch nicht so hoch ist³¹? Wie kann man die Bestimmung des Schwellenwertes, ab dem Deprivation in Armut umschlägt, empirisch besser begründen?

30 Vgl. Aldi Hagenaars/Klaas de Vos, The definition and measurement of poverty, in: The Journal of Human Resources, 23 (1988) 2, S. 211–221.

31 Dies würde im übrigen die Dominanz der Wohnungsitems in unserem Deprivationsindex vermindern, denn sechs der 15 notwendigen Items beziehen sich auf die Wohnungsausstattung und ihre Finanzierbarkeit.

„Stadt“ als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung

I. Armut durch Wohlstand

Dieser Aufsatz hat eine zweifache Zielsetzung: *Zum einen* soll deutlich gemacht werden, daß die Städte zunehmend die Orte sind, an denen Armut und soziale Ausgrenzung sichtbar werden. Es scheint nun auch für deutsche Großstädte zu gelten, daß mit einer erfolgreichen Umstrukturierung der regionalen Ökonomie – quasi als Kehrseite der Medaille – auch die Armut zunimmt („Armut im Wohlstand“). Dies soll am Beispiel Hamburgs gezeigt werden, einer Stadt, die zu Beginn der neunziger Jahre als „Boomtown“ gefeiert wurde, was auch ihrem Erster Bürgermeister, Henning Voscherau, gut gefiel. Aber schon 1994 kam derselbe Bürgermeister zu einem ganz anderen Urteil über seine Stadt: „Großstadt als sozialer Brennpunkt.“¹

„Boomtown“ und „sozialer Brennpunkt“ liegen nicht nur zeitlich eng beisammen, sondern sie bilden auch räumlich segregierte Lebenswelten in einer Stadt unter den gegenwärtigen Modernisierungsbedingungen. Daß Reichtumsentwicklung auch kausal mit zunehmender Armut zusammenhängt, soll *zum anderen* gezeigt werden. Armut und soziale Ausgrenzung sind demnach Folgen kräftiger Wohlstands- und Reichtumsentwicklung („Armut durch Wohlstand“).

Ich werde im folgenden zuerst ganz knapp den Argumentationsgang städtischer Umstrukturierung darstellen, der dem Stand der internationalen Regionalökonomie, Stadt- und Regionalsoziologie und Ungleichheitsforschung entspricht. Er ist nur in den ersten beiden genannten Disziplinen auch national aufgenommen worden – in der Ungleichheitsforschung oder gar der Armutsdiskussion fehlt er meist vollständig. Es geht mir daher um zweierlei: erstens um eine stärkere Politisierung der Diskussion über Ursachen der zunehmenden Armut und zweitens um den Hinweis, daß die Armutsentwicklung zunehmend ein (groß-)städtischer Phänomen ist. Beginnen will ich jedoch mit dem Dilemma der Armutforschung auf der Suche nach den Ursachen von Armut.

1 Henning Voscherau, Die Großstadt als sozialer Brennpunkt – am Beispiel Hamburg, in: Georg Kronawitter (Hrsg.), Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister, Düsseldorf u. a. 1994.

II. Das doppelte Dilemma der bundesdeutschen Armutforschung

Die bundesdeutsche Armutforschung beschäftigt sich in der Hauptsache mit zwei Sachverhalten²:

Erstens mit der Analyse des Umfangs und der Dynamik, der sozialen Zusammensetzung, der Risikofaktoren und der Biographien von Sozialhilfeempfängern oder von Menschen mit geringem Einkommen: Diese empirischen Studien bleiben theoretisch hinter dem in der Regel akzeptierten Lebenslagen-Ansatz zurück. Zudem ist der Bezug von Sozialhilfe ein schlechter Armut-Indikator, erstens weil sich dahinter eine schwankende Dunkelziffer verbirgt, zweitens weil ein wachsender Teil der Bevölkerung den Bezug von Sozialhilfe als eine vorübergehende Notsituation ansieht und in der Lage ist, diese zeitweise in die Gestaltung der Biographie einzubauen. Drittens ist es politisch umstritten, ob der Bezug von Sozialhilfe gerade nicht mehr („bekämpfte Armut“) oder schon Armut anzeigt, wie es beispielsweise die Hamburger Sozialbehörde in ihrem ersten Armutbericht ganz offiziell vertritt³. Viertens werden „Sozialhilfebezug“ und „Armut“ oftmals unkritisch einander gleichgesetzt. Die Bremer Ergebnisse zur Analyse von Sozialhilfedauer („Dynamische Armutforschung“, sic!) stehen daher immer unter der Gefahr, unter fahrlässiger Gleichsetzung als Armutsentwicklung interpretiert zu werden⁴.

Zweitens mit Lebensweltanalysen armer Menschen: Zumeist basierend auf qualitativen Interviews werden „Lebenslagen der Armut“ analysiert. Hierbei kommt man der Forderung nach einer komplexeren Betrachtung des Armutphänomens zumindest auf der Erscheinungsebene nach,

2 Jeder der beiden Ansätze ist in diesem Heft vertreten; siehe die Beiträge von Monika Ludwig/Lutz Leisering/Petra Buhr und von Hans-Jürgen Andreß/Gero Lipsmeier.

3 Vgl. Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) der Freien und Hansestadt Hamburg, Armut in Hamburg, Hamburg 1993, S. 9.

4 Vgl. kritisch zur Sprach- und Wesensverschiebung sowie zur empirischen Basis der Bremer Studie Wolfgang Völker, Let's talk about... what? Armut? Sozialhilfe?! Bemerkungen zur Konjunktur der „Dynamischen Armutforschung“, in: Widersprüche, 54 (1995), S. 61–66.

kann aber kaum verallgemeinerbare Aussagen und keine quantitativen Schätzungen geben.

Weder bei der Individual- noch bei der aggregierten Betrachtung gerät jedoch „Stadt“ in angemessenem Umfang in das Blickfeld der Analysen; in Studien auf nationaler Ebene „verschwindet“ die stadtspezifische Armut gänzlich, in anderen Studien sind Städte lediglich der Ort der Phänomene, wobei die Bedeutung des Ortes, dessen Institutionen, Akteure und Interaktionen nicht thematisiert werden. Sie sind nur indirekt – durch eine Aggregation der Statistik über Sozialhilfeempfänger oder Arbeitslose – repräsentiert. Da jeder Ort in seinen Strukturen und seinem Regelsystem gesellschaftlich bestimmt ist, ist auch die dort vorfindbare Armut und soziale Ausgrenzung spezifisch gesellschaftlich determiniert.

Ein weiteres, eng damit zusammenhängendes Dilemma ist die Analyse der Ursachen von Armut. In der Regel werden als „Ursachen“ die Kategorien genannt, welche in der Sozialhilfestatistik angeführt werden: Das sind vor allem Arbeitslosigkeit (ca. ein Drittel), dann – deutlich seltener – Ausfall des Ernährers, unzureichende Versicherungs- oder Versorgungsansprüche und – wieder mit einigem Abstand – Krankheit und unzureichende Erwerbseinkommen. Die unbestimmte Kategorie „Sonstiges“ nimmt dabei von der Menge her entweder den ersten oder den zweiten Rang ein⁵.

Diese hier genannten „Ursachen“ sind jedoch allenfalls Anlässe dafür, Sozialhilfeempfänger zu werden. Daß es sinnvoll ist, sie in ihrer Bedeutung im historischen Verlauf respektive im Verlauf einer „Armutskarriere“ zu untersuchen, ist unbestritten, doch sollte sich die Ursachenforschung hierin nicht erschöpfen.

Die Frage ist also, warum der Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme seit dem Ende der siebziger Jahre zunehmend versagen und warum dies seit etwa zehn Jahren offensichtlich geworden ist – trotz oder wegen unterschiedlicher konjunktureller Verläufe in der jüngsten Vergangenheit. Es sind also die determinierenden Kräfte des Arbeitsmarktes und die gesellschaftliche und politische

5 Vgl. den Beitrag von M. Ludwig/L. Leisering/P. Buhr in diesem Heft. In der Hamburger Sozialhilfestatistik werden unter der Sammelkategorie „Sonstiges“ über die Hälfte aller „Ursachen“ geführt; gleichzeitig werden für „Tod des Ernährers“ und „unwirtschaftliches Verhalten“ deutlich weniger als ein Prozent angegeben. Das zeigt, daß die Beschäftigten der Sozialdienststellen entweder völlig ratlos über die wahren Ursachen des Sozialhilfebezuges sind oder aber selbst Gründe haben, diese nicht in die Statistik einfließen zu lassen.

Regulation – nicht nur der Wohlfahrtsstaat – zu analysieren. Insbesondere ist der Frage nachzugehen, warum das Erfolgsmodell „Soziale Marktwirtschaft“ nicht mehr richtig funktioniert. Beides soll für die städtische Ebene näher erläutert werden.

Ein letzter Punkt betrifft das Auseinanderklaffen von theoretischen Ansprüchen und empirischer Praxis. Das Lebenslagenkonzept „Armut“ ist überstrapaziert worden und birgt selbst bei besserer empirischer Abbildung eine Fülle methodologischer Probleme (beispielsweise der Indexbildung, was Ausnahmen über die Substitution einzelner Armuts-Dimensionen umfaßt). International ist es bereits üblich, zwischen „Armut“ (als ökonomischem und wohlfahrtsstaatlichem Kern) und „sozialer Ausgrenzung“ zu unterscheiden⁶. Das hat den Vorteil, die beiden Komplexe analytisch besser trennen und ihre wechselseitige Einflußnahme empirisch analysieren zu können. Damit soll jedoch nicht der Versuch unternommen werden, das komplexe Problem der Armut zu zersplittern, zu reduzieren oder zu verharmlosen. Es soll vielmehr deutlich werden, daß mehr notwendig ist, als Qualifizierungsstrategien und staatliche Transfers zu initiieren; es bedarf einer völlig neuen gesellschaftlichen und politischen Übereinkunft, will man diese Problemlagen nicht nur eindämmen, sondern auch abbauen.

III. Ursachen (städtischer) Armut

In dem angesprochenen internationalen Diskurs werden die Ursachen städtischer Armut und sozialer Ausgrenzung in der Um- und Neuorganisation der weltweiten Wirtschaftsbeziehungen gesehen sowie in der politischen und gesellschaftlichen Reaktion auf diese neuen Herausforderungen. In diesem Zusammenhang wird die Zunahme von Armut als Bestandteil einer deutlicher hervortretenden sozio-ökonomischen Polarisierung aufgefaßt sowie als Zunahme sozialer Ausgrenzung als Folge von Entsolidarisierungen und sozialräumlichen Sortierungen (Segregation).

Die internationale Arbeitsteilung hat in altindustrialisierten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland zu einem Abbau der Arbeitsplätze in

6 Als Beispiel hierfür mag der gerade aufgelegte Forschungsschwerpunkt der EU (DG XII) dienen (Targeted Socio-Economic Research – TSER), mit dem das Ziel verfolgt wird, Prozesse der sozialen Ausgrenzung sowie Politiken und Strategien der sozialen Integration gerade in Städten zu analysieren.

traditionellen Fertigungen (Textil, Kohle, Stahl, Schiffbau, teilweise Automobilbau und Chemie) zugunsten der sogenannten Schwellenländer geführt, die günstigere Produktionsbedingungen bieten: hohe Arbeitslosigkeit und qualifizierte respektive qualifizierbare Arbeitnehmer, geringerer Arbeitnehmerschutz, kaum tarifliche Regelungen (Lohnhöhe und Arbeitszeit), geringere Umweltschutz-Auflagen, Steuervorteile sowie autoritärere Regimes.

Gleichzeitig steigt der Bedarf an Arbeitsplätzen in der Produktion moderner Güter und in bestimmten Dienstleistungssektoren. Dieses wird vereinfacht als „Tertiärisierung“ oder als „Übergang von einer Arbeiter- in eine Dienstleistungsgesellschaft“ gedeutet. Das ist insofern irreführend, als die Orte des ökonomischen Niedergangs und des wirtschaftlichen Aufstieges weder im regionalen noch im nationalen Maßstab die gleichen sind und daß die beruflichen Qualifikationen der einen sozialen Gruppe entwertet werden, während für die neuen Arbeitsplätze teilweise gänzlich andere Qualifikationen notwendig sind.

Das bedeutet, daß bereits die erste Phase der Umstrukturierung von Wachstum und Niedergang durch gleichzeitige Armut und Prosperität gekennzeichnet war und im Rahmen des Süd-Nord-Gefälles in der Bundesrepublik die „neue“ alte“ Armut⁷ erzeugte. Armut und Reichtum entwickelten sich nun nicht mehr zwischen „Stadt“ und „Land“ auseinander, sondern zwischen Regionen.

Diese Ausgangsposition ist eine neue Herausforderung für (Stadt-)Regionen. Daraus resultierte eine neuartige Konkurrenz unter den Regionen um die weltweit nach Anlagemöglichkeiten suchenden Kapitalströme. Immer wichtiger wurden dabei die regionalen Produktions- und Reproduktionsbedingungen. Für die Städte ergab sich in dieser welt-, zumindest europaweiten Konkurrenz die Hoffnung, diese Investitionen in die eigenen Mauern zu lenken.

Das „neue Geld“ ist weniger standortgebunden und hat u.U. überhaupt keine Bindungen an die Region und/oder den Nationalstaat. Die Investitionen richten sich in der Produktion zunehmend auf innovative Produkte respektive deren vor- (Forschung und Entwicklung) und nachgelagerte Funktionen (Marketing). Gleichzeitig hat die zu-

⁷ Strukturell handelte es sich um die „alte Armut“ über Arbeitslosigkeit in nicht mehr produktiven Branchen; neu war lediglich die große Zahl der Arbeitslosen, ihre rasche Zunahme aufgrund der sich zuspitzenden Krise, die deswegen überraschend kam, weil man glaubte, die Probleme der Armut in der Bundesrepublik überwunden zu haben.

nehmend globalisierte Wirtschaft einen stark wachsenden Bedarf an Steuerungs-, Entscheidungs-, Finanzierungs-, Vermarktungs- und Kontrollfunktionen. Diese sogenannten „unternehmensbezogenen Dienstleistungen“ wurden fortan zum Wachstumsmotor der Volks-, insbesondere der Stadtwirtschaften („global city“-Thesen).

1. Umbau der Stadtgesellschaften

Gerade in Großstädten entstehen neue Berufsbilder und Rekrutierungswege, neue berufliche Milieus und Wertvorstellungen. Es sind vor allem Berufe, die ein Mehr an Flexibilität, Mobilität, Kreativität, Entscheidungs- und Teamfähigkeit verlangen. Da sie zudem eine bessere Ausbildung voraussetzen, ist mit ihnen eine stärkere Karriereorientierung verbunden. Dieses setzt „neue Menschen“ voraus – zumindest neue Wertestrukturen, die die Stärken, Präferenzen und Prägungen des Berufslebens im Privatleben nicht ablegen. Sehr häufig sind bei ihnen beide Bereiche ohnehin miteinander verschränkt (business lunch, dining out). Das bedeutet: Die „neue Dienstleistungs-klasse“ setzt karriereorientierte, gut gebildete Menschen voraus, die sowohl im Beruf als auch in ihrer Freizeit unter hohem Effizienzdruck stehen. Das führt zu Haltungen, die mit demonstrativem Konsum, Hedonismus, Individualismus, Flexibilität und Entsolidarisierung beschrieben werden.

Der „neue“ Arbeitsmarkt erzeugt jedoch nicht nur die angesprochenen hochqualifizierten Arbeitsplätze, sondern in noch stärkerem Maße auch Arbeitsplätze am unteren Rand der beruflichen Hierarchie. Die haushaltsbezogenen Dienstleistungen nehmen in dem Maße zu, in dem die Zahl der karriereorientierten Menschen wächst. Sie organisieren die Reproduktion eben nicht nach dem Ehe- und Familienmodell (sprich: die Frau macht die Arbeit), sondern sie kaufen sich den größten Teil als Dienstleistungen (Saubermachen, Waschen und Reinigen, Kochen, Kinder erziehen). Aber auch die wachsende Zahl der unternehmensbezogenen Dienste erfordert ein zunehmendes Heer an reinigenden, wartenden, zur Hand gehenden, Dienste abnehmenden, Sicherheit bewahrenden Kräften, die wiederum von spezialisierten Dienstleistern angeboten werden.

Diese Art von Arbeit hat die höchsten Zuwachsraten in einer modernen Stadtwirtschaft. Hier, wie in den haushaltsbezogenen Dienstleistungen, sind jedoch die marginalisierten Beschäftigungsverhältnisse zu finden: Tagelöhner, befristete Beschäftigung, Saisonarbeit, (unfreiwillige) Teilzeitarbeit, Beschäftigung unterhalb der Pflichtgrenze zur

zialversicherung etc. Sie haben eines gemeinsam: Die Entlohnung reicht nicht aus, um davon in einer Großstadt eigenständig zu wirtschaften. Wenn kein (Ehe-)Partner, keine Eltern oder Kinder eintreten, dann sind es die Kommunen mit ihrer Sozialhilfe.

2. Der „lokale“ Staat

Städtische Verwaltungen, Kommunalpolitiker, Kammern und Verbände interpretieren „ihre“ Stadt nicht mehr als ein Gemeinwesen, sondern zunehmend als Wirtschaftsstandort. Sie sind bemüht, für diesen ein individuelles Profil zu entwickeln. Stadtverwaltungen sind nach eigenem Verständnis nicht mehr länger nur der „verlängerte Arm“ des Nationalstaates, nicht mehr nur exekutierende Verwaltung, sondern Akteur, Promotor und Manager ihrer selbst.

Dieses neue Selbstverständnis führt zu Strategien und Logiken, welche die hergebrachten Formen der Orientierung am Gemeinwesen in Frage stellt. An deren Stelle tritt eine betriebswirtschaftliche Optimierung städtischer Politik und Verwaltung, was zur Folge hat, daß für eine Standortpolitik andere Politikfelder (Stadtentwicklungsplanung, Wohnungsbau und Stadterneuerung, Kultur- und Bildungspolitik, neuerdings Sozialpolitik) instrumentalisiert werden.

Die Benutzung der Kulturpolitik für ein Hervorheben des eigenen Images durch „Festivalisierung“ ist am offensichtlichsten. Am nachhaltigsten dürfte jedoch die Instrumentalisierung der Stadtentwicklung sein. Hier werden durch Handeln und Unterlassen die Räume der Sieger und der Verlierer der ökonomischen Umstrukturierung geformt; es werden die „Bühnen der Selbstdarstellung der Lebensstile“⁸ ebenso herausgebildet wie die „Inseln der Armut“, bisweilen auch „soziale Brennpunkte“ genannt⁹.

Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Wohnungsknappheit in den Ballungszentren bewirken die zunehmende Attraktivität der innenstadtnahen Wohnlagen sowie die privat und öffentlich finanzierten Aufwertungen dieses Wohnungsbestandes einen hohen Nachfragedruck und, daraus folgend,

Verdrängungen aus diesem (ursprünglich preisgünstigen) Segment. Diese Verdrängungsketten setzen sich in Richtung des weniger attraktiven Wohnungssegmentes fort und führen an ihrem Ende zu Konzentrationen von sozial Benachteiligten¹⁰.

Die Wohnstandorte dieser Gruppe sind schlechter angebunden, wenig attraktiv, gekennzeichnet von De-Investitionen der privaten Unternehmen und vom Rückzug des öffentlichen Sektors. Die Konzentration auf die Entwicklung der Innenstädte hat die Kräfte und Mittel der Stadtplanung gebunden; Wohnungsgebiete der fünfziger Jahre und viele der Großsiedlungen der siebziger Jahre wurden so zu vernachlässigten Stadtteilen. Die bei dem erheblichen Wohnraumangel nahezu wirkungslosen Instrumente einer sozial verträglichen Belegungspolitik verschärfen die soziale Situation – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund zunehmender Zahlen von Übersiedlern und Asylsuchenden, die bevorzugt in diesen Wohngebieten untergebracht werden.

Globalisierungen erzeugen und verschärfen also nicht nur die „alte“ Armut, sondern sie erzeugen auch neue Formen. Unmittelbar davon betroffen sind die regionale Wirtschaft und die lokale Politik, die sich den neuen Strukturen und Herausforderungen anpassen. Der „lokale Staat“ reagiert mittels unternehmerischer Strategien und forciert den Umbau des regionalen Arbeitsmarktes, fördert dadurch indirekt neue Formen der Armut und integriert immer weniger die traditionelle, instrumentalisiert neben anderen Politikfeldern die Stadtentwicklung und unterstützt somit eine räumliche Konzentration von Armut.

IV. Armut in Hamburg

Diese allgemein anerkannten Thesen zur gegenwärtigen und künftigen Stadtentwicklung¹¹ sollen nun am Beispiel Hamburgs verifiziert werden. Hamburg ist – verglichen mit den anderen bundesdeutschen Großstädten – in vieler Hinsicht die modernste, weil hier zentrale Prozesse der Stadt-

¹⁰ Vgl. ebd.

¹¹ Vgl. beispielsweise Hartmut Häußermann/Walter Siebel, *Neue Urbanität*, Frankfurt a. M. 1987; Jens S. Dangschat, *Zur Armutsentwicklung in deutschen Städten*, in: Wendelin Strubelt/Peter Schön (Hrsg.), *Chancen und Risiken für die Agglomerationen in Deutschland*, Hannover 1995; Stefan Krätke, *Stadt, Raum, Ökonomie*, Basel u. a. 1995.

⁸ Vgl. ausführlich hierzu Jens S. Dangschat/Jörg Blasius (Hrsg.), *Lebensstile in den Städten*, Opladen 1994; Jens S. Dangschat, *Raum als Dimension sozialer Ungleichheit und Ort als Bühne der Lebensstilisierung? – Zum Raumbezug sozialer Ungleichheit und von Lebensstilen*, in: Otto G. Schwenk (Hrsg.), *Lebensstil zwischen Kulturwissenschaft und Sozialstrukturanalyse*, Opladen 1995.

⁹ Vgl. ausführlich Monika Alisch/Jens S. Dangschat, *Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich*, Darmstadt 1993.

entwicklung (u. a. Suburbanisierung, Tertiärisierung, Arbeitsplatzverluste im tertiären Sektor) zu erst und am intensivsten einsetzten. Hamburg ist daher auch ein gutes Fallbeispiel zur Illustration (stadt-)gesellschaftlicher und stadträumlicher Polarisierungen. Zudem verfügt ein Stadtstaat eher über die politischen Gestaltungskräfte eines „lokalen“ Staates, was nicht bedeutet, daß andere Großstädte diese Prozesse nicht auch durchlaufen oder künftig stärker durchlaufen werden.

1. Die herausgeforderte Stadt

Hamburg galt bis in die siebziger Jahre hinein als die nach der Wertschöpfung und der Kaufkraft stärkste Region der damaligen EWG. Der Anteil an Beschäftigten im Dienstleistungssektor war weitaus der höchste in der Bundesrepublik. Die Krise des Schiffbaus, des Hafens mit seinen hafenbezogenen Industrien fand auf hohem Niveau der Beschäftigung, auf Basis privaten Reichtums und umfangreicher Steuerungsmöglichkeiten des Stadtstaates statt. Doch die Entwicklungstrends waren – obwohl lange wenig beachtet – schon damals deutlich negativer als im Süden der Bundesrepublik. Hamburg rutschte letztlich auch aufgrund eines verfehlten Programms der Industrialisierung der Unterelbe frühzeitig in eine massive Umstrukturierungskrise¹². Zwischen 1961 und 1987 verlor die Stadt – auf niedrigem Ausgangsniveau – 180 000 Arbeitsplätze im produktiven Sektor, was vom Dienstleistungssektor, der in Teilen selbst Arbeitnehmer freisetzte (Handel, Transport und Kommunikation), nicht entsprechend kompensiert werden konnte. Insgesamt hatte Hamburg am Ende dieser 26 Jahre dauernden Periode etwa 70 000 Arbeitsplätze für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte weniger als zuvor.

Trotz eines bis heute relativ starken Engagements im Zweiten Arbeitsmarkt und in Qualifizierungsstrategien wuchs die Zahl der Arbeitslosen rasch an; 1982 lag der Arbeitslosenanteil der Stadt erstmalig über dem Bundesdurchschnitt (alt), den die Stadt nie wieder erreichte. Das nachhaltige Problem in der Stadt war jedoch weniger die Arbeitslosigkeit selbst, als vielmehr der Absturz vom unangefochtenen Spitzenplatz ins obere Mittelfeld der nationalen Liga der Städte.

Er bedeutete das Ende der Zeit von Ulrich Klose als Erstem Bürgermeister, der zuletzt die Krise mit

mehr Sozialstaatlichkeit, einem Ausstieg aus der Kernenergie und mit der Warnung vor dem Entstehen von „sozialen Brennpunkten“ regulieren wollte. Die Hamburger SPD holte sich als Nachfolger den Bundespolitiker und Manager Klaus von Dohnanyi, der kurz danach seine erste Wahl gegen die eher schwache lokale CDU verlor (und daher zum Erhalt der Regierungsmehrheit mit der von ihm ungeliebten, damals noch sehr fundamentalistischen und basisverpflichteten GAL koalieren mußte). Der sehr bald provozierte Bruch der Koalition führte zu Neuwahlen, aus denen von Dohnanyi als Sieger hervorging.

Damit war der Weg frei für eine neue Politik (zusammen mit der FDP), die in der programmatischen „Unternehmen-Hamburg“-Rede in ihrer grundlegenden Skizze formuliert wurde. Von Dohnanyi brach mit der traditionellen Orientierung auf den Hafen und forderte eine Orientierung an neuen Dienstleistungen. Ihm ging es darum, eine Politik zu betreiben, „die den Wettbewerb Hamburgs gegenüber anderen Städten ... in allen Bereichen offensiv aufnimmt“¹³. Zwar forderte von Dohnanyi, „daß wir in Hamburg eine Politik betreiben müssen, die stets an der Spitze des sozialen Ausgleichs steht“¹⁴, machte aber auch deutlich, daß die „sozial Starken, also die Besserverdienenden, das heißt, die kräftigeren Steuerzahler, sich (nicht) abgewiesen fühlen“ dürften, denn „die sozial Schwachen in Hamburg werden nur dann wirklich geschützt werden können, wenn die Starken in Hamburg auch als Steuerzahler bleiben“¹⁵ – ein nachdrückliches Bekenntnis zur (veralteten) keynesianischen Wohlfahrtspolitik.

Nach heftigen Auseinandersetzungen innerhalb der regierenden SPD und der Handelskammer Hamburg um die neue wirtschaftspolitische Richtung legte die Handelskammer Hamburg ein halbes Jahr später nach und konkretisierte die Forderungen: Konsolidierung des Haushalts durch Einsparungen der öffentlichen Hand, Wirtschaftsförderung auch gegen Ziele des Umweltschutzes und der Sozialverträglichkeit, „negative Beschäftigungseffekte“ sollten notfalls in Kauf genommen werden, die Innenstadt und die knappen angrenzenden Wohnungen sollten für kaufkräftige Kunden aufgewertet werden¹⁶.

13 Klaus von Dohnanyi, Unternehmen Hamburg, in: Der Übersee-Club Hamburg (Hrsg.), Vorträge vor dem Übersee-Club von Dr. Klaus von Dohnanyi, Hamburg 1983, S. 11.

14 Ebd., S. 13.

15 Ebd., S. 21.

16 Vgl. Handelskammer Hamburg, Herausforderungen für den Norden. Zur Diskussion um das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle, Hamburg 1984.

12 Vgl. Jens S. Dangschat/Thomas Krüger, Hamburg im Süd-Nord-Gefälle, in: Jürgen Friedrichs/Hartmut Häußermann/Walter Siebel (Hrsg.), Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen, Opladen 1986.

Viele dieser Forderungen wurden umgesetzt, insbesondere die von der Handelskammer vorgegebenen Leitlinien für eine Stadtentwicklung – eine bemerkenswert offene Einmischung in sachfremde Gebiete, Übernahme fremder Kompetenzen und ein noch willigeres Befolgen der einseitigen Interessen „des Wirtschaftsstandortes Hamburg“ seitens der Stadtplanung, der städtischen Verwaltung und der kommunalen Politik¹⁷.

2. Die arme Stadt

Für die Messung von Armut¹⁸ werden in der Regel der Bezug von Sozialhilfe und niedrige Einkommen herangezogen. Auch wenn der Bezug von Sozialhilfe das Ausmaß der Abhängigkeit von staatlichen Transfers nicht angemessen wiedergibt, muß auf diesen groben Schätzwert zurückgegriffen werden. 1970 bezogen erst 23 167 Personen in Hamburg Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), 1980 waren es bereits 56 545, d. h., die Anzahl hat sich in den siebziger Jahren mehr als verdoppelt. Weitere zehn Jahre später war diese Zahl erneut, nun knapp um das Dreifache, angestiegen (151 000). Gegenwärtig (1993) beziehen in Hamburg 159 030 Personen HLU außerhalb von Einrichtungen.

Mit dieser Zahl von Sozialhilfeempfängern hat Hamburg – neben Bremen – die höchste Sozialhilfedichte (HLU-Bezieher im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung) und mit dem wesentlich größeren Berlin die etwa gleiche Zahl von Empfängern. Da Hamburg pro Empfänger die höchsten Beträge zahlt, ist es die Stadt mit den höchsten Belastungen aus der Sozialhilfe. Dies wird durch den Stadtstaat-Status noch verschärft: Hamburg erhält – im Gegensatz zu den anderen großen Großstädten – keine zusätzlichen Landesmittel. Die Kosten für Sozialhilfe (aller Hilfearten) sind in Hamburg von knapp 137 Millionen DM (1970) über 540 Millionen DM (1980) und ca. 1,7 Milliarden DM (1990) auf heute (1993) knapp 2,12 Milliarden DM ange-

17 Für weitere Beispiele der Forderungen seitens der Handelskammer Hamburg, das Herausbilden von Kooperationen zwischen der Stadt, den Kammern und Verbänden, der Banken und anderer Privatfirmen als typische Versionen deutscher „public-private partnerships“ vgl. Jens S. Dangschat/Thomas Wüst, *Entwicklungen und Probleme der Agglomerationsräume in Deutschland – Fallstudie Hamburg*, in: W. Strubelt/P. Schön (Anm. 11).

18 Hier wird „Armut“ als Einkommensarmut und Abhängigkeit von Sozialhilfe betrachtet (häufig auch „Einkommensarmut“ genannt); davon abzugrenzen ist „soziale Ausgrenzung“, die häufig – aber nicht nur – Folge von Einkommensarmut ist. Da soziale Ausgrenzung auch andere Ursachen hat, zudem Verstärkungseffekte auf Einkommensarmut angenommen werden können, sind die kausalen Bezüge zwischen beiden Konstrukten zu analysieren und nicht definitiv als ein komplexer Armuts-Begriff zusammenzuziehen.

stiegen – damit haben sich die Kosten der Sozialhilfe für die Kommune seit 1980 etwa vervierfacht.

Unter den Sozialhilfeempfängern haben insbesondere die Anteile der Einpersonenhaushalte (darunter jedoch nicht die Rentnerinnen), der Alleinerziehenden und der großen Familien erheblich zugenommen. Das steht in engem Zusammenhang mit der sehr deutlichen Zunahme der Sozialhilfeabhängigkeit unter Nicht-Deutschen (insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene) und unter deutschen Kindern und Jugendlichen. Kinder im Vorschulalter leben mehr als doppelt so häufig in Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, als der durchschnittliche Hamburger, und auch bei Schulkindern und Jugendlichen liegt das Risiko um 50 Prozent höher.

Sozialhilfebezug wird häufig im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit betrachtet. Sie ist Folge von Dauerarbeitslosigkeit respektive ein zusätzliches Einkommen, wenn Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld nicht ausreichen. Dieser Zusammenhang spiegelt sich auch in den Armuts„bekämpfungs“-strategien, mit denen über eine Verbesserung individueller Qualifikationen das Arbeitslosigkeits- und Armutsrisiko gemindert werden soll.

Diese Strategie mag für vergangene Krisenphasen sinnvoll gewesen sein, auch wenn die Erfahrung schon in den achtziger Jahren bestand, daß jeder folgende wirtschaftliche Aufschwung mit einem höheren Sockel an Arbeitslosigkeit beginnt. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurden die Hoffnungen, Armut (gemessen an Sozialhilfebezug) und Arbeitslosigkeit als ein geschlossenes Problembündel ansehen und bekämpfen zu können, jedoch zerstört.

In Hamburg sind Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug bis 1987 nahezu parallel angestiegen. Danach sank die Zahl der Arbeitslosen (von knapp 100 000) auf knapp 60 000 (1992); seither steigt sie wieder an. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger nahm jedoch weiter und nahezu kontinuierlich zu. Ein Grund hierfür sind die Zuzüge, die seit 1985, insbesondere nach 1987 deutlich anstiegen. Unter den Zuziehenden gab es viele Asylsuchende, die – weil ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt verweigert wurde – zwangsläufig zu Sozialhilfeempfängern wurden.

Ein weiterer Grund für die Zunahme der Armut ist der städtische Wohnungsmarkt, der insbesondere vom Auslaufen der Belegungs- und Mietpreisbindungen sowie durch den Verlust preisgünstigen Wohnraumes gekennzeichnet ist. Nach Daten des Ringes Deutscher Makler (RDM) sind die Mieten

bei Neuvermietungen in Hamburg zwischen 1985 und 1989 nahezu unverändert geblieben. Zwischen 1989 und 1992 – also in der Boomtown-Phase – stiegen sie um 14,7 bis 22,2 Prozent pro Jahr (!).

Damit erhöhte sich die Mietbelastung für viele Haushalte erheblich. Hohe Mietbelastungen erzwingen Konsumverzicht und begünstigen soziale Isolation oder ziehen einen Wohnungswechsel nach sich. Gerade Zwangsmobilität verstärkt jedoch die prekäre Lage der Haushalte; bei den gegenüber den Bestandsmieten rasch ansteigenden Neuvermietungspreisen in allen Preissegmenten verschlechtert sich bei einem Umzug die finanzielle Situation jedes Haushalts. Entweder droht eine Abhängigkeit von Wohngeld oder Sozialhilfe, oder der Haushalt wird in wenig attraktive Wohnviertel und/oder Wohnungen abgedrängt. Da dieses keine individuell verschuldeten Risiken sind, sondern die Folge struktureller Mängel, sind hohe Konzentrationen von Armut und Sozialhilfeabhängigkeit in solchen Wohngebieten vorgegeben, welche die Integrationschancen der Armen zusätzlich verschlechtern.

Der innerstädtische Wohnungsmarkt birgt unter den gegenwärtigen und mittelfristig nicht zu lösenden Knappheitsbedingungen also sehr hohe Verarmungsrisiken und beschleunigt den irreparablen Prozeß der Segregation, der zusätzlich stigmatisierend und sozial ausgrenzend wirkt. Vor diesem Hintergrund sind Armut-Bekämpfungsstrategien in Wohngebieten mit hohen Konzentrationen von Armut zwar von der Logik her sinnvoll, müssen im Hinblick auf die erwartbaren Ergebnisse jedoch zwangsläufig enttäuschen.

Der Wohnungsmarkt verfestigt also Armutsrisiken und weitet sie für solche Menschen aus, die über geringe (aber über formellen Armutsgrenzen liegende) Einkommen verfügen. Zieht man die Ergebnisse der Lohn- und Einkommensteuerstatistik heran, muß man sich mit einer Reihe von Problemen dieser Datensammlung auseinandersetzen, da sie nicht für Analysen von Armut ausgelegt ist¹⁹. Dennoch muß diese Statistik zu einer Interpreta-

19 Sie umfaßt erstens alle Steuer-Einheiten, also auch Personen-Firmen (was die Spitze überschätzt). Bei Unterstützung durch Steuerberater kann zweitens dessen Büro-Adresse der Bezugs-Ort sein. Bei den niedrigen zu versteuernden Einkommen dürften Lohnsteuerkarten der Klasse V überwiegen – ob drittens dieses „Hinzuverdienende“ (meist von Frauen) Ausdruck enger finanzieller Spielräume ist oder zur Absenkung der Steuerlast des Hauptverdieners (mit vorge-tauschten Beschäftigungsverhältnissen der Ehefrau) dient, ist kaum abzuschätzen. Die Statistik beinhaltet viertens keine Personen, die aufgrund ihres geringen Verdienstes von einer Besteuerung freigestellt sind.

tion von Armut und sozioökonomischer Polarisierung herangezogen werden, weil sie die einzige Quelle ist, die flächendeckende Informationen zu diesem Sachverhalt liefert. Die Interpretation dieses umfangreichen Datenmaterials muß jedoch etwa bei Veränderungen der Besetzung der niedrigsten Einkommensklassen – die aus unterschiedlichen Gründen verzerrt sein können – sehr vorsichtig erfolgen. Wenn sich zwischen 1980 und 1989 (dem Jahr mit dem gegenwärtig aktuellsten Wert) der Anteil der versteuerten Einkommen von unter DM 16 000 pro Jahr von knapp 25 auf 22 Prozent verringert (s. Tabelle 1) hat, bedeutet das also nicht, daß die Armut in Hamburg geringfügig abgebaut wurde, denn im gleichen Zeitraum ist ein deutlicher Anstieg der Zahl von Sozialhilfeempfängern zu verzeichnen.

3. Die polarisierte Stadt

Bedeutsam an der „neuen“ Armut ist, daß ihr eine deutliche Wohlstands- und Reichtums-Entwicklung gegenübersteht, respektive – so die Thesen des hier gewählten Ansatzes – Armut Folge der Wohlstandsentwicklung ist, die eine Modernisierung der Wirtschaft, der (städtischen) Verwaltungen und schließlich der Gesellschaft voraussetzt.

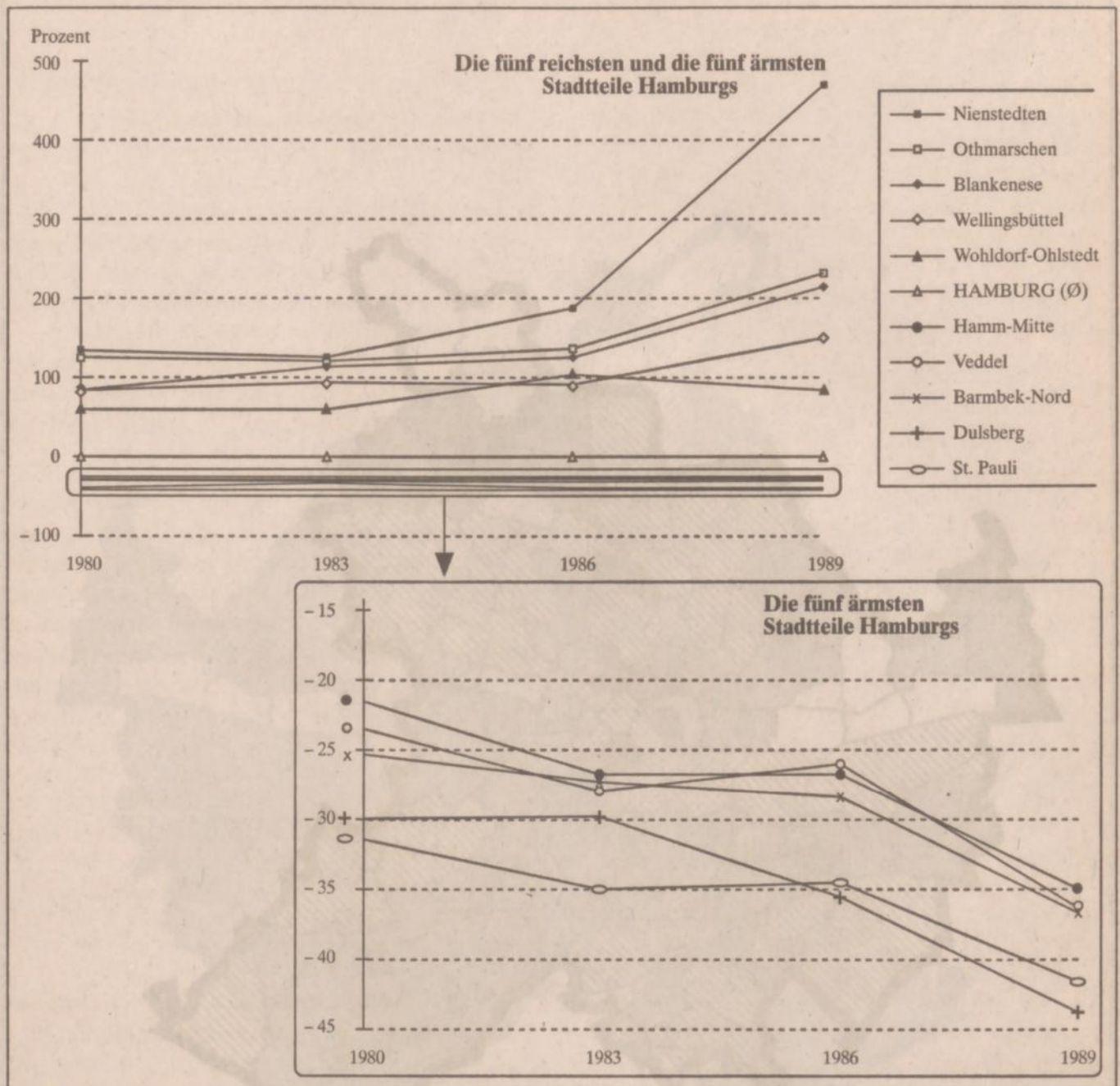
Um dieses zu überprüfen, wird erneut die Lohn- und Einkommenssteuerstatistik der Jahre 1980, 1983, 1986 und 1989 herangezogen; auf dieser Basis werden die niedrigen, die hohen und die durchschnittlichen versteuerten Einkommen analysiert (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: Niedrige, hohe und Durchschnittseinkommen, Hamburg 1980–1989

	1980	1983	1986	1989
Anteile in Prozent				
unter DM 16 000	24,7	24,1	24,9	22,0
DM 16 000 bis unter DM 25 000	13,6	12,0	11,4	10,3
Durchschnittseinkommen (DM)	39 469	44 240	45 548	56 075
DM 75 000 bis unter DM 100 000	6,9	10,1	11,9	8,3
DM 100 000 und mehr				7,9

Quelle: Statistisches Landesamt der Freien und Hansestadt Hamburg, Lohn- und Einkommensteuerstatistik.

Abbildung 1: Entwicklung der durchschnittlichen versteuerten Einkommen in den fünf reichsten und fünf ärmsten Stadtteilen in Hamburg (Durchschnitt = 0) 1980, 1983, 1986, 1989



Quelle: Lohn- und Einkommenssteuerstatistik, Freie und Hansestadt Hamburg.

Die Zahl der Steuerbürger mit niedrigen Einkommen hat sich – wie erwähnt – nur unwesentlich verändert. Der Anteil der höheren versteuerten Einkommen (über DM 75 000 pro Jahr) ist dagegen von 6,9 auf 16,2 Prozent angestiegen (s. Tabelle 1) und hat sich damit mehr als verdoppelt.

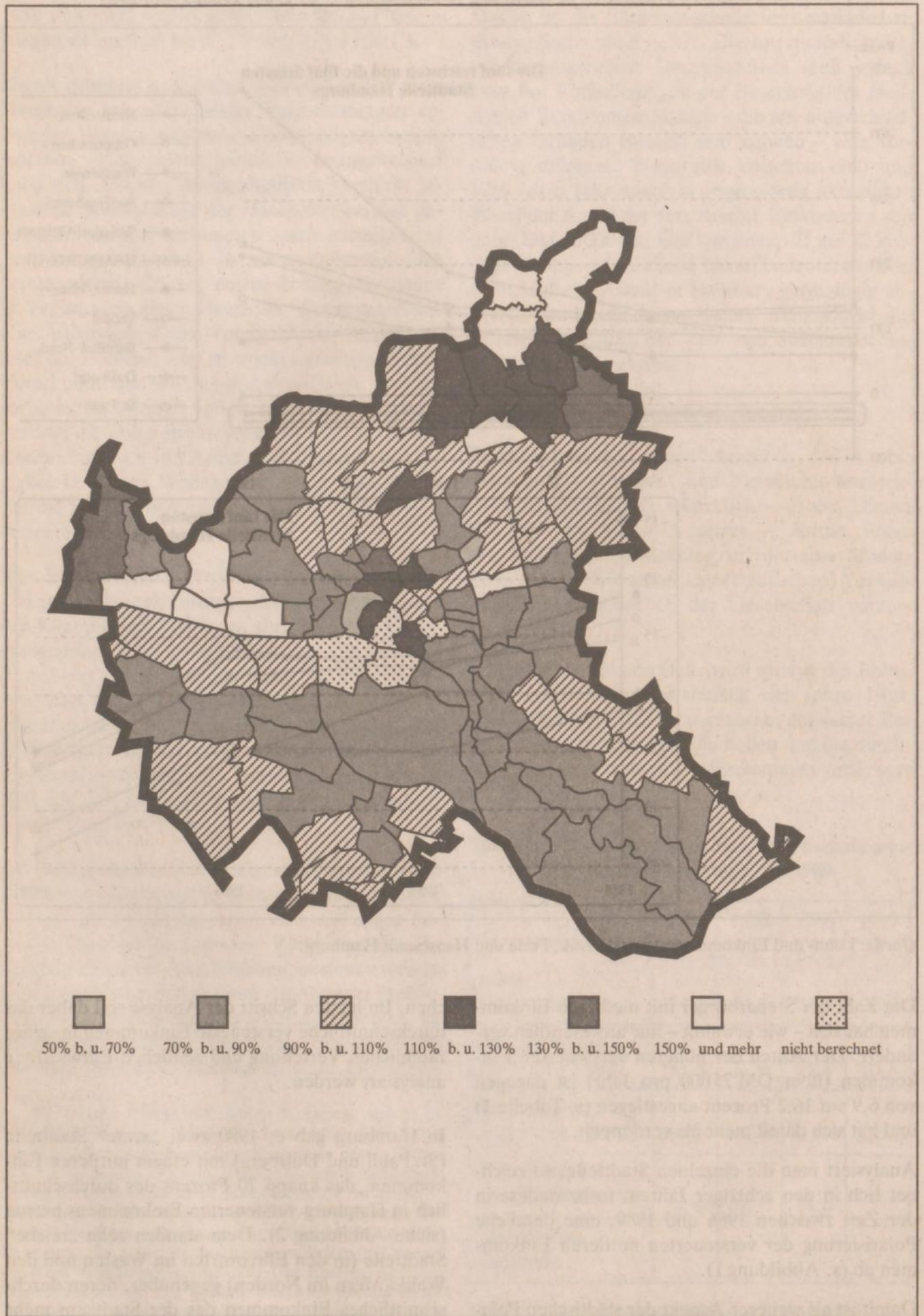
Analysiert man die einzelnen Stadtteile, so zeichnet sich in den achtziger Jahren, insbesondere in der Zeit zwischen 1986 und 1989, eine deutliche Polarisierung der versteuerten mittleren Einkommen ab (s. Abbildung 1).

Damit ist als weiterer Aspekt der städtischen Polarisierung die sozial-räumliche Sortierung angespro-

chen. Im letzten Schritt der Analyse soll daher das durchschnittliche versteuerte Einkommen in seiner räumlichen Verteilung und zeitlichen Entwicklung analysiert werden.

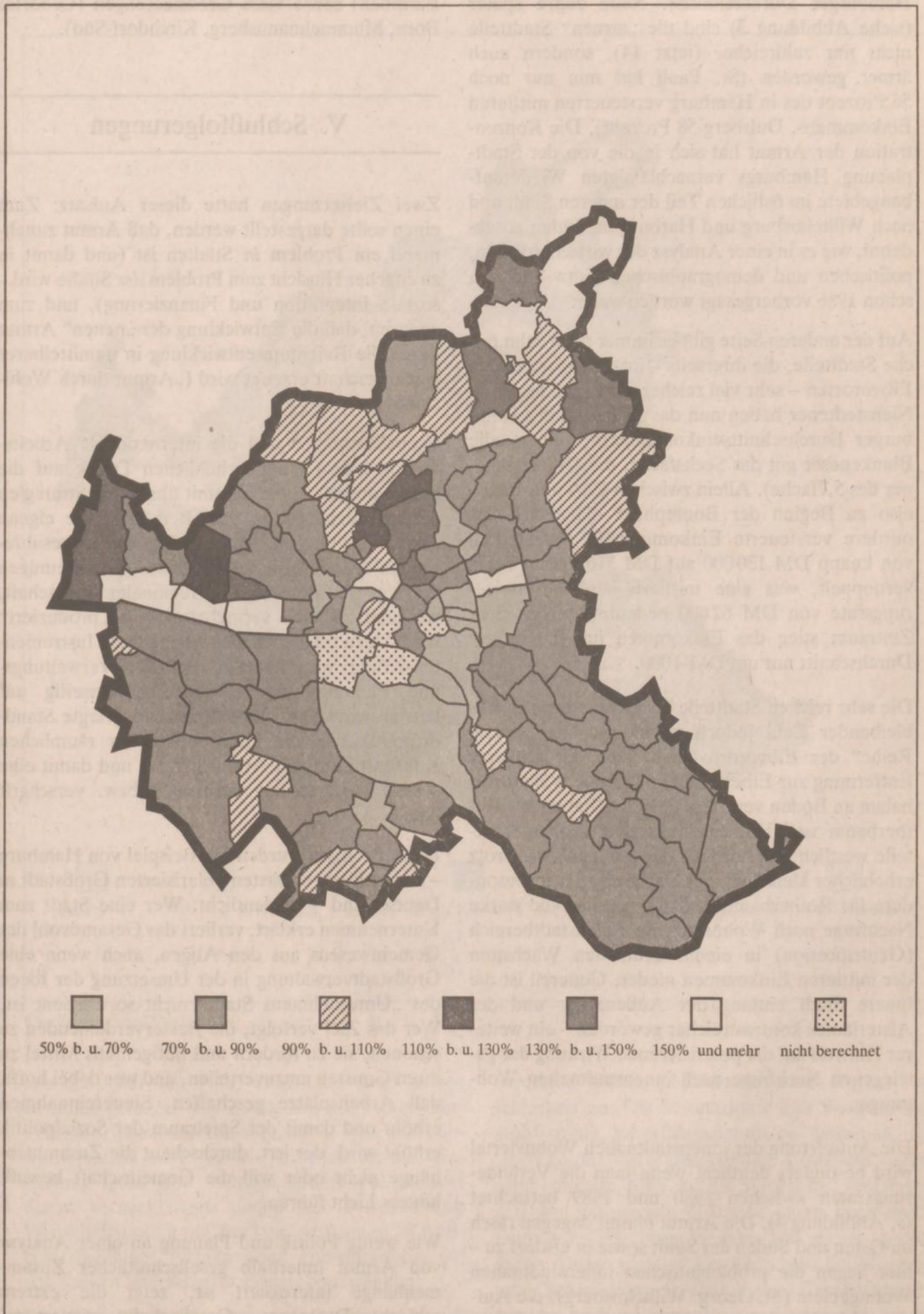
In Hamburg gab es 1980 zwei „arme“ Stadtteile (St. Pauli und Dulsberg) mit einem mittleren Einkommen, das knapp 70 Prozent des durchschnittlich in Hamburg versteuerten Einkommens betrug (siehe Abbildung 2). Dem standen zehn „reiche“ Stadtteile (in den Elbvororten im Westen und den Walddörfern im Norden) gegenüber, deren durchschnittliches Einkommen das der Stadt um mehr als 150 Prozent überstieg (Spitzenreiter ist der

Abbildung 2: Relatives durchschnittliches versteuertes Einkommen, nach Hamburger Stadtteilen, 1980



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3: Relatives durchschnittliches versteuertes Einkommen, nach Hamburger Stadtteilen, 1989



Quelle: Eigene Darstellung.

Elbvorort Nienstedten mit dem 2,3fachen des Hamburger Durchschnitts). Neun Jahre später (siehe Abbildung 3) sind die „armen“ Stadtteile nicht nur zahlreicher (jetzt 14), sondern auch ärmer geworden (St. Pauli hat nun nur noch 56 Prozent des in Hamburg versteuerten mittleren Einkommens, Dulsberg 58 Prozent). Die Konzentration der Armut hat sich in die von der Stadtplanung Hamburgs vernachlässigten Wiederaufbaugebiete im östlichen Teil der inneren Stadt und nach Wilhelmsburg und Harburg im Süden ausgedehnt, wie es in einer Analyse der wirtschaftlichen, politischen und demographischen Entwicklungen schon 1986 vorhergesagt worden war²⁰.

Auf der anderen Seite gibt es immer noch zehn reiche Stadtteile, die ihrerseits – insbesondere in den Elbvororten – sehr viel reicher geworden sind (die Nienstedtener haben nun das 13,6fache des Hamburger Durchschnittseinkommens versteuert, die Blankeneser gut das Sechsfache, die Othmarschener das 5,7fache). Allein zwischen 1986 und 1989 – also zu Beginn der Boomphase – hat sich das mittlere versteuerte Einkommen in Nienstedten von knapp DM 130 000 auf DM 316 000 mehr als verdoppelt, was eine mittlere jährliche Steigerungsrate von DM 62 000 bedeutet. Im gleichen Zeitraum stieg das Einkommen im Hamburger Durchschnitt nur um DM 4 000.

Die sehr reichen Stadtteile haben sich trotz gleichbleibender Zahl jedoch verändert. Die „zweite Reihe“ der Elbvororte (d. h. jene mit größerer Entfernung zur Elbe) und ein Teil der Walddörfer haben an Boden verloren. Zugelegt haben mit Rotherbaum und Harvestehude zwei Altbau-Stadtteile westlich und nördlich der Außenalster. Trotz erheblicher kleinräumiger Unterschiede (insbesondere für Rotherbaum) schlägt sich hier die starke Nachfrage nach Wohnraum im Innenstadtbereich (Gentrification) in einem deutlichen Wachstum der mittleren Einkommen nieder. Generell ist die innere Stadt entlang der Außenalster und des Alsterlaufes kontrastreicher geworden – ein weiterer Hinweis auf die polarisierende Wirkung der gestiegenen Nachfrage nach innenstadtnahen Wohnungen.

Die Aufwertung der innenstadtnahen Wohnviertel wird besonders deutlich, wenn man die Veränderungsraten zwischen 1980 und 1989 betrachtet (s. Abbildung 4). Die Armut nimmt dagegen rasch im Osten und Süden der Stadt sowie in Osdorf zu – hier liegen die problematischen innenstadtnahen Wohngebiete (St. Georg, Wilhelmsburg), die Auf-

baugebiete der fünfziger Jahre (Hamm, Horn, Barmbek) sowie viele Großsiedlungen (Osdorfer Born, Mümmelmannsberg, Kirchdorf-Süd).

V. Schlußfolgerungen

Zwei Zielsetzungen hatte dieser Aufsatz: Zum einen sollte dargestellt werden, daß Armut zunehmend ein Problem *in* Städten ist (und damit in zweifacher Hinsicht zum Problem *der* Städte wird – soziale Integration und Finanzierung), und zum anderen, daß die Entwicklung der „neuen“ Armut durch die Reichtumsentwicklung in unmittelbarer Nachbarschaft erzeugt wird („Armut durch Wohlstand“).

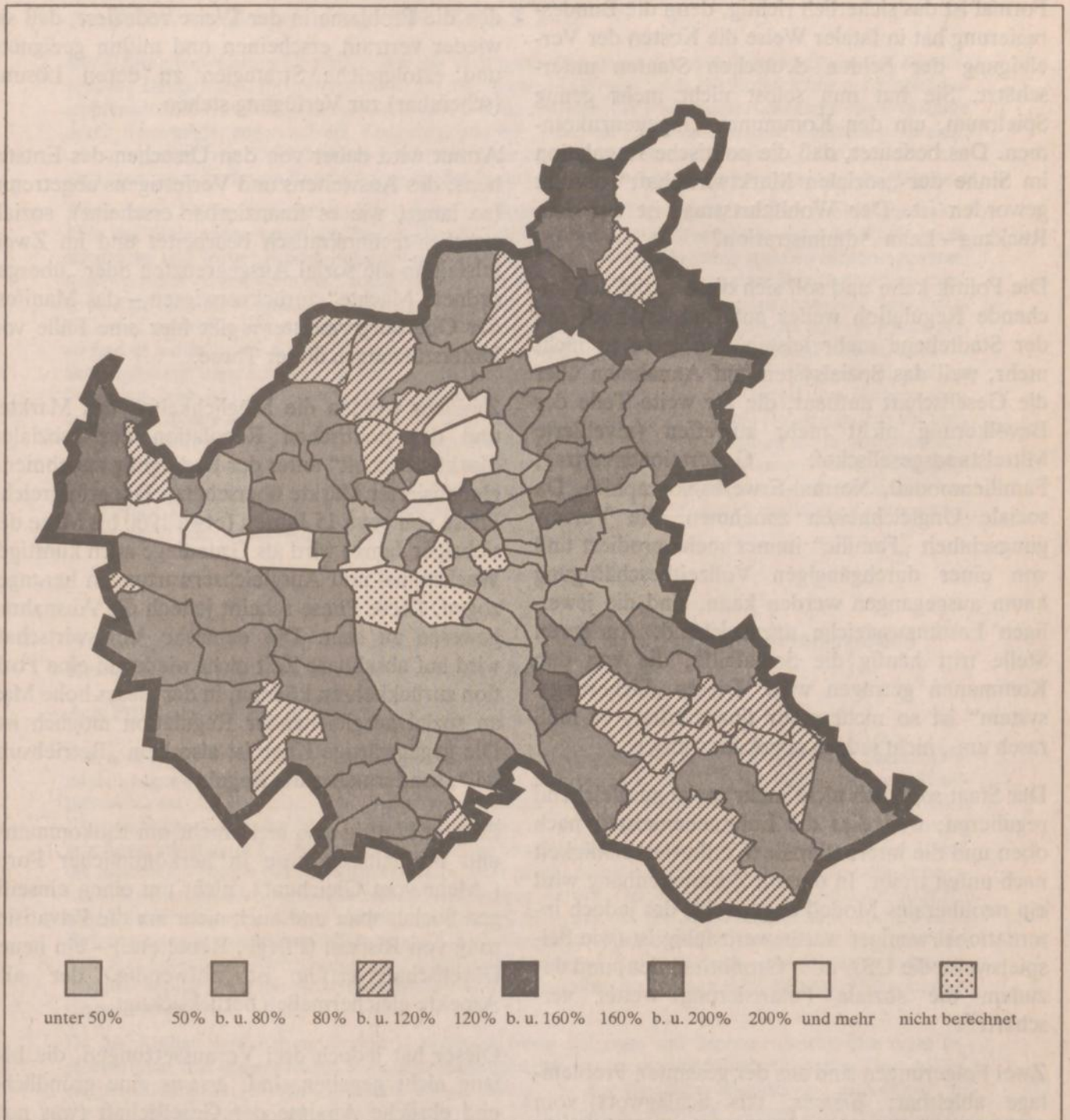
Globalisierungen und die internationale Arbeitsteilung haben einen erheblichen Druck auf die Städte ausgeübt, die alle mit ähnlichen Strategien darauf reagierten, in dem Bemühen, die eigene „Individualität“ zu betonen. Die daraus resultierenden Modernisierungsprozesse beschleunigen die Umstrukturierung der regionalen Wirtschaft, wodurch zugleich vermehrt Armut „produziert“ wird. Dazu trägt auch die zielgerichtete Instrumentalisierung verschiedener Politik-, Verwaltungs- und Planungsfelder durch eine einseitig auf betriebswirtschaftliche Effizienz ausgelegte Standortpolitik bei, die insbesondere zur räumlichen Konzentration von Armut geführt und damit eine soziale Ausgrenzung verursacht bzw. verschärft hat.

Diese Prozesse wurden am Beispiel von Hamburg – der wohl am stärksten polarisierten Großstadt in Deutschland – verdeutlicht. Wer eine Stadt zum Unternehmen erklärt, verliert das Gesamtwohl des Gemeinwesens aus den Augen, auch wenn eine Großstadtverwaltung in der Umsetzung der Ideen des „Unternehmens Stadt“ nicht so effizient ist. Wer das Ziel verfolgt, die Besserverdienenden zu schonen, sie zu fördern und nötigenfalls Mittel zu ihren Gunsten umzuverteilen, und wer dabei hofft, daß Arbeitsplätze geschaffen, Steuereinnahmen erhöht und damit der Spielraum der Sozialpolitik erhöht wird, der irrt, durchschaut die Zusammenhänge nicht oder will die Gemeinschaft bewußt hinters Licht führen.

Wie wenig Politik und Planung an einer Analyse von Armut innerhalb gesellschaftlicher Zusammenhänge interessiert ist, zeigt die extrem schlechte Datenlage. „Gesellschaft“ existiert zudem nicht als Politikfeld, sondern Sozialpolitik tritt

20 Vgl. J. S. Dangschat/T. Krüger (Anm. 12).

Abbildung 4: Relative Veränderungen des durchschnittlichen versteuerten Einkommens, nach Hamburger Stadtteilen, 1980–1989



Quelle: Eigene Darstellung.

erst dann auf den Plan, wenn „das Kind in den Brunnen gefallen“ ist. Es bleiben nur Feuerwehr-Politiken („sozialer Brennpunkt“), weil es Frühwarnsysteme oder gar die Möglichkeit zur Gestaltung nicht gibt. Würden andere Politikfelder derart vernachlässigt, müßte sich beispielsweise Wirtschaftspolitik auf das Unterstützen nicht wettbewerbsfähiger Firmen oder Umweltpolitik auf das Kalken übersäuerter Böden beschränken.

Das Beispiel Hamburg zeigt, wie die „reichen“ Stadtteile reicher wurden, während sich andere

Stadtteile relativ, phasenweise auch absolut verschlechterten. Die Stadt konnte ihre Versprechen, eine soziale Verteilungspolitik zu betreiben, die „stets an der Spitze des sozialen Ausgleichs“ steht, nicht einlösen. Jetzt, wo die Stadt selbst verarmt ist und aus fiskalischen Gründen kaum noch Spielraum zur Gestaltung besitzt (und diesen zudem durch Abbau sozialer Einrichtungen und die weitere Schwächung vorhandener Unterstützungssysteme auch noch einseitig zu Lasten der Armen und insbesondere der sozial Ausgegrenzten gering-

fällig ausgeweitet hat), wird die Schuld für die Misere nach Bonn verschoben.

Formal ist das sicherlich richtig, denn die Bundesregierung hat in fataler Weise die Kosten der Vereinigung der beiden deutschen Staaten unterschätzt. Sie hat nun selbst nicht mehr genug Spielraum, um den Kommunen entgegenzukommen. Das bedeutet, daß die politische Regulation im Sinne der „sozialen Marktwirtschaft“ obsolet geworden ist. Der Wohlfahrtsstaat ist auf dem Rückzug – Lean Administration?

Die Politik kann und soll sich diese sozial ausgleichende Regulation weder auf Bundes- noch auf der Stadtebene mehr leisten. Sie *kann* es nicht mehr, weil das Sozialsystem auf Annahmen über die Gesellschaft aufbaut, die für weite Teile der Bevölkerung nicht mehr zutreffen (nivellierte Mittelstandsgesellschaft, Generationenvertrag, Familienmodell, Normal-Erwerbsbiographie). Da soziale Ungleichheiten zunehmen, die Versorgungseinheit „Familie“ immer mehr erodiert und von einer durchgängigen Vollzeitbeschäftigung kaum ausgegangen werden kann, sind die jeweiligen Lastenausgleiche unzureichend. An deren Stelle tritt häufig die Sozialhilfe, die von den Kommunen getragen wird. Dieses „Sicherungssystem“ ist so nicht mehr finanzierbar, es muß rasch um-, nicht jedoch abgebaut werden.

Der Staat *soll* auch nicht mehr sozial ausgleichend regulieren, weil dies die Lohnnebenkosten nach oben und die internationale Wettbewerbsfähigkeit nach unten treibt. In diesem Zusammenhang wird ein neoliberales Modell angestrebt, das jedoch international weniger wettbewerbsfähig ist (wie beispielsweise die USA oder Großbritannien) und das zudem die soziale Polarisierung weiter verschärft²¹.

Zwei Folgerungen sind aus der gesamten Problemlage ableitbar: *Erstens*, das Schlagwort vom „thinking globally, acting locally“ ist ein schöner Traum. Vielmehr gilt das immer wieder von Niklas Luhmann thematisierte Problem der Reduktion von Informationen in einer im Verlaufe des Modernisierungsprozesses immer komplexer werdenden Welt. Doch seine Hoffnung der „intelli-

21 Die Zeitschrift „The Economist“ (vom 5. 11. 1994) – eigentlich der Politik von Frau Thatcher eher wohlgesonnen – analysierte in einem Artikel „Inequality – for richer, for poorer“ die wirtschaftliche und insbesondere soziale Entwicklung in verschiedenen Industrieländern. Sie kam zu der These, daß eine Volkswirtschaft und insbesondere die soziale Integration in einem Land um so schlechter abgeschnitten hatten, je konsequenter das neoliberale Modell umgesetzt wurde.

genten“ Reduktion einer selbstreflexiven Moderne kollidiert mit den Denktraditionen der Akteure. Bei überfordernden Problemkonstellationen werden die Probleme in der Weise reduziert, daß sie wieder vertraut erscheinen und mithin geeignete und erfolgreiche Strategien zu deren Lösung (scheinbar) zur Verfügung stehen.

Armut wird daher von den Ursachen des Entstehens, des Ausweitens und Verfestigens abgetrennt (so lange, wie es finanzierbar erscheint), sozialstaatlich-technokratisch bearbeitet und im Zweifelsfall an die sozial Ausgegrenzten oder „übergeordnete Mächte“ zurückverwiesen – das Manifest der Oberbürgermeister²² gibt hier eine Fülle von Unterstützungen dieser These.

Zweitens werden die Möglichkeiten des Marktes und der politischen Regulation der „sozialen Marktwirtschaft“ unter der Bedingung zunehmend globalisierter Märkte überschätzt. Die erfolgreiche Phase von etwa 15 Jahren (etwa 1960 bis Mitte der siebziger Jahre) wird als Grundlage auch künftiger Wachstums- und Ausgleichserwartungen herangezogen. Diese Phase scheint jedoch die Ausnahme gewesen zu sein. Die deutsche Volkswirtschaft wird auf absehbare Zeit nicht wieder in eine Position zurückkehren können, in der dieses hohe Maß an sozial ausgleichender Regulation möglich ist. Die gegenwärtige Krise ist also kein „Betriebsunfall“, sondern eher die Regel.

Es geht künftig also nicht mehr um Einkommens- und Freiheitszuwächse in herkömmlicher Form („Mehr vom Gleichen“), nicht um einen einseitigen Sozialabbau und auch nicht um die Privatisierung von Risiken (Pflege, Rente etc.) – ein neuer Gesellschaftsvertrag ist notwendig, der alle Aspekte gleichermaßen berücksichtigt.

Dieser hat jedoch drei Voraussetzungen, die bislang nicht gegeben sind: *erstens* eine gründliche und ehrliche Analyse der Gesellschaft (was notwendigerweise ein Interesse daran voraussetzt), *zweitens* die Einsicht, daß wir uns in Deutschland in erheblichem Maße von Wachstumsvorstellungen (ökonomischen und bezüglich der eigenen Freiheiten) werden verabschieden müssen und *drittens* Personen und Institutionen, die einen solchen Diskurs aufnehmen und führen können. Hierzulande neigen wir dazu, eine solche Rolle „der Politik“ zuzuschieben, obwohl sie gegenwärtig dazu als nur wenig geeignet erscheint. Wer sagt also dem Volk, das diese Botschaft nicht hören möchte, die Wahrheit?

22 Vgl. G. Kronawitter (Anm. 1).

Richard Hauser: Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/95, S. 3–13

Der Beitrag bietet einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der Armutforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Im einzelnen wird auf die „bekämpfte Armut“, d. h. die Entwicklung der Sozialhilfeempfängerzahlen, auf die „verdeckte Armut“, d. h. das Problem der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe durch Berechtigte, sowie auf die Veränderungen der „relativen Einkommensarmut“, gemessen an einer „Armutsgrenze“ von 50 Prozent des durchschnittlichen gewichteten Nettoeinkommens aller Personen, eingegangen; auch die neuen Bundesländer werden berücksichtigt. Als Hauptergebnisse lassen sich festhalten:

Erstens: Seit 1963 erfolgte ein starker Anstieg der Sozialhilfeempfängerquote, der jedoch nicht durch eine über das Einkommenswachstum hinausgehende Erhöhung der Sozialhilfeschwelle, sondern durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Faktoren sowie durch Lücken im vorgelagerten sozialen Sicherungssystem hervorgerufen wurde; wenn die Sozialhilfeempfänger auch real gesehen ihren Lebensstandard verbesserten, so sind sie doch im Vergleich zum Durchschnitt etwas zurückgeblieben. Das personenbezogene Sozialhilferisiko hat sich völlig gewandelt: Wiesen Mitte der sechziger Jahre noch alte Frauen das höchste Risiko auf, so sind es nunmehr die Kinder. *Zweitens:* Verdeckte Armut ist ein weit unterschätztes Problem; auf zwei Sozialhilfeempfänger kommen nochmals ein bis zwei Berechtigte, die ihre Ansprüche nicht geltend machen; besonders hoch ist die verdeckte Armut unter den alten Menschen. *Drittens:* Die relative Einkommensarmut liegt in den alten Bundesländern bei über zehn Prozent und in den neuen Bundesländern bei über sieben Prozent; während sie sich in den alten Bundesländern in den letzten Jahren kaum verändert hat, steigt sie in den neuen Bundesländern deutlich an. *Viertens:* Ein großer Teil der Armen ist nicht permanent arm, sondern nur zeitweise; das Verarmungsrisiko reicht jedoch bis weit in die Mittelschichten hinein. Nur ein kleiner Teil der Armen ist langfristig arm; hier besteht die Gefahr der Herausbildung einer neuen Unterschicht und der lokalen Konzentration in Armutsvierteln.

Walter Hanesch: Sozialpolitik und arbeitsmarktbedingte Armut. Strukturmängel und Reformbedarf in der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/95, S. 14–23

Vor dem Hintergrund eines beschleunigten sozialökonomischen Wandels steht das deutsche Sozialstaatsmodell gegenwärtig vor seiner bisher größten Herausforderung. Sie resultiert vor allem aus einem Strukturwandel im Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssystem, der mit einer Aktualisierung von materiellen Existenzrisiken von bisher im Nachkriegsdeutschland nicht gekannten Ausmaßen einhergeht. Im Anstieg arbeitsmarktbedingter Einkommensarmut im Sinne von Sozialhilfebedürftigkeit kommt zum Ausdruck, daß die materiellen Folgen von Arbeitslosigkeit im dafür primär zuständigen Sozialleistungssystem der Arbeitslosenversicherung nur höchst unzureichend aufgefangen werden. Der Beitrag untersucht die dafür maßgeblichen Strukturmängel dieses Sicherungssystems und setzt sich mit der Frage auseinander, durch welche Reformstrategien arbeitsloskeitsbedingte Armut vermieden werden könnte. Als mögliche Optionen werden der Ausbau versicherungsförmiger Lohnersatzleistungen, die Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung sowie die Einkommenssicherung für Arbeitslose im Rahmen einer negativen Einkommensteuer erörtert.

Da der Ausbau versicherungsförmiger Leistungen wenig zielgenau und daher vergleichsweise teuer ist, scheint unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ihre Ergänzung durch bedarfsgeprüfte Grundsicherungsleistungen am ehesten geeignet, diesen Zweig des Sozialversicherungssystems „armutsfest“ zu machen. Demgegenüber beinhaltet das Konzept des Bürgergelds als spezielle Variante einer Negativsteuer unter arbeitspolitischen Gesichtspunkten erhebliche Risiken. Vor allem soweit diese Transferleistung zur Flankierung eines Ausbaus niedrigentlohnter Beschäftigungsverhältnisse dienen soll, wäre davon nicht eine Überwindung, sondern eine weitere Zunahme arbeitsmarktbedingter Armut zu erwarten.

Monika Ludwig/Lutz Leisering/Petra Buhr: Armut verstehen. Betrachtungen vor dem Hintergrund der Bremer Langzeitstudie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/95, S. 24–34

In sozialpolitischen Diskussionen gilt es als weitgehend geklärt, mit welchen Formen und Ursachen von Armut wir es in Deutschland zu tun haben. Diese Selbstverständlichkeiten sollen im vorliegenden Beitrag in Frage gestellt und neuere, komplexere Erklärungen skizziert werden. Dies geschieht anhand der Kontroverse um die neue „dynamische“ Sicht von Armut, also die Betrachtung von Armutslagen im Zeitverlauf. Zugrunde liegen Ergebnisse der Bremer Langzeitstudie von Sozialhilfeempfängern.

Drei Aspekte von Armut werden beleuchtet: die unterschiedlichen Verlaufsmuster individueller Armuts-lagen („Verzeitlichung von Armut“), der Umgang der Betroffenen mit ihrer Lage („Arme verstehen“) und der Strukturwandel von Armut und Ungleichheit im Zuge gesellschaftlichen Wandels („Armutswandel verstehen“). Zudem wird erstmals zusammenfassend auf die Kritik an der dynamischen Sichtweise eingegangen („Armut verstehen“).

„Verzeitlichung“ besagt, daß Armut und Sozialhilfebezug von sehr unterschiedlicher, meist nur begrenzter Dauer sind. Neue Berechnungen für die neunziger Jahre zeigen, daß Kurzzeitbezug sogar zu- und der Anteil von Langzeitfällen abnimmt. Im Abschnitt „Arme verstehen“ werden die Lebenssituationen und Bewältigungsformen verdeutlicht, die hinter kurzem oder langem Bezug stehen. Im Abschnitt „Armutswandel verstehen“ wird gezeigt, daß Armut heute nicht nur mit Ausgrenzung einhergeht („Zweidrittelgesellschaft“), sondern gleichzeitig und stärker sozial „entgrenzt“ ist, also zunehmend in mittlere Schichten jenseits traditioneller Randschichten hineinreicht. Zudem ist Armut nicht nur auf Verhältnisse am Arbeitsmarkt, sondern auch auf Wandlungen der Familie, der Generationenbeziehungen und ethnischer Konstellationen zurückzuführen. Die Politik ist gefordert, diesen neuen Realitäten Rechnung zu tragen.

Hans-Jürgen Andreß/Gero Lipsmeier: Was gehört zum notwendigen Lebensstandard und wer kann ihn sich leisten? Ein neues Konzept zur Armutsmessung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/95, S. 35–49

Ziel dieses Beitrages ist es, bisherige Armutskonzepte zu erweitern. Dabei geht es *erstens* um die Analyse der Einkommensverwendung und des sich daraus für die untersuchten Personen ergebenden Lebensstandards, *zweitens* um die Berücksichtigung unterschiedlicher individueller Präferenzen und *drittens* um die Verwendung empirischer Vergleichsmaßstäbe. Es wird die Verteilung lebensnotwendiger Dinge in einer Stichprobe von Bundesbürgern aus Ost- und Westdeutschland untersucht. Was dabei als lebensnotwendige bzw. entbehrliche Aspekte des Lebensstandards betrachtet werden soll, wird auf Grund der Meinungsäußerungen der Befragten festgelegt. Betrachtet man ausschließlich die Dinge, die mehrheitlich als notwendig erachtet werden und die sich die befragten Personen aus finanziellen Gründen nicht leisten können, dann ist das Ausmaß der Deprivation in Ost- und Westdeutschland global gesehen eher gering, in einigen Subgruppen jedoch erheblich. Insbesondere Sozialhilfeempfänger können sich viele Dinge, die nach Mehrheitsmeinung notwendig sind, nicht leisten. In bezug auf die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland ist bemerkenswert, daß die Ost-West-Unterschiede verglichen mit den Disparitäten innerhalb der beiden Teilregionen eher gering sind.

Jens S. Dangschat: „Stadt“ als Ort und als Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31–32/95, S. 50–62

Die bundesdeutsche Armutsforschung hat (mindestens) zwei „blinde Flecken“: *Erstens* wird kaum einmal die Stadt als Ort zunehmender Verarmung thematisiert, und *zweitens* bleibt die „Ursachen“forschung den Anlässen verhaftet. Beides steht in engem Zusammenhang, denn die Ursachen der Ausweitung von Verarmung liegen einerseits in den Logiken des krisenhaften Wirtschaftssystems, andererseits in der Regulation der neuen Herausforderungen, insbesondere auf der Ebene des „lokalen Staates“. Städte verstärken durch ihre von Konkurrenz geprägten unternehmerischen Optimierungsstrategien die Armutsprozesse und sorgen insbesondere durch eine für standortpolitische Zwecke instrumentalisierte Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik für die räumliche Konzentration von Armut in benachteiligten Wohn- und Lebensbedingungen. Auf diese Weise wird zudem die soziale Ausgrenzung gefördert. Am Beispiel Hamburg – der wohl am stärksten polarisierten Großstadt in Deutschland – werden Stadtentwicklung und die statistische Entwicklung von Armut analysiert.